



Utredning om kommunale botiltak

Rapport utarbeidet for Barne- og familiedepartementet, høsten 2020

Om Oslo Economics

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

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

Om NIBR

NIBR er et samfunnsfaglig forskningsinstitutt som ligger under OsloMet-storbyuniversitetet. Vår kjernekompetanse er helhetlige analyser av sted og styring innen utvalgte politikkefelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere. Våre kompetanseområder er bolig, by og sted, demokrati og styresett, helse og velferd, klima og miljø, migrasjon og integrasjon, planforskning og regional og territoriell utvikling. Vi har omfattende erfaring med gjennomføring av evaluering av offentlig virksomhet. NIBR har en klar anvendt forskningsprofil med god innsikt i virkeligheten vi analyserer.

Utredning om kommunale botiltak/OE-rapport 2020-63

© Oslo Economics, 6. januar 2021

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. +47 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget og metode for utredningen	7
1.1 Formålet med utredningen	7
1.2 Metode og datagrunnlag	7
1.3 Sentrale definisjoner	8
2. Kommunale botiltak sin plass i barnevernet	10
2.1 Kommunale botiltak	10
2.2 Utvikling i bruk av kommunale botiltak	10
2.3 Målgrupper for kommunale botiltak	11
2.4 Botiltakenes plass i tiltaksapparatet	13
3. Organisering og innhold i botiltak	15
3.1 Variasjon blant ulike typer botiltak	15
3.2 Oppfølging	16
3.3 Bemanning	17
3.4 Kompetanse	18
3.5 Medvirkning	18
3.6 Interne kontrollrutiner	19
4. Kommunenes vurderinger ved bruk av kommunale botiltak	20
4.1 Prosessen frem til beslutning om botiltak	20
4.2 Overgang mellom andre tilbud og botiltak	25
5. Samarbeid og ressursbruk	28
5.1 Kapasitet og muligheter i kommunene	28
5.2 Samarbeid med andre aktører	29
5.3 Grenseflater mot annet lovverk og andre aktører	30
5.4 Bruk av private aktører	31
5.5 Ressursbruk	32
6. Vurderinger om behov for endringer	34
6.1 Kommunenes vurderinger av behov for endringer	34
6.2 Konsekvenser av økt finansieringsansvar	34
6.3 Vurdering av fordeler og risiko ved dagens bruk av kommunale botiltak	36
6.4 Anbefalinger	37
7. Referanser	40

Sammendrag og konklusjoner

Det er et overordnet mål at barnevernet skal gi et kvalitativt godt og kostnadseffektivt tjenestetilbud til barn og unge som på ulike måter opplever utfordringer eller omsorgssvikt knyttet til hjemmesituasjonen. I mangfoldet av utfordringer og omsorgssvikt i hjemmesituasjonen til barn og unge, har det oppstått et behov for kommunale botiltak. Kommunale botiltak benyttes særlig for unge voksne i ettervern, enslige mindreårige og for unge mellom 15 og 18 år med hjelpetiltak, og varierer fra institusjonslignende tiltak til hybler med noe oppfølging.

Målgruppen for botiltak

Målgruppene for kommunale botiltak er barn under 18 år, unge i ettervern mellom 18 og 23 år, og enslige mindreårige flyktninger. Botiltak er frivillige tiltak der den unge tilbys bolig når hjemme- og omsorgssituasjonen tilsier at barnet vil ha det bedre om det ikke lenger bor hjemme, og der både ungdommen og/eller foreldre samtykker til at barnet flytter et annet sted. I 2019 bodde om lag 1 700 unge voksne i bofellesskap (inkludert bolig med oppfølging) gjennom barnevernet, mens tilsvarende tall var 335 barn og unge under 18 år. Kartleggingen vår tyder på at det som regel er barn over 15 år som er aktuelle for botiltak.

Stor variasjon av botiltak i kommunene

Kommunale botiltak varierer langs flere dimensjoner, både når det gjelder innretning og oppfølging. De ulike botiltakene gjenspeiler imidlertid et varierende sett av egenskaper ved institusjon, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet. Bofellesskap er botiltak der barn/unge voksne bor sammen i et kompleks som kan inkludere fellesarealer og døgnoppfølging fra barnevernet, og har slik sett enkelte fellestrekk med en barnevernsinstitusjon. Botiltak i sokkelleilighet hos en vertsfamilie har kjennetegn til felles med fosterhjem, der barnet/den unge voksne bor hos en privat familie med en viss grad av praktisk oppfølging fra familien. Leid hybel med mindre grad av oppfølging har kjennetegn til felles med barnevernets oppfølging ved hjelpetiltak i hjemmet. Felles for alle typer botiltak er at de er frivillige, at man bor uten nær familie og at tiltaket krever samtykke fra ungdommen, eventuelt også foreldre dersom ungdommen er under 18 år. Det stilles ikke krav til kvalitet, godkjenning eller stedlig tilsyn i botiltak, utover generelle bestemmelser i barnevernloven. Dette innebærer at kommuner har stor grad av fleksibilitet i utformingen av kommunale botiltak.

Oppfølging, bemanning og medvirkning

Fleksibiliteten ved utforming av botiltak kommer til uttrykk gjennom de store variasjonene i forskjellige typer botiltak. Oppfølging og bemanning ved botiltak bygges opp rundt barnevernets vurdering av den enkeltes behov. Det er hovedsakelig to grupper som følger opp ungdommene: saksbehandlere i barnevernet og personale knyttet til det enkelte tiltaket. I flere av de kommunale tiltakene får hver ungdom oppfølging tilsvarende en 20 prosent stilling. Denne utvides gjerne i begynnelsen og reduseres mot slutten av oppholdet, i tak med økt selvstendighet. Kompetansen til personalet i botiltakene speiler oppgavene, med en betydelig vekt på det sosialfaglige. Kommunene rapporterer at de i hovedsak ansetter personer med treårig utdanning i botiltakene. Blant kommunene vi har snakket med, oppgir samtlige at de unge får være med på å utvikle tiltaket sitt, og at det aldri lages en tiltaksplan uten brukerens godkjenning. Noen kommuner rapporterer om at de stiller spesifikke krav til botiltakene, men vi finner vesentlig variasjon i om det stilles krav til kvalitet på bolig og interne kontrollrutiner av botiltak blant kommunene.

Beslutning om bruk av botiltak

Proessen frem til beslutning om å benytte botiltak består i hovedsak av barnevernfaglige, økonomiske og kapasitetsmessige vurderinger. Vi finner at de barnevernfaglige vurderingene er drivende for beslutningene. Barneverntjenesten ønsker generelt minst mulig bruk av institusjon, og kortest mulig varighet på eventuelle opphold i institusjon. Botiltakene har imidlertid begrenset kapasitet til å følge opp hver enkelt beboer, og har heller ingen behandlende funksjon. Dette innebærer at kommunene vurderer at botiltakene ikke er egnet for unge med et aktivt rusmisbruk eller ungdom med alvorlige psykiske vansker. Utover dette er utvalget av ungdom som plasseres inn i de frivillige kommunale botiltakene svært mangfoldig. Det viktigste fellestrekket er at ungdommene i utgangspunktet har en utfordrende hjemmesituasjon, samt at det ikke er aktuelt med plasseringstiltak ved bruk av tvang, hvilket kunne vært aktuelt dersom vilkårene for omsorgsovertakelse var oppfylt. Frivillige hjelpetiltak derfor en egnet løsning i disse tilfellene. Eksempler på ungdom som får botiltak er ungdom som opplever en akutt krise i hjemmet, for eksempel ved at en eller begge foreldrene dør, at det er høyt

konfliktnivå mellom barn og foreldre, eller fosterhjemsrelasjoner som ikke fungerer optimalt. Andre tilfeller inkluderer ungdom som har hatt en stigende mestring i et institusjonstilbud og er klar for et friere og mer normalisert botilbud. Videre etablerer barneverntjenestene i liten grad nye fosterhjemstiltak for barn over 15 år. Barn som er i en løsrivelses- og overgangsfase i livet ønsker ofte normalt ikke å måtte knytte seg til en ny familie. Her er botiltak et alternativ, forutsatt at ungdommene ikke har et tyngre oppfølgings- eller behandlingsbehov. Frivillige kommunale botiltak er også en sentral del av, og langt på vei en forutsetning for at barnevernet kan ha et effektivt ettervern. Noen av de ungdommene som har vært under barnevernets omsorg, det være seg i fosterhjem eller på institusjon, er som 18-åringene ennå ikke klar til å stå på egne ben. Mange sliter med psykiske problemer, grensesetting, normalitetstilpasning og nettverksbygging. For denne gruppen kan botiltakene representere et velegnet tilbud.

Samarbeid med andre kommunale aktører

Ungdommene bosatt i botiltak vil i ulik grad ha oppfølging utenfor boligen av ulike deler av tjenesteapparatet. Barnevernet har det overordnede ansvaret for barn og unge med barnevernstiltak og koordinerer normalt innsatsen fra andre aktører, herunder skole/utdanningstjenester, BUP/DPS, samt involvering av familie og/eller nettverk i oppfølgingen av ungdommene. Flere av de disse aktørene er ofte involvert i oppfølgingen av ungdommen, men Nav er den aktøren som oftest trekkes frem som en overordnet samarbeidspartner. Når barn skal over i en ettervernsituasjon, starter forberedelsene til overgangen fra mindreårig til myndig et halvt år før ungdommen fyller 18. Mange kommuner involverer Nav i denne prosessen. Nav er også involvert i nedtrappingen av barnevernets innsats når den unge voksne ikke lenger har behov for, eller ikke lenger ønsker involvering fra barnevernet. Generelt har vi inntrykk av noe forvirring rundt hva som er ansvaret til barnevernet og Nav når det kommer til ungdommer i ettervern, og da spesielt det økonomiske ansvaret. Barnevernet på sin side forteller at det ofte er vanskelig å komme i kontakt med Nav, og Nav på sin side forteller at barnevernet forventer langt mer av dem enn det som ligger i deres ansvarsområde. Det finnes imidlertid noen gode eksempler på kommuner som har fått til et godt samarbeid mellom barnevernet og Nav. Det som trekkes frem som avgjørende for dette er gode samarbeidsavtaler og gjennomføring av jevnlig møter mellom ungdom, barnevern og Nav fra før myndighetsalder.

Innslag av private og ressursbruk

Kommunale botiltak under barnevernet består i liten grad av private barneverntjenester, men vi finner et betydelig innslag av bruk av private boliger. Leid hybel med oppfølging er det mest utbredte botiltaket i barneverntjenestene, ettersom flesteparten av botiltakene benyttes for unge voksne i ettervern, der privat leide boliger benyttes i 60 prosent av kommunene. Anslåtte kostnader per barn for ulike botiltak er vist nedenfor.

Tabell 1-1: Kostnader ved ulike botiltak

Type botiltak	Månedlig kostnad
Leid bolig med oppfølging, vertsfamilie, fosterfamilie	Mellom 16 700 og 27 700 kroner
Bofellesskap	Mellom 44 000 og 120 000 kroner
Institusjon, egenandel	75 000 kroner

Anbefalinger

Innenfor de utvalgte delene av det kommunale barnevernet som danner grunnlaget for denne studien, er man tydelige på at kommunale botiltak fyller et klart behov som ikke lar seg dekke av andre plasseringstiltak eller hjelpetiltak i hjemmet. Barnevernet vurderer at botiltak fyller et behov for tiltak i situasjoner der utfordringene i hjemme- og/eller omsorgssituasjonen tilsier at ungdommen i en periode ikke bør bo hjemme, men at utfordringene ikke er tilstrekkelig alvorlige for at det vurderes omsorgsovertagelse. Barnevernet i kommunene etterspør i liten grad endringer av rammevilkår for bruk av botiltak, men enkelte har uttrykt et ønske om en større variasjon av typer botiltak innad i kommunen, spesielt oppbygging av bofellesskap. Videre opplever barneverntjenestene et behov for hjelpetiltak utenfor hjemmet til ungdommer som verken har rusproblematikk, alvorlige psykiske vansker eller et stort behandlingsbehov.

Samtidig kan det oppstå gråsoner i tilfeller der botiltak benyttes, på tross av at vilkårene for frivillig plassering utenfor hjemmet er oppfylt, og det dermed ikke er rom for å bruke botiltak. Vi mener også det finnes en risiko for at enkelte botiltak i kommunene ikke har tilstrekkelig kvalitet eller oppfyller krav til forsvarlighet. Dette kan

være tilfellet fordi det ikke eksisterer noen klare retningslinjer for hvordan botiltak skal utformes, for eksempel krav til boligkvalitet og oppfølging eller kompetanse hos de ansatte.

Våre funn tyder på at det kan være behov for en tydeliggjøring av de juridiske rammene for kommunale botiltak. Det vil være spesielt viktig å utarbeide enkelte retningslinjer for hvilken kvalitet botiltakene bør ha som minstestandard. Vi mener også at man bør vurdere å innføre tilsyn av kvaliteten på kommunale botiltak. Kravene til tilsyn kan imidlertid med fordel graderes basert på typer bofelleskap. Både tydeligere retningslinjer for hva som anses som tilstrekkelig kvalitet og tilsyn av botiltak er også etterspurt av flere kommuner. I forlengelsen av dette er det også vår anbefaling at det utarbeides en veileder for kommunene. Her kan det opplyses om hvilke botiltak som finnes, hva som er fordelene og ulempene ved ulike botiltak og hvilke målgrupper som kan passe i ulike typer boliger og med ulik type oppfølging. Dette kan være et verktøy for kommunene som også, i tillegg til kvalitetskrav, kan føre til likere praksis mellom kommunene. I prinsippet kan det oppstå tilfeller hvor barnevernloven åpner for bruk av plasseringstiltak, og hvor bruk av kommunale botiltak dermed ikke vil være tillatt, men hvor det også kan argumenteres for bruk av frivillige hjelpetiltak for at kommunale botiltak likevel skal kunne brukes. Lovverket mangler klare kriterier for hvordan slike tilfeller skal vurderes, og kommunenes faglige og juridiske skjønn blir dermed viktig. Uten en tydelig veileder for anvendelse av botiltak, kan man risikere manglende konsistens og uheldige utfall i enkelte av kommunenes vurderinger. Vår kartlegging av kommunenes praksis tilsier likevel ikke at det er behov for endringer i de juridiske rammene.

Til slutt mener vi det vil være til stor nytte for unge i barnevernet dersom det ble utarbeidet samarbeidsavtaler mellom kommunale aktører, spesielt mellom barnevernet og Nav. Det kan også vært nyttig å utforske mulighetene for et samarbeid mellom kommunene og Husbanken om kommunale botiltak. Vi anbefaler ingen økonomiske tiltak per nå. Et større finansieringsansvar i kommunene, deriblant økt finansieringsansvar for institusjonsopphold, bør gi økt handlingsrom for å bygge opp bofelleskap der kommunen mener dette er hensiktsmessig.

1. Om oppdraget og metode for utredningen

Kommunale botiltak i barnevernet er tiltak for barn og unge som ikke kan eller ønsker å bo hjemme, men som for en kortere eller lengre periode har behov for annet tiltak enn fosterhjem og institusjon. Denne rapporten dokumenterer kartleggingen av hvordan kommunale botiltak brukes av barnevernet i kommunene.

1.1 Formålet med utredningen

Barn og unge som ikke kan eller ønsker å bo hjemme, kan for en kortere eller lengre periode ha behov for annet tiltak enn fosterhjem og institusjon. Dette kan tilbys i form av kommunale botiltak. Selv om bruken av kommunale botiltak generelt er utbredt i kommunene, foreligger det lite systematisk kunnskap om bruken av botiltak i barnevernet. Oslo Economics og NIBR har gjennomført en kartlegging av hvordan kommunale botiltak brukes av barnevernet på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD).

Hovedformålet med oppdraget er å kartlegge hvordan kommunale botiltak brukes av barnevernet i kommunene, og å vurdere om dagens rammevilkår for tiltakene bidrar til å nå målet om at barnevernet skal gi et kvalitativt godt og kostnadseffektivt tjenestetilbud. Det er også et behov for mer kunnskap om grenseflatene mellom barnevern og andre kommunale tilbud. Oppdraget skal inngå i BFDs kunnskapsgrunnlag for å bidra til gode faglige og rettslige rammer for kommunenes utvikling av botiltak etter barnevernloven, og skal brukes inn i arbeidet med å videreutvikle tiltak til barn med behov fra barnevernet.

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet august 2020 til desember 2020. Forfatterne av utredningen er Arne Holm ved NIBR, Ingvild Kvinnsland, Hannah Marøy, Aleksander Bråthen og Magne Krogstad Asphjell fra Oslo Economics.

1.2 Metode og datagrunnlag

Kartleggingen og analysen av kommunale botiltak i barnevernet baserer seg på både kvalitativ og kvantitativ data. Vi har gjennomført dybdeintervjuer med til sammen 12 representanter fra barnevernet, herunder barnevernsleder, nestleder eller seniorrådgiver i ulike kommuner. I tillegg har vi intervjuet 7 Nav-kontor, Barne- og familieetaten i Oslo, en enhet for enslige mindreårige, 8 botiltak, 1

fylkesmann, 3 representanter fra Bufetat, samt 2 representanter fra Husbanken.

Kommunene er valgt basert på region- og befolkningsstørrelse. Med utvalget ønsket vi å dekke hele landet og noe ulike typer kommuner, herunder storbykommuner, mellomstore kommuner og mindre kommuner. Vi valgte målrettet ut større byer (Oslo, Trondheim, Stavanger og Bergen) etter innspill fra blant annet Barne- og familiedepartementet i oppstartsmøte.

I løpet av prosessen kontaktet vi også noen kommuner (5 barneverntjenester) som ikke ønsket å stille til intervju, fordi de ikke benyttet botiltak. Intervjuene er derfor sannsynligvis forventningsskjevne mot kommuner som aktivt bruker botiltak.

Med 12 kommuner er det vanskelig å si at utvalget er representativt i den forstand at man kan trekke statistisk gyldige generelle konklusjoner i enhver sammenheng. Utvalget favner imidlertid en bredde i erfaringer med bruk av botiltak, i tillegg til at det favner ulike deler av kommune-Norge. Vi mener at utvalget er egnet for å gi en indikasjon på generelle forhold knyttet til botiltak i Norge.

1.2.1 Pilotintervjuer

I analysen har vi særlig benyttet oss av kvalitative analyseteknikker og gjort en rekke intervjuer. I starten av prosjektet ble det gjennomført intervju med barnevernsleder i to pilotkommuner. Intervjuobjektet ble kontaktet via e-post og samtykket til deltakelse i intervjuet. Kommune fikk også oversendt en temaliste med spørsmål som ble gjennomgått i intervjuet. Basert på erfaringene fra pilotkommunene ble det gjennomført mindre revideringer av spørsmålsstillingen.

1.2.2 Dybdeintervjuer

Alle intervjuer ble gjennomført på Teams. Barnevernet i kommunene, inkludert pilotkommunene, som har deltatt i dybdeintervjuer er presentert i Tabell 1-1.

Tabell 1-1: Oversikt over kommuner som er intervjuet

Kommune/bydel	Fylke	Befolkning
Narvik	Nordland	21 850
Bodø	Nordland	52 360
Trondheim	Trøndelag	205 160
Steinkjer	Trøndelag	24 360
Øygarden	Hordaland	38 320
Lindesnes	Vest-Agder	23 050
Bamble	Vestfold og Telemark	14 060
Sagene	Oslo	45 090
Horten	Vestfold og Telemark	27 350
Aurskog-Høland	Viken	17 390
Bergen	Vestland	283 390
Stavanger	Rogaland	143 570

Kilde: Befolkningstall fra SSB, 2020

Vi utarbeidet egne intervjuguider for henholdsvis Nav-kontor, botiltak og fylkesmenn. Tabell 1-2 gir en oversikt over hvilke andre aktører som er intervjuet i prosjektet.

Tabell 1-2: Andre aktører som er intervjuet i prosjektet

Aktør	Kommune/fylke/region
Nav	Bodø
Nav	Trondheim
Nav	Øygarden
Nav	Horten
Nav	Lindesnes
Nav	Narvik
Nav	Aurskog-Høland
Bufetat	Region øst
Bufetat	Region øst
Bufetat	Region vest
Fylkesmannen	Rogaland
Husbanken	Region øst
Husbanken	Region øst
Enhet for enslige mindreårige flyktninger	Horten

Tabell 1-3 gir en oversikt over botiltak som er intervjuet i prosjektet. Underveis i prosjektet kom vi frem til at det var hensiktsmessig å intervju flere botiltak enn opprinnelig planlagt, da vi etter hvert opplevde at mye av den samme informasjonen kom frem i intervjuene med representanter fra barnevernet.

Tabell 1-3: Oversikt over botiltak som er intervjuet

Kommune	Botiltak	Eieform
Bodø	Foyer	Kommunalt
Bodø	Due	Kommunalt
Steinkjer	Svedjan bo og habilitering	Kommunalt
Stavanger	Ungbo	Kommunalt
Lindesnes	Grip	Privat
Lindesnes	New Step	Privat
Oslo, bydel Sagene	Ungdomskollektiv	Kommunalt
Oslo, bydel Østsjø	Bofellesskap	Kommunalt

1.2.3 Workshop

I prosjektet ble det også gjennomført en digital workshop med representanter fra Barne- og familieetaten i Oslo, samt en representant fra Bufetat region øst og Bufetat region vest. Samtlige deltakere i arbeidsmøtet har også bidratt gjennom individuelle dybdeintervjuer.

