

Ettervern:

Barnevernets siste mulighet til å hjelpe

– en kunnskapsoppsummering



Av Elisabeth Backe-Hansen

Ettervern:

Barnevernets siste mulighet til å hjelpe

– en kunnskapsoppsummering

Av Elisabeth Backe-Hansen

2018

Forsideillustrasjon av Lisa Aisato

Utgitt av Fellesorganisasjonen (FO)

Forord

Fellesorganisasjonen (FO) organiserer ansatte i barnevernet. Vi vet hvor viktig ettervern er for barn og unge som får hjelp fra barnevernet. Vi har derfor fått laget denne kunnskapsoppsummeringen. Den viser hvor viktig en tydelig rett til ettervern fra 18 til og med 25 år er, for å sikre ungdom i barnevernet en trygg overgang til voksenlivet. FO har lenge arbeidet politisk for å styrke ungdom i barnevernets rettigheter etter fylte 18 år. Vi håper myndighetene kan bruke kunnskapsoppsummeringen i arbeidet med ny barnevernslov.

Ettervern er ikke bare viktig for den enkelte ungdommen.

Det er også viktig for samfunnet.

Kunnskapsoppsummeringen om ettervern er et av flere ledd i årets høstkampanje #takkmamma #takkpappa, som FO har sammen med Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB). Gjennom sosiale medier viser flere kjendiser takknemlighet til deres foreldre som er der for dem – også etter fylte 18 år. Sjekk ut emneknaggene på Instagram og Facebook!

Oslo, september 2018

Kathrine Haugland Martinsen
FOs forbundsledelse



Innhold

1 Innledning

2 Om ettervernungdommen

3 Hva sier forskningen om gode ettervernstiltak?

4 Hva bør skje framover?

5 Avslutning

Referanser

1 Innledning

Denne kunnskapsoversikten er utformet på oppdrag av FO, og bygger på nyere norsk, nordisk og britisk forskning, samt nyere statistikk. På grunn av rammen for oppdraget har jeg vært nødt til å fokusere på et utvalg av den litteraturen som finnes, og lagt vekt på å vise til publikasjoner der man også finner kunnskapsoversikter. Videre har jeg lagt vekt på å bruke litteratur som er lett tilgjengelig.

Avslutningsvis har jeg valgt litteratur som etter mitt syn får godt fram det forskningen generelt framhever som viktig for unge med barnevernserfaring, når de skal mestre overgangen til voksenlivet. Med ett unntak har jeg ikke løftet fram unge med innvandrerbakgrunn eller unge migranter spesielt, ettersom litteraturen stort sett ikke gjør dette.

1.1 Bakgrunn

I sin doktoravhandling påpeker den svenske forskeren Bo Vinnerljung (1996) at tre forhold har betydning for hvordan det går med unge voksne som har vært under barnevernets omsorg i løpet av oppveksten:

- Hva slags omsorgsbetingelser barn har før de plasseres utenfor hjemmet, det vil si i hvor stor grad de har vært utsatt for mishandling, overgrep eller andre traumatiske hendelser, eller mer generelt omsorgssvikt
- Kvaliteten på omsorgen barn og unge tilbys mens barnevernet har omsorgen for dem, det vil si i hvor stor grad barnevernet har maktet å gi et stabilt, trygt og utviklingsfremmende tilbud i fosterhjem eller institusjon
- Hva slags hjelp de får til å mestre overgangen til voksenlivet

På denne bakgrunnen er det å forvente at unge voksne med barnevernserfaring svært ofte kan ha ekstra utfordringer når de skal etablere seg selvstendig. Nyere forskning viser for eksempel at svært mange barn og unge både i fosterhjem og institusjon har til dels store psykiske vansker (Lehmann og Kaye, 2018), og det er på ingen måte gitt at de har fått tilstrekkelig hjelp med disse vanskene når de fyller 18 år. Det er også vel kjent at en stor andel barn og unge som er i kontakt med barnevernet, av mange ulike årsaker også har problemer med å fullføre videregående utdanning innen ordinære rammer (Seeberg, Winsvold og Sverdrup, 2013).

Som 18-åringer vil de fleste gå i andre klasse på videregående skole, og man forventer ikke at unge som bor hjemme skal greie seg selv fra dette tidspunktet. Ettervernstiltak er den siste muligheten barneverntjenesten har til å hjelpe.

Unge voksne flest får hjelp i overgangen til voksenlivet ved at foreldrene deres stiller opp både følelsesmessig, praktisk og økonomisk, og ikke minst gjennom å fungere som en trygg base så lenge det er nødvendig, ofte i flere år etter at den unge har nådd myndighetsalder (Hellevik, 2005). Derimot er unge med barnevernserfaring alt for ofte i en situasjon der det forventes at de skal mestre overgangen til voksenlivet raskere enn ungdom flest, men med langt færre ressurser (Stein, 2012). Noen forfattere snakker også om såkalt «instant adulthood» (f.eks. Geenen og Powers, 2007).

Det kan argumenteres for at når staten først har overtatt omsorgsansvaret for et barn eller en ungdom, har også staten gjennom barneverntjenesten et særskilt etisk ansvar for å bistå med denne overgangen. Spørsmålet som diskuteres i denne kunnskapsoversikten, er derfor hvordan barneverntjenesten best mulig kan bistå unge voksne. Og selv om ungdom utelukkende mottar hjelpetiltak når de fyller 18 år, vil de fortsatt ha behov for mer hjelp enn de stort sett kan få fra familien (Jessen og Backe-Hansen, 2017).