1.2.4 Kvantitative data

Vi har benyttet enkelte kvantitative data om barn og unge med tiltak fra barnevernet fra SSB. De enkelte tabellene ble hentet ut av Statistikkbanken i forbindelse med dette prosjektet og inneholder tall fra 2015 til 2019. Vi har benyttet oss av følgende tabeller:

- Tabell 11600: Barn 0-22 år med plasseringstiltak per 31.12 i det aktuelle året, etter plasseringstiltak, alder, statistikkvariabel og år
- Tabell 12845: Barn 0-22 år med plasseringstiltak, etter alder, plasseringstiltak, lovheimel, statistikkvariabel og år

Vi refererer til tabellene underveis i teksten.

1.3 Sentrale definisjoner

Arbeidet i pilotfasen av prosjektet avdekket variasjon med hensyn til forståelsen av hva et kommunalt botiltak under barnevernet er, og hva kommuner legger i private vs. kommunale tiltak. Både i forkant

av og i innledningene til hvert intervju ble definisjonen av kommunale botiltak tydeliggjort, og ved behov ble avgrensninger av private vs. kommunale tiltak oppklart. Vi sammenfatter disse oppklaringene her.

Kommunale botiltak under barnevernet er et frivillig hjelpetiltak i barnevernet hjemlet i barnevernlovens paragraf § 4-4. Kommunale botiltak under barnevernet omfatter tiltak der barnevernet har ansvar for et botilbud utenfor hjemmet, men som ikke er fosterhjem eller en barnevernsinstitusjon. Et kommunalt botiltak er heller ikke et hjelpetiltak i hjemmet, som er tiltak der barnet bor sammen med foreldrene. Eksempler på bredden i kommunale botiltak går fra bofellesskap under barnevernet med døgnoppfølging, til leide private hybler med liten grad av oppfølging fra barnevernet. Kommunale botiltak trenger imidlertid ikke å innebære et

finansieringsansvar for barnevernet for verken boligen og/eller livsopphold. Barnevernet har imidlertid det juridiske ansvaret for å fremskaffe et botilbud og oppfølging av barn under 18 år, unge voksne i ettervern og enslige mindreårige flyktninger.

Når det gjelder forskjellen mellom privat og kommunal, kan det benyttes private aktører eller tjenester i utformingen av det kommunale botilbudet under barnevernet. Med privat menes både kommersielle og ideelle aktører. Innslaget av bruken av private aktører i utformingen av det kommunale botiltaket kan inkludere både private leide boliger/hybler, vertsfamilier og private tjenestetilbud. I løpet av rapporten vil vi spesifisere det private innslaget ved å bruke begreper som privat leid bolig/hybel, kommunalt leid bolig/hybel og privat tjenestetilbud.

2. Kommunale botiltak sin plass i barnevernet

I mangfoldet av utfordringer og omsorgssvikt i hjemmesituasjonen til barn, har det oppstått et behov for kommunale botiltak. Botiltak er frivillige tiltak der den unge tilbys bolig som et alternativ til å bo hjemme. I 2019 fikk om lag 1700 unge voksne bolig med oppfølging gjennom barnevernet, mens tilsvarende tall var 335 barn og unge under 18 år.

2.1 Kommunale botiltak

Det er et overordnet mål at barnevernet skal gi et kvalitativt godt og kostnadseffektivt tjenestetilbud til barn og unge i Norge som på ulike måter opplever utfordringer eller omsorgssvikt knyttet til hjemmesituasjonen. Barnevernet har en rekke verktøy og mulige tiltak for å sikre dette, både i og utenfor hjemmet. For de som ikke lenger kan bo hjemme, kan det være aktuelt med tiltak som innebærer at de flytter til et annet sted. I alvorlige tilfeller kan dette ha form av omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, hvor plasseringsalternativene fremkommer i barnevernloven § 4-14. Her vil både fosterhjem og institusjon være aktuelt, samt opplærings- og behandlingstilbud om barnet er funksjonshemmet eller omsorgssenter for mindreårige. I akutte situasjoner kan også barnet flyttes over i beredskaps-hjem i påvente av en mer permanent plassering.

Når et barn får tiltak utenfor hjemmet, kan dette skje frivillig fra barnets og foreldrenes side eller ved bruk av tvang. Tiltak utenfor hjemmet kan innebære en omsorgsovertakelse der barnevernet overtar omsorgen for barnet, og dette kan også skje enten frivillig eller ikke fra barn og foreldre. Omsorgsovertakelse innebærer at barnet blir plassert i fosterhjem eller institusjon. Premissene for omsorgsovertakelse er strengt regulert etter barnevernloven § 4-12. Dette betyr at tilgangen til å plassere barn og unge i fosterhjem og institusjon også er strengt regulert.

Det finnes tilfeller der det er behov for tiltak utenfor hjemmet regulert som hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 annet ledd. Dette kan for eksempel være situasjoner der det er konflikt mellom ungdom og foreldre, og der det vurderes som den beste løsningen at ungdommen får oppfølging i egen egnet bolig. Det kan også gjelde i tilfeller der det kommunale barnevernet vurderer at barnet eller ungdommen ikke bør fortsette å bo sammen med sine foreldre, men der fosterhjem eller institusjon ikke vurderes som hensiktsmessig. Det er med andre ord behov for en

mellomløsning i disse tilfellene.. Det er i dette rommet kommunale botiltak har vokst frem og fått en plass, der den unge tilbys bolig som et frivillig hjelpetiltak og alternativ til å bo hjemme.

Kommunale botiltak er et frivillig hjelpetiltak som kan tilbys etter barnevernloven § 4-4 annet ledd. Ved bruk av kommunale botiltak er det krav om samtykke fra barn og foreldre for barn under 18 år, og det er krav til samtykke til videre hjelp og oppfølging fra den unge voksne i ettervern. Hjelpetiltak kan opprettholdes inntil ett år fra vedtakstidspunktet. Det er ikke mulig å bruke botiltak for unge under 18 dersom omsorgssituasjonen tilsier at vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt.

«Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.»

Barnevernloven § 4-4, annet ledd

Unge voksne under barnevernets omsorg står fritt til å ta selvstendige valg når det kommer til bolig ved fylte 18 år. Mange ønsker da å flytte ut av fosterhjem eller institusjon. Blant mange av disse er det imidlertid både et ønske og et behov for et fast holdepunkt utover fylte 18 år. For mange av disse vil botiltak med oppfølging basert på frivillighet, være et egnet ettervernstiltak, på veien mot et selvstendig liv.

Når det gjelder enslige mindreårige flyktninger, gir barnevernloven § 3-4 kommunen et ansvar for «å foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak». Vedtak som fattes for enslige mindreårige flyktninger, er som oftest etter barnevernloven, men kan også fattes etter andre lovverk. Dette betyr at hvilket lovverk og hvilke forpliktelser som gjelder for unge flyktnings botiltak, kan variere med hvilket administrativt organ kommunene gir ansvaret for bosetting av enslige mindreårige.

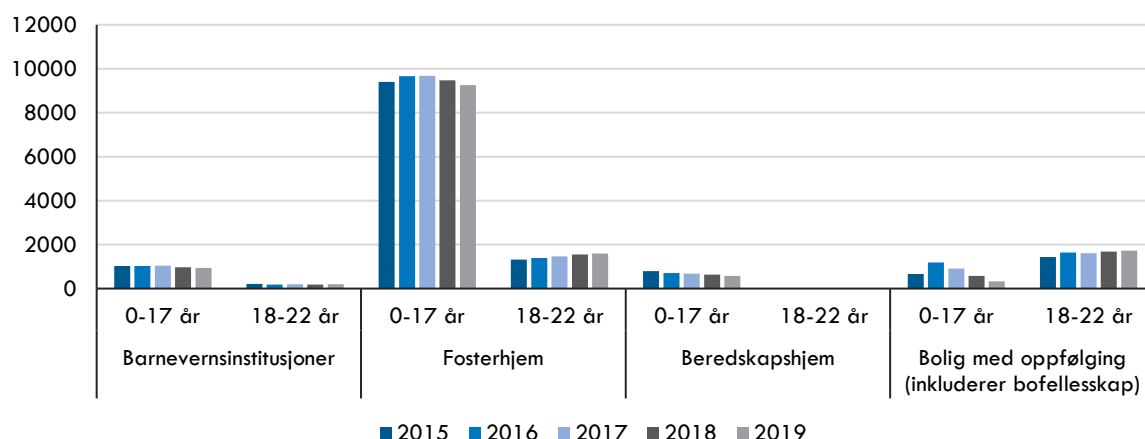
2.2 Utvikling i bruk av kommunale botiltak

Et hovedskille i barnevernet går mellom tiltak for barn i og utenfor hjemmet (Bufdir, 2020). For flertallet av barn som er i kontakt med barnevernet er det tilstrekkelig med tiltak i hjemmet, og 61 prosent av

alle barn i kontakt med barnevernet faller innenfor denne kategorien. 39 prosent av barn og unge i barnevernet får plasseringstiltak, som innebærer at

barnevernet plasserer dem utenfor hjemmet, enten med eller uten foreldrenes samtykke. Bruken av tiltak utenfor hjemmet er vist i Figur 2-1.

Figur 2-1: Barn og unge med tiltak utenfor hjemmet



Kilde: SSB (2020), Tabell 11600: Barn 0-22 år med plasseringstiltak per 31.12 i det aktuelle året, etter plasseringstiltak, alder, statistikkvariabel og år.

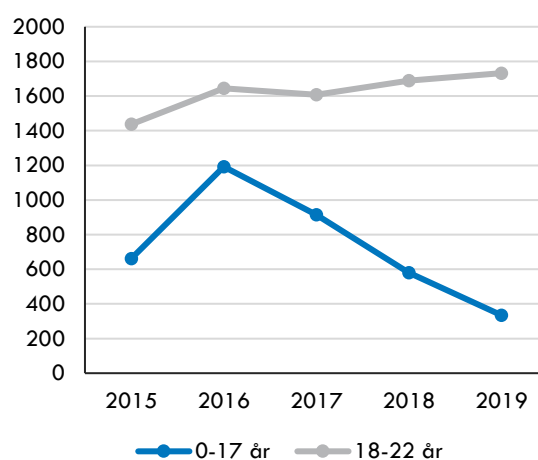
Fosterhjem er det klart mest brukte tiltaket utenfor hjemmet som brukes av barnevernet, og det benyttes også for unge voksne over 18 år som en del av ettervernet. Bolig med oppfølging, definert som botiltak i denne rapporten, er det eneste tiltaket utenfor hjemmet som i større grad brukes for ungdommer over 18 år enn barn under 18 år. I 2019 fikk om lag 1700 unge voksne bolig med oppfølging gjennom barnevernet, mens tilsvarende tall var 335 barn og unge under 18 år. Utviklingen er fremstilt i Figur 2-2.

Botiltak har i økende grad blitt brukt som ettervernstiltak for unge voksne de siste årene, mens utviklingen har gått ned for barn og unge under 18 år. Denne nedgangen har en sammenheng med at det kom mange enslige mindreårige flyktninger til Norge i forbindelse med flyktningstrømmen i 2015, som fikk tiltak gjennom barnevernet. Strømmen avtok imidlertid raskt, og dette forklarer sannsynligvis mye av utviklingen.

I 2019 hadde barnevernet omsorgsansvaret for 77 prosent av barna som var plassert utenfor hjemmet, mens foreldrene fremdeles hadde omsorgsansvaret for 23 prosent (Bufdir, 2020). Ved omsorgsovertakelse vil barn og unge få et plasseringstiltak, og ikke et hjelpetiltak. Botiltak, som gis som hjelpetiltak, vil derfor ikke være et tiltak som gis i forbindelse med omsorgsovertakelse. Ungdommene som får dette tilbudet tilhører derfor i utgangspunktet kategorien der foreldrene fremdeles har omsorgsansvaret. Dette innebærer at tiltaket er samtykkebasert. Barnevernet fungerer imidlertid ofte som en slags forsørger i forbindelse med botiltak, der de følger opp ungdom som i varierende grad bor for seg selv, på samme

måte som foreldre ville gjort med ungdommer som bor for seg selv.

Figur 2-2: Barn og unge med bolig med oppfølging, per 31.12

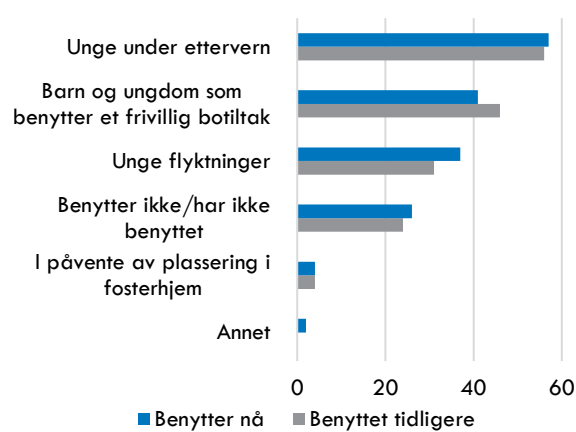


Kilde: SSB (2020), Tabell 12845: Barn 0-22 år med plasseringstiltak, etter alder, plasseringstiltak, lovheimel, statistikkvariabel og år.

2.3 Målgrupper for kommunale botiltak

I Lidén et. al. (2018) er det identifisert tre målgrupper for kommunale botiltak; barn under 18 år, unge i ettervern og enslige mindreårige flyktninger. Vi har identifisert de samme målgruppene i barnevernet i vår kartlegging. Innenfor disse gruppene vil det være et bredt spekter av situasjoner der det er behov for opphold i kommunalt botiltak.

Figur 2-3: Hvilken erfaring har din barneverntjeneste med botiltak utenom institusjon og fosterhjem?



Kilde: Lidén et al. (2018). Svarfordeling i prosent, flere svar mulig.

2.3.1 Barn under 18 år

Barneverntjenesten bruker botiltak som et frivillig hjelpetiltak under barnevernloven § 4-4 for barn under 18 år. Kartleggingen vår tyder på at det som regel er barn over 15 år som vurderes som aktuelle for botiltak. Botiltak benyttes ofte for denne målgruppen når omsorgssituasjonen hjemme tilsier at barnet vil ha det bedre om det ikke lenger bor hjemme, og der både barn og foreldre samtykker til at barnet flytter et annet sted. Botiltak kan kun brukes dersom det ikke er grunnlag for omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, og med det fosterhjem eller institusjon. For barn mellom 15 og 18 år kan det være lite ønskelig med fosterhjem. Dette diskuteres nærmere i kapittel 0.

Selv om botiltak i hovedsak benyttes for ungdom i alderen 15 år eller eldre, finnes det også eksempler på at botiltak brukes for barn ned i 14-årsalderen. Hvorvidt barnet vurderes som aktuelt for botiltak baseres på en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle, dette utdypes nærmere i kapittel 4.1. Botiltak er et frivillig hjelpetiltak hvor det vanligvis inngås en avtale for inntil ett år av gangen. Botiltakene selv gir imidlertid uttrykk for at ungdommene etter botiltaket ikke flytter tilbake til sine foreldre. Det vanlige er at oppfølgingen gradvis trappes ned, inntil den unge er klar for et selvstendig liv. Barnevernet beskriver tiltaket som et steg på veien til selvstendighet.

2.3.2 Unge i ettervern

Målgruppen omfatter unge mellom 18 og 23 år som har botiltak som en del av sitt ettervern. Barneverntjenesten skal tilby barn som har hatt tiltak fra barnevernet frem til de fyller 18 år, tilbud om

ettervern frem til den unge fyller 23 år. Dette forutsetter samtykke fra den unge voksne, og innebærer at tiltak iverksatt før barnet fyller 18 år, kan opprettholdes eller erstattes av andre tiltak frem til den unge fyller 23 år (jf. barnevernloven § 1-3 annet ledd og barnevernloven § 4-15 fjerde ledd). Det er vedtatt økning i aldersgrensen for rett til ettervern fra 23 år til 25 år.¹ Målet med ettervern er å gi ungdommen hjelp på veien til selvstendighet.

2.3.3 Enslige mindreårige flyktninger

Enslige mindreårige flyktninger er barn og ungdom som kommer til Norge uten å ha følge av foreldre eller noen med foreldreansvar, og som får beskyttelse (asyl) her. De som er mellom 15 og 18 år når de ankommer Norge og søker beskyttelse, får tilbud om å bo på asylmottak for enslige mindreårige i regi av Utlendingsdirektoratet (UDI). De under 15 år får tilbud om plass på et omsorgssenter for mindreårige i regi av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

Enslige mindreårige som får opphold, skal deretter bosettes i en kommune. Kommunen bestemmer selv hvilken etat som skal ha ansvaret for de enslige mindreårige, og hvordan de vil organisere og løse oppgavene. I noen kommuner legges ansvaret til barneverntjenesten, mens andre legger det under flyktningetjenesten, i en egen enhet for enslige mindreårige flyktninger, under Nav eller under andre enheter.

2.3.4 Andre grupper

Som Figur 2-3 viser, er det hovedsakelig målgruppene nevnt hittil barneverntjenestene benytter kommunale botiltak for. Videre kan det være andre målgrupper som ikke følges opp av barnevern/flyktningetjenesten som også har kommunale botiltak. Disse er imidlertid over 18 år. Sammenlignet med antallet barn som følges opp av barnevernet, utgjør andre målgrupper en liten del av det totale bildet.

Hvem som er innsøkende instans til et botiltak vil ha sammenheng med hvilke instanser som er i kontakt med, og gir oppfølging til, den ungdom som har behov for bolig. Blant de botiltakene vi har intervjuet i denne studien er det i hovedsak det kommunale barnevernet som henviser. Dette er ikke til hinder for at også andre offentlige instanser kan være innsøkende instans, som for eksempel Nav, tildelingskontor, eller flyktningkontor. En mulig målgruppe her er unge som ikke ønsker ettervern av barnevernet, og som dermed heller følges opp av Nav eller annen instans. En av våre informanter i et kommunalt botiltak viser til at selv om barnevernet står for de fleste innsøkingene, får de også henvendelser fra Nav og flyktningkontoret. Fra Nav vil dette kunne være unge

¹Lov 8. Juni 2020 nr. 74 om endringer i barnevernloven jf. Prop. 84 L (2019-2020)

bostedsløse som ikke har vært fanget opp av barnevernet. I sum kan dette gi botiltakene en sammensatt beboermasse.

Det finnes ett eksempel vi er kjent med der en kommune har et botiltak for ungdommer over 17 år, hvor det også kan bo voksne personer med behov for bolig med oppfølging. Tiltaket er således ikke segmentert etter alder, men individuell boevne. Eldste person i tiltaket har så vidt passert 40 år. Tiltaket er et kommunalt initiativ som ikke er iverksatt på vegne av barnevernet, men der også barnevernet kan henvise ungdommer. Denne type tiltak kan isolert sett bidra til å øke kapasiteten i kommunene når det kommer til tilgjengelige botiltak for unge voksne under oppfølging av barnevernet, samtidig som det kan være en utfordring å finne frem til en god beboersammensetning. De barnevernfaglige vurderingene om å tildele botiltak diskuteres videre i kapittel 4.1.1.

2.4 Botiltakenes plass i tiltaksapparatet

Botiltak som benyttes i kommuner er varierte, der ulike typer botiltak kan sies å gjenspeile egenskaper ved andre tiltak som institusjon, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet. I Figur 2-4 illustrerer vi overordnet botiltakenes plass i tiltaksapparatet til barnevernet. I denne illustrasjonen plasseres botiltak langs en dimensjon fra svært inngripende til lite inngripende tiltak. Begrepet «inngripende» er ment å referere til i hvilken grad tiltaket griper inn i bo- og livssituasjonen til barnet, herunder grad av oppfølging fra barnevernet og andre kommunale tjenester. Dette er

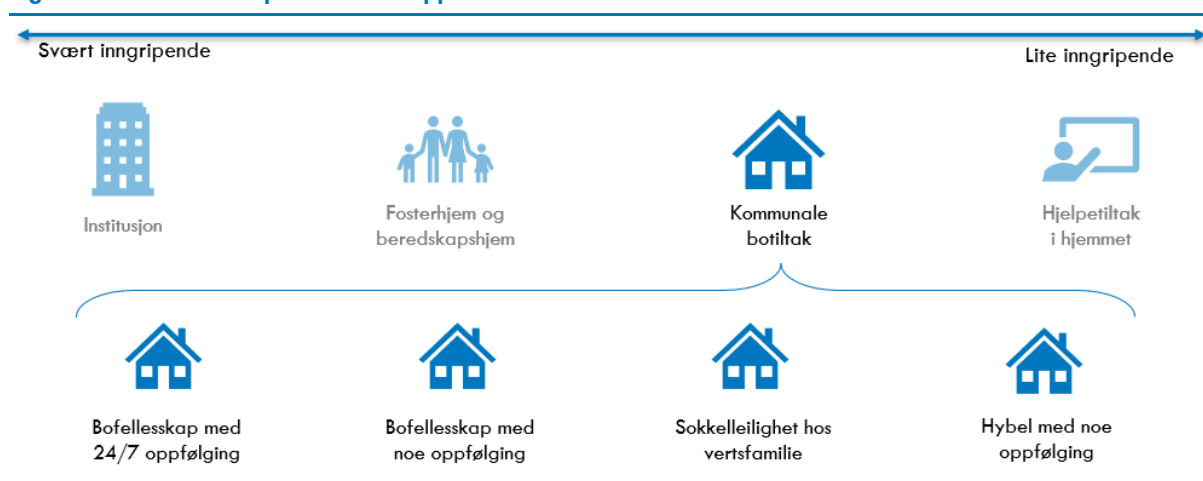
ikke en entydig definisjon, men et referansepunkt for å tenke på botiltakenes plass i tiltaksapparatet.

Institusjon og fosterhjem er mer inngripende tiltak i den forstand at det ofte innebærer en omsorgsovertakelse, sammenlignet med botiltak som er et frivillig hjelpetiltak. Både regulering, tilsyn, kontroll og oppfølging av barnet eller den unge voksne er også normalt av noe mindre omfang i botiltak enn på institusjon og fosterhjem. Botiltak er også mindre inngripende i den forstand at både foreldre og barn/ung voksen alltid må samtykke til bruk av botiltak og kan avslutte tiltaket etter eget ønske. Dette er ikke alltid tilfellet for institusjon og fosterhjem som kan brukes som tvangstiltak.

Hjelpetiltak i hjemmet vurderes her som mindre inngripende enn botiltak som følge av at botiltak i større grad griper inn i, og endrer, bosituasjonen til barnet. Det kan hende at hjelpetiltak i hjemmet oppleves mer inngripende i det daglige privatlivet til familien, og kanskje spesielt for foreldre i tilfeller der det er pålagt hjelpetiltak i hjemmet, men sett fra perspektivet til barnets bosituasjon, regner vi botiltak som mer inngripende.

Plasseringen av botiltak langs en dimensjon fra svært inngripende til lite inngripende, gir imidlertid et forenklet bilde. Det skyldes at ulike typer bofellesskap utviser stor variasjon hva gjelder tjenestetilbudet fra barnevernet. Nederste del av Figur 2-4 illustrerer derfor hvordan ulike botiltak kan sies å gjenspeile enkelte egenskaper ved institusjon, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet.

Figur 2-4: Botiltakenes plass i tiltaksapparatet



Illustrasjon: Oslo Economics

Bofellesskap er et botiltak der barn/unge voksne bor sammen i et kompleks, som kan inkludere fellesarealer og døgnoppfølging fra barnevernet. Bofellesskap av denne typen kan sies å nærme seg oppfølgingen og bemanningen i en barnevernsinstitusjon. Se nærmere

beskrivelser av variasjonen i botiltak i kapittel 3.1. Slike bofellesskap er imidlertid fortsatt frivillig og krever samtykke. Graden av oppfølging og tjenester fra barnevernet i bofellesskap kan også variere betydelig. Hovedpoenget er at denne typen botiltak

har enkelte egenskaper som kan la seg sammenligne med et institusjonsopphold.

Til sammenligning finnes det også botiltak i sokkelleilighet hos en vertsfamilie. Denne typen botiltak er det mer nærliggende å sammenligne med et fosterhjem, og er noe annerledes enn et bofellesskap. Barnet/den unge voksne bor hos en privat familie med en viss grad av praktisk oppfølging fra familien. Tilbudet kan likevel ikke omtales som en fosterfamilie, se også her nærmere beskrivelser i kapittel 3.1.

I den andre enden av skalaen er hybel med varierende grad av oppfølging. I slike botiltak vil barnet/den unge voksne ha en stor grad av selvstendighet, og barnevernet vil normalt følge opp barnet/den unge voksne i noe mindre grad. Dette har fellestrekk med barnevernets oppfølging ved hjelpetiltak i hjemmet, men der forskjellen er at barnet ikke bor med familien i botiltaket.

Felles for alle typer botiltak er at det ikke stilles særskilte krav til kvalitet, godkjenning eller stedlig tilsyn i botiltakene for barn og unge, unntatt generelle bestemmelser om for eksempel forsvarlighet, medvirkning, barnets beste, politiattest for ansatte og internkontroll. Det kan i prinsippet føres tilsyn med botiltak av fylkesmannen på samme måte som med andre frivillige hjelpetiltak i hjemmet. Dette innebærer

at kommuner har stor grad av fleksibilitet i utformingen av kommunale botiltak. Lovreguleringen er således den samme for et bofellesskap med døgnbemanning og privat leid hybel med besøk fra en miljøterapeut en gang i uken. Denne fleksibiliteten kan benyttes til å utforme et tiltak som barnevernet mener er det faglig beste alternativet. Vi beskriver variasjonen i botiltak i større dybde i neste kapittel.

På tross av at botiltak kan gjenspeile flere av egenskapene til andre barnevernstiltak i og utenfor hjemmet, er det ikke tillatt å bruke botiltak i alle tilfeller der andre barnevernstiltak kan brukes. Dersom omsorgssituasjonen i hjemmet er såpass alvorlig at vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt, er det ikke tillatt å bruke botiltak i stedet for fosterhjem eller institusjon. Vurderinger av omsorgssituasjonen vil innebære bruk av skjønn, som gjør det mulig å argumentere for både hjelpetiltak og plasseringstiltak i ett og samme tilfelle. Dermed kan det finnes gråsoner hvor lovverket åpner for hjelpetiltak og plasseringstiltak i saker med relativt alvorlige former for omsorgssvikt, hvor sistnevnte ikke tillater bruk av botiltak. Bruk av botiltak i slike saker kan tolkes som brudd på § 4-4, avhengig av den faglige vurderingen i hver sak. Omtale av kommunenes håndtering av slike tilfeller og de faglige vurderingene knyttet til beslutninger om kommunale botiltak vil belyse betydningen av dette spørsmålet.

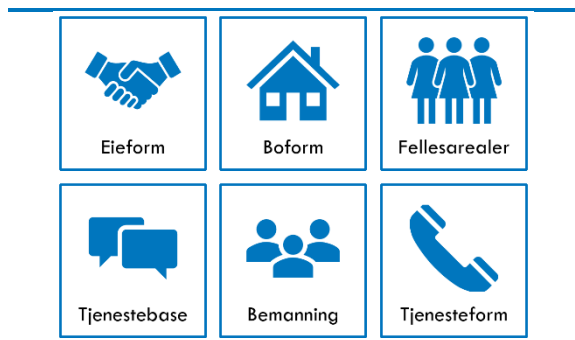
3. Organisering og innhold i botiltak

Botiltakene benyttet av det kommunale barnevernet varierer langs flere dimensjoner, både når det gjelder innretningen og oppfølgingen i tiltak. Leid hybel med oppfølging er det mest utbredte i barneverntjenestene, ettersom flesteparten av botiltak benyttes for unge voksne i ettervern. Oppfølging og bemanning ved botiltak bygges opp rundt barnevernets vurdering av den enkeltes behov. Noen barneverntjenester rapporterer om at de stiller spesifikke krav til botiltakene, men det er stor variasjon i interne kontrollrutiner av botiltak blant kommunene.

3.1 Variasjon blant ulike typer botiltak

Botiltakene benyttet av det kommunale barnevernet varierer langs flere dimensjoner. Vi skisserer nedenfor noen av de viktigste variasjonene som har fremkommet i våre intervjuer blant åtte ulike botiltak.

Figur 3-1: Faktorer som skiller ulike botiltak



Eieform

I prinsippet kan vi skille mellom tre eieformer; privat, eksempelvis i form av en stiftelse, privat kollektivt eie, organisasjon og kommunalt botiltak. Det er ingen systematisk forskjell i bolig- og tjenesteorganisering avhengig av eieform. Barnevernet står som kjøper av private plasser.

Boform

Dette varierer fra tette bofellesskapsløsninger til hybelboliger leid inn på det private markedet. Noen relevante hovedformer er:

- Bofellesskap, der ungdommene har egne rom, men hvor disse er samlokalisert i tilknytning til et fellesareal.
- Bofellesskap, der ungdommene har egne hybler med toalett og kjøkkenkrok, samlokalisert, men med egne innganger og uten tilknytning til et fellesareal.
- Hybler lokalisert i samme nærområde, med egne bad, kjøkken og inngang, men der boligene ligger med en viss geografisk avstand til hverandre, eventuelt tilknyttet en vertsfamilie.
- Frittliggende hybler, leid inn på det private boligmarkedet, der disse kan ligge fordelt i hele kommunen. Eget bad, kjøkken og inngang.

Hvilke boformer som passer hvilke ungdommer, vil variere. Her gjør ansvarlige ved botiltakene individuelle vurderinger i den hensikt å få mest mulig velfungerende bofellesskap. Jo tettere ungdom bor sammen, jo viktigere er det å tenke på beboersammensetning.

Fellesarealer

Dette er mest relevant for de samlokaliserte rommene/hyblene. Fellesarealer legger opp til en møteplass for ungdommene som bor på tiltaket. Argumenter for slike fellesareal er at det bidrar til å skape samhold, uformell kontakt, normalisering og tilrettelegge for en hverdag med felles matlaging for de som ønsker. Enkelte av botiltakene vi har intervjuet ønsker ikke fellesareal, da de vil unngå for mye sosial omgang beboerne imellom. Dette kan blant annet være for å dempe konfliktnivået. Også botiltak med frittliggende hybler kan ha et fellesareal i form av en base, der ungdommene etter eget ønske kan treffe andre, prate, lage mat eller bare møte en voksenperson.

Tjenestebase

Dette er også relevant uavhengig av boform. Forekomsten av en base innebærer at ungdommene til enhver tid har et sted å henvende seg til, om de har spørsmål, vansker eller har behov for å treffe en voksenperson. Dette kan også bidra til å skape en felles møteplass.

Bemanning

Bemanningen varierer, både mellom botiltakene, mellom personene i botiltaket og over tid for den

enkelte beboer. Jo mer selvstendig beboeren er, desto mindre blir behovet for tett oppfølging.

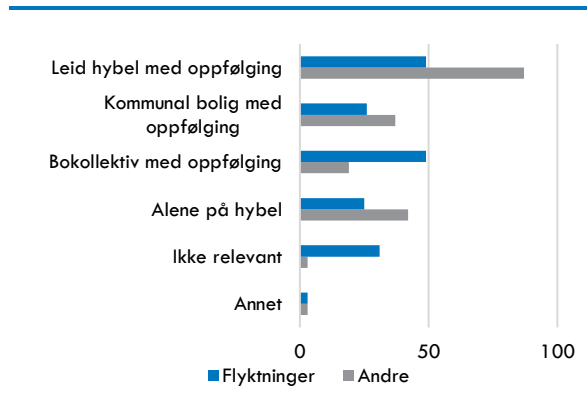
Tjenesteform

I bofellesskapene er det som regel tjenestetilgang fra 07.00 til 17.00 om ettermiddagen, og kveldstilgang som er noe lavere bemannet frem til klokken 23.00. De aller fleste har tilgang til tjenester også nattetid, men da per telefon. Hyblene baserer seg på ambulerende tjenester.

3.1.1 Vanligst brukte botiltak

I sin studie fra 2018 fant Lidén et al. at leid hybel med oppfølging var mest utbredt i barneverntjenestene, for gruppen som ikke har flyktningbakgrunn (se Figur 3-2). Dermed følger kategorien «alene på hybel». Det er interessant å merke seg fra studien at mens bokollektiv med oppfølging brukes relativt ofte for barn og unge med flyktningbakgrunn, benyttes dette i mindre grad for personer med annen bakgrunn. Dette bygger også opp under et spørsmål om hvilke grupper de ulike botiltakene er mest egnet for.

Figur 3-2: Hva slags botiltak brukes / har vært brukt i din barneverntjeneste?



Kilde: Lidén et al. (2018). Svarfordeling i prosent, flere svar mulig.

3.2 Oppfølging

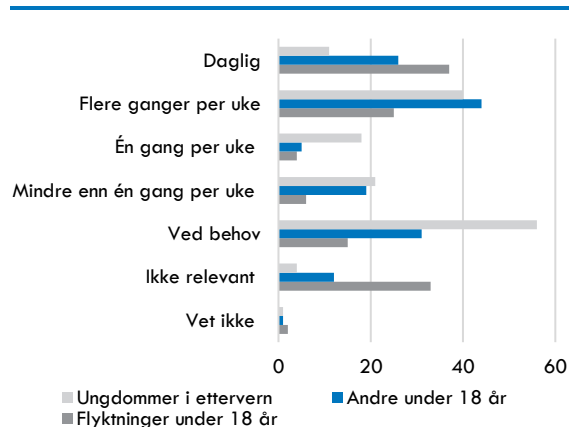
Det er stor variasjon i oppfølging i botiltak, både for type botiltak og for de ulike målgruppene, samt når det kommer til hvem som står for oppfølgingen. For ungdommer som bor i egen bolig med oppfølging, er graden av oppfølging basert på en individuell vurdering. Noen barn har daglige/ukentlige behov, mens andre i hovedsak kun trenger hjelp til økonomisk oppfølging. I utgangspunktet skal hvert barn ha en saksbehandler i barnevernet som de kan kontakte ved behov. Imidlertid finner Lidén et al. (2018) at opptil 30 prosent av kommunene ikke oppgir kontakt med saksbehandler som en del av ungdommens oppfølging. Videre er det varierende hvorvidt kommunene har en kvelds-/døgnbemannet telefon de unge kan ringe til for spørsmål og hjelp i hverdagen.

Også i bofellesskap er grad av oppfølging varierende. Noen bofellesskap er døgnbemannet, mens andre kun er bemannet på visse tidspunkter eller ved behov. Barneverntjenesten og botiltakene forsøker å sette sammen gode bofellesskap der det både kan være en del felles aktiviteter og måltider, samtidig som det er fokus på selvstendighet og trening på å bo alene.

Når det kommer til enslige mindreårige flyktninger, har enkelte kommuner valgt å la andre enheter enn barneverntjenesten ha ansvaret for oppfølgingen av disse. Også for denne gruppen vil grad av oppfølging være behovsbasert. Det er gjerne avtagende grad av oppfølging etter hvert som flyktningene blir eldre og eventuelt flytter fra bofellesskap til egen bolig.

Figur 3-3 viser at det er de eldste, altså de som er i ettervern, som får minst omfattende oppfølging (Lidén, et al., 2018). Det kan også se ut som om flyktninger under 18 år i gjennomsnitt får noe tettere oppfølging enn andre personer under 18 år. Denne gruppen får i størst grad daglig oppfølging. Lidén, et al. (2018) trekker frem at en mulig årsak til dette var at den statlige refusjonsordningen for bosetting av unge flyktninger ga kommunene økonomisk grunnlag for tettere oppfølging av gruppen. Utgiftene til de andre ungdommene skulle til sammenligning dekkes innenfor kommunens ordinære ramme. Denne refusjonsordningen er nå avviklet.

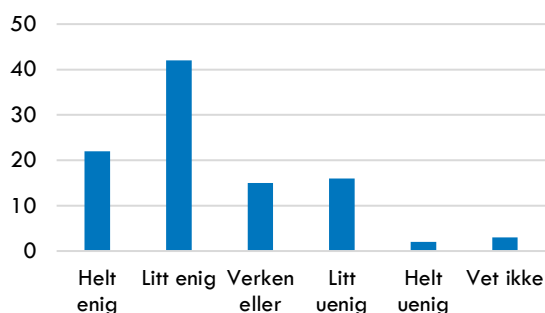
Figur 3-3: Hvor mye oppfølging får ungdommen mens han/hun bor i tiltaket?



Kilde: Lidén et al. (2018). Svarfordeling i prosent, flere svar mulig.

På spørsmål om hvorvidt ungdommer med botiltak får tilstrekkelig oppfølging, svarer i overkant av 20 prosent av barneverntjenester at de er helt enige, se Figur 3-4. Mer enn 40 prosent er litt enige, mens 15 prosent svarer verken eller. Videre er snaut 20 prosent litt eller helt uenige. Dette tyder på at de fleste mener at oppfølgingen er akseptabel, mens 20 prosent mener at oppfølgingen er utilstrekkelig.

Figur 3-4: Vil du si deg enig eller uenig i at ungdommene får tilstrekkelig oppfølging når de bruker denne typen botiltak? (*)

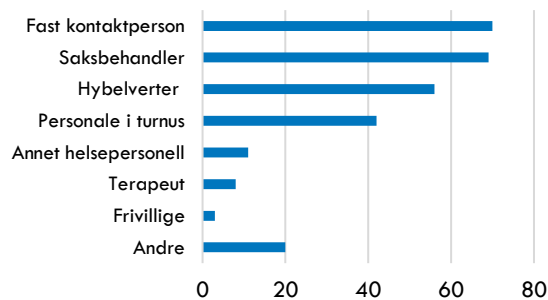


Kilde: Lidén et al. (2018) Svarfordeling i prosent. (*) Med «denne typen botiltak» menes kommunale botiltak brukt i barnevernet.

Det er hovedsakelig to grupper som følger opp ungdommene; saksbehandlere i barnevernet og personale knyttet til det enkelte tiltaket, se Figur 3-5. Saksbehandleren har ansvar for å utforme og følge opp den individuelle planen som skal utarbeides for ungdommen. Dermed vil saksbehandleren være en viktig kontakt og kontrollinstans utenfor botiltaket, som kan fange opp ungdommens livssituasjon, (endrede) behov, eventuelle konflikter og behov for medvirkning. Som nevnt skal barn i barnevernet kunne kontakte saksbehandleren sin ved behov. Funksjonen kan til dels dekkes av en fast kontaktperson, men likevel er det saksbehandleren som har myndighet og forpliktelse til å gjøre formelle vedtak som endrer oppfølgingen av ungdommen.

Personale tilknyttet det enkelte tiltaket, personale i turnus eller hybelverter kan fungere som faste kontaktpersoner for beboerne. Oppfølging av denne typen følger naturlig av det å bo i et botiltak. Mange ungdommer har imidlertid spesiell tjenesteoppfølging under eksempelvis barne- og ungdomspsykiatrien eller voksenpsykiatrien. Dette vedtaket er fattet av aktuell instans og botiltaket har ikke noe ansvar for dette, utover at de følger opp at ungdommene møter til avtaler. I den grad ungdommene utvikler et tillitsbasert forhold til enkelte ansatte ved det aktuelle botiltaket, vil vedkommende imidlertid kunne være en samtalepartner rundt opplevelser og spørsmål de måtte ha om den oppfølging de er under av andre instanser, eller livet generelt. Mange av våre informanter på de ulike botiltakene forteller om gode og fortrolige samtaler med ungdommer rundt det som opptar dem.

Figur 3-5: Hva slags type oppfølging får ungdommen som bruker denne typen botiltak? (*)



Kilde: Lidén et al. (2018) Svarfordeling i prosent, flere svar mulig. (*) Med «denne typen botiltak» menes kommunale botiltak brukt i barnevernet.

I tillegg til saksbehandler i barnevernet og personale tilknyttet det enkelte botiltaket, oppgir enkelte barneverntjenester at andre kontaktpersoner, for eksempel utekontakter eller personale fra psykisk helsetjenester også driver oppfølging av ungdommen i botiltaket.

Lidén et al. (2018) finner også at del barneverntjenester benytter seg av vertsfamilier. Dette er familier som får betalt for å ha en viss oppfølging av en ungdom som bor i hybel eller leilighet tilknyttet eget hjem. I disse familiene er det ikke-profesjonelle personer som ivaretar en viktig del av oppfølgingen.

Fra intervjuene vi har gjort med barneverntjenesten kommer det frem at det i enkelte kommuner benyttes støttefamilie. Støttefamilien bor ikke sammen med ungdommen, men følger opp den unge ved å for eksempel invitere på søndagsmiddag. Dette være en onkel/tante, eldre søsken, lærer eller andre personer i den unges nettverk. Støttefamilien kan også fungere som en kontakt de unge kan ringe om hverdagslige utfordringer. Noen barn fortsetter å holde kontakten med fosterfamilien sin, og kan bruke den på samme måte som en støttefamilie når de flytter til egen bolig.

3.3 Bemanning

Bemannings situasjonen per ungdom på selve botiltaket bygges opp basert på de behov ungdommen har på innflyttingstidspunktet. Bemanningen kan justeres underveis i oppholdet og ettersom ungdom og personale blir bedre kjent med hverandre. Vanligvis er behovet for oppfølging størst ved innflytting, før det avtar over tid. Eventuell øvrig oppfølging fra det psykososiale hjelpeapparatet skjer parallelt, og uavhengig av den bemanning som gis i botiltaket. Det foreligger vanligvis, ifølge våre informanter i botiltakene, ingen behovsvurdering som berammer bemanning fra botiltakets side før innflytting.

I flere av de kommunale tiltakene får hver ungdom oppfølging tilsvarende en 20 prosent stilling. Denne utvides gjerne i begynnelsen og reduseres mot slutten av oppholdet, i takt med økt selvstendighet. Et av de private tiltakene vi så på, lagde en plan for den enkelte ungdom, basert på timetall. Her beregner de et høyt antall timer ved begynnelsen av boforholdet, så reduseres dette etter hvert. På det aktuelle botiltaket varierer antall timer per beboer med mellom 20 til 90 timer i måneden. Som en informant på et av botiltakene uttrykker det:

«Noen krever mye, andre lite. Noen må du oppsøke hver morgen, vekke de, sørge for at de kommer seg på skolen, kjøre de til skolen, mens andre klarer alt dette selv, og har mer behov for noen å prate med.»

Ansatt på botiltak

Et annet botiltak, med stor kapasitet, forteller at de har 27 årsverk totalt. Dette fordeles på beboerne etter behov.