1.2 Overganger fra ungdom til voksen

De siste årene har man sett et skifte i synet på overgangen fra ungdom til voksen. Tidligere så man for seg en slags lineær progresjon mot konvensjonelle mål som utdanning, arbeid, egen bolig og familie-etablering. Nå er det blitt mer vanlig å se for seg at overgangene kan være ganske kaotiske og ikke-lineære, og ofte involverer mer fragmentariske bevegelser mellom avhengighet og uavhengighet. Dette antas å gjelde ganske generelt på grunn av endringer i kompetansekrav og i måten arbeidslivet organiseres på (Andersen, 2014; Rogers, 2011).

Samtidig vil noen grupper være spesielt sårbare for marginalisering på grunn av slike samfunnsendringer, noe som vekker bekymring internasjonalt. For EUs del argumenterer for eksempel O'Reilly med flere (2015) for at det å forstå ungdomsarbeidsledighet krever en holistisk tilnærming, som for det første kombinerer en analyse av endringer i de økonomiske forutsetningene for fleksibilitet i arbeidsmarkedet, utvikling av kompetanse og krav fra arbeidsgivere. I tillegg kommer betydningen av familien når det gjelder den økende polariseringen av utviklingsveier som dagens unge opplever. Unge migranter står dessuten i en særstilling.

Unge voksne med bakgrunn fra barnevernet er i spesiell risiko for å falle utenfor som følge av belastninger i løpet av oppveksten, psykiske vansker og vansker med å fullføre en utdanning. Risikoen forsterkes hvis de ikke har et støttende nettverk rundt seg, og heller ikke kan forvente at barneverntjenesten automatisk er der for dem.



1.3 Hva sier forskningen om situasjonen i voksen alder

Barneverntjenestens etiske ansvar blir spesielt påtrengende fordi vi nå har tilgang til 20-30 års forskning som konsistent viser at unge voksne med barnevernserfaring alt for ofte støter på langt flere problemer i overgangen til voksenlivet enn unge voksne flest. Analyser av registerdata på tvers av land finner at de som gruppe har høyere sannsynlighet for både sosiale og personlige problemer når de sammenliknes med dem som aldri har vært i kontakt med barnevernet. Eksempler er lavere utdanningsnivå, lavere inntektsnivå, høyere arbeidsledighet, høyere dødelighet, økt kriminalitet, høyere forekomst av psykiske lidelser osv. (Backe-Hansen et al., 2014; Dæhlen, 2017; Lehmann & Kayed, 2018; Lunnan og Backe-Hansen, 2008; Seeberg, Winsvold og Sverdrup, 2013; Stein og Munro, 2008; Zinn og Courtney, 2015; Valset, 2018).

På den andre siden viser også forskning på tvers av land at ettervernstiltak hjelper (Backe-Hansen et al., 2014; Stein, 2012), og bedre jo lenger de varer (Courtney, Hook og Lee, 2012) et al). Mer spesifikt viser Valset (2018) hvordan ungdom som blir værende i fosterhjem etter fylte 18 år har høyere sannsynlighet for å fullføre videregående skole. Dermed er det viktig å forsøke å redusere både menneskelige og samfunnsøkonomiske konsekvenser av et langt liv som marginalisert i forhold til samfunnet, særlig hvis ekstra innsats i overgangen til voksenlivet kan bidra til andre og bedre livssjanser for dem det gjelder.

1.4 Dagens regelverk om ettervern

Lov om barneverntjenester gir muligheter for å tilby ettervernstiltak til unge voksne mellom 18 og 23 år. Ettersom ungdommene er myndige, vil alle tiltak per definisjon være hjelpetiltak som benyttes med ungdommens samtykke, også fortsatt opphold i fosterhjem eller institusjon¹ der ungdommene opprinnelig kan ha blitt plassert etter omsorgsovertakelse (§ 4-12) eller i medhold av bestemmelsene i § 4-24 (alvorlige atferdsvansker).

Barnevernloven ble en rettighetslov 1.7.2018:

«Barn har rett til nødvendige tiltak etter loven når vilkårene for tiltaket er oppfylt» (Lov om barneverntjenester § 1-5, i kraft fra 1.7.2018).

Det er imidlertid høyst usikkert om bestemmelsen vil gjelde for de over 18, og hva resultatet i tilfelle blir.

Før det har kommet nye overgangsbestemmelser og forskrifter, finnes det imidlertid en god del bestemmelser som i praksis burde sikre unge ettervernstiltak hvis de selv ønsker det. I henhold til eksisterende rundskriv², er den overordnede målsettingen med ettervernstiltak at den unge gradvis blir i stand til å klare seg selv. Barneverntjenesten skal begynne å planlegge ettervernperioden i god tid, i samarbeid med ungdommen. Hvis en søknad om tiltak avslås, må barneverntjenesten begrunne hvorfor dette er til ungdommens beste. Avslaget kan påklages til fylkesmannen. Barneverntjenesten skal fortrinnsvis kontakte de som får tiltak og høre om de er tilstrekkelige. Og hvis en ungdom avslår tiltak, skal vedkommende kontaktes etter et år og igjen tilbys tiltak (Bakketeig og Backe-Hansen, 2018).

¹ Unntaket er ungdom som er plassert i medhold av bvl. § 4-24. Her kan tvangsopphold i institusjon forlenges en viss, avgrenset tid også uten samtykke fra den det gjelder.