En annen variant av plan for den enkelte, kan utarbeides for de som ikke klarer å opprettholde et dagtilbud. Det vanligste er at de unge har skole eller arbeid som dagtilbud. Noen botiltak har som krav at ungdommen skal ha et eller annet dagtilbud de går til for å få bo i botiltaket. For de som av ulike grunner ikke klarer eller ønsker dette, kan man lage en handlingsplan som brukes som en slags arbeidsplan for å sørge for at den enkelte aktiveres i noen grad. I dette hører også en meningsfylt fritid, med organiserte aktiviteter om det er interesse eller behov for det. Da følger også personalet opp med kjøring og henting.

Omfanget av og innholdet i oppfølgingen av den enkelte avhenger også av hvilke andre ressurspersoner den enkelte har å spille på. Der det er foreldre som kan bidra, venner, onkler eller tanter, øvrig familie, kan oppfølgingsbehovet endres, som regel justeres ned.

Sentralt i arbeidet står det å skape trygge rammer for den enkelte ungdommen, slik at de kan finne ro og motivasjon til å følge opp skole eller arbeid. De aller fleste av botiltakene vi snakket med, hadde som forventning at den enkelte ungdom hadde aktiviteter som skulle følges opp på dagtid. Dette er vanligvis skole eller arbeid. I den grad den enkelte ikke hadde denne formen for aktiviteter, skulle ungdommene være knyttet til annen oppfølging, som eksempelvis samtaler med psykolog eller annet. Botiltakene har ingen forpliktelse til å følge opp den enkelte utover de

vilkårene som fremkommer av barnevernlovens § 4-4 annet ledd, som omfatter forsvarlighet, medvirkning, barnets beste og samtykke.

De kommunale botiltakene er i prinsippet ikke behandlende. Ungdommene har imidlertid ulike behov, og for noen står også tilvenning til stadig større grad av selvstendighet og selvhjelp sentralt. Dette handler om hjelp til selvhjelp, der den enkelte læres opp til eller motiveres til å i stadig større grad å ta ansvar for egen utdanning, økonomi, helse og ernæring samt ha en meningsfylt fritid med aktiviteter. Skal vi tro våre informanter er mange unges kunnskaper innenfor disse områdene begrenset. De ansvarlige på botiltakene lar derfor dette bli en del av den daglige kontakten, der det er behov for dette.

3.4 Kompetanse

Kompetansen i botiltakene speiler oppgavene, med en betydelig vekt på det sosialfaglige, til barneverns- pedagoger, sosionomer og miljøterapeuter. Barneverntjenestene rapporterer i intervjuer at de i hovedsak ansetter personer med treårig utdanning som personell i botiltakene. Ettersom oppfølgingen varierer med tiltaket, er det også ulikt hva de ansatte bidrar med og hva de har behov for av kompetanse. Det vanligste er at de ansatte har bakgrunn som miljøterapeut, barnevernspedagog, vernepleier eller sosionom. Et av de private botiltakene har også sykepleier og psykisk helsearbeider.

I botiltak spesielt rettet mot enslige mindreårige virker kommunene i tillegg å være opptatt av språklig og kulturell bakgrunn i rekrutteringen av ansatte. Under flyktningstrømmen i 2015 måtte kommunene bygge opp et tilbud raskt, og enkelte kommuner vi har snakket med påpekte at det var viktigere å få på plass et tilbud med personer som snakket samme språk som ungdommene enn at de hadde relevant fagbakgrunn.

I den grad kommunene driver kompetanseutvikling for sine ansatte, har vi inntrykk av at dette ikke gjøres spesifikt for de ansatte i botiltakene, men heller som generell kompetanseheving i barnevernet.

3.5 Medvirkning

Å legge til rette for ungdommens medvirkning er en viktig del av utforming av botiltak. Å gi mulighet til medvirkning er både en viktig verdi i seg selv, i tillegg til at retten til medvirkning er nedfelt i barnevernloven.

Blant barneverntjenestene vi har snakket med, oppgir samtlige at de unge får være med på å utvikle tiltaket sitt, og at det aldri lages en tiltaksplan uten at den unge godkjenner den. Ungdommene involveres i stor

grad, og barnevernet opplever at det gir bedre resultater. Videre har flere kommuner rutiner for medvirkning også etter at tiltak er igangsatt, blant annet ved å invitere til evalueringsmøter og lignende. Det er imidlertid varierende hvorvidt de unge deltar på disse møtene.

I undersøkelsen til Lidén et al. (2018) svarer 88 prosent av barneverntjenestene at de alltid spør ungdommen om deres mening før det avgjøres hva slags botiltak som skal benyttes. Blant de øvrige er det 9 prosent som gjør det noen ganger, mens kun 3 prosent gjør det sjelden eller aldri. Ungdommene skal kunne medvirke også i den tiden de bor i et botiltak. I undersøkelsen til Lidén et al. (2018) oppgir 80 prosent av barneverntjenestene at de har rutiner for medvirkning i avgjørelser om botiltak under oppholdet. De som svarer at de ikke har det eller ikke vet om de har det, fikk et åpent spørsmål om hvordan de forholder seg til medvirkning når de ikke har rutiner for det, og alle som har svart, sier at de likevel arbeider med å sikre dette.

3.6 Interne kontrollrutiner

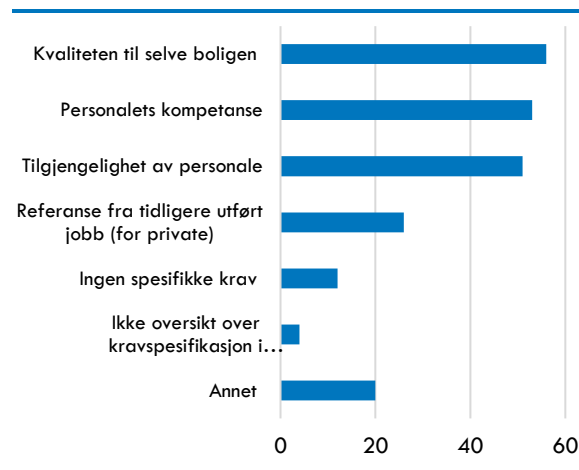
På tross av utbredt bruk av botiltak, er tiltakene kun regulert gjennom generelle bestemmelser i barnevernloven, som beskrevet i kapittel 2. Dette innebærer at det ikke stilles spesifikke krav til botiltakene, for eksempel til boligkvalitet, bemanning, kompetanse eller medvirkning i botiltakene, gjennom lovverket. Det gjennomføres heller ikke tilsyn med botiltakene, dette på tross av at noen typer botiltak har enkelte likhetstrekk med institusjonstilbud (jf. kapittel 2.4), for eksempel i type boform og oppfølging. Institusjoner er på sin side strengt regulert og har jevnlig tilsyn av Fylkesmannen. Dette åpner i utgangspunktet for at botiltak kan være av svært ulik kvalitet ulike steder i landet.

Enkelte barneverntjenester rapporterer om at de stiller spesifikke krav til botiltakene. Det fremstår som særlig vanlig å stille krav til kompetanse hos de ansatte, for eksempel at de har treårig utdanning som miljøterapeut eller barnevernspedagog. Når det gjelder

boligkvalitet i boliger som leies på det private markedet, er vårt inntrykk at dette sikres gjennom at barnevernet selv finner en egnet bolig i den enkelte sak.

Funn i intervjuer i dette prosjektet samsvarer med funn fra Lidén et al. (2018), som finner at i 56 prosent av kommunene stiller barnevernet krav til kvaliteten på selve boligen, se Figur 3-6. Dette er det vanligste kravet som stilles, men stilles som nevnt av bare noe over halvparten av respondentene. Videre stiller rundt halvparten krav til personalets kompetanse, og omtrent like mange stiller krav til personalets tilgjengelighet. Tolv prosent av barneverntjenestene i studien oppgir at det ikke stilles noen spesifikke krav i forbindelse med botiltak overhodet.

Figur 3-6: Hvilke krav setter barnevernet til kvalitet ved botilbudene?



Kilde: Lidén et al. (2018). Svarfordeling i prosent, flere svar mulig.

Fleire barneverntjenester trekker frem at de gjerne skulle hatt retningslinjer for hvilken kvalitet botiltak skal holde. De ønsker gjerne at slike retningslinjer kommer fra staten, og at de inneholder minimumskrav til for eksempel bolig og oppfølging. Samtidig ønsker barnevernet å beholde den fleksibiliteten de opplever å ha i forbindelse med botiltak. Dette diskuteres videre i kapittel 6.1.

4. Kommunenes vurderinger ved bruk av kommunale botiltak

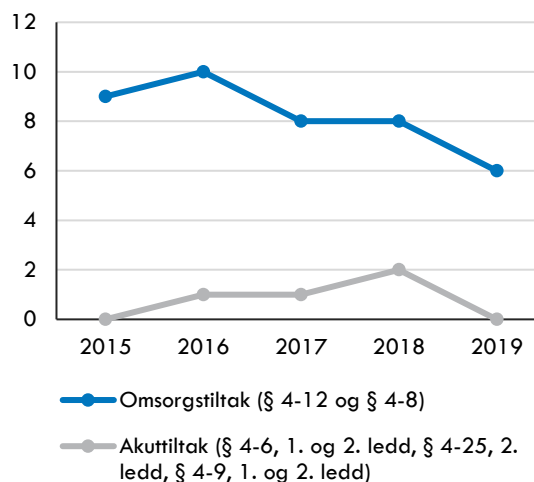
Proessen frem til beslutning om å benytte botiltak består i hovedsak av barnevernfaglige, økonomiske og kapasitetsmessige vurderinger, og vurderes fra sak til sak. Barnevernsfaglige vurderinger er drivende for beslutningen om bruk av botiltak, men ledig kapasitet er også en avgjørende faktor. Frivillige kommunale botiltak er imidlertid en helt sentral del av, og langt på vei en forutsetning for at barnevernet kan ha et effektivt ettervern.

4.1 Proessen frem til beslutning om botiltak

Barneverntjenestene gjør individuelle vurderinger og bygger opp egne tiltakspakker rundt hvert enkelt barn/unge voksen. Behovene og vurderingene kan variere fra sak til sak. Fra intervjuene fremkommer det også i stor grad en felles forståelse av lovverket for botiltak; at botiltak er et frivillig hjelpetiltak, krever samtykke og er midlertidig. Dette leser vi også ut av Figur 4-1, som viser at det er et lite antall barn og unge som har fått botiltak som et omsorgs- eller akuttiltak. Dette antyder at de færreste barneverntjenester anser kommunale botiltak som lovmessige tiltak ved omsorgsovertakelse. Dette underbygger også inntrykket fra intervjuene, at barnevernet har en forståelse av kommunale botiltak som frivillige hjelpetiltak.

Vårt inntrykk er at barnevernet har en generell forståelse av lovregulering av kommunale botiltak som et midlertidig, frivillig hjelpetiltak som krever samtykke fra barn og foreldre for barn under 18 år, og som krever samtykke av den unge voksne i en ettervernsituasjon. Disse betingelsene setter de ytre begrensningene for bruken av botiltak. Det gjøres imidlertid i liten grad en ytterligere juridisk vurdering per sak etter det vi forstår. Lovreguleringen oppfattes derfor som å gi visse rammevilkår. Beslutningsprosessen vil innenfor disse rammevilkårene, istedenfor omhandle barnevernfaglige, økonomiske og kapasitetsmessige vurderinger.

Figur 4-1: Barn og unge under 18 år med bolig med oppfølging, plassert som omsorgs- eller akuttiltak, per 31.12

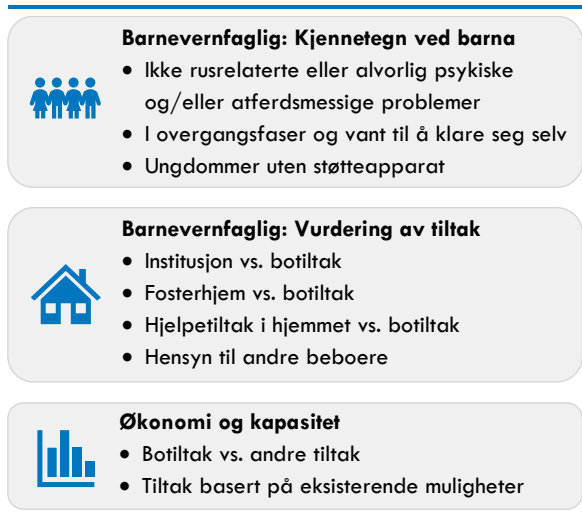


Kilde: SSB (2020), Tabell 12845: Barn 0-22 år med plasseringstiltak, etter alder, plasseringstiltak, lovheimel, statistikkvariabel og år. Merk: tabellen inneholder også atferdstiltak etter § 4-24 og § 4-26. Ingen har mottatt bolig med oppfølging etter slike vedtak i tidsperioden.

Dette åpner i prinsippet opp for at botiltak i enkelte tilfeller brukes feil. Vi har likevel ikke inntrykk fra intervjuene av at barnevernet i kommunene benytter kommunale botiltak ved frivillig plassering utenfor hjemmet, altså i situasjoner der loven ikke tillater botiltak. De fleste typiske eksempler på bruk av botiltak er knyttet til situasjoner med for eksempel et høyt konfliktnivå, bekymring for barnets/ungdommens sosialisering, midlertidig kriser eller en svekket omsorgssituasjon, men der omsorgsovertakelse vurderes som et uforholdsmessig tiltak. Dette er likevel en potensiell gråsoner, der de barnevernsfaglige vurderingene kan variere mellom barnevernet i ulike kommuner. Dette lar seg ikke vurdere uten tilgang til en stor mengde saksopplysninger, og sannsynligvis personsensitiv informasjon. Det vi imidlertid kan stadfeste er at det etter vår oppfatning er en felles forståelse av rammevilkårene for adgang til bruk av kommunale botiltak fra et juridisk perspektiv, på tvers av kommunene.

Figur 4-2 oppsummerer hovedtrekkene ved beslutningene knyttet til barnevernfaglige, økonomiske og kapasitetsmessige forhold. De barnevernfaglige vurderingene bygger i særlig grad på brukerens behovssituasjon, vurdert opp mot ulike tilgjengelige tiltak.

Figur 4-2: Beslutninger om botiltak



4.1.1 Barnevernfaglig: Kjennetegn ved saker der botiltak vurderes

Gruppen av ungdom som søkes inn i de frivillige kommunale botiltakene er svært mangfoldig, men felles for ungdommene er at de har en utfordrende hjemmesituasjon som ungdommene bør skjermes fra. Typiske eksempler er ungdom som opplever en akutt krise i hjemmesituasjonen, for eksempel i forbindelse med død eller alvorlig sykdom, og mangler et støtteapparat i sitt sosiale nettverk. Andre vanlige eksempler er at det er et høyt konfliktnivå med én eller begge foreldre, eller at ungdommen sliter sosialt og isolerer seg. Det kan også være at det er fosterhjemsrelasjoner som ikke fungerer så godt eller at ungdom har hatt en stigende mestrings i et institusjonstilbud og er klar for et friere og mer normalisert botilbud. I tillegg kan det være at foreldre eller foresatte har noe svekket omsorgsevne, for eksempel knyttet til egne utfordringer med rus, psykiatri og/eller annet.

Vi forstår barnevernet i kommunene dit hen at dersom det er snakk om en svekket omsorgssituasjon eller omsorgsevne fra foreldre/foresatte, så tilbys ikke botiltak dersom omsorgssituasjonen tilstrekkelig svekket til at omsorgsovertakelse vurderes som barnevernfaglig hensiktsmessig. Dette vil avhenge av konkrete skjønsmessige vurderinger fra sak til sak, og det er ikke mulig for oss å etterprøve disse vurderingene. Dette er imidlertid vår oppfattelse av hva barnevernet i kommunene uttrykker.

Botiltakene har begrenset kapasitet til å følge opp hver enkelt beboer, og har heller ingen behandlende funksjon. Dette innebærer at botiltakene ikke er egnet for unge med et aktivt rusmisbruk eller med alvorlige psykiske vansker, også fordi det ifølge rettighetsforskriften for institusjon, ikke er anledning til å bruke tvang overfor barn og ungdom med frivillige

hjelpetiltak. Samtlige botiltak svarer da også at disse gruppene ikke bor på botiltak. Dette har sammenheng med at alvorlige psykiske og/eller atferdsmessige utfordringer, samt rusmisbruk, blant beboerne i et botiltak for ungdom kan bidra til uro og utrygghet blant de andre beboerne. *Rusmisbruk* må imidlertid her skilles fra *rusbruk*, hvilket kan forekomme i noen grad hos flere beboere i likhet med hos de fleste andre ungdommer, og som botiltakene håndterer. Hvilken type rusbruk vil imidlertid ha betydning, der mildere og lovlige rusmidler, og/eller sjelden bruk, ikke vurderes som grunnlag for å ekskludere et barn/ungdom fra å benytte et botiltak.

Siden botilbudene kombinerer begrenset oppfølging og stor grad av frihet, forutsetter dette også at ungdommene har et visst nivå av egenmestring og selvstendighet. Botiltakene legger derfor opp til at de fleste ungdommene er i stand til å følge opp og utøve dagaktiviteter som skole eller arbeid på normale vilkår. Botiltak brukes derfor ikke nødvendigvis for spesielt ressurssvake barn/ungdommer, men der ressursene rundt barnet/ungdommen er svekket.

Samlet sett er kjennetegn ved målgruppen for botiltak at det er utfordringer i hjemmet, men ikke tilstrekkelig omsorgsutfordringer til at omsorgsovertakelse fremstår barnevernfaglig forsvarlig. Normalt har barnet/ungdommen et visst nivå av egenmestring og selvstendighet. Barnet/ungdommen har imidlertid ikke alvorlige psykiske og/eller atferdsmessige utfordringer, og heller ikke rusproblemer, der dette krever et mer omfattende behandlingstilbud. Langs disse dimensjonene kan det imidlertid oppstå gråsoner og nyanser.

For å synliggjøre målgruppene for ulike typer botiltak bedre, oppsummerer vi noen overordnede kjennetegn ved målgruppene for bofellesskap, vertsfamilie og botiltak i hybel, selv om det her kan være glidende overganger:

- **Bofellesskap**
 - Mindre alvorlige atferds- og psykiske utfordringer. I noen tilfeller kan det være en lettere rusbruk, men ikke bruk av ulovlige og tunge rusmidler.
 - Ungdom som har sosialiseringstvanger og behov for å utvikle sosiale relasjoner.
 - Mindre grad av selvstendighet og boevne
 - Tettere oppfølgingsbehov fra barnevernet i kommunen, men ikke behov for et omfattende behandlingstilbud utover det som tilbys i kommunale tjenester.
 - Har et potensial for et aktivt dagligliv i form av skole eller annen utdanning ved oppfølging.

- **Vertsfamilie:**
 - Større grad av selvstendighet og boevne, men mangler et solid nettverk i form av familie og venner som er aktivt deltagende i barnets liv.
 - Har et aktivt dagligliv i form av skole eller annen utdanning.
 - Mindre oppfølgingsbehov fra barnevernet i kommunen.
- **Hybeltiltak:**
 - Stor grad av selvstendighet og boevne, og har et nettverk i form av familie og venner som er deltagende i barnets liv.
 - Har nettverk i form av familie og venner som er aktivt deltagende i barnets liv.
 - Har et aktivt dagligliv i form av skole eller annen utdanning.
 - Lite oppfølgingsbehov fra barnevernet i kommunen.

Botiltak vs. tiltak i hjemmet

Når det gjelder om barnevernet bruker hjelpetiltak i hjemmet eller botiltak, virker dette å være en avveining barnevernet i mindre grad står mellom enn når det gjelder botiltak eller institusjon/fosterhjem. I tilfellene der botiltak er aktuelt, er det gjerne hjemmesituasjonen som skaper et behov for å flytte ut, og egenskaper ved barnet/ungdommen som gjør at barnevernet, i samråd med barnet/ungdommen og foreldre, mener det er best å etablere seg i en annen egnet bolig.

Typetilfelle: Jente på 17 år går på skole og bor hjemme med et ellers godt nettverk, men konfliktnivået med moren er høyt. Konfliktnivået skyldes ikke at moren mangler omsorgsevne, men noe har skåret seg i relasjonen mellom mor og datter. Barnevernet i kommunen tilbyr en hybel med oppfølging.

Typetilfelle: Far på 50 år har periodevis slitt med psykiske vansker og er inne i en dårlig periode. Datteren på 17 år har gjennom ungdommen inntatt en større omsorgsrolle for faren enn normalt, men er sliten av dette. Barnevernet i kommunen tilbyr et hybeltiltak til datteren i en periode. Faren og datteren har fortsatt en god relasjon, i tillegg har datteren en eldre søster som følger henne opp.

Dette er et «typisk» eksempel fra intervjuer, med kjennetegn satt sammen fra flere individuelle tilfeller

Botiltak vs. institusjon

Overordnet vurderer barnevernet i kommunene at botiltak kan være barnevernsfaglig forsvarlig og hensiktsmessig så lenge barnet/ungdommen ikke har alvorlige psykiske- og atferdsmessige utfordringer og/eller rusproblematikk. Dette innebærer at

barnet/ungdommen kan ha større eller mindre oppfølgingsbehov, men ikke er et omfattende behandlingsbehov. Botiltak vurderes også som spesielt hensiktsmessig dersom barnet/ungdommen har et godt nettverk av familie og venner, deltar i aktiviteter som skole/utdanning, slik at barnevernet kan trekke på ressurser i barnets nærmiljø.

I disse situasjonene kan frivillig bruk av institusjon vurderes som mindre hensiktsmessig. Typiske eksempler hvor kommunene ønsker å benytte botiltak fremfor institusjon er når barnet/ungdommen ikke har et omfattende behandlingsbehov utover det som kan dekkes av det kommunale tilbudet, institusjonsplassen er langt unna kommunen slik at man ikke kan benytte seg av ressurser i nærmiljøet til barnet, eller at man er bekymret for at et institusjonsmiljø kan utøve en negativ påvirkning eller føre til økt grad av isolasjon. Barnevernet i kommunene kan vurdere i slike tilfeller at det er barnevernsfaglig riktig med for eksempel et bofellesskap som har noen av de samme egenskapene som en institusjon, men som ikke bærer den samme risikoen som en institusjonsplass og samtidig gir et handlingsrom for å benytte ressursene i miljøet til barnet/ungdommen som er positivt.

Når frivillig plassering utenfor hjemmet ikke er mulig, kan botiltak øke handlingsrommet for at barneverns-tiltak tilpasses barnet/ungdommens konkrete livssituasjon og behov. Som oversikten over kjennetegn ved målgrupper for ulike botiltak viser, er det en del forskjeller mellom disse, men vi oppfatter det slik at vurderinger av botiltak eller institusjon, oftest er et valg mellom bofellesskap og institusjon. Handlingsrommet for å gjøre det som vurderes som det beste for barnet dermed også er begrenset av kapasitet/tilgjengelighet av de ulike typene botiltakene i en kommune. Samtidig vil barnevernet i kommuner, dersom de ikke bruker eller har tilgang til botiltak, potensielt stå overfor et valg der begge alternativer fremstår lite hensiktsmessig fra et barnevernsfaglig perspektiv.

Typetilfelle: Gutt på 17 år bruker mesteparten av tiden sin i kjelleren der han spiller dataspill, og skulker mye skole. Han har sosial angst og liten kontakt med omverdenen. Foreldrene til gutten kontakter barnevernet fordi de er bekymret for hans utvikling og etterspør hjelp. Barnevernet i kommunen tilbyr et bofellesskap, der gutten under trygge forhold kan lære å mestre sosiale relasjoner og få oppfølging til å fullføre videregående.

Dette er et «typisk» eksempel fra intervjuer, med kjennetegn satt sammen fra flere individuelle tilfeller

I kartleggingen av vurderinger om ulike frivillige tiltak, er vårt inntrykk gjennom intervjuer med flere

kommunale botiltak at disse i stor grad synes å bygge på en normaliseringslogikk. Disse normaliseringsprosessene finner i stor grad sted gjennom den daglige omsorgen for ungdommene, i form av dagligdagse hendelser som å bli vekket, måltider, fysisk kontakt, samtaler og oppdragelse. Dette bevisstgjør ungdommene, samtidig som det gir trygghet og stabilitet i tilværelsen, og etter hvert en opplevelse av egenmestring. Denne normaliseringen underbygges ved at ungdommene oppsøker dagligdagse aktiviteter, som normal skole og arbeid, samtidig som ungdommene er deltakere i sivilsamfunnet på linje med ungdom som bor i foreldrehjemmene (Vitus, 2013).

Typetilfelle: *Gutt på 16 er enebarn og bor med en enslig mor som har lange arbeidsdager, helseutfordringer og ikke klarer å følge opp barnet sitt. Gutten trekkes mot dårlige miljøer, sliter i økende grad psykisk og er lett påvirkelig, med fare for forverring. Barnevernet ser behov for tett oppfølging og bistand. Institusjonsopphold vil imidlertid sende gutten langt vekk fra moren som gutten er glad i, og det er en risiko for at et hardt miljø på institusjon kan forverre situasjonen. Barnevernet i kommunen tilbyr istedenfor et bofellesskap med stor grad av oppfølging, der de er kjent med beboersammensetningen og vet at gutten kan få tett og god oppfølging fra en voksenperson.*

Dette er et «typisk» eksempel fra intervjuer, med kjennetegn satt sammen fra flere individuelle tilfeller

Botiltakene kan også hevdes i stor grad å bygge på en eksplisitt nettverksmetodikk. Ved at tiltakene oftere er fysisk plassert i ungdommenes nærmiljø, kan de ansvarlige på botiltakene stimulere til kontakt med ungdommenes foreldre, slektninger eller venner og til relasjonsbygging som understøtter normaliseringsprosessene. Til sammenlikning hevder for eksempel Kathrine Vitus (2013) at institusjoner kan bygge på flere logikker. Hun viser til at institusjoner i tillegg til å arbeide ut fra en normaliseringslogikk og en nettverkslogikk, også arbeider ut fra en oppbevaringslogikk og en sorteringslogikk.

Når det gjelder oppbevaringslogikk, kan dette handle om ungdom som har en så vidt utagerende adferd at de av hensyn til seg selv eller samfunnet, bør gis en tettere oppfølging under kontrollerte former. Dette hjemles i barnevernloven § 4-24, hvor «et barn som har vist alvorlige atferdsvansker» som gjentatt kriminalitet og rusbruk «uten eget samtykke» eller samtykke fra den som har foreldreansvaret for barnet, plasseres i institusjon for «observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling». Behandlingen eller oppholdet kan forlenges utover minstetiden på inntil fire uker. I denne sammenhengen kan også

begrepet om «sorteringslogikk» fra Vitus (2013) være relevant i en institusjonell kontekst. Dette er ment å dekke den prosessen hvor vanskene til barn og ungdom avklares mens de er i institusjon. Her defineres barnas utfordringer, for deretter å vurderes og kategoriseres. Dette kan ha høy viktighet for å kunne gi barnet den mest tilpassede oppfølgingen senere.

Dette kan illustrere at forskjellen mellom kommunale botiltak og institusjon er at kommunale botiltak først og fremst bygger på en normaliserings- og nettverkslogikk i sitt arbeid.

Botiltak vs. fosterhjem

Barneverntjenestene virker å i liten grad etablere nye fosterhjemstiltak for barn over 15 år. Barneverntjenestene vi har vært i kontakt med oppgir at i den grad en situasjon oppstår for ungdom over 15 år, hvor det ikke lenger er til barnets beste å bli boende med foreldrene, benytter en gjerne kommunale botiltak om de er tilgjengelig, fremfor fosterhjem. Dette skyldes primært at mange ungdommer i denne aldersgruppen er i en løsrivelsesfase og ikke ønsker å knytte seg til en ny familie, i tillegg til at det kan være utfordrende å finne fosterfamilier til eldre barn. Det fremstår likevel som at det er barnet/ungdommens medvirkning som er styrende for valg av tiltak, og for disse er det kommunenes erfaring at kommunale botiltak er et godt alternativ.

Situasjonene hvor botiltakene fremstår som et godt alternativ fremfor fosterhjem, er særlig der det er unge med en viss grad av egenmestring, men som av ulike barnevernfaglige grunner vil ha utbytte av å komme over i en annen bosituasjon. Dette kan ofte handle om unge med lite tilstedeværende foreldre, der de unge kan ha hatt en omsorgsrolle overfor sine foreldre, heller enn motsatt. Et trekk som kommer frem i intervjuene med de ansvarlige ved botiltakene er at mange av de unge som bor der har befunnet seg i situasjoner der det er foreldrene som ikke fungerer fullgodt som omsorgspersoner, men der den mangelfulle omsorgsevnen likevel ikke vurderes som å være av en såpass alvorlighetsgrad at omsorgsovertakelse er riktig. Det finnes både eksempler der ungdommene tidligere har vært i kontakt med barnevernet, og eksempler der de ikke har det.

Typetilfelle: *Gutt på 16 år har foresatte som har utfordringer med egen psykisk helse og en noe overdrevet alkoholbruk i perioder. Barnevernet i kommunen vurderer at omsorgssituasjonen ikke er alvorlig nok til at det oppfylder vilkår for omsorgsovertakelse, men at det heller ikke er hensiktsmessig med hjelpetiltak i hjemmet. Gutten er ung, men selvstendig for alderen, og ønsker på ingen måte en fosterfamilie. Gutten tilbys en sokkelleilighet hos en vertsfamilie, som følger opp med praktiske gjøremål i dagliglivet, i tillegg til oppfølging fra barnevernet.*

Dette er et «typisk» eksempel fra intervjuer, med kjennetegn satt sammen fra flere individuelle tilfeller

Hensyn til andre beboere

Et annet viktig punkt i den barnevernfaglige vurderingen av botiltak er å ta hensyn til andre beboere i tilbudet. Barneverntjenestene vi har snakket med er opptatt av å sette sammen sunne og positive bofellesskap, og det er fokus på at beboere skal passe sammen. Enkelte barneverntjenester gjennomfører hyppige evalueringer av bofellesskapene, og dersom de ser at noe ikke fungerer, kan de iverksette alternative tiltak, som for eksempel flytting til hybel. Fra botiltakenes side svarer våre informanter imidlertid at det er svært sjelden beboere flytter uten at det skjer naturlig etter at ungdommene har fylt 18 år, og da som følge av at ungdommene er blitt selvstendige eller skal begynne på skole/arbeid. Ingen melder om ungdom som selv har ønsket å flytte grunnet mistrivsel. De aller fleste flytter ikke hjem til foreldrene etter endt botid.

Vi har videre vært i kontakt med en kommune som bruker botiltak både for ungdommer og voksne, som diskutert i kapittel 2.3.4. Å blande ungdom i ulike former for utfordringer eller kriser med voksne kan potensielt ha uheldige konsekvenser barnevernfaglig sett, særlig i de tilfellene de voksne sliter med rus- og/eller psykiske utfordringer. På den annen side kan botilbudet utformes slik at de ulike beboerne i mindre grad har kontakt med hverandre, alternativt kan konseptet basere seg på leie av private hybler spredt over et større område, med ambulerende tjenester, hvilket var tilfellet for det botiltaket vi intervjuet i denne studien.

4.1.2 Juridiske rammer for vurdering av botiltak versus andre tiltak

I henhold til retningslinjene om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4, skal hjelp primært gis i hjemmet, og bruk av tiltak utenfor hjemmet kun benyttes i de tilfellene hjelpetiltak i hjemmet av ulike grunner ikke kan avhjelpe problemene. I fravær av kommunale botiltak er plasseringstiltak alternativet som da kan benyttes. Kommunene som benytter botiltak kan derfor stå ovenfor situasjoner hvor

botiltakene, som defineres som hjelpetiltak, i praksis benyttes som erstatning for, eller for å unngå bruk av, plasseringstiltak. Basert på kommunenes beskrivelser utvider altså botiltak andelen tilfeller hvor hjelpetiltak kan benyttes, og i noen tilfeller i så stor grad at det er mulig å forsvare bruk av både hjelpetiltak (botiltak) og plasseringstiltak fra et barnevernfaglig ståsted.

Etter vår erfaring er det kommunenes forståelse at botiltakene kan brukes med hjemmel i §4-4. Vi har ikke sett noen problematisering av at man kan argumentere for at enkelte botiltak i praksis kan brukes som erstatning for plasseringstiltak, noe barnevernloven i utgangspunktet ikke gir rom for. Etter vår erfaring er det kommunenes barnevernfaglige vurderinger som styrer denne forståelsen, og kommunenes vurderinger av at det er botiltak som, når de anvendes, i størst grad sikrer barnas interesser.

Det ligger ikke innenfor denne rapportens mandat å gjøre en normativ vurdering av kommunenes rettslige forståelse. Det kan imidlertid påpekes at dersom anvendelsen av kommunale botiltak øker på en måte som gjør at tiltakene erstatter bruk av plasseringstiltak, innebærer dette at tiltakene rettet mot barna går fra å være regulert med hensyn til både innhold og tilsyn, til i større grad å være uregulert og basert på skjønn. Dersom dette skjer uten at sammensetningen av saker og barnas utfordringer endres, kan det være grunnlag for å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for å sikre konsistens og kvalitet i det kommunale barnevernets tilbud.

Oppsummert om hvilket botiltak som passer best for ulike målgrupper

Når det gjelder hvilket botiltak som passer best for målgruppene unge under 18 år, enslige mindreårige flyktninger og unge voksne i ettervern, vil dette variere fra sak til sak. Generelt vil graden av nettverk, psykisk helse, rusproblematikk, og generell selvstendighetsevne og sosialiseringsbehov være faktorer som avgjør hva som er et passende botiltak i alle målgruppene. Vårt inntrykk fra barnevernet i kommunene er likevel at unge under 18 år har behov for mer oppfølging og en stabil «normal» bosituasjon, for eksempel i bofellesskap, mens unge i ettervern oftere får tilbud om hybel med oppfølging. Enslige mindreårige kan bosettes både i botiltak og på hybel med oppfølging i kommunene, og det opprettes ofte egne bofellesskap for denne gruppen, som er bemannet enten fulltid eller etter behov. Det innebærer at det i liten grad bosettes både unge i ettervern og enslige mindreårige flyktninger på samme botiltak, blant annet på grunn av ulike behov og bakgrunn.

4.1.3 Økonomi og kapasitet

Slik prosessen med å velge tiltak beskrives, baseres valget på barnets beste, gitt mulighetene i kommunen.

Kapasiteten i ulike tiltak i kommunene er derfor en avgjørende faktor for hvilket tiltak ungdom får. Barnevernet finner det tiltaket som best tilfredsstillende ungdommens behov, gitt eksisterende muligheter i kommunen. Blant de store kommunene er kapasiteten som regel bedre enn i de mindre kommunene, både når det kommer til tilgjengelige ressurspersoner og variasjon i tiltak. I store kommuner med en større bredde av tilbud, kan beslutningen som oftest baseres utelukkende på hva som er best for brukeren. Dersom barneverntjenesten står mellom to ulike tiltak de anser som like gode, velger de det rimeligste.

Barnevernet i mindre kommuner opplever imidlertid oftere økonomi som et hinder for å kunne opprette og etablere varige botiltak i kommunen. Dette skyldes blant annet varierende etterspørsel, hvilket kan gjøre det vanskelig å forsvare etablering av et varig tiltak. I enkelte kommuner kan mangel på ressurser føre til at det overordnede valget står mellom tilbud om hybel/sokkelleilighet med oppfølging, fosterhjem eller institusjon, til tross for at bemannede bofellesskap kunne vært et bedre egnet tiltak for noen ungdommer. Dette diskuteres videre i kapittel 5.1.

4.1.4 Tilfeller med utfordringer med samtykke

Kommunene som danner grunnlaget for denne studien, oppfatter vi at i stor grad har sammenfallende forståelse av lovverket for botiltak. Ettersom det er krav om samtykke for bruk av botiltak, kan bruken begrenses av at enten foreldre eller barn ikke samtykker. I intervjuene trekkes det spesielt frem at det er utfordrende å påpeke til foreldre at de ikke klarer å ivareta omsorgsbehovet til barnet sitt. Dette kan potensielt bidra til å skape konflikt mellom barnevern og foreldre til barn under 18 år. Informantene som har erfaringer med denne problemstillingen påpeker at løsningen ofte er å vinkle dialogen mot at tiltaket er for barnets del, og heller tone ned at foreldrene har en manglende omsorgsevne. Manglende samtykke fra foreldre forekommer imidlertid sjelden blant de vi har intervjuet.

Det kan også forekomme tilfeller der barnevernet ikke får samtykke fra barn når foreldrene selv ønsker bistand fra barnevernet. Et eksempel fra intervjuene var en ungdom som isolerte seg, slet med sosial angst og tilbrakte store deler av døgnet ved datamaskinen. Foreldrene var selv bekymret for barnets utvikling og barnevernet ble involvert med samtykke fra foreldrene. I dette eksempelet tok det tid før ungdommen stilte seg positiv til bofellesskap, der formålet var trening i sosialisering og hjelp til mildere psykiske utfordringer. På tross av at det finnes enkeltteksempler, er utfordringer med manglende samtykke fra barn/ungdom sjelden, og mer sjelden enn blant foreldre, slik det har fremkommet i denne kartleggingen.

4.1.5 Botiltakenes egen vurdering av egnethet av ulike botiltak for ulike målgrupper

Informanter hos de kommunale botiltakene oppgir at de ikke har mulighet til å følge opp ungdom med mer alvorlige psykiatriske utfordringer og/eller større rusvansker. Dette er også et kompetansespørsmål, i den forstand at botiltakene ikke har riktig bemanning og kompetanse ved tilfeller av rusmisbruk og mer alvorlige psykiske vansker. I følge flere av våre informanter er det også krevende å følge opp personer med større tjenestebehov ved ambulante tjenester. På den andre siden fremhever mange informanter i botiltakene at et visst nivå med lettere bruk av for eksempel alkohol, samt en viss grad av psykiske vansker, er utbredt. Poenget er at dette ikke vurderes til å være av et så stort omfang og alvor at de unge må ha tett oppfølging eller oppfølging døgnet rundt. En annen innfallsvinkel er at et visst rusbruk i form av for eksempel tobakk eller alkohol ikke vurderes som et grunnlag for å for eksempel trekke tilbake tilbudet av botiltak, selv om rusbruk ikke er ønskelig og slås ned på. Men det er i så tilfelle snakk om en bruk av lovlige rusmidler som er sammenlignbart med en gjennomsnittlig ungdom, og ikke kan sies å utgjøre et rusproblem som muligens krever behandling.

Tjenesteoppfølgingen trappes vanligvis ned etter hvert som den enkelte beboer erverver mer og mer evne til å håndtere en selvstendig livssituasjon. Flere informanter på botiltakene gir uttrykk for at grad av oppfølging er høy i begynnelsen av boforholdet, for så å trappes ned. Dette handler også om at den enkelte skal bli kjent og fortrolig med sin nye bosituasjon. Vi har ikke kjennskap til om evalueringen normalt følger en fastlagt tiltaksplan, men har inntrykk av at det er snakk om en løpende vurdering.

4.2 Overgang mellom andre tilbud og botiltak

Frivillige kommunale botiltak er en sentral del av, og langt på vei en forutsetning for at barnevernet kan ha et effektivt ettervern. Boligen som utgangspunkt for sosial og mental stabilitet og som ramme rundt et privatliv synes å være helt sentralt for at barnevernet skal kunne følge opp voksen ungdom. Det at ungdom i en ettervernfase kan ha en stabil bosituasjon med en viss grad av tilsyn og oppfølging, synes som en grunnleggende forutsetning for at barnevernet også kan følge ungdommene mot økende grad av selvstendighet. Noen av de ungdommene som har vært under barnevernets omsorg, det være seg i fosterhjem eller institusjon, er som 18-åringene ennå ikke klare til å stå på egne ben. For denne gruppen vil botiltakene ofte representere et egnet tilbud.

Botiltakene bygger imidlertid på tillit under frihet, eller som en av våre informanter ved et botiltak uttrykker det:

«Vi ønsker alle ungdommene velkomne, men sier samtidig til dem at skal de bo her, må de ikke stikke av. Vi kan ikke drive med å løpe rundt å lete etter folk.»

Ansatt på botiltak.

Dette uttrykker på en konsis måte hva botiltak ofte handler om. Botiltakene bygger på en gjensidig tillit bygget opp rundt oppfølgingen av de behov den enkelte ungdom måtte ha, samtidig som ungdommen må, kanskje som den første læring, akseptere rammene tilbudet bygger på.

Flere av de som bor på botiltakene kan ha behov utover det man har kompetanse og kapasitet til å følge opp i det enkelte botiltak. Disse unge har for eksempel relasjoner knyttet til barne- og ungdomspsykiatrien, voksenpsykiatrien, og andre som følger dem opp. Dette følges da opp internt på botiltakene, ved at de unge minnes på sine avtaler utenfor botiltaket, samt ved kjøring og henting.

4.2.1 Overgang fra fosterhjem eller institusjon til botiltak

I tilfeller der ungdommer tidligere har bodd på institusjon eller i fosterhjem, kan botiltak fungere som en gradvis overgang til voksenlivet. I slike tilfeller trenger ikke botiltak være en erstatning til institusjon, men heller et supplement når situasjonen tillater det. Dette kan for eksempel skje ved at ungdommen får tilbud om et botiltak i nærheten av institusjonen, slik at overgangen fra institusjon til for eksempel egen hybel skjer i et trygt miljø. På denne måten kan botiltaket i seg selv tilpasses ungdommenes overgangsfase til voksenlivet. Vi har vært i kontakt med flere barneverntjenester som har erfaring med å bruke personell fra institusjon til å ha oppfølging av ungdommer som nå bor i kommunale botiltak, for eksempel gjennom å komme på jevnlig besøk. På denne måten får ungdommen forholdt seg til en trygg voksen også i en ny bosituasjon, noe om kan gjøre overgangen enklere å håndtere.

4.2.2 Overgang fra mindreårig til myndig

Intervjuer med representanter for barnevernet og Nav i dette prosjektet viser at det finnes eksempler på kommuner der barnevernet og Nav samarbeider godt i overgangsperioder, men også at tjenestene ofte misforstår hverandre og hverandres ansvarsområde. I ytterste konsekvens kan dette føre til at ungdommen

ikke mottar den støtten hun eller han har behov for av det offentlige.