² Rundskriv Q-13/2011

Barn (og unges) rett til medvirkning er sentral i barnevernloven: «Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet» (Bvl § 1-6).

Denne retten er imidlertid begrenset til tiltak etter barnevernsloven. Etter fylte 18 år er ungdommen myndig, og har dermed fulle partsrettigheter i henhold både til barnevernloven og de lovene som regulerer andre typer tiltak som kan være nødvendige. Vi vet ikke i hvor stor grad unge i ettervernalder orienteres om hva det innebærer å ha fulle partsrettigheter, og på hvilke måter disse skiller seg fra medvirkningsrettighetene som gis etter barnevernloven.

Imidlertid er det tvilsomt om regelverket fungerer optimalt. Som jeg vil vise i del 2 av denne kunnskapsoversikten, er det relativt få unge mellom 18 og 22 som får ettervernstiltak, og de aller fleste er 18 og 19 år gamle. Spørsmålet er om flere kan og bør sikres ettervernstiltak, også i lenger tid enn det vi ser i dag.

2 Unge i ettervernalder

2.1 Hvor mange mottar ettervernstiltak?

Selv om overgangen fra omsorg til ettervern i prinsippet skal planlegges i god tid før en ungdom fyller 18 år, er det langt fra automatikk i at så skjer. Det er heller ingen automatikk i at unge tilbys ettervern, eller i at de ønsker å motta tiltak. Dessuten kan det tenkes at unge overføres til NAV i stedet for å forbli i barnevernssystemet med ettervern. Barnevernsstatistikkens oversikt over unge med ettervernstiltak, gir derfor ikke nødvendigvis et dekkende bilde av hvor mange som kunne fått ettervernstiltak. Imidlertid gir statistikken et tydelig bilde av hvordan dagens ettervernstiltak i all hovedsak når de yngste. Denne tendensen har vært så tydelig over tid (se f.eks. Clausen, 2008) at det er tilstrekkelig å vise fordelingen for 2017.



Per 31.12 2017 mottok 18-22 åringene i barnevernsstatistikken i alt 4 731 hjelpetiltak, det vil si ettervern. De aller fleste var 18 og 19 år gamle (tabell 1):

Tabell 1. Aldersfordelingen på ettervernstiltakene per 31.12.2017. Antall og prosent (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

	18 år	19 år	20 år	21 år	22 år
2017 4 731 tiltak	1883 (39,9 %)	1295 (27,4 %)	806 (17 %)	479 (10,1 %)	268 (5,7 %)

Som tabell 1 viser, er de fleste som mottar ett eller flere ettervernstiltak 18 og 19 år gamle. I 2017 var to av tre 18 eller 19 år gamle, flest 18. Rundt en av seks var 20 år gammel, en av 10 var 21 og en av fem 22. Det kan argumenteres for at behovet for ettervernstiltak er størst den første tiden etter at man fyller 18, blant annet fordi unge ikke avslutter videregående utdanning før tidligst det året de fyller 19.

Det kan også tenkes at de som er eldre, enten klarer seg selv eller får hjelp fra for eksempel NAV. Samtidig viser intervjuer med unge voksne at flere godt kunne hatt behov for tiltak også tidlig i tjueårene (Bakketeig og Backe-Hansen, 2018), noe som egentlig er å forvente tatt i betraktning de belastningene mange unge vil ha måttet håndtere i løpet av oppveksten. At færre unge voksne får ettervernstiltak etter fylte 20 år er derfor ikke noe argument for at tiltakene ikke trengs lenger. Og loven gir tross alt adgang til å gi ettervernstiltak til 23 år, en øvre grense man nå vurderer å forlenge ytterligere.

Det er også interessant å se nærmere på omfanget av ettervernstiltak i løpet av de siste årene (tabell 2).

Tabell 2. Antall ettervernstiltak 2013-2017 per 31.12. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	2013	2014	2015	2016	2017
Andre tiltak	3767	3765	3637	4503	4731

Her ser vi en klar økning i antall tiltak fra 2015 til 2016, og en økning på 25,6 prosent fra 2013 til 2017. Ser vi på andelen ettervernstiltak i forhold til andelen hjelpetiltak totalt ser vi også en liten økning disse fem årene, fra 13 prosent de tre første årene til henholdsvis 15 og 15,5 prosent de to siste årene (tabell ikke vist). Dette er grove mål. Men det kan tenkes at økningen er reell på grunn av økningen i andel barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet, hvorav en god del er ungdom når de kommer til Norge og også får ettervernstiltak. Tallene sier imidlertid ikke noe om hvor mange unge voksne dette gjelder, eller om antallet personer har økt over tid, ettersom en person godt kan få flere tiltak.

2.2 Hva slags ettervernstiltak gis?

Som Oterholm og Paulsen (2018) påpeker, er de vanligste ettervernstiltakene hjelp med bolig, økonomisk hjelp og fortsatt opphold i fosterhjem. Tabell 3 gir en oversikt over ulike typer tiltak som ble gitt i 2017.

Vi vet stadig ikke hvor mange som mottar mer enn ett tiltak. Tiltakene som er beskrevet i tabellen, dekker de aller fleste tiltakene i 2017. Utelatte tiltak er de mest lavfrekvente, for eksempel individuell plan, som ikke omfattet mer enn 10 tiltak.