Det påpekes blant annet av informantene i det kommunale barnevernet at det ikke skal være noen automatikk at man kommer i kontakt med Nav selv om man har vært i barnevernet. Noen kan likevel trenge støtte fra det offentlige også etter at barnevernet er ute av bildet. Overgangsperioden mellom barn og voksen kan være sårbar for flere, der de er avhengige av at tjenestene i kommunen samhandler godt med hverandre for å ivareta dem og forberede dem på en ny fase i livet.

Holdningene til ungdommene synes imidlertid noe annerledes hos Nav enn i barnevernet. Fordi barnevernet gjerne har vært tett på ungdommen over lengre tid, og kanskje til og med har hatt omsorgsansvaret frem til fylte 18 år, er de opptatt av at Nav er tilgjengelige og gir god oppfølging også når barnevernet selv er ute av bildet. Nav på sin side opplever å ha mindre handlingsrom enn barnevernet, og er også mer avmålt til hvilken bistand de skal yte fra dag én. Som en informant i Nav uttrykker det:

«I Nav blir man behandlet som en voksen inntil man spør om hjelp.»

Ansatt i Nav.

Både barneverntjenesten og Nav kan ha ansvar for unge voksne som mellom 18 til 23 år, som mottar ettervernstiltak. Primært er det barnevernet som gjør vurderingen av hvilke ettervernstiltak som best er tilpasset den enkeltes behov. Det er også barnevernet som har ansvaret for flytting til en tilpasset bolig, om dette inngår som et ettervernstiltak. Er det behov for leie av bolig på det åpne marked eller kommunalbolig for barn som har vært under barnevernets oppfølging frem til fylte 18 år, vil Nav og barnevernet som regel samarbeide om det, selv om dette varierer mye fra kommune til kommune.

Våre informanter gir inntrykk av at det i de kommunale barneverntjenestene og Nav råder en viss forvirring rundt ansvarsfordelingen for ungdom som mottar ettervernstiltak fra barneverntjenesten. Dette gjelder spesielt det økonomiske ansvaret. Våre informanter innenfor det kommunale barnevernet legger her vekt på at det ofte er vanskelig å komme i kontakt med Nav, mens våre informanter i Nav gir uttrykk for at barnevernet ofte forventer langt mer av dem enn det som ligger i deres ansvarsområde. I mange kommuner bestemmes det fra sak til sak hvilken instans som har ansvar for hva, og det er flere som rapporterer om at det ikke er noen automatikk i hvem som har det overordnede finansieringsansvaret for ungdom i ettervern. Barnevernet oppfatter at selv om

de har ansvar for oppfølging av ungdommer i ettervern som bor i botiltak, for eksempel på hybel, så blir de også sittende med det økonomiske ansvaret for hybelen. I andre kommuner er det gitt at det er Nav som overtar finansieringen av botiltaket når ungdommen er ferdig med videregående, men barnevernet yter ettervern.

I forbindelse med botiltak har gjerne barnevernet og Nav ulik oppfatning om hvor mye botiltaket, som oftest hybel i ettervern, skal koste. Nav opplever å ha langt strengere retningslinjer å forholde seg til når de skal finansiere bolig, der man kun kan få det som fremstilles som en beskjeden bolig gjennom Nav. Barnevernet på sin side har gjerne lagt seg på en mer annen linje, både i bolig og penger til livsopphold. Da oppstår det gjerne en konflikt, og ungdommen kan risikere å havne mellom to stoler.

«Barnevernet skal jo være i foreldrenes sted, og sånn oppfører de seg også.»

Ansatt i Nav.

Det finnes noen gode eksempler på kommuner som har fått til et godt samarbeid mellom barnevernet og Nav i forbindelse med overgangen mellom mindreårig og myndig. Det som trekkes frem som avgjørende for dette er gode samarbeidsavtaler og gjennomføring av jevnlig møter mellom ungdom, barnevern og Nav fra før myndighetsalder. Det er også betydningsfullt at barnevernet og Nav har god kunnskap om hverandres ansvarsområder og muligheter til samhandling, slik at ungdommen unngår å falle mellom to stoler i overgangsfasen. I tillegg kan dette bidra til å forberede ungdommen på overgangen, ved at barnevernet tidlig informerer om hvordan oppfølgingen og den økonomiske støtten kan endre seg etter at barnevernet er ute av bildet.

5. Samarbeid og ressursbruk

Kommunale botiltak brukes i stor grad av barnevernet, men vi finner også at flere ønsker å bruke tiltaket mer enn i dag. Svingninger i behov over tid kan gjøre at særlig små kommuner ikke velger å bygge opp permanente botiltak. Dette kan endre seg med ny barnevernsreform, som gir kommunene økt finansieringsansvar. Samarbeid om botiltak mellom ulike kommunale instanser er også viktig for å skape gode tilbud.

5.1 Kapasitet og muligheter i kommunene

Mulighetene for å benytte ulike tiltak i barnevernet avhenger av hvilken kapasitet kommunene har bygget opp. I forbindelse med botiltak finner vi at etterspørselen etter ulike tiltak, kommunestørrelse, økonomi og evne til å bygge opp nye tiltak er med på å avgjøre hvilke tiltak barnevernet har mulighet til å velge mellom i den enkelte sak. Ulike botiltak krever ulik kapasitet hos kommunene for å bli tilbudt.

Vi finner at hybel med oppfølging brukes i stor grad som en del av ettervernet i de fleste kommuner. Det er relativt enkelt for de fleste kommuner å finne en egnet kommunal bolig eller hybel på det private markedet i det enkelte tilfellet, og kommuner trenger derfor ikke å ha stående boliger eller avtaler for å kunne tilby dette tiltaket ved behov. De fleste barneverntjenester har derfor mulighet til å tilby hybel med oppfølging. Samtidig bør det trekkes frem at hvorvidt de har kapasitet til å tilby hybel med oppfølging avhenger vel så mye av tilgang på rett kompetanse og personell som av tilgang på bolig. Lidén et al. (2018) finner at 84 prosent av barneverntjenestene oppretter botiltak ved behov.

Andre mer permanente botiltak, som for eksempel bofellesskap med døgnbemanning, krever en mer jevn etterspørsel og varig behov i kommunen for å bli bygget opp. Dette er ikke tilbud som bygges opp og ned hver gang en ungdom i kommunen kan ha behov for det, men bygges heller opp dersom kommunen opplever et jevnt behov for et slikt tiltak, gjerne også fordi de vil minimere bruken av institusjonsplasser langt unna.

Variasjon mellom større og mindre kommuner

Kapasitet og mulighet til å bygge opp botiltak henger naturlig sammen med kommunestørrelse. Kommuner

med en viss befolkningsstørrelse har en jevnere etterspørsel etter forskjellige tiltak fra barnevernet, og det vil derfor være større muligheter for store kommuner å bygge opp egne botiltak enn for små kommuner. Det er lettere for de store kommunene å dimensjonere tilbudet sitt enn det er for de mindre med mer sporadiske behov for ulike tiltak. Større kommuner kan også ha en romsligere økonomi som gjør det mulig å bygge opp permanente tiltak, samt mulighet til å innovere og prøve ut nye tiltak.

På spørsmål om hva som hindrer de mindre kommunene fra å opprette et varig bofellesskap i kommunen, svarer barnevernet at det hovedsakelig økonomi og varierende etterspørsel som er årsaken. Barneverntjenestene skulle helst brukt bofellesskap i større grad enn i dag for barn/ungdom som har noe større utfordringer og i mindre grad er selvstendige, der for eksempel hybeltiltak fremstår uforsvarlig. Blant annet opplever barneverntjenesten i små kommuner å kun ha muligheten til å sende barn og ungdommer langt av gårde, utenfor kommunens grenser, for å benytte seg av institusjon i stedet for å kunne ha dem boende i egen kommune. Barneverntjenestene ønsker å bruke institusjon minst mulig, spesielt dersom de må flytte barn vekk fra sitt nærmiljø og nettverk. Når kommunene mangler tilgang på bofellesskap, som tross alt gjensker noen av egenskapene ved institusjon, eller mangler tilgang på vertsfamilier, så har de bare institusjon å tilby.

Videre finner vi varierende forståelse av begrepet kommunale botiltak mellom barneverntjenestene, der barnevernet i større kommuner gjerne har bredere forståelse av begrepet botiltak og ulike varianter av botiltak enn man har i små kommuner. Vi vurderer at dette kan skyldes mer tilfeldig kjennskap eller enkeltressursers initiativer i de mindre kommunene, mens det i større kommuner jobbes mer systematisk med ulike typer tiltak.

Enslige mindreårige flyktninger

Når det kommer til enslige mindreårige flyktninger, har mange av kommunene bygd opp tiltak og løsninger som følge av flyktningstrømmen i 2015, også mindre kommuner. Resultatet av dette i dag indikerer at kapasiteten og ressursene overfor denne gruppen er god, og at det i noen kommuner kan være en overskuddskapasitet overfor målgruppen ettersom disse vokser opp og ikke lenger bor i tiltakene som ble bygget opp. Flere kommuner opplever å måtte legge ned botiltak for enslige mindreårige flyktninger i tiden fremover, som følge av redusert flytningstilstrømming.

Det er mulig å tenke seg at noen av botiltakene for enslige mindreårige, heller kunne vært brukt som

botiltak for andre målgrupper i stedet for å legges ned. Det er imidlertid varierende oppfatning av hvorvidt dette er mulig. Basert på intervjuer med kommunene vurderer vi at de som ikke gjør dette simpelthen ikke har vurdert det som en mulighet, heller enn at det er et bevisst valg å ikke gjøre det. Dette kan igjen skyldes at det i noen kommuner er separate enheter som arbeider med enslige mindreårige flyktninger, og at disse har lite eller ingen kontakt med barnevernet.

5.2 Samarbeid med andre aktører

Ungdommene bosatt i botiltakene trenger ulik grad av oppfølging fra ulike deler av tjenesteapparatet utenfor boligen. Dette speiler de utfordringer ungdommene måtte ha innenfor problemstillinger som for eksempel lettere rusproblematikk, lettere psykiske vansker, somatiske vansker, spiseforstyrrelser, kjønnsidentitet og annet. Nær samtlige av de botiltakene vi har sett på i denne studien forventer av beboerne at de har et dagtilbud, i form av skole eller arbeid. Ansatte i botiltakene vil da bistå med at disse aktivitetene følges opp.

For de som av helsemessige eller andre grunner ikke har dette, lages det ofte en handlingsplan eller tilsvarende, der ulike deler av det kommunale hjelpeapparatet kobles på, etter behov. Ansatte ved botiltaket vil da bistå med at avtaler følges opp, og gjerne tilby transport om det skulle være nødvendig.

5.2.1 Samarbeid om botiltak mellom barnevern og andre kommunale instanser

Barnevernet har ansvaret for botiltak og koordinerer normalt innsatsen fra andre kommunale aktører. Lidén et al. (2018) viser hvilke andre tjenester som var involvert i å tilby støtte eller tjenester til ungdommen i botiltak. I underkant av 60 prosent oppgir at Nav var involvert og over 70 prosent oppgir at skole/-utdanningstjenester var involvert. Dette er de to kommunale aktørene som er mest involvert i oppfølgingen av ungdom når de er i et botiltak.

I intervjuene vi har gjennomført er Nav den aktøren som oftest trekkes frem som en samarbeidspartner. Dette samarbeidet dreier seg ofte om overgangen fra mindreårig til myndig og eventuelt ettervern, som diskutert i kapittel 4.2.2. Etter fylte 23 år vil Nav være den relevante kommunale instansen dersom den unge voksne fortsatt trenger bistand til bolig, livsopphold eller annen sosial støtte.

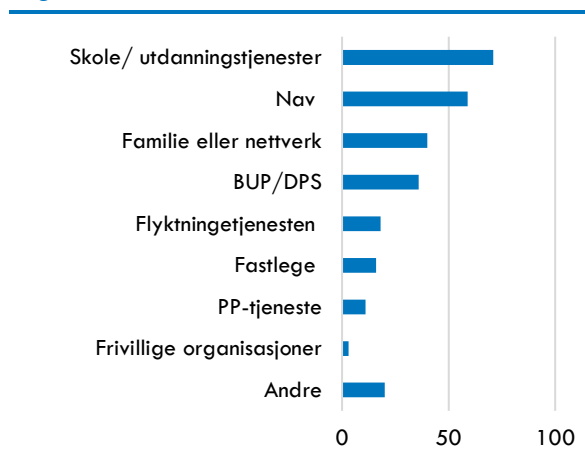
I intervjuene vi har gjennomført har skole/utdannings-tjenester hatt en mindre fremtredende rolle som samarbeidspartner. Rollen til skolen har vært at de i en del tilfeller gjør barnevernet oppmerksom på ungdommenes utfordringer. Samtidig trekker de fleste informantene frem at det er et fortløpende samarbeid

mellom barnevernet og skolen for at ungdommen skal fullføre videregående skole, og i å passe på at ungdommen kommer på skolen i det hele tatt. Samarbeidet og grenseflaten mellom skole og barnevernet er imidlertid mer avklart, og det er nok en viktig grunn til at skolen ikke trekkes frem i like stor grad som Nav.

De fleste av informantene sier i intervjuer at de forsøker å benytte seg av familie eller nettverk i oppfølgingen av ungdommene, og at det er en vesentlig del av kartleggingen i forkant av å benytte seg av botiltak. Det vil likevel ikke være mulig å benytte seg av familie eller nettverk i en del tilfeller. Det kan skyldes at nettverket enten ikke eksisterer/er begrenset, eller for eksempel at familien er en vesentlig del av problemet i utgangspunktet, som ved konfliktsituasjoner i hjemmet. At barnevernet forsøker å involvere nettverk og familie er støttet av Lidén et al. (2018), som finner at 40 prosent oppgir at familie eller nettverk faktisk er involvert i oppfølgingen av ungdommen i botiltak. Lidén et al. (2018) ble også skrevet i en periode der en høyere andel av barna var enslige mindreårige flyktninger, som gir grunnlag for å tro at andelen der familie og nettverk er involvert er høyere i dag. Familie og nettverk kan inkludere samarbeid med foreldre i den grad det lar seg gjøre, spesielt i de tilfellene der foreldrene som sådan ikke nødvendigvis er det problematiske i ungdommens liv. Videre kan for eksempel eldre søsken, tante eller onkel fungere som en støttefamilie. Det er også tilfeller der det samarbeides med andre privatpersoner som ungdommen har et fortløpig forhold til. Flere informanter i både barnevernet og ved botiltak påpeker videre at «vanlige» ungdommer og ungdommer på botiltak ikke nødvendigvis er så forskjellig, men at forskjellen nettopp er at mange som får tilbud om bofellesskap eller annet botiltak mangler et tilbud fra nettverk og øvrig familie. Barn og unge voksne som er i et mer ressurssterkt sosialt nettverk, løser oftere utfordringer uten involvering av barnevern enn barn og unge voksne i mindre ressurssterke sosiale nettverk.

Figur 5-1 viser også at det ofte rapporteres at BUP/DPS er involvert i oppfølgingen av ungdommen. Det skyldes at ungdom på botiltak kan slite med milde psykiske utfordringer. I intervjuene uttrykkes det imidlertid at dette er utfordrende samarbeid, siden barnevernet opplever at det skal lite til før behandlingen avsluttes, særlig dersom ungdommen ikke dukker opp til timene de skal. Enkelte informanter forteller at barnevernet bruker en del ressurser på å for eksempel kjøre barnet/ungdommen til behandling.

Figur 5-1: Tenk på sist gang din barneverntjeneste benyttet botiltak, hvilke andre instanser var involvert i å tilby støtte eller tjenester til ungdommen?



Kilde: Lidén et al. (2018) Svarfordeling i prosent, flere svar mulig.

Basert på intervjuene, kommer det tydelig frem at det som oftest er barnevernet som er den koordinerende instansen i forbindelse med botiltak. I kommunene som har gjort et grundig arbeid med å avklare ansvarsområdet mellom barnevernet og Nav, rapporteres det om best samarbeid, også med andre aktører. I enkelte kommuner er det etablert en egen ansvarsgruppe for den aktuelle ungdommen, og i de tilfellene fremstår koordineringen av støtten og tjenesten rundt ungdommen bedre enn i andre kommuner der dette ikke gjøres. Når samarbeidet rapporteres å være smidig, virker det å ha en klar sammenheng med at aktørene forstår hverandres muligheter og begrensninger. Nav har et regelverk å forholde seg til og det må jobbes for å finne hensiktsmessige løsninger innenfor gjeldende rammer. I en av kommunene vi intervjuet var det for eksempel et tilfelle der Nav hadde mottatt begrenset med informasjon om en ungdom i ettervern, der det viste seg etter en viss tid at ytterligere informasjon ville ha gitt Nav et større handlingsrom for å bistå ungdommen på et tidligere tidspunkt. Tilsvarende fremstår det som at et tett samarbeid med skolene gjør det betydelig enklere å gripe fatt i problemer som oppstår fortløpende. I den grad det lar seg gjøre, kan involvering av familie og nettverk fungere som en avlastning for barnevernet.

5.3 Grenseflater mot annet lovverk og andre aktører

Botiltak oppleves av flere i barnevernet som et tiltak som kan falle mellom to stoler. Barnevernet strekker seg langt for å hjelpe barn og unge i ulike vanskelige situasjoner. I noen tilfeller strekker barnevernet seg utover det som er deres opprinnelige og lovpålagte

ansvarsområde, gjerne fordi andre aktører i kommunen ofte anser barnevernet som ansvarlig for alt som har med barn å gjøre. Vi finner tilfeller der både Nav, helse- og omsorgstjenesten eller Husbanken kunne vært mer involvert for å skape et best mulig tilbud for barn og unge. Dette utdypes nedenfor.

5.3.1 Nav

En sentral problemstilling som har blitt trukket frem av informanter i dette prosjektet er ansvarsfordelingen mellom Nav og barnevernet, og mer spesifikt hvem som har det finansielle ansvaret for unge voksne i ettervern. I mange kommuner er det barnevernet som har finansieringsansvaret for alle botiltak, også etter at ungdommen er ferdig på videregående, men fremdeles er i ettervern. Noen ungdommer har kun behov for marginalt med oppfølging, slik at hovedoppgaven til barnevernet i praksis blir boligformidling og finansiell støtte. Flere av våre informanter tar på bakgrunn av slike tilfeller til orde for at all finansiell støtte etter fylte 18 år automatisk burde være Nav sitt ansvar. Vi finner at kommunene løser dette forskjellig, noe som understreker at det er forskjeller mellom kommunene.

5.3.2 Helse og omsorg

I noen tilfeller får barnevernet også ansvar for bositasjonen til barn og unge der problemstillingen er helserelatert, ikke omsorgsrelatert. Dette er gjerne i tilfeller der det er helsetilstanden til ungdommen som skaper utfordringer for familien, ikke foreldrenes omsorgsevne. Flere vi har snakket med trekker frem barneboliger i forbindelse med kommunale botiltak. Barnebolig er et bo- og tjenestetilbud for barn som har svært alvorlige funksjonsnedsettelse eller av andre årsaker har et omfattende omsorgs- eller oppfølgingsbehov, og at det som følge av dette er et behov for at barnet bor fast utenfor foreldrehjemmet (Bufdir, 2019). Det er vårt inntrykk at det kan være usikkerhet blant kommunene om hvorvidt det er barnevernet eller helse- og omsorgstjenesten i kommunen som har ansvar for barna som har behov for dette. Flere av våre informanter mener det er barnevernet som gjerne får ansvaret der det er tvil, selv om det kan være bedre for barnet/ungdommen å få oppfølging fra helsepersonell. En informant trekker særlig frem utfordringer med tilbud til ungdommer over 18 år med spesielle behov, og at samarbeidet med helse- og omsorgstjenesten om tilbud til disse kan være utfordrende.

5.3.3 Husbanken

Husbanken og botiltak i barnevernet har til felles en målsetning om å forbedre bositasjon for barn og ungdom. For både Husbanken og barnevernet er bedre boforhold og bomiljø for barn og ungdom sentralt for å redusere langsiktige negative effekter av en utfordrende oppvekst. Barnevernet i kommuner

og Husbanken har så langt vi er kjent med ikke et direkte samarbeid, men kommunen kan benytte seg av Husbankens virkemidler for å finansiere enkelte botilbud. Et eksempel på et virkemiddel er Husbankens lån, tidligere grunnlån, som kan benyttes for å bygge ut kommunale leieboliger, som kommunen deretter kan leie ut til bruk i barnevernet. Det er altså et visst handlingsrom for at barnevernet indirekte kan benytte seg av Husbankens virkemidler. Andre låne- og tilskuddsordninger i Husbanken kunne også potensielt vært til nytte for barnevernet. For eksempel Husbankens lån for å bygge egnede bofellesskap, eller at investeringstilskudd til privatpersoner ble gjort tilgjengelig for å tilpasse boliger for å øke tilbudet av foster- og vertsfamilier. I intervjuer med Husbanken virker det imidlertid som at handlingsrommet for en slik bruk av virkemidlene er begrenset innenfor dagens regelverk for låne- og tilskuddsordninger.

Husbankens virkemidler er mest aktuelle lenger ut i livsløpet og etter at barnevernet er ute av bildet, og er rettet mot å anskaffe eierboliger, spesielt for vanskeligstilte barnefamilier. Samtidig oppfatter vi at det er et potensielt mulighetsrom for ytterligere samarbeid mellom barnevern og Husbanken knyttet til finansiering av bofellesskap, samt anskaffelse av egnede boenheter i gode bomiljø. At Husbanken og barnevernet ikke har et direkte samarbeid har sammenheng med at Husbanken ikke opererer direkte på kommunalt nivå, men begrenset samarbeid kan også ha en viss sammenheng med at departementene som utarbeider målsettinger og retningslinjer for Husbankens virkemidler ikke inkluderer Barne- og familiedepartementet.

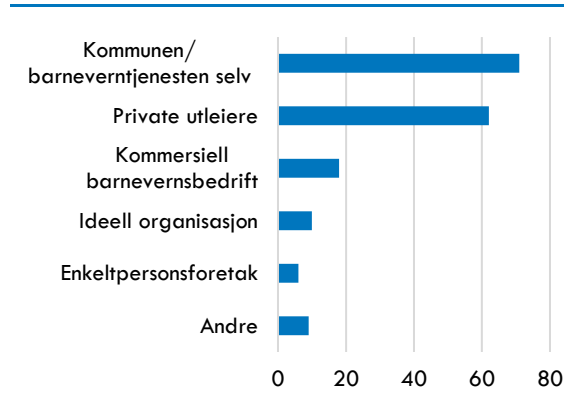
5.4 Bruk av private aktører

Barnevernet benytter seg i liten grad av private barneverntjenester i botiltak, men det er et stort omfang av bruk av private boliger. Lidén et al. (2018) undersøkte i hvilken grad barnevernet benytter ikke-offentlige leverandører, der 70 prosent svarte at kommunen/barneverntjenesten selv drifter botiltak som barneverntjenesten benytter seg av (Figur 5-2). Samtidig påpeker Lidén et al. (2018) at det er gråsoner i begrepsbruk om det private og det offentlige i disse tilfellene og at svarene må tolkes med varsomhet. For eksempel er vertsfamilier private husholdninger, men ikke normalt det man forbinder med private aktører. Tolkningen av svarene på spørreundersøkelsen må derfor ta høyde for at respondenter kan ha definert for eksempel vertsfamilie som både offentlig og privat.

Figur 5-2 viser at omtrent 15 prosent av respondentene benytter en kommersiell

barnevernsbedrift, og rundt 10 prosent benytter en ideell organisasjon. Samlet tilsier dette en begrenset bruk av private aktører i driften av botiltak. Når det gjelder boliganskaffelse er imidlertid omfanget stort, med i overkant av 60 prosent som benytter private hybel- eller boligutleiere.² Ved leie av boliger/hybler i det private markedet, er det imidlertid mest vanlig at kommunen/barneverntjenesten står for tjenestetilbudet i boligen. Lidén et al. (2018) spurte de som svarte at de bruker ikke-offentlige leverandører, om hvorfor de gjør det. Om lag 56 prosent av det kommunale barnevernet svarte at det var praktisk ettersom behovet for botiltak varierer over tid. Slik kan innslaget av private tilbydere knyttes til kapasitet. Videre var det 38 prosent som svarte at bruk av ikke-offentlige aktører gjorde det mulig å ha et mer variert tilbud enn de ellers kunne hatt. Manglende kompetanse, eller mulighet til å senke utgiftene gjennom privatisering, ble ikke trukket fram som viktige forklaringer.

Figur 5-2: Hvem drifter botiltakene som barneverntjenesten benytter seg av?



Kilde: Lidén et al. (2018). Svarfordeling i prosent, flere svar mulig.

Resultatene til Lidén et al. (2018) er i overensstemmelse med intervjuene vi har gjennomført. Det er i liten grad funnet private tjenestetilbud i botiltak, men det er et stort omfang av leie av hybel- eller leilighet i det private markedet. I intervjuer fremstår det som at det i hovedsak er press på kapasiteten som er den viktigste årsaken når barnevernet benytter privat tjenestetilbud i botiltakene.

I intervjuene er det imidlertid enkelte eksempler på bruk av private tjenestetilbydere. Et eksempel er at en kommune benyttet tjenestetilbudet ved en privat institusjon til oppfølging i et botiltak da en ung voksen avsluttet institusjonsoppholdet og fikk et botiltak i en ettervernsituasjon. Årsaken til at det ble benyttet en

² Vi har ikke kjennskap til detaljer rundt barnevernets leieforhold, herunder kontrakter og forsikringsordninger.

privat aktør var at den unge voksne hadde et fortlørlig forhold til de ansatte ved den private institusjonen.

I en annen kommune benyttes det private aktører som leverandører av botiltak, som driver på vanlige kommersielle vilkår. Om vi ser på de to private botiltakene rettet mot ungdom under barnevernets oppfølging, som vi har sett på i denne studien, er det ingen vesensforskjell i den oppfølgingen som skjer i disse sammenlignet med den oppfølging som skjer i de kommunale. Det ene, som baserer seg på oppfølging i egne leiligheter, kaller sitt konsept et «hybelnettverk». Dette er i stor grad basert på frivillighet fra den unges side. Ungdommene må aktivt bidra til egen utvikling og tiltaket profilerer seg som en reelt alternativ til barnevernsinstitusjon. Tiltaket ble opprinnelig implementert som et tiltak mot uheldig spredningseffekter i ordinære barnevernsinstitusjoner. Vår informant i tiltaket fremhever at normalitet er det bærende prinsippet, i tillegg til å bygge hensiktsmessige sosiale nettverk for ungdommene. Det aktuelle tiltaket er organisert som en stiftelse og tar imot barn/ungdom etter barnevernlovens § 4-4 1. ledd, 3. ledd og 5. ledd. Botiltaket har få regler, men klare holdninger mot rus, vold og kriminalitet. En plass i den aktuelle stiftelsen koster, ifølge stiftelsen selv, det samme som den til enhver tid gjeldende sats for kommunal egenandel ved plassering i barnevernsinstitusjon.

5.5 Ressursbruk

Det er stor variasjon i oppfølgingen i botiltak under barnevernet. Kostnader ved oppfølging er ofte den største utgiftsposten for et botiltak, samt den utgiftsposten som varierer mest. Leiekostnader og livsopphold utgjør også sentrale kostnadsposter, men dette varierer i mindre grad, både mellom ulike botiltak og andre tiltak som fosterhjem og institusjon. Under gjennomgår vi noen beregninger som anslår de kommunale utgiftene for botiltak, bofellesskap, fosterhjem og institusjon basert på intervjuer og offentlig statistikk. Overordnet sammenligner vi botiltak på hybel og vertsfamilie med utgifter til fosterfamilie, og deretter utgifter for bofellesskap med institusjon. Det skyldes at denne grupperingen av tiltak har noe mer sammenlignbare egenskaper, der det kan tenkes at økonomiske vurderinger får betydning (jf. illustrasjonen i kapittel 2.4.)

Anslag på kommunale utgifter for leid bolig med oppfølging, vertsfamilie og fosterfamilie

Hybeltiltak med oppfølging er den rimeligste varianten av et botiltak. Utgifter for hybel/leilighet for privat eller kommunal leie av ligger normalt mellom 5 000 og 10 000 kroner i måneden (Oslo Economics & NIBR, 2020).³ Videre kommer kommunale

utgifter knyttet til livsopphold. Her tar vi utgangspunkt i Navs satser for livsopphold som beløper seg på i underkant av 9000 kroner i måneden (NAV, 2020). Dette dekker alminnelige forbruksutgifter, herunder utgifter til kollektivtransport, elektrisitet/oppvarming, og innboforsikring, men ikke boligutgifter. Andre typiske forbruksutgifter vil være utgifter til mat, klær og sko, helse og hygiene, husholdningsartikler, telefon, media og andre utgifter til for eksempel ferie og fritid. Utgifter knyttet til oppfølging i botiltaket består i all hovedsak av lønnsutgifter til ansatte i barneverntjenesten. En gjennomsnittlig kommunal månedslønn per avtalt månedsverk i barnevernet er 43 675 kroner (KS, 2019). Dersom vi legger til grunn en 10-20 prosents stilling med oppfølging, 5 000-10 000 kroner i leieutgifter og 9000 kroner i livsopphold, gir dette en samlet utgift på mellom 18 300 og 27 700 kroner per måned.

Tabell 5-1: Forutsetninger i beregninger av utgifter for tiltak

Forutsetninger	Utgift per måned
Husleie	5 000-10 000
Livsopphold	9 000
Lønn*	43 675
Egenandel institusjon	75 000
Utgiftsdekning og godtgjøring fosterhjem	16 700

Kilde: Oslo Economics & NIBR (2020). Satser hentet fra Nav, SSB, Regjeringen.no og KS. *Kalles månedsførtjeneste i statistikken.

Dette er sammenlignbart med de kommunale utgiftene for et fosterhjem. Et fosterhjem vil ha utgifter knyttet til utgiftsdekning og arbeidsgodtgjøring, og for et barn på 15 år eller eldre, er de veiledende satsene i underkant av 16 700 kroner per måned, selv om dette kan variere betydelig (KS, 2020). Fra intervjuer fremstår det som at vertsfamilie-ordninger ofte benytter de samme satsene som fosterhjem. For botiltak, vertsfamilie og fosterhjem vil det i tillegg være knyttet noen administrasjonskostnader i barnevernet, samt kostnader knyttet til tilsyn av fosterhjem. Samlet bidrar dette til at anslåtte gjennomsnittlig utgifter for hybel med noe oppfølging, vertsfamilie og fosterhjem anslås til å ligge på omtrent det samme utgiftsnivået for kommunen, selv om det kan være betydelig variasjon fra tilfelle til tilfelle. I intervjuer nevner flere kommuner at man benytter satser for fosterhjem for vertsfamilier, slik at dette er sammenlignbare utgifter. Utover dette vil det være en del kommunal variasjon knyttet til leiepriser, samt at barnevernet ikke er forpliktet på å bruke Navs satser for livsopphold som kan føre til enda noe variasjon.

³ Anslaget er basert på leiepriser for enslige.

Hovedkonklusjonen er likevel at fosterhjem, vertsfamilie og botiltak i hybel/leilighet forventes å ha omtrent like store kommunale utgifter.

Anslag på kommunale utgifter for barnevernsinstitusjon og bofellesskap

De kommunale utgiftene for bofellesskap og institusjon er vesentlig høyere enn for leid leilighet, fosterfamilie og vertsfamilie. De kommunale utgiftene for institusjon reflekterer imidlertid ikke de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene ved institusjon. Det kommer av at kommunen de fleste steder i landet kun betaler en egenandel for en institusjonsplass, som per i dag er på om lag 75 000 kroner per måned per plass.⁴ Den reelle kostnaden for et institusjonsopphold ligger mellom 240 000 og 360 000 kroner i måneden per plass.⁵ Utgiftene for et bofellesskap med mye oppfølging eksemplifiseres her med noen ulike beregninger for å synliggjøre variasjonen, og for å gi et spenn for kommunale utgifter.

Dersom vi antar et bofellesskap med 8 barn/unge, døgnbemannet oppfølging fra to voksne i tre daglige skift med 50 prosent tillegg for nattskift. Og at vi videre antar tilsvarende leieutgifter som en hybel/leilighet i gjennomsnitt per plass på 8000 kroner i måneden, samt utgifter i livsopphold tilsvarende Navs satser på 9000 kroner. Så vil dette gi en månedlig utgift på om lag 44 300 kroner per måned per barn/ung voksen.

Antar vi istedenfor at det i snitt bor 3 personer i et bofellesskap per måned med samme bemanning vil den månedlige utgiften per barn være i underkant av 90 000 kroner per måned.

Alternativt kan et mellomscenarie være 5 beboere i gjennomsnitt per måned og dobbelt så høy husleie per beboer grunnet spesielle tilpasninger av arealene. Da

vil utgiften per barn/ung voksen være i underkant av 69 000 kroner.

Videre kan vi forvente at det er knyttet en del mer administrasjon til bofellesskap enn hybel med oppfølging. Basert på data fra intervjuer virker det som bofellesskap med døgnbemanning ligger i det øvre sjiktet. I et intervju ble det for eksempel oppgitt at et døgnbemannet bofellesskap koster 110-120 000 kroner per måned per plass. Dette skyldes trolig at det er en del administrasjon og tilpassede lokaler som øker husleie/huseier-utgiftene.

Tabell 5-2: Oppsummering anslag kostnader for tiltak

Tiltak	Månedsutgift
Botiltak hybel/leilighet	18 300 - 27 700
Vertsfamilie	16 700
Fosterfamilie	16 700
Institusjon egenandel	75 000
Institusjon totalt	240 000 - 360 000
Bofellesskap	44 000 -120 000

Hovedkonklusjonen fra beregningene er at utgiftene for et bofellesskap med stor grad av oppfølging er i samme størrelsesorden som kommunenes egenandel for en institusjonsplass. Eksemplene viser også at det må være et visst antall barn/unge voksne i et bofellesskap, samt nøkterne husleie- eller eierkostnader for at det skal være mer attraktivt å benytte bofellesskap enn institusjon av budsjettmessige årsaker per i dag. Et annet sentralt moment er at dersom en kommune ikke har et bofellesskap stående, vil institusjon sannsynligvis være vesentlig rimeligere. Det skyldes at det er kostbart å bygge opp et tilbud om bofellesskap.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/dd/id2688102/>

⁵ SSB 2018: <https://www.ssb.no/barneverni>

6. Vurderinger om behov for endringer

Barnevernet opplever at kommunale botiltak fyller et klart behov som ikke lar seg dekke av andre plasseringstiltak eller hjelpetiltak i hjemmet. Basert på funnene i denne utredningen har vi utarbeidet et sett med anbefalinger for videre arbeid med botiltak. Vi deler anbefalingene inn i juridiske, pedagogiske, organisatoriske og økonomiske tiltak.

6.1 Kommunenes vurderinger av behov for endringer

Innenfor de utvalgte delene av det kommunale barnevernet som danner grunnlaget for denne studien, er man tydelige på at kommunale botiltak fyller et klart behov som ikke lar seg dekke av andre plasseringstiltak eller hjelpetiltak i hjemmet. Vårt generelle inntrykk er at dette behovet er spesielt knyttet til bofellesskap med stor grad av oppfølging, der barnevernet opplever å fylle et behov for en bolig med oppfølging fra kjente kontaktpersoner i nærmiljøet til ungdommen. Kommunene uttrykker at de gjerne skulle brukt bofellesskap mer, men i flere kommuner er det verken etterspørsel, kapasitet eller ressurser til å etablere og vedlikeholde bofellesskap over tid. Flere bofellesskap ble etablert i forbindelse med den store bølgen med enslige mindreårige flyktninger i 2015, og bygges nå gradvis ned.

Det er utfordringer knyttet til samarbeidet mellom barnevernet og andre aktører, spesielt Nav. Grad av samarbeid med andre kommunale aktører og hvorvidt samarbeidet oppfattes som vellykket, varierer mye mellom kommunene. Dette er spesielt tydelig i ettervernsituasjoner der barnevernet og Nav må avklare finansieringsansvar, tjenestetilbud og oppfølging seg imellom og i samarbeid med den unge voksne. Tydeligere retningslinjer og forum for avklaringer er etterspurt i flesteparten av kommunene.

I intervjuene er det ikke avdekket at kommunene har behov for endringer i lovverket som gjelder adgangen til bruk av botiltak, utover at det er et ønske fra flere om retningslinjer, eksempler på ulike typer botiltak og konkretisering av hvordan det er best å legge opp ulike typer tiltak. Mulighetsrommet for bruk av botiltak oppfattes som tydelig, men hvorvidt utformingen av noen typer botiltak er beste praksis kan være heftet med noe usikkerhet. Slik vi forstår det er det altså ikke et behov fra kommunene om endringer i lovverket, men tydeligere praktiske retningslinjer.

6.1.1 Behov for lovhjemlet tilsyn av kommunale botiltak

I forlengelsen av dette er det uttalt fra flere kommuner at det er et behov for tilsyn, eller en form for tredjepartskontroll av botiltak. Dette skyldes at botiltak kan utformes på så mange måter at det skaper en viss usikkerhet om tilbudene holder tilfredsstillende kvalitet. Flere kommuner nevner at de har internkontroll som regulerer botiltakene. På denne måten sørger de for at kvaliteten opprettholdes over tid, og det kan fungere som viktige styringsverktøy i barneverntjenesten. En tjeneste vi var i kontakt med opplyste at de drev tiltakene sine som om det hadde blitt ført eksternt tilsyn. De (få) kommunene som kjøper tjenesten botiltak av private aktører, rapporterer at barnevernet selv kontrollerer kvaliteten i tilbudet. På tross av at enkelte kommuner driver internkontroll med egne tiltak, åpner manglende sentrale retningslinjer og kontroll opp for at det kan være svært store forskjeller i kvaliteten på botiltakene i landet.

Flere kommuner ser på tilsyn som en mulighet for læring og utvikling, også ved at en kommune kan lære fra tilsynet fra en annen lignende kommune. Dette er imidlertid betinget av at eventuelle tydeligere retningslinjer og tilsyn ikke undergraver fleksibiliteten ved botiltak. At botiltak er fleksibelt og kan tilpasses individuelt anses som viktig å bevare. Her er det generelle inntrykket at kommunene ønsker et visst tilsyn, men ikke like omfattende som ved plasseringstiltak som fosterhjem og institusjon. Det er imidlertid utfordrende å få kommunene til å uttale seg om hvordan balansegangen mellom mer tilsyn og kontroll best bør balanseres mot behovet for fleksibilitet.

Fylkesmannen har i dag tilsyn med ettervern i kommunene, som til en viss grad går inn på problemstillinger som også omhandler botiltak. Etter vår forståelse går man imidlertid ikke inn i hvert enkelt tiltak. En mulig løsning for tilsyn med botiltak er at Fylkesmannen sjekker kommunenes egne internkontrollrutiner for botiltak, og at internkontrollrutinene reguleres. På denne måten kan man indirekte kontrollere at krav til botiltak er innfridd, samtidig som man ikke fjerner for mye av fleksibiliteten ved tiltakene. Dette vil også kunne være mindre ressurskrevende enn dersom Fylkesmannen skulle hatt tilsyn med hvert enkelt botiltak, for eksempel slik det gjøres med institusjoner.

6.2 Konsekvenser av økt finansieringsansvar

På tross av at barneverntjenestene vi har intervjuet i liten grad oppgir at økonomi er styrende for valg av

tiltak, kan man ikke utelukke at kommunale utgifter for tiltak i barnevernet kan påvirke beslutningen om bruk av tiltak i barnevernet, spesielt dersom valg av tiltak er i en gråson fra et faglig ståsted. Det er derfor viktig å være oppmerksom på hvordan økonomiske insentiver i et trangt kommunalt budsjett kan påvirke beslutninger, selv om dette ikke betyr at økonomiske insentiver normalt er utslagsgivende for beslutninger.

I intervjuer fremstår det som at økonomi har en begrenset betydning for barnevernets praksis i valg av tiltak. Dette er også underbygget av intervjuer med andre aktører enn barnevernet. Det påpekes imidlertid at barnevernet vil velge det rimeligste alternativet hvis den samlede barnevernfaglige vurderingen konkluderer med at det er omtrent like store fordeler og ulemper i valget mellom to ulike tiltak. Et eksempel er valget mellom institusjon og døgnbemannet bofellesskap. Faglige vurderinger og usikkerheten i vurderingen kan føre til at barnevernet vurderer at begge tiltak er både forsvarlige og aktuelle, og i slike grensetilfeller vil barnevernet som regel velge det rimeligste alternativet.

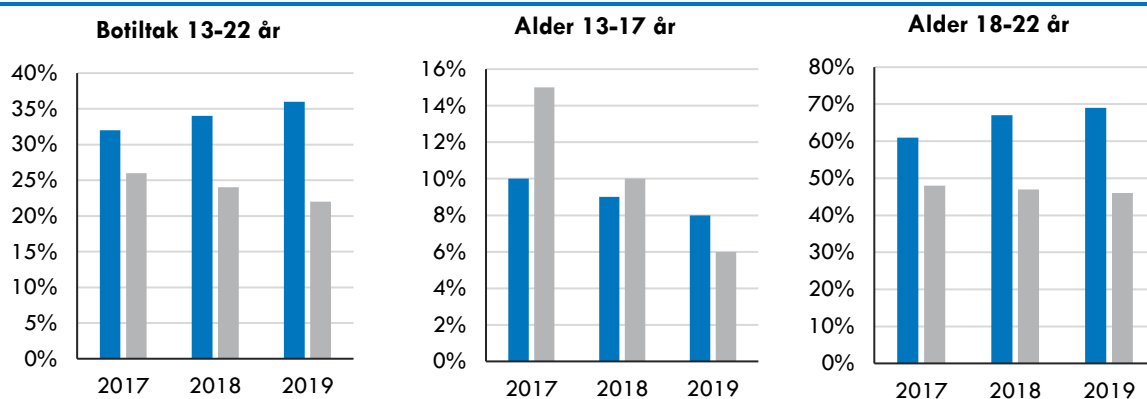
Våre beregninger i kapittel 5.5 synliggjør imidlertid at det ikke alltid er klart om bofellesskap eller institusjon er det rimeligste alternativet for kommunen, gitt dagens finansieringsordning der barnevernet betaler en egenandel for institusjonsopphold. I noen kommuner kan kjøp av institusjonsplass være rimeligere, mens i andre kommuner kan bofellesskap være rimeligere. Dette avhenger av lokale forhold som for eksempel tilgjengelig kapasitet i bofellesskap, samt om kommunen i det hele tatt tilbyr bofellesskap. Ettersom det per i dag er begrenset med retningslinjer for innhold og innretning av botiltak sammenlignet med andre barnevernstiltak, gir dette også stort rom for skjønnsvurderinger av egnetheten av botiltak i kommunen. Det kan være uklart hva som ligger bak vurderingen av at man for eksempel regner et konkret botiltak som likeverdig med en plass ved barnevernsinstitusjon, når det er såpass stor variasjon blant botiltak i ulike kommuner. Disse forholdene medfører at det er en usikkerhet ved dagens praksis. For det første er det usikkert hvor mange grensetilfeller med valg mellom tiltak som oppstår i kommunene, og for det andre er det usikkerhet rundt vurderingene som følge av at det er færre retningslinjer og mindre

omfattende tilsyn sammenlignet med andre barnevernstiltak.