Tabell 3. Hvilke ettervernstiltak tilbys, 2017. Per 31.12. Antall og prosentvis andel av samtlige 9 403 tiltak

Tiltak knyttet til bolig Omfatter institusjon (196), fortsatt opphold i fosterhjem i og utenfor slekt og nettverk og statlige fosterhjem (1460) og andre boligtiltak (2382)	3 414	36,3 %
Økonomisk bistand Omfatter økonomisk hjelp til bolig (626) og økonomisk hjelp for øvrig (2205)	2 831	30,1 %
Kompenserende tiltak Omfatter andre tiltak (1016), besøkshjem/avlastning (290), fritidsaktiviteter (259) og støttekontakt (256)	1 821	19,4 %
Tiltak knyttet til familie og nettverk Omfatter råd og veiledning (378), ansvarsgrupper og samarbeidsteam (339), familieråd og nettverksmøter (43)	760	8,1 %
Hjelp med utdanning/arbeid	165	1,8 %
Hjelp og behandling fra andre tjenester	97	1 %
SUM	9 088	96,7 %

Formidling av medisinsk hjelp er en tiltakskategori som omtrent ikke brukes. Formidling av hjelp med tannlege osv. er ikke en egen kategori. Helsekontroll og tannlege er imidlertid viktig for unge voksne også, og tannlege kan være ekstra vanskelig å finne penger til etter at man fyller 20 år og ikke lenger får dekket halvparten av utgiftene til tannbehandling.

Hjelp med et sted å bo og økonomisk bistand er selvsagt nødvendig og viktig. Og selv om statistikken gir ganske grove mål, kan det likevel se ut som om barneverntjenesten tilbyr ulike typer bolig – både fosterhjem, institusjon og andre former som kan være kommunale botiltak, hybel med tilsyn osv. Følgelig er hjemløshet sannsynligvis et mindre problem for norsk ungdom i ettervernfase enn i land som England og USA (Zinn & Courtney, 2015). I alt omfattet boligdelen vel en tredjedel av ettervernstiltakene, noe som kanskje også kan gi en indikasjon på hvor mange unge voksne det er snakk om. Økonomisk støtte utgjorde på sin side ca. en fjerdedel av tiltakene.

Spørsmålet er imidlertid om flere unge voksne også burde tilbys andre tiltak. I eksempelåret var det svært få som fikk hjelp av barnevernet med utdanning og arbeid, støtteperson, eller tilgang til psykiske helsetjenester. Flere, men fortsatt ikke mange, fikk råd og veiledning, og barneverntjenesten deltok i samarbeidsteam. Dette er samtidig tiltakstyper som inneholder en relasjon mellom unge voksne og deres ulike hjelpere, og som forskningen viser har stor betydning (Bakketeig og Backe-Hansen, 2018; van Bielefeld, Dedding og Bunders-Aelen, 2015; Holt og Kirwan, 2012). Som det vil framgå av neste del i denne kunnskapsoversikten, er også dette tiltakstyper som spesielt etterspørres av de unge selv.

3 Hva sier forskningen om gode ettervernstiltak?

Som vist over, kan barnevernsstatistikken gi oss et generelt innblikk i hvor mange tiltak som iverksettes i forhold til unge mellom 18 og 22, hvordan tiltakene fordeles etter alder, og hva slags tiltak som vanligvis gis i Norge. Et viktig spørsmål er i hvor stor grad disse tiltakene er tilstrekkelig treffsikre og varer lenge nok for den enkelte. Vi har to kilder til kunnskap om dette. Den ene er forskning med unge voksne selv, der forskning på tvers av land gir ganske samstemmig informasjon om hva som er viktig. Den andre er påpekninger som følger av studiene av utfall, som stort sett viser hvor unge voksne med barnevernserfaring kommer til kort sammenliknet med jevnaldrende som ikke har hatt kontakt med barnevernet. Her er det utdanning som har fått mest oppmerksomhet.

3.1 Intervjuer med unge voksne

På tvers av land er unge voksne opptatt av mange av de samme tingene. De har behov for støtte av mange slag, støtte som unge voksne ellers får av sin familie. Det er snakk om økonomisk støtte, praktisk støtte, emosjonell støtte og sosial støtte (Hiles med flere, 2013; Paulsen, 2017; Paulsen og Berg, 2017), foruten støtte til å få seg en utdanning (Clemens med flere, 2017; Höjer og Sjöblom, 2014). En god relasjon til minst en voksen de kan stole på er svært viktig, og det oppleves som særlig betydningsfullt at saksbehandler kan være en slik person (Van Bijlefeld, Dedding og Bunders-Aehlen, 2015). Sist, men ikke minst er det viktig at unge voksne opplever at deres synspunkter blir hørt og tatt på alvor (Bakketeig og Backe-Hansen, 2018). Sammenlagt foreligger det mye litteratur der unges egne oppfatninger kommer fram. Jeg vil derfor bare vise til noen eksempler her.

I sin doktoravhandling bygger Paulsen (2017) på intervjuer med i alt 43 unge voksne som hadde vært i kontakt med barnevernet. Generelt viser hun at medvirkning og sosial støtte er viktig for å få til en god overgang til voksenlivet, der man erkjenner at veien til uavhengighet går gjennom gjensidig avhengighet mellom ungdom og viktige voksne. Følgelig er relasjoner viktige, og det blir derfor også viktig for barneverntjenesten å være opptatt av relasjoner, og arbeide for å videreutvikle, opprettholde eller skape konstruktive relasjoner for unge voksne. Dette krever igjen tid og vilje til å bli godt kjent med den enkelte (Bakketeig og Backe-Hansen, 2018).

I sin litteraturoversikt viser Van Bijlefeld, Dedding og Bunders-Aehlen (2015) til at relasjonen til saksbehandler blir spesielt viktig. En god relasjon til noen i nettverket, til foreldre, til fosterforeldre eller institusjonspersonale kan kompensere følelsesmessig, men disse vil ikke ha den beslutningsmyndigheten over tiltak som en saksbehandler har.

Når det gjelder sosial støtte, understreker både Hiles med flere (2013) og Paulsen og Berg (2016) at den kan deles opp i flere områder, egentlig parallelt til den støtten foreldre flest gir sine barn i overgangen til voksenlivet. Hiles med fleres kunnskapsgjennomgang ser på sosial støtte som flerdimensjonal, og følgelig omfatter emosjonell støtte (f.eks. empati, kjærlighet, tillit og omsorg), instrumentell støtte (f.eks. håndgripelig hjelp og ressurser), informasjon (at man får råd og kunnskap) og bekreftelse (f.eks. feedback som brukes i selvevaluering). Alt dette henger sammen med unges relasjoner til personer i sine omgivelser (Elodie og Paulsen, under utgivelse).

Paulsen og Berg (2016) eksemplifiserer disse dimensjonene som praktisk støtte, emosjonell støtte, bekreftende støtte og støtte til medvirkning. Denne siste dimensjonen er ikke med i oversikten til Hiles med flere. Poenget blir imidlertid at unge voksnes uttalte behov og ønsker er mer omfattende og psykologiske enn det som ser ut til å bli dekket gjennom dagens ettervernstiltak.

Et siste område der unge voksne har kommet med sine oppfatninger, gjelder utdanning. Höjer og Sjöblom (2014) og Clemens med flere (2017), med studier fra henholdsvis Sverige og USA, understreker at unge under omsorg stort sett skjønner behovet for utdanning i dagens samfunn og ønsker å gjennomføre en meningsfylt utdanning og få seg arbeid. De påpeker imidlertid at det kan være vanskelig å følge et vanlig utdanningsløp når man har mange andre utfordringer samtidig, og at de trenger hjelp med å fullføre for eksempel videregående skole.

Følgelig understrekes behovet for at unge i ettervernsalder får tilgang til de ressursene som finnes i dag for å hjelpe ungdom gjennom videregående skole, og hjelp til å søke høyere utdanning om ønskelig, eventuelt til å finne muligheter for å komme inn på særskilt grunnlag. Dette krever samarbeid med utdanningssektoren, som ikke ser ut til å forekomme i særlig grad i dag.

3.2 Tiltak basert på statistisk kunnskap om utfall

Analyser av registerdata vil ofte fokusere på det som tidligere ble kalt normative utfall for unge voksne. Det vil si andelen med videregående eller høyere utdanning, andelen som er i arbeid, andelen som mottar sosiale ytelser, eller andelen hjemløse. Her har, som nevnt over, oppmerksomheten mest vært rettet mot at unge med barnevernsbakgrunn i mindre grad enn andre unge oppnår videregående eller høyere utdanning.

I en norsk analyse av de som fullførte ungdomsskolen i 2008 sju år etter, viste det seg for eksempel at to av tre unge med barnevernsbakgrunn som hadde fullført grunnskolen var i utdanning eller arbeid, mens det samme gjaldt fire av fem unge i sin alminnelighet (Bufdir, 2017). Tatt i betraktning de utfordringene mange barn og unge i barnevernet sliter med, behøver ikke dette være et dårlig resultat. Samtidig er det et område der det både er viktig med forbedringer og rom for forbedringer, fordi det tross alt foreligger en rekke ordninger som sikter mot å hjelpe unge som har problemer med å fullføre videregående skole. Derfor er samarbeid med oppfølgingstjenesten og andre utdanningsrettede prosjekter og tjenester svært viktig for barneverntjenesten, ved siden av samarbeid med NAV.



Å sikre at barn og unge i barnevernet får nyttiggjort seg utdanning, krever selvsagt innsats lenge før 18-årsalderen. Men også etter dette har barneverntjenesten gode muligheter for å hjelpe. For eksempel har det blitt mer vanlig å betale opphold i fosterhjem utover 18-årsdagen hvis ungdommen går på skole. Dette gir rom for at ungdommen kan bruke lenger tid enn tre år på å fullføre videregående skole, noe ungdomsgarantien gir rom for. Noen kan nettopp trenge lenger tid – for eksempel viste analysene til Backe-Hansen med flere (2014) av norske registerdata at andelen unge voksne med barnevernserfaring som hadde fullført videregående eller høyere utdanning, økte med knapt fire prosentpoeng over en femårsperiode.

Et siste område der kvantitative analyser peker på behovet for tiltak, er den høye forekomsten av psykiske helseplager blant unge i barnevernet. Lehmann og Kaye (2018) summerer opp hva som for tiden gjøres for å møte behovene for helsehjelp med disse plagene for barn som er under barnevernets omsorg, og viser til Helsedirektoratets nye prioriteringer for psykisk helse for barn og unge fra 2015³.

Her understrekes hva barneverntjenesten må gjøre for å henvise barn, og prioriteringer psykisk helsevern for barn og unge bør gjøre. Dette skal igjen lette samarbeidet mellom de to tjenestene. Men for de over 18 er den rette instansen psykisk helsevern for voksne, og her foreligger det ingen tilsvarende rundskriv om samarbeid og prioriteringer. Da kan unge voksne komme til å trenge bistand fra sin saksbehandler til å finne en behandler, og til eventuelt å betale for behandlingen.

³ Se <https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/samarbeid-mellom-barneverntjenester-og-psykiske-helsetjenester-til-barnets-beste>

4 Hva bør skje framover?

4.1 Begrensninger ved dagens ettervern

Forskningen om ettervern påpeker en rekke begrensninger ved dagens ettervern både i Norge og andre land. Her vil jeg konsentrere meg om ettervernet i Norge, som grunnlag for noen forslag til tiltak framover.

Viktige begrensninger er:

- Det er tvilsomt om alle som trenger det, virkelig får tilbud om ettervern
- Det er grunn til å tro at en viss, kanskje stor andel av de som får tilbud om ettervern, får tiltak som ikke nødvendigvis er helhetlige eller omfattende nok
- Det er grunn til å tro at en viss, kanskje stor andel får tiltak som ikke er tilstrekkelig individuelt tilpasset
- Det er grunn til å tro at en stor andel får tiltak som avsluttes for tidlig, uten at overgangen til andre tjenester nødvendigvis er vurdert som riktige eller planlagt godt nok
- Det er grunn til å tro at de unges rett til og behov for medvirkning i egen sak ikke ivaretas godt nok i en viss, kanskje stor andel saker. Forholdet til generelle partsrettigheter trenger sannsynligvis også større oppmerksomhet

Samtidig vet vi at mange kommuner og bydeler prioriterer ettervern og har utarbeidet gode rutinger for å sikre unge så gode overganger som mulig. Arbeidet som gjøres her, kan også gi inspirasjon til videreutvikling av ettervernet⁴. Her vil jeg trekke ut noen elementer fra den forskningen som er gjennomgått.

⁴ Ett eksempel er Stovner bydel i Oslo, der teamleder ble intervjuet i [Forskning.no](https://forskning.no) tidligere i 2018. Se <https://forskning.no/barn-og-ungdom-velferdsstat/2018/02/lei-av-elendighetsforskning-om-barnevernet>. Det finnes sikkert mange andre eksempler også.

4.2 La ettervernet vare lenger

Med unntak av perioden fra 1992 til 1998, har den «øvre aldersgrensen» for ettervern i Norge vært fylte 23 år. I henhold til barnevernloven av 1953 kunne omsorgen være til fylte 21 år, som var dagens myndighetsalder, så ettervernsperioden var tilsvarende kortere.

Flere land har eller planlegger nå å innføre at ettervernsperioden i prinsippet kan være til fylte 25 år, nettopp begrunnet med de store utfordringene unge med barnevernserfaring står overfor. Storbritannia er ett eksempel på land som nå vurderer å innføre dette.

De viktigste grunnene for å heve aldersgrensen:

- Kunnskapen vi har om de utfordringene unge voksne med barnevernserfaring står overfor i overgangen til voksenlivet
- At de belastningene mange av de unge har hatt i løpet av oppveksten, tilsier at de får ekstra tid til å mestre overgangen med muligheter for hjelp fra barnevernet.

At så få innen aldersgruppen 20-22 mottar ettervernstiltak per i dag er ikke et argument mot å heve aldersgrensen. Heller trengs en mer systematisk satsing på hele gruppen i ettervernalder, og bedre rutiner for samarbeid med andre instanser om treffsikker og tilstrekkelig langvarig hjelp.

Fordelen med å være i kontakt med barnevernet i motsetning til NAV, som er det logiske alternativet, er at barnevernet i større grad er opptatt av prosesser og relasjoner, og aksepterer at det kan ta tid for de unge å klare seg selv. Med andre ord en form for interdependency-tenkning (Ortega, Propp og NewHeart, 2003). Ut fra sitt mandat vil derimot NAV være opptatt av at de unge raskest mulig skal klare seg selv (Oterholm og Paulsen, 2018).

4.2 Helhetlig og langsiktig planlegging av tiltak må til

Eksisterende bestemmelser og retningslinjer legger til rette for både helhetlig og langsiktig planlegging av tiltak. Det er meningen at planlegging av ettervernperioden skal skje i god tid før ungdommen fyller 18 år. Avslag på etterverntiltak er et enkeltvedtak som må begrunnes med hensynet til barnets beste. Barneverntjenesten skal operere med en «angrefrist» på et år for de som avslår ettervern, og det eksisterer egentlig et vindu på fire år for å opprettholde nødvendige tiltak. Innenfor disse rammene er det derfor mulig å ivareta behovet for helhetlig og langsiktig planlegging av tiltak for unge i ettervernalder.

Helhetlig og langsiktig planlegging forutsetter:

- Kunnskap om hva slags tiltak unge voksne trenger, inklusive oppfølging av medisinsk helse og tannhelse.
- At den enkelte kommunen prioriterer unge i ettervernsalder, og for eksempel har som regel at unge skal tilbys ettervern til de er 23 år
- At de økonomiske betingelsene for å prioritere ettervern foreligger
- At barneverntjenesten samarbeider med den unge selv så vel som ressurspersoner rundt ham eller henne, inklusive fosterforeldre og institusjonspersonale, eller bistår med å finne noen som kan være en slik ressursperson som kan følge personen over tid

- At det etableres fast samarbeid med NAV og skoleetaten i den enkelte kommunen, foruten instanser med ansvar for å skaffe bolig, for å bistå med utdanning, livsopphold, arbeid og bolig utover det barneverntjenesten selv kan bidra med
- Men også at en plan blir et aktivt verktøy som kan endres over tid etter behov
- Man må se for seg at barneverntjenesten «pusler sammen» en oppfølging som til sammen, så langt det er mulig, tilsvarer det foreldre vanligvis gjør, pluss det som måtte trenge ekstra på grunn av unge voksnes spesielle behov



4.3 Aktivt samarbeid med de unge er en nødvendig forutsetning

Som nevnt tidligere i denne oversikten, har unge i ettervernalder partsrettigheter i forhold til samtlige lovverk for tjenester de er i kontakt med. Dessuten kan vi håpe at retten til tiltak som nå er innført, vedvarer også etter fylte 18 år. Medvirkning og samarbeid handler imidlertid om vesentlig mer enn juridiske og formelle rettigheter.

Höjer og Sjöblom (2014) bruker «There is so much I need to learn» i tittelen på sin artikkel, eller som Geenen og Powers (2007) sier: «Tomorrow is another problem». Begge deler peker på at arbeid med ungdom i ettervernsalder må være en prosess over tid, der saksbehandler har rom for å lytte til den enkelte og tilpasse tiltakene i samarbeid med ham eller henne etter beste skjønn. Man må også forvente at både situasjon og behov endres over tid, og at mange vil oppleve tilbakeslag, for eksempel på grunn av livshendelser man ikke har kontroll over, eller ny motgang på toppen av det som har vært tidligere.

Aktivt samarbeid med unge i ettervernalder vil kreve:

- At det er en relasjon mellom ung voksen og saksbehandler som gjør kommunikasjon og også konfliktløsning mulig, og at de unge føler at saksbehandler er reelt interessert i dem og deres liv i både stort og smått
- At de unge voksne får informasjon om rettigheter og muligheter på en forståelig måte, med muligheter for å reflektere over og diskutere konsekvensene av informasjonen de får
- At saksbehandler kan fungere som «los» for de unge og hjelpe dem med å manøvrere i et landskap av tjenester som er komplisert for de fleste

5 Til sist

I denne korte kunnskapssammenstillingen har jeg, på grunnlag av aktuell forskning og statistikk, argumentert for en kvalitativt bedre satsing på ettervernstiltak for unge voksne med barnevernserfaring. I tillegg kommer det etiske ansvaret staten etter mitt syn særlig har for unge som har vært under barnevernets omsorg, med barneverntjenesten i foreldrenes sted. En slik satsing forutsetter at unge voksne med barnevernserfaring får rett til tiltak lenger enn i dag, for eksempel 25 år som et første skritt. Det ville være å ta konsekvensen av at ettervernsfasen er det siste «vinduet» barneverntjenesten har til å kompensere for tidligere omsorgssvikt og ustabilitet, enten alene eller i samarbeid med andre instanser, men uansett i et samarbeid med unge voksne som bygger på positive relasjoner mellom ung voksen og saksbehandler.

Dette forutsetter imidlertid at barneverntjenesten får mulighet til å prioritere oppfølging også etter fylte 20 år på en helt annen måte enn det som skjer i dag. Intet ville være bedre enn om mangel på kontakt mellom barneverntjenesten og de unge voksne skyldes at hjelpebehovet ikke er til stede. Det har vi imidlertid ikke noe grunnlag for å anta.

Konklusjonen må bli at omsorgskommunen har et reelt ansvar fram til fylte 25 år, og at dette markeres med helhetlige «ettervernsplaner» som revideres jevnlig og etter behov.

Et reelt ansvar innebærer:

- Unge voksne skal ha samme rett til ettervernstiltak som barn under 18 år har til tiltak
- Dagens regelverk og forskrifter følges opp i praksis, og revideres om nødvendig
- Barneverntjenesten bør ha en egen oversikt over sine unge voksne som en lett tilgjengelig del av sitt datasystem, som kan sjekkes og oppdateres jevnlig
- Barneverntjenesten bør så langt mulig ha hovedansvaret også i fortsettelsen for de som er under omsorg rett før eller når de fyller 18 år
- Dette innebærer oppfølging som eneste tjeneste, i samarbeid med andre, eller under overgangen til at for eksempel NAV overtar ansvaret hvis dette anses best for den unge

Poenget er å ikke slippe taket i de unge voksne før de fyller 23, eventuelt 25, selv om den faktiske oppfølgingen vil variere både med hensyn til omfang, varighet og intensitet.



Referanser

Andersen, P. Lie (2014). Marginalisering blant ungdom og voksne – hva sier forskningen? I Backe-Hansen, E., C. Madsen, L. B. Kristofersen & B. Hvinden (red). (2014). *Barnevern i Norge 1990-2010*.

En longitudinell studie. Oslo: NOVA, rapport 9/14, s. 23-48.

Backe-Hansen, E. & C. Madsen (2014). *Barn og unge i fosterhjem og institusjon*. I Backe-Hansen, E., C. Madsen, L. B. Kristofersen & B. Hvinden (red). (2014). *Barnevern i Norge 1990-2010*.

En longitudinell studie. Oslo: NOVA, rapport 9/14, s. 81-104.

Backe-Hansen, E. C. Madsen, L. B. Kristofersen & S. Sverdrup (2014). *Overganger til voksenlivet for unge med barnevernserfaring*. I E. Backe-Hansen, C. Madsen, L. B. Kristofersen & B. Hvinden (red). (2014). *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*. Oslo: NOVA, rapport 9/14, s. 63-80.

Bakketeig, E. & E. Backe-Hansen (red) (2008).

Forskningsskunnskap om ettervernet. Oslo: NOVA, rapport 17/08.

Bakketeig, E. & Backe-Hansen, E. (2018). *Leaving care and doing well – and needing what kinds of help?* Under publisering i *Nordic Social Work Research*.

Van Bijleveld, G., Dedding, C., and Bunders-Aelen, J. (2015).

Children's and young people's participation within child welfare and child protection services: A state-of-the-art review.

Child and Family Social Work, (20)2: 129-138.

Bufdir (2017). *Barn og unge i barnevernet – hvordan gjør de det på skolen?* Lastet ned 1.8.2018 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barnevern_skole/

Clausen, S.-E. (2008). *Ettervern og barnevernsstatistikk*. I Bakketeig, E. & E. Backe-Hansen (red) (2008). *Forskningsskunnskap om ettervernet*. Oslo: NOVA, rapport 17/08, s. 102-119.

Clemens, E. V., Helm, H. M., Myers, K., Thomas, C. & Tis, M. (2017). The voices of youth formerly in foster care: Perspectives on educational attainment gaps. *Children and Youth Services Review*, 79, 65-77.

Courtney, M. E., Hook, J. L. & Lee, J. S. (2012). Distinct subgroups of former foster youth during young adulthood: Implications for policy and practice. *Child Care in Practice*, 18, 409-418.

Dæhlen, M. (2017). *Child welfare clients and educational transitions*. *Child and Family Social Work*, 22, doi: 10.1111/cfs.12243.

Elodie, M. & V. Paulsen (under utgivelse). The transition to adulthood from care: A review of current research). I V. Mann-Feder & M. Goyette (eds.). *Leaving care and the transition to adulthood – International contributions to theory, research and practice*. Oxford: Oxford University Press (USA).

Geenen, S. & Powers, L. (2007). “Tomorrow is another problem”: The experiences of youth in foster care during their adulthood. *Children and Youth Services Review*, 29, 1085-1101.

Hellevik, T. (2005). *På egne ben. Unges etableringsfase I Norge*. Oslo: NOVA, rapport 22/05. Doktoravhandling.

Hiles, D., Moss, D., Wright, J. & Dallos, R. (2013). Young people’s experiences of social support during the process of leaving care: A review of the literature. *Children and Youth Services Review*, 35, 2059-2071.

Hjort, J. Lunnan & E. Backe-Hansen (2008). Forskningsstatus. I E. Bakketeig & E. Backe-Hansen (red). *Forskningskunnskap om ettervernet*. Oslo: NOVA, rapport nr. 17/08, s. 33-68.

Holt, S. & Kirwan, G. (2012). The «key» to successful transitions for young people leaving residential child care: The role of the keyworker. *Child Care in Practice*, 18, 371-392.

Höjer, I. & Sjöblom, Y. (2014). Vices of 65 young people leaving care in Sweden: “There is so much I need to know!” *Australian Social Work*, 67, 71-87.

Jessen, J. & E. Backe-Hansen (2017). *Samvær, samarbeid og støtte. Familiens mulighet for å hjelpe unge voksne etter plassering utenfor hjemmet*. Oslo: NOVA, rapport 2/17.

Lehmann, S. & Kayed, N. Sønnichsen (2018). Children placed in alternate care in Norway: A review of mental health needs and current official measures to meet them. *International Journal of Social Welfare*. DOI: 10.1111/ijsw12323.

O’Reilly, J., Eichhorst, W., Gabós, A. med flere (2015). Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe. Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy. *Sage Open*, 5, 1-19.

Oterholm, I. & Paulsen, V. (2018). Young people’s and social workers’ experiences of differences between child welfare services and social services. *Nordic Social Work Research*, doi.org/10.1080/2156857X.2018.1450283.

Paulsen, V. (2017). *Overgang til voksenlivet for ungdom i barnevernet*. Trondheim: NTNU, doktoravhandling ved NTNU 2017:346.

Paulsen, V. & Berg, B. (2016). Social support and interdependency in transition to adulthood from child welfare services. *Children and Youth Services Review*, dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2016.07.006.

Propp, J., Ortega, D. & NewHeart, F. (2003). Independence or interdependence. Rethinking the transition from ward of court to adulthood. *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 84, 259-266.

Rogers, R. (2011). «I remember thinking, why isn't there someone to help me make sense of what I'm going through?» Instant adulthood and the transition of young people out of state care. *Journal of Sociology*, 47, 411-426. DOI: 10.1177/440783311420793.

Seeberg, M.-L., A. Winsvold & S. Sverdrup (2013). *Skoleresultater og utdanningsituasjon for barn i barnevernet. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA, notat 4/13.


Stein, M. (2012). *Young people leaving care: Supporting pathways to adulthood*. London: Jessica Kingsley.




Stein, M. & E. Munro (eds.) (2008). *Young people's transition from care to adulthood: International research and practice*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Valset, J. (2018). Investigating the link between school performance, aftercare and educational outcome among youth ageing out of foster care: a Norwegian nationwide longitudinal cohort study. *Nordic Social Work Research*. Doi.org/abs/10.180/2156857X.2108.1457557.

Vinnerljung, B. (1996). *Fosterbarn som vuxna*. Lund: Arkiv förlag. Doktoravhandling.

Zinn, A. & Courtney, M. E. (2015). Helping foster youth find a job: A random-assignment evaluation of an employment assistance program for emancipating youth. *Child & Family Social Work*, 22, 155-164.

 www.fo.no
 919 19 916
 kontor@fo.no

 www.instagram.com/fofellesorg
 www.facebook.com/fellesorg
 www.twitter.com/fo_fellesorg