Denne situasjonen kan potensielt endre seg noe når kommunene får et større finansieringsansvar for institusjonsplasser etter barnevernsreformen. Endringen fører til at en institusjonsplass blir mer kostbart for kommunen. Etter ny barnevernsreform er det forventet at kommunens utgifter for en institusjonsplass vil øke til mellom 100 000 og 300 000 kroner per måned, avhengig av type institusjonsplass, basert på Prop. 73-L.

I Oslo har bydelene i dag fullfinansiering av barnevernstiltak, også institusjonsplasser. Dersom andelen finansiering har avgjørende betydning kunne man forvente at bydelene i Oslo i større grad benytter kommunale botiltak sammenlignet med resten av landet. Sammenligningen er samtidig ikke fullstendig passende, ettersom Oslo kommune ivaretar hele ansvaret for alle tiltak, også tiltak som i resten av landet er lagt til Bufetat. Figur 6-1 sammenligner andelen botiltak av totale tiltak i Oslo og resten av landet. Som man ser av figuren, har Oslo en høyere total andel av botiltak for barn og unge i aldersgruppen 13-22 år. Dette bildet nyanseres imidlertid av at Oslo bruker botiltak i relativt mindre grad enn resten av landet for barn i alderen 13-17 år, og at det er for unge voksne i ettervern at Oslo bruker botiltak markant mer enn gjennomsnittet i resten av landet. Når man ser på bruk av institusjon brukte Oslo i 2019 barnevernsinstitusjon i 11 prosent av tilfellene, mot 12 prosent i resten av landet. For aldersgruppen 13-17 år brukte Oslo barnevernsinstitusjon i 18 prosent av tilfellene sammenlignet med 15 prosent på landsbasis, mens for 18-22 år bruker Oslo det i 3 prosent opp mot 6 prosent. Samlet tilsier dette at Oslo bruker botiltak mindre og institusjon mer for barn mellom 13-17 år, mens dette er omvendt for unge voksne i ettervern. Dette kan skyldes særegne eller spesielle forhold ved Oslo, for eksempel at Oslo sannsynligvis har større tilgang på institusjoner i sitt nærområde enn andre kommuner, og at det dermed er enklere å ivareta hensynet om nærhet til ungdommenes nærmiljø. Det kan imidlertid også tolkes som støtte til at påstanden i intervjuer om at valget mellom institusjon og botiltak i all hovedsak er barnevernsfaglig fundert.

Figur 6-1: Andel botiltak av alle plasseringstiltak: Oslo sammenlignet med resten av landet (blå stolpe Oslo, grå stolpe resten av landet)



Kilde: SSB (2020), Tabell 12845: Barn 0-22 år med plasseringstiltak, etter alder, plasseringstiltak, lov hjemmel, statistikkvariabel og år.

Det er også utfordrende å vurdere hvorvidt det er positivt eller negativt med mindre bruk av institusjon. I utgangspunktet er det et ønske om at institusjon kun brukes når det er barnevernsfaglig nødvendig, slik at en høyere kommunal utgift for institusjon øker terskelen for bruk av institusjon. Dette kan trekke i en positiv retning dersom det faktisk er økonomiske forhold som påvirker valget mellom botiltak og institusjon, enten bevisst eller ubevisst. Dersom man i dag er tilbøyelig til å benytte institusjon i tvilstilfeller fordi det er billigere enn å bygge opp kommunale bofelleskap, kan insentivene ved økt finansiering trekke i en positiv retning. Enkelte barneverntjenester nevner også i intervjuer at de ser frem til økt finansiering fordi det kan bli enklere å få gjennomslag for å bygge opp bofelleskap med stor grad av oppfølging. På den andre siden er det en fare for institusjon benyttes i for liten grad. Vurderingen om utviklingen vil bli positiv eller negativ avhenger derfor av om man mener institusjon brukes for mye eller for lite i dag.

- Barn under 18 år kan få botiltak som et frivillig hjelpetiltak dersom hjemmesituasjonen er vanskelig, men der frivillig plassering utenfor hjemmet ikke kan benyttes. Et nytt, eventuelt midlertidig, bosted med oppfølging fra barnevernet, i nærheten av familie og nettverk, kan bidra til å bevare barnets relasjoner og rutiner i nærmiljøet. Flere ulike botiltak kan passe for denne gruppen, avhengig av blant annet av nettverk, psykisk helse og selvstendighet.
- Unge voksne i ettervern kan få botiltak som en gradvis overgang til voksenlivet, der barnevernet fremdeles følger opp, og støtte til bolig og livsopphold er dekket av kommunen. Det er oftest hybel med oppfølging som tilbys unge i ettervern.
- Enslige mindreårige flyktninger kan få botiltak når de kommer til Norge, der de får oppfølging fra barnevernet eller annen kommunal instans. Vårt inntrykk er at bofelleskap er det som oftest tilbys til enslige mindreårige flyktninger i kommunene som bosetter disse.

6.3 Vurdering av fordeler og risiko ved dagens bruk av kommunale botiltak

Funnene i denne utredningen viser at det både finnes fordeler og risikofaktorer ved dagens bruk av botiltak. Vi finner at barnevernet opplever at botiltak har en viktig plass i det totale tiltaksapparatet, mens usikkerhet rundt retningslinjer, manglende internkontroll og eksternt tilsyn kan føre til ulikt tilbud og praksis rundt i landet. Vi strukturerer derfor våre viktigste funn inn i fordeler og risiko og utdyper dette under.

6.3.1 Fordeler ved bruk av botiltak

Kommunale botiltak under barnevernet er tiltak som fyller et behov som ikke imøtekommes på samme måte av barnevernstiltak som institusjon, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet. Vi finner at botiltak kan fylle ulike behov for ulike målgrupper:

Botiltak fremstår i utgangspunktet som et fleksibelt tilbud som imøtekommer variasjonen i behov blant unge med mer eller mindre midlertidige utfordringer. Botiltak som barnevernstiltak har sin styrke i at tiltaket kan tilpasses barnets/den unges voksende behov, legger til rette for medvirkning og selvstendighet, og er spesielt nyttig i overgangsfasen fra mindreårig til myndig, og i en tidlig fase av den unges voksende liv.

6.3.2 Risiko ved bruk av botiltak

På tross av fordelene ved botiltak, har vi i denne utredningen blitt oppmerksomme på flere risikofaktorer ved dagens bruk av tiltakene. I ytterste konsekvens kan dagens praksis føre til at barn og unge med behov for omsorg av barnevernet, ikke mottar et forsvarlig tilbud. De ulike risikofaktorene diskuteres i det følgende.

Juridisk ansvar for barn under 18 i botiltak

Vi har tidligere diskutert at det kan oppstå gråsoner i tilfeller der det er tvil om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt, og med det tvil om hvorvidt botiltak er tillatt å benytte eller ikke. Dersom botiltak benyttes der det i utgangspunktet er en alvorlig omsorgssvikt, kan barnet komme i en situasjon der det ikke får et forsvarlig tilbud fra barnevernet. Dette kan skje dersom botiltaket innebærer mindre oppfølging og omsorg enn det fosterhjem eller institusjon ville ha gjort.

Det kan videre være problematisk om barnevernet ikke overtar juridisk omsorg for barn under 18 år, til tross for at omsorgssituasjonen i hjemmet fordrer det, fordi barnevernet ønsker å få barnet inn i et kommunalt botiltak i stedet for institusjon. Dette kan skje hvis barnevernet ønsker å begrense bruk av institusjon så langt det er mulig, men ikke er klar over at det er begrenset tilgang til bruk av botiltak etter barnevernloven.

I tillegg kan det være en risiko ved dagens bruk av botiltak at det kreves samtykke fra både barn og foreldre i tilfeller der barnet er under 18 år, og der frivillig plassering utenfor hjemmet ikke er mulig. En barneverntjeneste rapporterte om et tilfelle der barn og barnevern var enige om at botiltak kunne være en god løsning, men der foreldrene ikke samtykket, og saken dermed ble henlagt fordi ingen andre tiltak i hjemmet var aktuelle. En annen barneverntjeneste som opplevde utfordring med å få samtykke fra foreldre, rapporterte at saken i det tilfellet endte med at barnet ble sendt på institusjon. Hvorvidt kravene for omsorgssvikt var oppfylt i denne situasjonen er ukjent, og det er dermed heller ikke sikkert om det var riktig av barnevernet å foreslå botiltak i utgangspunktet.

Manglende krav til kvalitet og kontroll

Vi mener det finnes en risiko for at enkelte botiltak i kommunene ikke har tilstrekkelig kvalitet eller oppfyller krav til forsvarlighet. Dette kan være tilfellet fordi det ikke eksisterer noen klare retningslinjer for hvordan botiltak skal utformes, for eksempel krav til boligkvalitet og oppfølging eller kompetanse hos de ansatte. Det at det ikke gjennomføres kontroll av kvaliteten på botiltakene forsterker risikoen for at de ikke holder god nok kvalitet.

6.4 Anbefalinger

Basert på funnene i denne utredningen har vi utarbeidet et sett med anbefalinger for videre arbeid med botiltak. Vi deler anbefalingene inn i juridiske, pedagogiske, organisatoriske og økonomiske tiltak. I tillegg følger en anbefaling om videre utredning av temaet.

Juridiske tiltak

Funnene våre tyder på at det kan være behov for en tydeliggjøring av de juridiske rammene for kommunale botiltak. Med dette mener vi det vil være spesielt viktig å utarbeide retningslinjer for hvilken kvalitet botiltakene bør ha som minstestandard. På denne måten kan man motvirke variasjon mellom kommuner. Kvalitet i tilbudet kan for eksempel reguleres gjennom krav til utdanning hos personale som driver oppfølging og klare forventninger til medvirkning fra ungdommen i planleggingen av tilbudet. Det bør også tydeliggjøres hva som regnes å være god nok standard på boligene som tilbys i forbindelse med botiltak. Vi mener det kan være mulig å skape tydeligere retningslinjer samtidig som man ivaretar fleksibiliteten kommunene har til å utforme tilbud som passer den enkelte ungdoms behov. Botiltak tilbys til unge som befinner seg i en sårbar fase, og man bør sikre at disse blir møtt med et tilbud som holder god nok kvalitet.

Vi mener videre at man bør vurdere å innføre tilsyn av kvaliteten på kommunale botiltak. Kravene til tilsyn kan imidlertid med fordel graderes basert på typer bofelleskap:

- Bofellesskap med døgnbemanning bør ha det mest omfattende tilsynet blant typene botiltak. Bofellesskap har egenskaper, for eksempel boform og omfang av oppfølging, som kan ligge såpass nært en institusjon at fylkesmannen bør føre stedlig tilsyn.
- Tilsyn med vertsfamilier kan utformes med analogi til fosterhjem. Et minimum bør være at det etableres rutiner for tilsyn. Enkelte kommuner har i dag også etablert egen tilsynspraksis overfor vertsfamilier med samme innhold som tilsyn av fosterhjem.
- Fylkesmannen bør også ha i oppgave å føre tilsyn med botiltak i leid leilighet, spesielt med tanke på å kvalitetssikre at boliger holder en tilstrekkelig kvalitet og at barnet/den unge voksne får en forsvarlig oppfølging. Også her bør et minimum være at det etableres praksis for tilsyn.

Ansvar for følge opp eventuelle nye kommunale tilsynsrutiner på denne området, bør ligge hos fylkesmannen.

Både tydeligere retningslinjer for hva som anses som tilstrekkelig kvalitet og tilsyn av botiltak er etterspurt av flere barneverntjenester. Flere trekker også frem at tilsyn bidrar til utviklingsarbeidet i egen kommune og at man kan få mye læring ut av å ha tilsyn. Det trekkes også frem at man kan lære mye av å lese rapportene fra andre kommuners tilsyn.

Pedagogiske tiltak

Det er vårt inntrykk at botiltakene fyller et tiltaksbehov innenfor det kommunale barnevernet. Særlig gjelder dette innenfor ettervernet, hvor et botilbud for mange ungdommer på vei ut av barnevernet synes som en forutsetning for et forsvarlig ettervern.

En bredde av ulike typer botiltak fremstår å ha et stort potensial for å tilby barn og unge i en utfordrende hjemmesituasjon et mer individuelt og passende tilbud enn det som finnes i mange kommuner i dag. Etter hvert som kommunene får økt finansieringsansvar etter reformen, og basert på tilbakemeldinger om kommunenes ønsker, er det vår vurdering at det kan vokse frem et sterkere ønske om å opprette bofellesskap i flere kommuner. Med antakelse om en slik utvikling, er det vår anbefaling at det utarbeides en veileder for kommunene. Her kan det opplyses om hvilke botiltak som finnes, hva som er fordelene og ulempene ved ulike botiltak og hvilke målgrupper som kan passe i ulike typer boliger og med ulik type oppfølging. Dette kan være et verktøy for kommunene som også, i tillegg til kvalitetskrav, kan føre til likere praksis mellom kommunene. I denne forbindelse kan det også informeres om mulighetene som kan eksisterer i kommuner som tidligere har bygget opp tiltak, for eksempel bofellesskap, for enslige mindreårige, men som nå bygger ned kapasiteten. I enkelte kommuner kan det være mulig å bruke disse tiltakene også for andre unge i kommunen.

På tross av at det er en vesentlig variasjon i typer botiltak på landsbasis, er vårt inntrykk at det ikke nødvendigvis er en like stor variasjon av typer botiltak innad i kommunene. Den enkelte kommune har ofte utarbeidet en egen løsning/modell for botiltak. Vårt inntrykk fra intervjuene er at en mindre variasjon i ulike typer botiltak i kommunene ikke bare skyldes kapasitet eller økonomi, men også at det er forskjeller mellom kommunene når det gjelder ressurser og initiativ til å utforske nye mulige former for botiltak. Manglende variasjon i en kommune kan også skyldes at det over tid har vært få tilfeller av målgruppen der botiltak er aktuelt, og at dette begrenser utviklingen av modeller for botiltak. I større kommuner med et større antall barn/unge i målgruppen, er det naturlig at det raskere vokser frem en bredde av ulike typer botiltak.

Utarbeidelse av en veileder som informerer om forskjellige modeller for botiltak, kan derfor muligens bidra til økt differensiering av typene botiltak innad i kommuner. En veileder kan være til inspirasjon for kommuner og har slik sett også et potensial for å bidra til å bedre dekke de varierte behovene i målgruppen innad i kommuner når de oppstår.

Organisatoriske tiltak

Vi mener det kan være til stor nytte for unge i barnevernet dersom det ble utarbeidet samarbeidsavtaler mellom kommunale aktører, spesielt mellom barnevernet og Nav. Basert på våre intervjuer er samarbeidsavtaler nyttige for å danne en felles forståelse for ansvarsfordeling og aktørenes rammebetingelser, samt unngå konflikter knyttet til finansieringsansvar og innhold i tjenester. En samarbeidsavtale kan være et tema i en veileder, eller være et kvalitetskrav til botiltak.

Videre mener vi det ville vært nyttig å utforske mulighetene for et nærmere samarbeid og dialog mellom barnevernet i kommunene og Husbanken knyttet til finansiering av investeringer i kommunale botiltak. Både barnevernet i kommunene og Husbanken har en overordnet målsetting om å hjelpe vanskeligstilte barn med behov for en forbedret bosituasjon. Det kan være potensial for en styrket dialog som kan bidra til å nå dette felles målet. Ettersom Husbanken ikke opererer på kommunenivå, vil det være naturlig at en slik dialog i første omgang opprettes mellom relevante departementer og etater. Dersom dialogen viser at det er et potensial for at Husbankens virkemidler i større grad kan benyttes av kommunene for å finansiere investeringer i botiltak, kan for eksempel Husbankens regionskontorer involveres på et mer operativt nivå.

Økonomiske tiltak

Vi anbefaler ingen konkrete økonomiske tiltak per nå. Et større finansieringsansvar i kommunene kan gi et begrenset, men økt handlingsrom for å bygge opp bofellesskap der kommunen mener dette er hensiktsmessig. Hvilke permanente tilbud kommunene skal ha må også kommunene vurdere basert på lokale forhold som varierer betydelig. Det virker også å være et handlingsrom for at kommuner inngår samarbeid med nærliggende kommuner dersom det er behov for det. På den andre siden kan det ikke utelukkes at det kan oppstå en underdekning av spesielt bofellesskap etter barnevernsreformen, siden slike botiltak er mer kostnadsdrivende enn andre botiltak. Dette kan hende dersom økte kommunale rammetilskudd ikke kommer barnevernet tilstrekkelig til gode, men at andre kommunale formål prioriteres. Samlet er det uklart hva som vil skje fremover, og vi anbefaler derfor at man følger med på utviklingen, før eventuelle økonomiske tiltak iverksettes.

Anbefalinger til videre utredning

Vår studie har avdekket at barnevernet i kommunene opplever at botiltak fyller et viktig barnevernsfaglig behov. Dette gjelder først og fremst for ungdom som har vært under oppfølging av barnevernet, og skal over på ettervernstiltak, men også for andre unge som befinner seg i en krevende bosituasjon. Dette kan

være unge bostedsløse, uten en fortid i barnevernet, eller for andre unge voksne i om lag alderen 16 til 23, som opplever en krevende hjemmesituasjon og som trenger bistand til å komme over i en annen boløsning.

Et første steg på veien mot en tydeligere etablering av bolig med tilsyn som et tiltak innenfor det kommunale barnevernet, ville vært en bredere kartlegging om det er en generell underdekning av botiltak i landets kommuner sett opp mot det opplevde behovet, og i hvilken grad det er en for liten bredde i typer botiltak i kommuner. Her bør en differensiere behovene som kartlegges etter grad av oppfølgingsbehov og hvilke boløsninger en kunne anta var mest egnet til å imøtekomme dette. Dette ville gi

et bredere kunnskapsgrunnlag både for etablering av kvalitetskrav, herunder tilsynsregime, samt ikke minst ved utarbeidelse av en veileder for kommunene for hvordan de kan velge å jobbe videre med dette. I tillegg kan det være et behov for en nærmere utredning om de barnevernsfaglige vurderingene knyttet til valget mellom plasseringstiltak og hjelpetiltak utenfor hjemmet, for eksempel i form av casestudie. Dette kan tydeliggjøre de barnevernsfaglige vurderingene knyttet til situasjoner der det kan være mulig å forsvare bruk av både hjelpetiltak (botiltak) og plasseringstiltak fra et barnevernfaglig ståsted. Dette kan være et grunnlag for å vurdere behovet for en tydeliggjøring av vilkår for bruk av botiltak.

7. Referanser

Bufdir, 2019. *Helse- og omsorgssektorens tjenester i kommunen*. [Internett]

Available at:

<https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Samarbeid mellom helse og barnevern/Tilbud og tjenester/Helse og omsorgssektorens tjenester/>

[Funnet 3. November 2020].

Bufdir, 2020. *Oppsummert status i tall for barnevernet*. [Internett]

Available at: <https://bufdir.no/Statistikk og analyse/Barnevern/Oppsummert status i tall for barnevernet/>

[Funnet 27. Oktober 2020].

KS, 2019. *Timelønnte som arbeider minst 14 timer pr. uke og alle fastlønnte. Hoved- og bistillinger..* [Internett]

Available at: <https://www.ks.no/contentassets/6bc4210b6dc847a9a05dee7b70b9968b/Lonn-Del-1-Tabell-05-Etter-tjenestedsomrade.pdf>

[Funnet 2020].

KS, 2020. *Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem (2020)*. [Internett]

Available at: <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem-2020/>

[Funnet 2020].

Lidén, H., Trætteberg, H. S. & Ulvik, O. S., 2018. *Kommunale botiltak for barn og unge. En hvit flekk i velferdsstaten*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

NAV, 2020. *Livsoppholdssatser - NAV Innkreving*. [Internett]

Available at: https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/livsoppholdssatser-nav-innkreving_kap

[Funnet 2020].

Oslo Economics & NIBR, 2020. *Evaluering av Barna først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie*, Oslo: Oslo Economics.

SSB, 2020. *Tabell 11600: Barn 0-22 år med plasseringstiltak, etter plasseringstiltak, alder, statistikkvariabel og år*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/11600>

[Funnet 27. Oktober 2020].

SSB, 2020. *Tabell 12845: Barn 0-22 år med plasseringstiltak, etter alder, plasseringstiltak, lovheimel, statistikkvariabel og år*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/12845/>

[Funnet 27. Oktober 2020].

Vitus, K., 2013. *Pædagoger og perkere. Om etniske minoritetsbørn i det sociale system*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

OSLOMET

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post :
post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo