

Mastergradsavhandling i flerkulturelt forebyggende arbeid med barn og unge - 2014

Mona Hoel

Omsorg på dugnad? Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

ABDI

Du flyttet i går.
Og vi så gleden og det tente håpet i dine øyne.
Vi bad deg ikke glemme oss.
En fantastisk og snill ung mann,
som sakte men sikkert snek seg inn i våre ariske hjerter.
Langt mot nord dro du, til ny jobb og nye venner.
Med et gryende håp i hjertet.
Insha'Allah
Hvis Gud vil.

Torill J. Sagerup, 2009

Høgskolen i Telemark
Fakultet for helse- og sosialfag
Institutt for sosialfag
Kjølnes ring 56
3918 Porsgrunn

<http://www.hit.no>

© 2014 Hoel, Mona

Denne avhandlingen representerer 45 studiepoeng

Sammendrag

Bakgrunn

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger handler om å tilrettelegge for individuelt tilpassede bo- og omsorgsløsninger for barna. Det er frivillig for kommunene om de ønsker å bosette enslige mindreårige. IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) anmoder norske kommuner om å bosette et visst antall flyktninger på bakgrunn av en beregning på hvor mange det er sannsynlig at vil få opphold i Norge det kommende året.

Bosettingsdebatten det siste året har omhandlet kommunenes sviktende oppslutning om å bosette disse barna på grunn av at kommunene hevder at barna blir for kostbare for dem. Dette henger sammen med bruken av barnevernvedtak i bosettingen og at Solberg-regjeringen har endret omfanget av statsrefusjon for enslige mindreårige flyktninger.

Formålet med denne studien er å bidra til kunnskap gjennom kommuners erfaring når det gjelder omsorgsplasseringer for enslige mindreårige flyktninger. Studiens problemstilling lyder som følger:

Hvordan oppfylles kriteriene i Lov om barneverntjenester § 3-4 ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger, når det gjelder omsorgsvurderinger og behov for tiltak?

Studien har til hensikt å kartlegge hvordan kommuner praktiserer bosetting på bakgrunn av lovparagrafen. I den sammenheng er det viktig å belyse hvilke hensyn som ligger til grunn i forhold til valg kommunen gjør for å løse oppgaven om å bosette.

Fremgangsmåte

Den metodiske tilnærmingen i denne avhandlingen er casestudie, som er en intensiv kvalitativ tilnærming. Studien har en komparativ design som vi si at jeg også sammenlikner to casekommuner, for å kunne se på forskjeller og likheter i bosettingspraksisen. Hovedkilde i dataproduksjonen er aktiv samtalebasert intervju. Totalt består datagrunnlaget av 12 intervjuer, med til sammen 19 informanter.

Casekommunene har relativt like bosettingsmodeller. Det er barneverntjenesten som har det overordnede ansvaret i begge kommunene. I forhold til organisering av botiltak har casene gjort dette forskjellig. Den ene kommunen har forankret kommunale tiltak som en egen avdeling i barneverntjenesten, mens den andre kommunen har lagt dette ansvaret i en annen kommunal etat.

Analysen er delt inn med bakgrunn i informantenes utsagn og den teoretiske referanserammen i denne studien som bygger på Lipskys forståelse av bakkebyråkratens

dilemmaer i bakkebyråkratiet. De tre temaene analysen omhandler er partikularitet, rasjonalitet og ulike forståelser.

Resultater

I forhold til tema *partikularitet* viser denne studien at omsorgsvurderinger av barna påvirkes av blant annet prinsippet om likebehandling og kollektive løsninger. I forhold til tema *rasjonalitet* viser denne studien at valg av bo- og omsorgstiltak for barna påvirkes av den enkelte kommunes økonomi og lokalpolitiske føringer som blant annet organisering og forankring av ansvaret. Funn knyttet til tema *ulike forståelser* viser at kommunene har utfordringer knyttet til å forene ulik faglighet i bosettingsarbeidet i kommunene. Denne uenigheten forsterkes av at beslutningsmyndigheten er fordelt på flere ledere med ulike forståelser for hva som er barnas beste. I begge casekommunene er det intern uenighet i forhold til hva som er gode bosettingsmodeller og hva barnas bo- og omsorgstiltak bør inneholde. Denne uenigheten er mellom de som jobber med omsorgsvurderinger og de som jobber med den daglige omsorgsutøvelsen.

Alle utfordringene knyttet til temaene partikularitet, rasjonalitet og ulike forståelser kan forstås som en konsekvens av den handlefriheten staten legger opp til, ved at de ikke forankrer ansvaret i en gitt kommunal etat og på grunn av at omsorg ikke er tydelig nok definert som en del av oppgaven med å bosette flyktninger.

Abstract

Setting

The facilitated settlement of unaccompanied minor refugees is about organizing individualized solutions for housing and care for children. In Norway it is voluntary for the municipalities whether they want to settle minor refugees or not. IMDi (The Directorate of Integration and Diversity) collaborates with the municipalities in order to achieve satisfactory settlement of refugees. IMDi requests Norwegian municipalities to settle a certain number of refugees on the basis of how many refugees there are considered likely will be granted a residence in Norway in the coming year. The past year's debate over settling have dealt with the municipalities failing to settle minor refugees because of the high costs associated with organizing these settlements. This is in part related to usage of decisions made by the Norwegian Child Welfare Services regarding settlement questions, and that the (new) Solberg-government has changed the scope of state reimbursement to the municipalities for unaccompanied minor refugees.

The purpose of this thesis is to contribute to increased knowledge concerning the care placements for minor refugees through the municipalities' experiences with the topic. The research question reads as follows:

How are the criteria in the Child Welfare Act § 3-4 fulfilled when it comes to the settlement of unaccompanied minor refugees, in terms of care assessments and the need for measures?

This study aims to identify how municipalities are practicing settlement on the basis of the articles. It is important to shed light on the considerations the municipalities make to solve the task and challenge of settlement.

Procedure

The methodological approach in this thesis is a case study, which is an intensive qualitative approach. The study has a comparative design which means that I compare two municipalities in order to see the differences and similarities regarding the practices of settlement. The primary source of data is active call based interviews. At total 12 interviews with 19 informants.

The two case municipalities have relatively similar models for settlement. It is the Child Welfare Services that has the ultimate responsibility in both of the municipalities. When it comes to making decisions on settlements locally, the two municipalities are organized

differently. One of the municipalities has a dedicated department within the Child Welfare Services agency, while the other has placed this responsibility to a different municipal agency.

The analysis is divided on the basis of informants' statements and the theoretical framework of this study that builds on Lipsky's understanding of the street-level bureaucrats dilemmas in the street-level bureaucracy. The three themes this analysis deals with are particularity, rationality and different understandings.

Findings

In relation to the theme of *particularity*, this study shows that care assessments of children are affected by, among other things, the principle of equality and collective solutions. Regarding the topic of *rationality*, this study shows that the choice of housing and care measures for children are affected by each municipality's economy and local political constraints such as the organization and allocation of responsibility. Findings related to the theme *different understandings* indicate that municipalities have challenges designing a united approach to the subject. This dispute is reinforced by the fact that decision-making authority is distributed among several executives with different understandings of what is best for the minor refugees. There are, in both municipalities, internal disagreement in terms of what defines a good settlement model and what the unaccompanied minor refugee programs should include. This dispute is between those who work with care assessments and the street-level bureaucrats.

The challenges associated with *particularity*, *rationality* and *different understandings* can be understood as a consequence of the level of freedom the government has given municipalities. The government has not imposed responsibility to a given municipal agency, and care in itself is not clearly defined as part of the settlement of unaccompanied minor refugees.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Abstract	5
Innholdsfortegnelse	7
Forord	10
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn for valg av tema	12
1.2 Fra tema til problemstilling	13
1.2.1 Lov om barneverntjenester § 3-4.....	14
1.2.2 Enslige mindreårige flyktninger	15
1.3 Teoretisk forforståelse og teoriutvikling.....	16
1.4 Metodiske avgrensninger	17
1.5 Oppbygging av avhandlingen	18
2 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger	19
2.1 Bosettingsprosessen	19
2.1.1 Direktebosetting i kommunene	20
2.2 Forankring av ansvaret i den enkelte kommune	21
2.2.1 Barneverntjenestens rolle i praksis.....	23
2.2.2 Økonomiske tilskuddsordninger.....	24
2.3 Bo- og omsorgsløsninger for enslige mindreårige.....	24
2.4 Oppsummering	25
3 Betydningen av omsorg i bosettingsprosessen	27
3.1 Rettighetspolitikk: Retten til omsorg	28
3.2 Velferdspolitik: Byråkrati og barneomsorg	31
3.2.1 Profesjonell omsorg i bakkebyråkratiet.....	32
3.2.2 Spenningen mellom profesjonsidealer, rasjonalitet og det partikulære	33
3.2.3 Mestringsstrategier i bakkebyråkratiet	35
3.3 Oppsummering	36
4 Casestudie som forskningstilnærming	37
4.1.1 Inspirasjon fra Grounded Theory	38
4.2 Studiens datagrunnlag	38
4.2.1 Forskningsdesign.....	39

4.2.2 Dataproduksjon.....	40
4.2.3 Analysestrategi	43
4.3 Vurdering av studiens datagrunnlag	45
4.3.1 Datagrunnlagets gyldighet.....	46
4.3.2 Forskningens pålitelighet	48
4.3.3 Ærlighet, redelighet og moralsk ansvar	49
4.3.4 Selvbiografisk situering og objektivitet.....	51
4.4 Oppsummering	52
5 Presentasjon av to case: kommunenes organisering og praksis i bosettingsarbeidet	53
5.1 Bosettingsarbeidet i case 1	54
5.2 Bosettingsarbeidet i case 2	56
5.3 Likheter og forskjeller mellom casene	58
5.4 Oppsummering	59
6 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger – omsorg på dugnad?	61
6.1 Partikularitet - tilrettelegging av omsorgsbehov	62
6.1.1 Spenningen mellom partikularitet og kollektivitet.....	66
6.1.2 ”Ett barnevern - og det skal være bra for alle”	69
6.1.3 Raushetsbegrensning – en mestringsstrategi?	72
6.2 Rasjonalitet og omsorgspraksis	75
6.2.1 Krysspress mellom partikularitet og økonomiske tilskudd.....	78
6.2.2 ”Fanget av lokal kommunalpolitikk”	82
6.3 Ulike forståelser av omsorgsoppgaven.....	84
6.3.1 Maktkamp – hvem sine barn?	86
6.3.2 Lederskapets betydning.....	90
6.3.3 ”Loven er problemet”	93
6.4 Omsorg på dugnad?	96
6.5 Oppsummering	99
7 Min forskning viser ...	101
7.1 Overførbarhet til andre bosettingskommuner	102
7.2 Veien videre.....	102
Referanser.....	105
Tabeller og figurer	110
Figur 1:1 Bakkebyråkratens krysspress	110
Vedlegg.....	111

Vedlegg 1: Informasjon og samtykke	111
Vedlegg 2: Intervjuguide	113

Forord

Nå som denne reisen er over, skulle jeg egentlig ønske at dette var noe mer enn en masteravhandling. Jeg har så mye mer jeg vil si. Så mye mer jeg vil utforske, undre meg over og finne noen svar på. Jeg syns bosetting av enslige mindreårige flyktninger er et tema som fortjener å bli løftet høyere. Det jeg nå skal vise deg i denne avhandlingen gir bare en liten smakebit av et felt i utvikling. Om denne utviklingen er til det bedre for barna, skulle jeg gjerne undersøkt videre.

Det å prøve seg som forsker har virkelig vært spennende. Jeg har lært utrolig masse. Ikke bare i forhold til tema, men også om meg selv i forskerrollen. Å skrive en master er hardt arbeid. Jeg har opplevd lange skrivesperrer og til tider mange tunge tak. Likevel har det vært gøy. Når engasjementet er der, så er hardt arbeid gøy. To år ved Høgskolen i Telemark på master i flerkulturelt forebyggende arbeid med barn og unge har for meg vært en fantastisk periode i livet.

Denne avhandlingen hadde ikke blitt til hvis ikke familien ble med på flyttelasset fra vårt hjem i nord og helt til Porsgrunn. Jeg kan ikke annet enn å berømme min kjære samboer og barna våre for viljen til å bli med på min reise, og for å ha stått ved min side, motivert meg og støttet meg, på tross av med mine utallige humørsvingninger.

Jeg må også takke alle informanter som så raust har delt viktige erfaringer. Det har vært inspirerende å høre på dere. Uten deres bidrag hadde ikke denne avhandlingen blitt det samme.

Ikke minst må jeg takke min veileder Ketil Eide som tok i mot meg i sitt prosjekt og som gav meg mange utfordringer, motiverende veiledninger og fine diskusjoner. Tusen takk for samarbeidet!

Porsgrunn, 13.5.2014

Mona Hoel

1 Innledning

Starten på det nye året har vært preget av en stormende bosettingsdebatt i mange kommuner. Hovedårsaken er Solberg-regjeringens endringer i statsrefusjon for barneverntiltak for enslige mindreårige flyktninger. Dette har medført et omfattende tap på millioner av kroner i mange bosettingskommuner (Helgesen & Eide, 2013). I Salangen kommune i Troms er situasjonen omtalt som *flyktningssmellen* (Solnes, 2013). Noe som er årsaken til at årsmøte i Troms SP gikk ut med en oppfordring om at kommunene i Norge nå bør si nei til bosetting av enslige mindreårige flyktninger (Dokka, 2014). Også våren 2013 ble økonomi og bosetting av flyktninger et tema i media. Rådmannen i Skien kommune uttrykte at bosetting av enslige mindreårige flyktninger innebærer økte utgifter for kommunen på grunn av at stadig flere barn trenger tunge og kostbare barneverntiltak (Johansen, 2013). Dermed bærer det siste året preg av sviktende vilje i flere kommuner om å ta i mot mindreårige flyktninger.

Samtidig var det ved årsskifte rundt 120 enslige mindreårige på mottak eller omsorgssenter som ventet på å erstatte mottaket eller omsorgssenteret med et nytt hjem (Horne, Helgesen & Sanner, 2013). Regjeringen står dermed over en stor utfordring for å få landets kommuner til å ta i mot disse barna som har ankommet Norge alene uten noen med foreldreansvar.

Bosettingsdebatten, som kanskje skulle omhandlet hva som er gode omsorgsløsninger for enslige mindreårige, handler isteden om kommunaløkonomi. Hvilke konsekvenser får denne debatten for barna? Hva skjer med barna når kommunene ikke vil ta i mot dem fordi de koster for masse penger? Filosofen Bauman (2002) snakker om hvordan samfunnet blant annet bidrar til å produsere en overskuddsbefolkning. En konstruksjon av en gruppe samfunnet ikke ønsker, fordi gruppen koster samfunnet for mye. Hvem er verdige nok til å motta omsorg, trygghet og nestekjærlighet på statens og kommunenes regning?

Bosettingsdebatten vekker en stor interesse i meg. Jeg undrer meg over hvordan bosetting av mindreårige flyktninger foregår i landet vårt. Hva sier loven og de statlige føringene og hvordan følger kommunene opp sine plikter i praksis? Det er dette som er tema for denne avhandlingen; retningslinjer og praksis ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Altså hvordan kommunene gjennomfører oppdraget om bosetting av enslige mindreårige flyktninger på bakgrunn av gjeldene lover, regler og føringer.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Det eksisterer i dag en del forskning i forhold til enslige mindreårige flyktninger (Eide, 2012a). Eide (2000) har blant annet sett på oppvekst og levekår for disse barna. Noen studier har kartlagt kommuners bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige (ECON, 2007; Svendsen, Thorshaug & Berg, 2010) og det er foretatt brukerundersøkelser blant enslige mindreårige i ulike botiltak (Paulsen, Thorshaug & Berg, 2010). Samtidig er omtrent 70 prosent av litteratur og forskning om barn på flukt hovedsakelig knyttet til tema psykisk helse (Watters, 2012). Derimot er det forsket lite på hvordan kommunene forvalter gjeldende retningslinjer i bosettingsprosessen her til lands. Til sammenlikning er dette gjort i England av Wade, Sirriyeh, Kohli og Simmonds (2012). De foretok en policystudie hvor de blant annet så på praksis i forhold til omsorgsvurdering, bruk av tiltak og direkteplassering av flyktninger, i henhold til retningslinjer i England.

Jeg har i lengre tid selv følt et behov for mer forskning knyttet til bosettingsprosessen og dette kommer av at jeg er en insider. Jeg har bak meg et langt virke innenfor bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Det er derfor ikke tilfeldig at jeg har valgt å studere forholdet rundt retningslinjer og praksis. På tross av lang erfaring har jeg egentlig flere spørsmål enn svar innenfor dette feltet. Jeg har blant annet undret meg over kommunenes ulike praksis i dette arbeidet. Jeg har til tider vært overbevist om at den måten *min* kommune jobber på, har vært det riktige. Likevel er jeg usikker på hva som er godt bosettingsarbeid på bakgrunn av de rammebetingelsene og føringene kommunene må forholde seg til.

Jeg skal ikke legge skjul på at jeg har med meg noen påstander inn i denne studien. Nærhet til forskningsfeltet trenger ikke nødvendigvis å være en fordel. Grimen (2004) viser at hovedutfordringen i samfunnsvitenskapelig forskning er knyttet til mening og fortolkning. En objektiv beskrivelse skal forholde seg til fakta om verden slik den er. Når jeg har nærhet til det jeg selv undersøker, er det vanskelig å være nøytral i beskrivelsene. Samtidig hevder Neumann og Neumann (2012) at full objektivitet i forskningen ikke er mulig og heller ikke nødvendig, så lenge jeg klarer å holde avstand til mitt materiale og er klar over hva jeg bringer med meg inn i prosjektet. Vi er alle på en eller annen måte alltid preget av egen forforståelse og bakgrunn, og det er viktig at posisjon og ståsted i forskningssammenheng tydeliggjøres og reflekteres kritisk over. Blant annet handler dette om ikke å fremme egne subjektive interesser i dataene. Derfor har jeg i møte med mine informanter aktivt lyttet til deres erfaringer for å lære om deres bosettingspraksis.

Hensikten med denne avhandlingen er ikke å avdekke den perfekte løsningen på bosetting. Jeg er ute etter den unike erfaringen som eksisterer i kommunene. Forskningens intensjon er alltid ny og bedre kunnskap (Wormnæs, 1996). Slik stiller forskningen spørsmål om den rådende oppfatning er sann og starter dermed jakten på andre forutsetninger og nye sannheter (Grimen, 2004; Neumann & Neumann, 2012). Jeg håper dette prosjektet kan bidra til å løfte interessen for bosetting slik at forskningsfeltet på en konstruktiv måte kan bidra til å skape diskurser om hva god bosetting er for enslige mindreårige flyktninger. Kanskje kan mine funn bidra til å peke på fenomen som genererer nye interessante forskningsspørsmål i søken etter en helhetlig forståelse av bosetting.

1.2 Fra tema til problemstilling

Å se på forholdet mellom retningslinjer og praksis er ett steg i riktig retning for å oppnå en helhetlig forståelse av bosetting. Med *retningslinjer* så mener jeg her politiske beslutninger som har resultert i lovregulering og som dermed gir konkrete føringer i forhold til å oppnå bestemte mål i offentlig virksomhet. Likevel er retningslinjer og praksis som utgangspunkt for upresist og jeg har derfor valgt å redusere denne kompleksiteten til å se på kommunenes omsorgsvurderinger og innsats i bosettingen ut i fra denne problemstillingen:

Hvordan oppfylles kriteriene i Lov om barneverntjenester § 3-4 ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger, når det gjelder omsorgsvurderinger og behov for tiltak?

Problemstillingen innebærer å kartlegge hvordan kommuner praktiserer bosetting på bakgrunn av lovparagrafen. I den sammenheng er det viktig å belyse hvilke hensyn som ligger til grunn i forhold til valg kommunen gjør for å løse oppgaven med å bosette disse barna. I forvaltning av loven kan kommunene oppleve ulike utfordringer som kan påvirke vurdering og valg av ulike bo- og omsorgsløsninger for den enkelte. Det er disse utfordringene jeg skal belyse. Dette er en omfattende problemstilling som jeg mener krever en intensiv kvalitativ tilnærming (Grimen, 2004; Grønmo, 2004; Thagaard, 2009). Det vil si at jeg velger å gå i dybden på få kommuner for å kunne få frem den informasjonen som er nødvendig for å kunne gi både en beskrivelse og bidra til en forståelse av kommunenes bosetting i praksis.

Denne studien er en del av et større pågående prosjekt ledet av Eide ved Høgskolen i Telemark: "Omsorg, forventning og innsats". Hensikten bak dette overordnede prosjektet er å få kunnskap om hvilke erfaringer enslige mindreårige, omsorgspersoner og det

kommunale barnevernet har når det gjelder omsorgssituasjonen for denne gruppen barn og unge. Dette prosjekt startet i 2012 og skal avsluttes i 2016 med en intensjon om å kunne gi veiledende kunnskap og føringer til beslutningstakere og praksisfelt om ulike omsorgsplasseringer for enslige mindreårige flyktninger. En av de metodiske tilnærmingene i dette prosjektet er en policystudie med et utvalg på fem kommuner hvor målet er å innhente en totaloversikt på kommunens bosettingsarbeid. Min studie innebærer å gi et bidrag i forhold til to av disse kommunene.

1.2.1 Lov om barneverntjenester § 3-4.

I to kommuner skal jeg altså se på hvordan de ivaretar kriteriene i § 3-4¹ i Lov om barneverntjenester² (1992). Bosettingsparagrafen ble tilføyet ved endringslov i barnevernloven i 2005, og trådte i kraft 1. januar 2006. Kriteriene i paragrafen går ut på at de kommunene som sier ja til å bosette enslige mindreårige flyktninger er forpliktet til å foreta en vurdering av den enkeltes behov og ut i fra dette tilby egnet botiltak (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005)). Bestemmelsen i § 3-4 lyder i sin helhet som følger:

Ved bosetting av enslige mindreårige som har framsatt søknad om asyl eller som har fått opphold på grunnlag av slik søknad, skal kommunen foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak. Kongen kan gi forskrift om kommunenes oppgaver knyttet til bosetting.

Dersom kommunen i forbindelse med vurderingen etter første ledd finner rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4, skal barneverntjenesten undersøke forholdet, jf. § 4-3.

Kommunens plikt inntreer når det er fattet vedtak om bosetting av en bestemt enslig mindreårig i kommunen. Denne lovfesting er ment å synliggjøre plikten og ansvarliggjøre kommunene på dette viktige området (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005)).

Noe av hensikten bak denne lovparagrafen bygger på St. meld nr. 40 (2001-2002) som uttrykker at barnevernets rolle i arbeid med enslige mindreårige flyktninger må styrkes. Likevel er det opp til hver enkelt kommune hvordan de vil organisere bosettingsarbeidet, og det at bestemmelsen er implementert i barnevernloven, betyr ikke at det nødvendigvis må være barneverntjenestens som skal foreta en vurdering av den enkeltes behov eller ha ansvar for de aktuelle botiltakene. Samtidig anbefaler Barne- og familiedepartementet (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005), s. 24) at kommunene organiserer arbeidet slik at

¹ Heretter også omtalt som bosettingsparagrafen.

² Heretter også forkortet bvl.

barneverntjenesten gis ansvaret for å foreta en første vurdering av den enslige mindreåriges behov for tiltak. Forarbeidene til lovendringen vektlegger også at barna selv bør trekkes med i den vurderingen som foretas. Dersom den ansvarlige instans i kommunen på bakgrunn av vurderingen finner at barnet har særlige behov, skal dette undersøkes videre jf. § 4-3 i barnevernloven (Ofstad & Skar, 2009).

1.2.2 Enslige mindreårige flyktninger

For at kommunene skal kunne møte barna på best mulig måte er det nødvendig med kunnskap som sier noe om hvem disse barna er. Barn og unge som flykter alene defineres ofte som enslige mindreårige. Når det snakkes om enslige mindreårige *asylsøkere* henvises det til barn under atten år som søker beskyttelse i Norge uten å ha følge av foreldre eller andre som utøver foreldreansvar for dem. Der termen enslige mindreårige *flyktninger* benyttes har de enslige mindreårige fått innvilget beskyttelse i henhold til utlendingsloven kapittel 4 (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet [BLD], 2011).³ Det vil si både barn som får innvilget asyl, som i utgangspunktet er få, og de som får opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, som i praksis innvilges til flertallet av enslige mindreårige som får opphold. Dette er en bredere flyktningdefinisjon enn den som følger av flyktningkonvensjonen, og er bevisst utvidet med tanke på alle flyktningbarns rettssikkerhet (Stang, 2012).

I løpet av årene har det variert hvor mange enslige mindreårige som har tatt vegen til Norge. I 2009 var det 2 500 barn som ankom alene og dette er foreløpig det høyeste antallet ankomster. I 2013 kom det 1070 enslige mindreårige asylsøkere (Utlendingsdirektoratet [UDI], 2014a). Av dem fikk 456 oppholdstillatelse som dannet grunnlag for vedtak om bosetting i en kommune (UDI, 2014b). Flertallet av de som kommer er gutter mellom 15 og 18 år. Nasjonalitet varierer og avspeiler i stor grad verdensbilde i henhold til væpnede konflikter og vanskelige levevilkår. I 2013 var det flest mindreårige flyktninger fra Somalia etterfulgt av Afghanistan og Eritrea.

Enslige mindreårige er på mange måter i en lik livssituasjon ved at de er barn som mangler foreldrenes omsorg og beskyttelse. De er i et fremmed land med ukjent språk, kultur og tradisjoner. De kommer fra et samfunn preget av væpnede konflikter, organisert vold og

³ I denne avhandlingen vil enslige mindreårige flyktninger også omtales som enslige mindreårige, mindreårige flyktninger og alenebarn. Jeg prøver gjennomgående å omtale enslige mindreårige som barn i henhold til barnekonvensjonen og barnevernloven.

har i varierende grad opplevd tap, savn, sorg, forfølgelse, nød og overgrep (BLD, 2011). Disse erfaringene henviser til et dominerende bilde av enslige mindreårige som en svært sårbar gruppe barn og at de er risikoutsatte med tanke på utvikling av psykiske lidelser som depresjon og posttraumatisk stressyndrom (Eide, 2012a). Denne forståelsen benyttes av politikere, forvaltningen og omsorgsutøvere for å enes om hvordan denne gruppen skal ivaretas og hva som skal ligge til grunn i utøvelsen av det faglige omsorgsarbeidet, så vel i en mottakssituasjon som ved bosetting. Samtidig beskrives denne gruppen barn som ressurssterke. De har klart å komme seg hit på tross av en vanskelig og farefull reise på egen hånd (Øyen, 2010; Øyen 2012).

Likevel er ikke disse barna på noen måte en homogen gruppe og det er viktig at de individuelle livshistoriene ikke mistes av syne (Eide, 2012b, Eide & Broch, 2009). Enslige mindreårige har ulike motiver for flukt og flukthistorie, og de forholder seg til sin historie på ulike måter. Disse forskjellene gjør at vi verken kan betrakte enslige mindreårige som ensidig ofre eller som entydig ressurssterke barn (Eide, 2005; 2012b). Det er en kombinasjon av å være sårbar og ressurssterk på en og samme tid (Øyen, 2012). Med dette som et utgangspunkt bør den offentlige velferdsstaten etablere bo- og omsorgsløsninger som balanserer forholdet mellom å være avhengig og selvstendig (Opedal, Seglem & Jensen, 2009).

1.3 Teoretisk forforståelse og teoriutvikling

Hvordan aktørene i bosettingen forstår hvem enslige mindreårige er påvirker hvordan de betrakter oppgaven med å bosette disse barna i en kommune. Barna er i Norge uten foreldre som kan gi dem den omsorgen de trenger. Den omsorgen skal det offentlige erstatte på best mulig vis. Som en del av denne studiens teoretiske forforståelse har jeg valgt å gi en grundig forklaring på hva bosetting av enslige mindreårige flyktninger innebærer. Det å klargjøre hvilke føringer som både begrenser og skaper muligheter i arbeidet med barna er nødvendig for senere å kunne drøfte kommunenes erfaringer knyttet til bosetting. Her legger jeg særlig vekt på Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementets håndbok for kommunene (BLD, 2011). I tillegg har jeg valgt å belyse hvordan omsorg blir forstått i forhold til enslige mindreårige i en bosettingsprosess. Jeg utdyper denne forståelsen med bakgrunn i et rettighetspolitisk og et velferdspolitisk perspektiv. Mitt teoretiske utgangspunkt gir dermed grunnlag for en helhetlig fremstilling av bosetting som en del av velferdsstatens oppgaver.

Den teoretiske forforståelsen viser til studiens deduktive tilnærming. En deduktiv tilnærming bruker gjerne teori for å bestemme hvilke data som skal samles inn. På denne måten påvirker det teoretiske utgangspunktet forskningsspørsmålene, datainnsamlingen og analysen (Yin, 2012). Jeg har også valgt å ha en induktiv tilnærming hvor jeg er åpen for å oppdage ny teori undervegs. Det vil si at teoretiske perspektiver trer fram og utvikles i forhold til analysen av datamaterialet (Thagaard, 2009). I analysen vil dermed datamaterialet suppleres med offentlige dokumenter, nye undersøkelser og teoretiske perspektiver for å fremheve mønster og sammenhenger som materialet viser.

Fordelen med å kombinere en induktiv og en deduktiv tilnærming er at tidligere perspektiver kan både styrkes, forkastes eller justeres avhengig av det jeg finner. Likevel har det vært viktig å være oppmerksom på at en for sterk deduktiv tilnærming kan påvirke min evne til å oppdage nye perspektiver undervegs (Yin, 2012).

1.4 Metodiske avgrensninger

Kombinasjonen av deduktiv og induktiv tilnærming er ikke uvanlig innenfor casestudier, som er denne studiens metodiske tilnærming. Casestudie er nyttig der målet er å innhente dybdeinformasjon i forhold til få enheter. Bosetting av enslige mindreårige flyktninger er en prosess som inkluderer flere offentlige aktører som arbeider på ulike nivå i det offentlige velferdssystemet. For å kunne oppnå den dybdeinformasjonen som er nødvendig for å belyse problemstillingen har det derfor vært nødvendig å innhente informasjon i alle disse leddene. Det vil si intervju med ansatte i botiltakene, ledere ved botiltakene, saksbehandlere i barneverntjenesten og andre aktuelle virksomhetsledere. Jeg har derimot avgrenset studien til ikke å inkludere enslige mindreåriges perspektiv. Dette på tross av at deres stemme er vesentlig i valg av bo- og omsorgsløsninger. Her foreligger det derimot nyere forskning som tar for seg de mindreåriges stemme i bosettingsprosessen (Paulsen et al., 2010).

Jeg har videre valgt å gå i dybden på to kommuner som da utgjør hver sin case. Jeg kunne valgt en case og dermed gått i dybden på en enkelt kommunes praksis ved bosetting. Det ville i seg selv bidratt til et godt nok og omfattende materiale. Likevel har jeg tenkt at det vil være nyttig å sammenlikne ulike kommuners forståelse av regelverket og har derfor valgt to kommuner som gjør at jeg da får en komparativ forskningsdesign. Flere enn to case har ikke vært i betraktning på grunn av at det vil bidra til et alt for omfattende materiale i forhold til denne studien.

1.5 Oppbygging av avhandlingen

Denne avhandlingen har som mål å kunne bidra til større innsikt for hvordan bosetting av enslige mindreårige flyktninger fungerer ut i fra intensjonene i lovverket.

Kapittel 1 er oppgavens innledning. Her viser jeg til bakgrunnen for valg av tema og hva som er studiens problemstilling. Jeg gjør kort rede for bvl § 3-4 og hva som menes med begrepet enslig mindreårig flyktning. Jeg viser hvordan dette prosjektet kombinerer en induktiv og deduktiv tilnærming og begrunner kort metodiske avgrensninger i prosjektet.

Kapittel 2 er en avklaring på hva bosetting av enslige mindreårige flyktninger innebærer. Jeg forklarer hvordan prosessen foregår, hvem som er ansvarlige for hva og hvilken rolle barneverntjenesten har i denne prosessen. Jeg presenterer de ulike økonomiske tilskuddsordningene kommunene kan benytte seg av og presenterer kort hvilke botiltak som blir mest brukt for disse barna.

Kapittel 3 er en avklaring på hvordan omsorg kan forstås som en del av oppgaven med å bosette enslige mindreårige flyktninger. Omsorg blir belyst ut i fra et rettighetspolitisk perspektiv og et velferdspolitisk perspektiv med støtte av Lipskys teori om bakkebyråkrati.

Kapittel 4 gir en innføring i dette prosjektets metode. Jeg presenterer casestudie som forskningsstrategi og viser hvordan jeg har latt meg inspirere av Grounded Theory. Jeg gjør rede for studiens datagrunnlag og diskuterer datagrunnlaget ut i fra forskningsetiske retningslinjer og vitenskapsteoretiske krav.

Kapittel 5 er en presentasjon av casene. Her beskriver jeg bosettingsarbeidet i studiens to utvalgte kommuner. Jeg ser til slutt kort på forskjeller og likheter mellom kommunene.

Kapittel 6 er avhandlingens analyse, diskusjon og drøfting. Kapittelet er delt inn i tre deler på bakgrunn av hovedfunnene. Jeg ser først på kommunenes utfordringer knyttet til partikularitet, det å ivareta barnas individuelle behov. Så ser jeg på utfordringer knyttet til rasjonalitet som innebærer blant annet økonomi og lokalpolitikk. Deretter peker jeg på utfordringer knyttet til ulike forståelser av bosettingsoppgaven. Til sist trekker jeg noen oppsummerende konklusjoner i sammenheng med avhandlingens tittel: omsorg på dugnad?

Kapittel 7 er oppgavens avsluttende ord. Jeg oppsummerer hovedfunnene og kommer med en konklusjon på mitt arbeid.

2 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger handler om å tilrettelegge for individuelt tilpassede bo- og omsorgsløsninger for barna. Med bo- og omsorgsløsninger menes blant annet bosetting hos slektninger, bofellesskap, hybel eller fosterhjem. Samtidig legges det vekt på tilbud innen skole, helse og fritid (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005)). Bosetting er en prosess hvor kommunene overtar omsorgsansvaret for barna og vi snakker derfor om at kommunene skal legge til rette for offentlig barneomsorg. Barneomsorg⁴ i psykososialt arbeid med barn og unge handler om å bidra til at barnet fysisk, psykisk, sosialt og psykososialt blir i stand til å leve et meningsfylt liv som et selvstendig og aktivt subjekt innenfor den kulturen som barnet ønsker å tilhøre i det aktuelle samfunnet (Nygren, 2011, s. 66). Men, at bosetting av enslige mindreårige flyktninger handler om offentlig barneomsorg er ikke tydelig avklart. Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

I dag bor det mindreårige flyktninger i alle landets fylker. I 2011 var det registrert 2970 bosatte enslige mindreårige i norske kommuner (Haugen & Dyrhaug, 2014). I løpet av 2013 fikk 456⁵ enslige mindreårige asylsøkere opphold som dannet grunnlag for et bosettingsvedtak (UDI, 2014b) og ved inngangen til dette året satt det 120 bosettingsklare mindreårige flyktninger på mottak og omsorgssenter (Horne et al., 2014). Disse tallene signaliserer at det er mange kommuner og mange aktører som er involvert i bosetting av denne gruppen barn.

Hensikten med dette kapittelet er å gi en avklaring på hva bosetting av enslige mindreårige flyktninger innebærer. Jeg forklarer hvordan prosessen foregår, hvem som er ansvarlige for hva og hvilken rolle barneverntjenesten har i denne prosessen. Jeg presenterer de ulike økonomiske tilskuddsordningene kommunene kan benytte seg av og viser til slutt hvilke botiltak som blir mest brukt til disse barna.

2.1 Bosettingsprosessen

Når enslige mindreårige kommer til Norge for å søke om beskyttelse, blir de først plassert i et transittmottak. Der skal de være relativt kort tid mens søknaden deres blir registrert, det blir foretatt helseundersøkelser og eventuelle alderstester. Deretter blir de som er over 15 år plassert i asylmottak hvor Utlendingsdirektoratet er ansvarlig for at barna gis et

⁴ *Barneomsorg* som begrep i psykososialt arbeid med barn og unge ble lasert av Nygren i 1997.

⁵ Dette er ikke medregnet enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse til fylte atten år.

forsvarlig omsorgstilbud (BLD, 2011). For barna under 15 er det Statlig Regional Barnevernmyndighet (Bufetat) som skal gi et tilbud om opphold i omsorgssenter, jmfør kapittel 5A i barnevernloven (ibid). Enslige mindreårige som kommer til Norge som overføringsflyktninger, også kalt kvoteflyktninger, direktebosettes i en kommune.

For enslige mindreårige asylsøkere som får et positivt svar på sin søknad om beskyttelse starter Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) arbeidet med å finne en aktuell bosettingskommune. IMDi har ansvar for den praktiske bosettingen av de over 15 år og Bufetat har ansvar for bosettingen av barna under 15 år (BLD, 2011).

Det er frivillig for kommunene om de ønsker å bosette enslige mindreårige flyktninger. IMDi anmoder norske kommuner om å bosette et visst antall flyktninger på bakgrunn av en beregning på hvor mange det er sannsynlig at vil få opphold i Norge det kommende året. For 2014 er det antatt at det vil komme 1200 enslige mindreårige til Norge (UDI, 2013)⁶. Kommuner som da velger å ta i mot barna forplikter seg til å finne egnet botiltak på bakgrunn av den enkeltes behov, og det bør forekomme innen tre måneder etter at vedtak om oppholdstillatelse er vedtatt (BLD, 2011).

2.1.1 Direktebosetting i kommunene

Det er en pågående diskusjon i forhold til direktebosetting av enslige mindreårige flyktninger. England har lang tradisjon med en slik bosettingsmodell. I stedet for at barna blir plassert på et asylmottak i påvente av svar på asylsøknaden blir de plassert direkte i et tilpasset tiltak i en kommune (Wade, Mitchell & Baylis, 2005; Kohli, 2007; Wade et al., 2012). England har god erfaring med denne bosettingsmodellen og barna opplever stor stabilitet i plasseringen. Barna gjør det gjennomgående bra på skolen og utvikler få emosjonelle og atferdsrelaterte problemer i forhold til andre barn.

Det ble i 2011 satt i gang et toårig pilotprosjekt av Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet om å bosette enslige mindreårige direkte fra transittmottak før søknad om beskyttelse ble behandlet. Hensikten bak modellen var å redusere ventetid i mottaket og at barna raskere skulle kunne etablere seg i en kommune med skolegang og øvrig integrering. Til sammen deltok 30 barn fordelt på seks kommuner (Thorshaug, Paulsen, Røe & Berg, 2013).

⁶ Til sammenlikning er det antatt at til Sverige vil det ankomme 4100 enslige mindreårige flyktninger (Claussen, 2013).

Prosjektgruppa fra denne studien har konkludert med at de ikke anbefaler en direktebosetting av enslige mindreårige i Norge. De anbefaler heller en videreføring av dagens bosettingsmodell med forbedringer fra dette prosjektet (Thorshaug et al., 2013). Prosjektgruppa er opptatt av at Norge må ha en robust bosettingsmodell som tåler store svingninger i ankomster og bosettingsbehov, noe de mener en modell basert på direktebosetting ikke vil være. Prosjektgruppa er i tvil om kommunene evner å etablere et godt nok tilbud på kort varsel, og spesielt i tilfeller der det er snakk om barn med særskilte behov.

I dette prosjektet er det imidlertid viktig å bemerke at barna som deltok i studien hadde fått vedtak før flytting til kommunen (Thorshaug et al., 2013). Dette er viktig med tanke på hensikten bak prosjektet hvor plasseringen skulle skje før vedtaket var gjort. Prosjektet har derfor ikke hatt mulighet til å kartlegge konsekvensene av å være direkteplassert med tanke på eventuelle avslag på søknaden om beskyttelse. Et annet argument prosjektgruppa brukte i sin avgjørelse var at kartleggingen av barna, som må skje på transittmottak, gir kommunene økt ansvar for selv å kartlegge enslige mindreårige som de skal bosette. Jeg tenker imidlertid at kartleggingen er en viktig del av kommunenes oppgaver. Kommunene er selv ansvarlige, i henhold til loven, for at det tiltaket de gir barna er forsvarlig og basert på barnefaglig ekspertise på dette området.

2.2 Forankring av ansvaret i den enkelte kommune

Det er altså den enkelte kommune som etter å ha takket ja til et bestemt barn som er ansvarlig for at kriteriene i loven følges. Kommunen kan derimot legge dette ansvaret til hvilken som helst etat de ser det mest hensiktsmessig. Tendensen er i dag at kommunene forankrer dette arbeidet i barneverntjenesten og at enslige mindreårige mottar botiltak hjemlet i barnevernloven (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005)). Det er stor grad av enighet om at barneverntjenesten er rette instans for å arbeide med enslige mindreårige (Myhrer & Stenerud, 2011).

Samtidig står det i Ot.prp. nr. 64 (2004-2005, s. 19) at ”det er nyttig og nødvendig å benytte så vel flyktningfaglig og barnefaglig som barnevernfaglig kompetanse i bosettingen. Det er ingen faginstans alene som kan alt om bosetting av enslige mindreårige flytninger, i det arbeidet kreves ulik type faglighet”. Men koblingen mellom et barnefaglig og et flyktningfaglig perspektiv og barnevernets rolle er et mye diskutert tema (Thorshaug

et al., 2013). En slik tverrfaglighet innebærer ulike profesjonsgrupper som gjerne arbeider innenfor ulike etater, som da forventes å samarbeide om oppgaven. Dette vil i seg selv kunne være utfordrende på grunn av at de ulike faggruppene gjerne tenker ulikt og representerer ulike fagtradisjoner (Lauritsen & Berg, 2002)

Likevel trekker flere forskere fram behovet for å bruke barnevernloven for å sikre rettigheter for denne gruppen barn (Hjelde & Stenerud, 1999; Andersson, 1994; Pastoor & Aadnandes, 2013). Tiltak hjemlet i barnevernloven kan være et viktig virkemiddel til å begrense virkningene av ressursmangel, sikre barnas rettigheter og en grundig undersøkelse av omsorgssituasjon. Bruk av barnevernloven vil også sikre likebehandling i forhold til etnisk norske barn. Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet (2011) fremhever spesielt den barnevernfaglige kompetansen og involvering i forhold til de yngste barna. Her er det spesielt behov for en tidlig vurdering, kartlegging og tilrettelegging av tiltak. Thorshaug et al. (2013) har foreslått en lovendring for å konkretisere barnevernets ansvar for denne gruppen barn og unge, slik at en sikrer et bedre tilbud og mer nasjonal likhet, enn det som eksisterer i dagens bosettingsmodell.

Men, både den forrige og nåværende regjering er av den oppfatning at ikke alle enslige mindreårige trenger barneverntiltak. Nåværende regjering i samarbeid med KS sendte ut et brev til alle kommuner i november 2013 for å få flere kommuner til å bosette flyktninger. I brevet står det (Horne et al., 2013, s. 1):

Selv om det er viktig at enslige mindreårige flyktninger får et godt oppfølgingstilbud i kommunen ved bosetting, er det ingen automatikk i at det skal igangsettes kostbare barneverntiltak for samtlige. Det skal ligge en individuell vurdering til grunn, og tiltak skal settes i gang når det vurderes som nødvendig for å sikre god integrering.

Det vil si at regjeringen er av den oppfatning at barna skal ha tiltak i barneverntjenesten i tilfeller hvor integreringen må styrkes ytterligere. Dette kan tolkes slik at tiltak i barneverntjenesten ikke anses som nødvendig i tilfeller hvor barna har særlig behov for omsorg. I samme brev står det også at regjeringen har forståelse for ulike utfordringer knyttet til bosetting, men de ønsker å understreke at; ”det meste er bedre enn livet flyktningene kom fra, og bedre enn situasjonen på mottak” (ibid, s. 1). Dermed kan sitatet forstås som en undertone om at enslige mindreårige i noen situasjoner får bedre tiltak, enn hva regjeringen anser som nødvendig.

2.2.1 Barneverntjenestens rolle i praksis

Dermed er det grunn til usikkerhet rundt hvem som bør ha ansvaret for enslige mindreårige i kommunene og hvordan botiltakene helst skal forankres. Det at det er en økende tendens til at barneverntjenesten er ansvarlig for bosetting i kommunene stemmer overens med praksis. Fra 2007 til 2011 har antall enslige mindreårige flyktninger med barnevernvedtak økt fra 36 til 59 % (Haugen & Dyrhaug, 2014). Prognosene anslått av regjeringen selv for 2014 vil være en andel på 72 % (Horne, 2014). Det er også sånn at barneverntjenesten kan være ansvarlig for vurdering og plassering i tiltak, men at det ikke fattes vedtak i henhold til barnevernloven.

Enslige mindreårige som mottar omsorgstilbud hjemlet i barnevernloven får ulike former for barneverntiltak (Haugen & Dyrhaug, 2014). Det mest brukte tiltaket er økonomisk hjelp, som i 2011 ble mottatt av 59 % av enslige mindreårige i barneverntjenesten. Hele 76 % av alle enslige mindreårige med tiltak i barneverntjenesten mottok botiltak som enten *eigen bolig eller hybel* eller *hybel og bolig med oppfølging*. I tillegg bodde 14 % i fosterhjem og de siste 10 % bodde på institusjon. Sentrale tendenser er at det stort sett er barn under femten år som bor i fosterhjem og at barn over femten år bor i hybel eller bolig, med eller uten oppfølging. Det er også vanligere at jenter blir plassert i fosterhjem. Videre brukes det også en del tiltak i forhold til fritid og utdanning.

Det er også store regionale forskjeller i forhold til bruk av barneverntiltak (Haugen & Dyrhaug, 2014). I Hordaland, Finnmark og Akershus mottok 70 % av enslige mindreårige tiltak i barneverntjenesten, mens i Vest-Agder og Nord-Trøndelag mottok under 35 % av barna slike tiltak, i 2011. Dette er også samme tendens som Allertsen, Kalve og Aalandslia, fant i 2005 (2007⁷).

I forhold til barn og unge generelt i barneverntjenesten utgjør enslige mindreårige med barnevernvedtak i ettervernsalder en betydelig høyere andel (Haugen & Dyrhaug, 2014; Allertsen et al., 2007). Med tanke på tilbud om ettervern og oppfølging fram til 23 år, bidrar barneverntjenesten til at enslige mindreårige får en tryggere overgang til en selvstendig voksentilværelse. Dette kan nettopp ha sammenheng med kommunens organisering av bosettingsarbeidet og hvordan de velger å forstå enslige mindreåriges

⁷ Studien til Haugen og Dyrhaug (2014) og studien til Allertsen, Kalve og Aalandslia (2007) har begge sett på enslige mindreårige flyktninger i barnevernet, med samme hensikt. Derimot er den metodiske tilnærmingen forskjellig i de to studiene, noe som gjør at tallene ikke er sammenliknbare.

behov, med tanke på sårbarhet, nettverk og språkkunnskaper (Bogen & Nadim, 2009). Samtidig påpeker Myhrer og Stenerud (2011) at barneverntjenestens rolle i forhold til bosetting har økt i takt med de økonomiske tilskuddsordningene som har blitt etablert undervegs og særlig fra år 2000.

2.2.2 Økonomiske tilskuddsordninger

De økonomiske tilskuddsordningene omhandler blant annet statsrefusjon for kommunale barnevernvedtak for enslige mindreårige. Refusjonen gjelder inntil 80 % av utgifter som overstiger en bestemt egenandel samt at vedtakene er forankret i barnevernloven §§ 4.4, 4.6, 4-8 og 4-12. Dette kan innebære tiltak som bemannede bofellesskap, fosterhjem, slektsplasseringer eller hybler med tilsyn. Bo- og omsorgstiltak kan også kjøpes fra private aktører, men for å kunne motta refusjon for disse må kommunen være i dialog med Bufetats fagteam og det må foreligge spesielle hensyn i forhold til en raskere bosetting. I tillegg til statsrefusjon kan kommunene søke om integreringstilskudd for det enkelte barnet, særskilt tilskudd for enslige mindreårige, de kan søke om barnetrygd og ulike tilskudd fra Husbanken (BLD, 2011).

Likevel er det ikke samsvar mellom kommunenes totale kostnader for enslige mindreårige og tilskuddsordningene. Beregningsutvalget (2012) regnet ut at kommunene har utgifter til enslige mindreårige utover det som dekkes via tilskuddsordningene. Dette ble påpekt før Solberg-regjeringen reduserte statsrefusjonen med tjue prosent. Bakgrunnen for endringen i statsrefusjonen er at antall kommuner som etablerer tiltak i barneverntjenesten har økt så kraftig de siste årene og regjeringen mener at det å gi alle enslige mindreårige vedtak i barneverntjenesten ikke er veien å gå (Prop.1 S (2013-2014), s. 142). Regjeringen har derfor redusert refusjonen, men samtidig økt det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige, fordi det særskilte tilskuddet omfatter alle bosatte enslige mindreårige og ikke bare de som har vedtak i barneverntjenesten.

2.3 Bo- og omsorgsløsninger for enslige mindreårige

På tross av reduserte tilskuddsordninger skal et godt og helhetlig tilbud utformes med utgangspunkt i hva det enkelte barnet trenger. Det skal tas hensyn til blant annet barnets egenart, bakgrunn, flukterfaring, livssituasjon, omsorgsbehov og alder. Videre skal kommunen legge vekt på den enslige mindreåriges egen oppfatning (BLD, 2011). En kartlegging av barnas behov starter før bosetting i det forberedende arbeidet. Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet uttrykker nytten av å benytte mottakenes og

omsorgssentrene kartleggingsverktøy i vurderingen av egnet tiltak. Mottakenes kartleggingsverktøy kalles IKTP og omsorgssentrene benytter seg av verktøy de kaller KOPP og MAPP. Disse verktøy oversendes bostettingskommunen etter vedtak om bosetting og ut i fra den gitte informasjonen starter kommunen sin vurdering av egnet botiltak.

Samtidig viser Svendsen et al. (2010) at botiltakene bør tilby barna en omsorgssituasjon med god balanse mellom selvstendighet og trygghet, og at den geografiske plassering er viktig for ungdommens muligheter til å utvikle sosiale nettverk. Et sosialt nettverk er det ungdommene selv prioriterer høyest uavhengig av bosituasjon. Enslige mindreårige har videre behov for tilbud innen skole, arbeid, fritid og helsetjeneste. Den aktuelle kommunen må også ha en hjelpevergeordning som fungerer, noe som tilbake i tid har vært en utfordring (Eide, 2005).

Berg (2012) mener at valg av boløsninger over tid viser til endringer i sammensetningen av enslige mindreårige som gruppe og hvordan synet på hva som er gode løsninger har endret seg over tid. I dag er disse botiltakene de mest brukte:

- Plassering hos slekt, både med og uten godkjenning som fosterhjem
- Fosterhjem, både hos etnisk norske og familier med samme etniske tilhørighet
- Bofellesskap
- Barneverninstitusjon
- Hybel eller leilighet med oppfølging
- Hybel eller leilighet uten oppfølging

Som en del av disse botiltakene inngår et tilbud om omsorg i samsvar med barnets alder og utvikling som skal sikres ved hjelp av trygge voksenpersoner. Omsorgstilbudet skal bidra til at barnet får gode oppvekstbetingelser, opplever tilhørighet, erfarer mestring og ser muligheter i livet sitt (BLD, 2011).

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg beskrevet og til dels diskutert hva bosetting av enslige mindreårige flyktninger innebærer. Jeg har synliggjort at trenden i dag er at det i større grad er barneverntjenesten som har ansvar for bosetting av enslige mindreårige i kommunene. Samtidig hevder regjeringen at det å tilby alle enslige mindreårige flyktninger tiltak forankret i barnevernloven ikke er veien å gå.

I neste kapittel skal jeg se på betydningen av omsorg i bosettingsprosessen. Jeg skal peke på de utfordringene kommunene møter med tanke på omsorg sett i et rettighetsperspektiv og i et velferdspolitisk perspektiv.

3 Betydningen av omsorg i bosettingsprosessen

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger skal sikre barna et omsorgstilbud som bidrar til gode oppvekstbetingelser. Samtidig kommer det ikke tydelig fram i bosettingsparagrafen at bosettingen handler om omsorg for barn (Aadnanes & Pastoor, 2013). Omsorg er ikke nevnt verken i forhold til botiltakene eller i forhold til det å vurdere den enkeltes behov. Derfor er det grunn til å undre seg over hvilken betydning omsorg har i bosettingsprosessen.

Omsorg er et normativt begrep og knyttet til velferdsstatens ulike sosiale felt (Engebrigtsen, 2012, s. 165). Når det da kommer til omsorg for enslige mindreårige flyktninger, byr forståelsen av omsorg på ulike utfordringer, på grunn av at arbeidet med barna ikke tilhører et gitt sosialt felt. Her er det opp til kommunene å avgjøre om omsorgen skal vurderes og utøves innenfor rammene av barnevern, flyktningfeltet eller andre kommunale etater. Samtidig forventes det av regjeringen et tverrfaglig samarbeid i vurderingen av individuelt tilrettelagte løsninger. Dette vil i praksis si at å forstå omsorgens verdiforankring og omsorgens mening i sosial praksis knyttet til enslige mindreårige kan bli tvetydig og mangelfull.

Ved å forstå *omsorgsarbeid* slik Wærness (1999, s. 51) har definert begrepet, kan vi hevde at offentlig omsorg for enslige mindreårige flyktninger er et målrettet arbeid knyttet til vekst hvor barna skal bli selvhjulpne og uavhengige aktører i samfunnet. Dette innebærer at omsorg får en bevisstgjørende funksjon som skal si noe om hva som er gode oppvekstbetingelser for denne gruppen barn (Engebrigtsen, 2012, s. 166). Derfor er prosesser knyttet til velferdspolitik og rettighetspolitikk viktig med tanke på å skape debatt for hvordan kommunene best skal løse bosettingsarbeidet. Når blant annet statsråd Horne kan uttrykke at det meste er bedre enn hva flyktningene kommer fra, kan dette påvirke hva hver enkelt kommune anser som god nok omsorg og tilstrekkelige oppvekstsvilkår (Horne et al., 2013). På denne måten knyttes omsorgsarbeidet til den sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle konteksten der bosettingen foregår.

Dette kapitlet har til hensikt å belyse hvordan omsorg for enslige mindreårige kan forstås ut i fra et rettighetspolitisk og et velferdspolitisk perspektiv. Målet er å klargjøre forforståelsen som ligger til grunn for den senere analysen og drøftingen av materialet. Først benytter jeg et rettighetspolitisk perspektiv til å belyse hvordan internasjonal og nasjonal lovgivning definerer omsorg som en rettighet for enslige mindreårige flyktninger. Deretter ser jeg ved bruk av et velferdspolitisk perspektiv hvordan omsorg kan forstås i det

offentlige tjenesteapparatet for enslige mindreårige flyktninger, ved hjelp av Lipskys teori om bakkebyråkrati (2010).

3.1 Rettighetspolitikk: Retten til omsorg

Enslige mindreårige flyktninger er barn uten omsorgspersoner og det er det offentliges ansvar å sikre barna omsorg. Men, hvilken betydning har det at bosettingsparagrafen, som er tilføyet barnevernloven for å lovfeste kommunenes plikt til å tilby barna individuelt tilrettelagte botiltak, ikke sier noe om at bosetting handler om omsorg?

Aadnanes og Pastoor (2013) har blant annet bemerket at det i bosettingsparagrafen står *botiltak* og ikke *omsorgstiltak*. Dette også på tross av at det i flere offentlige dokumenter i stor grad benyttes begreper som bo- og omsorgstilbud (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005); St. meld nr. 40, 2001-2002; BLD, 2010; BLD, 2011). I forarbeidene til bosettingsparagrafen benyttes det ofte begrep som omsorgsansvar, omsorgsevne, omsorgsløsninger, omsorgssituasjon, omsorgsvilkår, omsorgstiltak og omsorgsbaser (Ot.prp. 64, (2004-2005)). Men hva som menes med tilstrekkelig omsorg for enslige mindreårige redegjøres det ikke for.

Til sammenlikning er omsorg beskrevet i barnevernloven (1992) kapittel 5A som omhandler omsorgssentre for mindreårige asylsøkere. Her kommer det tydelig frem hvem som har omsorgsansvaret og at omsorgssentrene skal gi barna god omsorg og trygghet, og bidra til at hvert enkelt barn får den oppfølgingen og behandlingen det har behov for (jf. § 5A-2). Samtidig skal omsorgssentrene følge barnevernlovens rammer knyttet til institusjoner, noe som også innebærer tydelige føringer på hva forsvarlig omsorg innebærer for barn i offentlig omsorg. I rettighetsforskriften (2011) understrekes det at forsvarlig omsorg for barn plassert i institusjoner innebærer vern og beskyttelse, tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling, oppfølging av skole- og opplæringstilbud og fritidsaktiviteter, stabil og god voksenkontakt, opplevelse av mestring og å bli sett og hørt (jf. rettighetsforskriften § 1). Dermed er det stor forskjell på hvordan omsorg defineres i forhold til mindreårige flyktninger, mindreårige asylsøkere og barn generelt plassert i barneverninstitusjoner.

På tross av at bosettingsparagrafen omtaler barnas omsorgssituasjon som *botiltak*, handler likevel retten til omsorg for enslige mindreårige flyktninger om mer enn en tilpasset bolig etter behov. Bosetting handler om å skape gode oppvekstbetingelser for barna (BLD, 2011). Barnevernloven er utformet slik at den skal sikre barn som er frarøvet sitt hjem

gode omsorgstiltak (Aadnandes & Pastoor, 2013). God nok omsorg baseres ut i fra individuelle vurderinger av den enkeltes behov og det er kapittel fire i barnevernloven som omhandler tiltak når det gjelder omsorg for barn. Inntrykket er at de kommuner som har organisert bosettingen inn under barneverntjenesten benytter hjelpetiltak i henhold til barnevernloven § 4-4 (ibid; Haugen & Dyrhaug, 2014).

Derimot er det et fåtall enslige mindreårige det fattes vedtak om omsorgsovertakelse for (jf. barnevernloven § 4-12⁸). Aadnanes og Pastoor (2013) stiller spørsmål til hvorvidt enslige mindreårige forskjellsbehandles når det gjelder retten til omsorgstiltak, sammenliknet norske barn som også er frarøvet sitt familiemiljø. De er ikke i tvil om at å forankre omsorgsansvaret for enslige mindreårige i barnevernloven vil styrke barnas rettssikkerhet, og at plassering gjennom omsorgsparagrafen ytterligere vil anerkjenne og sikre barnas rett til omsorg. Manglende bruk av omsorgsparagrafen ved bosetting av enslige mindreårige er også nevnt av Redd Barna som et rettssikkerhetsproblem (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005)).

Henvisninger til manglende rettssikkerhet er med på å bekrefte at flyktningbarn fortsatt har en relativt svak rettsstilling, på tross av at det i dag er en tendens til økende internasjonal anerkjennelse av barns særlige behov. Noe som henger sammen med at barn som er flyktninger ikke er tilstrekkelig synliggjort i nasjonalt og internasjonalt lovverk (Stang, 2012a, s 81). Rettighetspolitikken i Norge har hatt et større fokus på barn som flykter alene, og dette henger særlig sammen med omsorgsreformen knyttet til etablering av omsorgssenter for enslige asylsøkerbarn under femten år. Enda gjenstår det mer for å sikre rettsstillingen til barna fra femten til atten år, hvor målet er at disse også skal ivaretas av omsorgssenter (NOU 2011:20, 2011). Samtidig er ikke rettsstillingen til enslige flyktningbarn som skal bosettes i en kommune styrket. Det er en fare for at hensynet til barna og deres rettigheter kan smuldre bort fordi etatene ikke er enige om hvem som skal ha ansvaret for oppfølgingen av den enkelte, og på hvilken måte dette best bør gjøres (Stang, 2012b, s. 155).

I internasjonal sammenheng finner vi retten til omsorg for enslige mindreårige flyktninger blant annet nedfelt i FNs Barnekonvensjon (1989) artikkel 20 og artikkel 22. Barnekonvensjonen anerkjenner i artikkel 22 flyktningbarn som en gruppe med særlig

⁸ Også kalt omsorgsparagrafen.

behov for beskyttelse og hjelp. Norge, som har ratifisert barnekonvensjonen og inkorporert den i norsk lov, er i henhold til denne artikkelen forpliktet til å gi barnet samme beskyttelse som ethvert annet barn. Artikkel 20 regulerer det vi forstår med offentlig omsorg, som forplikter Norge til å sikre alternativ omsorg til enslige mindreårige flyktninger, i samsvar med andre barns omsorgstilbud. Artikkelen foreslår at slik omsorg kan være plassering i fosterhjem, adopsjon eller egnet institusjon. Det påpekes at når slike vurderinger overveies skal det tas hensyn til kontinuiteten i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Men, det er slik at ordlyden i barnekonvensjonen ikke er formulert som barnets rettigheter, men som statens forpliktelser⁹ (Høstmælingen, 2003). Denne svakheten ved konvensjonen kan bidra til at enslige mindreåriges rettsstilling svekkes ved at statens forståelse av omsorg for disse barna blir gjeldende. Det vil si at forståelsen kan ilegges politiske og byråkratiske interesser. I tillegg er det i dag ikke mulig for barn å fremme klager knyttet til deres rettigheter. På tross av at FNs Menneskerettsråd åpnet opp for dette i 2010, valgte Norge å stemme mot en slik individklagerett (Stang, 2012a). Samtidig har nåværende regjering sett et behov for å styrke barns rettssikkerhet, og har dermed i sin politiske plattform (2013) hevdet at de vil innføre en lavterskel klageordning for barn i barnevernets omsorg.

Likevel er det foreløpig kun FNs Barnekomité som har en kontrollfunksjon på oppfølging av barnekonvensjonen. Dette på bakgrunn av statenes egenrapportering til komiteen hvert femte år i forhold til det arbeidet som blir utført for å sikre barns rettigheter, men komiteen har ingen sanksjonsrett dersom staten ikke tar hensyn til komiteens merknader og anbefalinger (Høstmælingen, 2003). Når det gjelder retten til omsorg for enslige mindreårige flyktninger har FNs barnekomité påpekt i avsluttende merknader til Norges fjerde rapport til FN at de oppfordrer Norge til en styrking av arbeidet knyttet til å sikre barnets beste ved prosesser som gjelder alternativ omsorg og at respekten for barnets synspunkter, særlig i saker om omsorg bør forbedres (FNs Barnekomité, 2010).

Samtidig er det en styrke at barnekonvensjonen er formulert som statens forpliktelser. Nettopp fordi det understreker at staten spiller en nødvendig og viktig rolle når det gjelder barn. For barn under offentlig omsorg, som bare i kraft av det er i en mer sårbar situasjon enn andre barn, har de beslutninger myndighetene fatter om dem stor innvirkning på deres

⁹ Bortsett fra artikkel 7 og artikkel 13.

hverdagsliv og framtidssikter (NOU 2011:20, s. 93). I forhold til bosetting av enslige mindreårige flyktninger kan vi likevel stille spørsmål til om staten gjør nok for å sikre barnas rett til omsorg. Dermed er vi også avhengig av hvordan omsorgen for barna forstås i den velferdspolitiske sammenhengen.

3.2 Velferdspolitik: Byråkrati og barneomsorg

Velferdstjenester for barn uten omsorg handler om å møte sårbarhet på en måte som kan etablere nødvendig sosial og psykologisk trygghet som er viktig for å oppnå sunn utvikling og vekst (Engebrigtsen, 2012, s. 159). Dette er i praksis et omfattende velferdspolitisk mål. Vike (2004, s. 12) hevder at velferdsstaten er urealistisk, på grunn av at målene som skal oppnås innenfor statens virksomhetsområder er for høye. I tillegg er virksomhetenes arbeidsbetingelser og rammevilkår i stor grad bestemt av staten, noe som ikke alltid er i samsvar med de velferdspolitiske målene (Vike, Bakken, Brinchmann, Haukelien & Kroken, 2002).

For å forstå omsorg rettet mot enslige mindreårige flyktninger har jeg valgt å støtte meg til Lipskys teori om bakkebyråkratiet (2010). Hensikten med å benytte Lipskys perspektiv er at han tar for seg ulike dilemma ved å jobbe i velferdsstatens yrker. På den måten er det derfor mulig å bidra til en helhetlig forståelse av kommunenes bosettingspraksis. Lipskys teori kan ikke benyttes som en universell forståelse på hvordan det er å jobbe i velferdsstaten, men flere av de utfordringene han legger vekt på kan ha overføringsverdi til bosettingsfeltet for å forstå kommunenes bosettingspraksis.

Bakkebyråkratiet, slik Lipsky definerer det, består av velferdsstatens virksomheter som ved hjelp av sine bakkebyråkrater skal realisere velferdsstatens intensjoner. Bakkebyråkraterne skal forvalte et offentlig regelverk i sitt yrke hvor de er i direkte kontakt med befolkningen, gjennom ansikt-til-ansikt relasjoner, samtidig som yrkesutøvelsen har preg av betydelig skjønnsutøvelse (Lipsky, 2010, s. 3). Ut i fra denne definisjonen kan begrepet bakkebyråkrat overføres til alle som arbeider med enslige mindreårige flyktninger i kommunene. Derimot er det nødvendig å skille mellom de ulike omsorgsoppgavene som bakkebyråkraterne skal ivareta i bosettingsprosessen. Det er snakk om *omsorgsvurderinger*, som ofte utføres med saksbehandling i barneverntjenesten, og *omsorgsutøvelse* knyttet til den daglige ivaretagelsen i bo- og omsorgsløsningene. På grunn av at vi her snakker om to ulike oppgaver vil dette si at verdiforankringen av omsorg kan være forskjellig. I tillegg kan det også være ulike rammebetingelser og målsettinger som legger ulike føringer for

hvordan omsorgsarbeidet skal utføres for bakkebyråkratene. Utførelsen av omsorgsoppgavene knyttes derfor til forståelser av profesjonell omsorg for barna.

3.2.1 Profesjonell omsorg i bakkebyråkratiet

Profesjonell omsorg er kanskje først og fremst preget av at den er gjennomtenkt og en planlagt terapeutisk virksomhet (Nortvedt, 2004). Samtidig er profesjonell omsorg mer sammensatt enn dette. Lipsky (2013) er opptatt av hvordan bakkebyråkraten må forholde seg til sine klienters behov på den ene siden, rammebetingelser og rammevilkår på den andre, og bakkebyråkrats profesjonsidealer på den tredje. Profesjonell omsorg innebærer blant annet å ivareta alle de tre faktorene i yrkesutøvelsen. Jeg skal følgende forklare de tre faktorene nærmere ut i fra bosetting av enslige mindreårige.

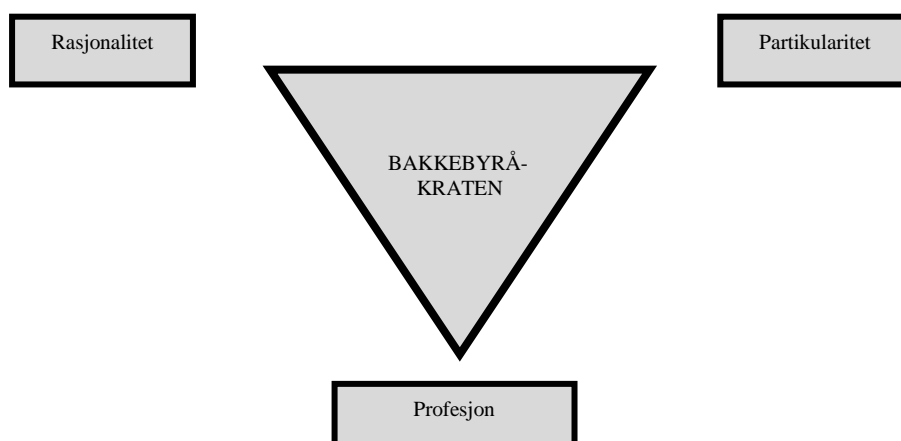
Lipsky (2010) hevder at bakkebyråkrats ideal er å imøtekomme brukernes individuelle behov. Derfor kan omsorg knyttet til bosettingsprosessen av enslige mindreårige handle om *partikularitet*. Partikularitet vil si å se det særegne ved den enkelte som bidrar til å avdekke hjelpebehov og derav tilby individuelt tilpassede omsorgsløsninger (Tronto, 2010). Med dette er vi inne i kjernen på denne avhandlingens problemstilling som nettopp handler om hvordan kommunene i praksis imøtekommer barnas individuelle behov for bo- og omsorgstiltak.

Samtidig er bakkebyråkraten styrt av offentlig politikk som er et resultat av politiske diskusjoner og beslutninger ovenfra om hvordan rammene i de ulike velferdsyrkene skal være (Lipsky, 2010). Bosetting av enslige mindreårige flyktninger kan derfor knyttes til begrepet *rasjonalitet* som kan forstås som tilgjengelige handlingsmuligheter og handlingsgrunnlag. Det er rammebetingelsene, forstått som de juridiske, politiske og økonomiske føringene, i bosettingen som danner utgangspunktet for yrkesutøvernes handlingsgrunnlag (Lidén et al., 2013). Rammene i bosettingsarbeidet kan dermed ses i sammenheng med begrepet omsorgsrasjonalitet som innebærer blant annet hvordan en mål-middel rasjonalitet blir dominerende i offentlig omsorgsarbeid. En rasjonalitet som overser behovet for personlig kjennskap, evne og mulighet til å leve seg inn i den omsorgstrengende situasjon, som er vesentlige forutsetninger for å utøve god omsorg (Wærness, 1999, s. 56; Wærness, 2004, s. 275).

I tillegg til at bakkebyråkraten må forholde seg til det rasjonelle og partikulære innebærer også *profesjon* viktige idealer bakkebyråkraten må forholde seg til i sitt virke. Profesjonen sier noe om faglig identitet, etiske forståelser og yrkesspesifikke ferdigheter som er

integret i yrkesutøvelsen (Christoffersen, 2011). Bakkebyråkratene som jobber med bosetting skal representere både barnefaglig og flyktningfaglig kompetanse som vil si at arbeidet med mindreårige flyktninger ikke er knyttet til en egen profesjonsidentitet (Lidén, Eide, Hidle, Nilsen & Wærdahl, 2013). Dette kan innebære utfordringer knyttet til å forene de ulike profesjonene. Nygren (2011) hevder at profesjoner i tverrfaglig psykososialt arbeid med barn og unge ofte savner en entydig faglig identitet på grunn av at profesjonsutøverne opplever å falle mellom forskjellige stoler.

Den profesjonelle omsorgen i bosettingsprosessen er dermed å forstå som preget av en spenning mellom egen rolle som profesjonsutøver, statlige og organisatoriske krav og den enkeltes behov og ønsker (Lipsky, 2010). Jeg har illustrert bakkebyråkratens rolle i forhold til bosettingsoppgaven slik:



Modell 1:1 Bakkebyråkratens krysspress

I neste avsnitt skal vi se hvordan bakkebyråkraten konkret kan oppleve denne spenningen mellom rasjonalitet, partikularitet og profesjon.

3.2.2 Spenningen mellom profesjonsidealer, rasjonalitet og det partikulære

Lipsky (2010, s. 161) hevder at essensen i bakkebyråkratiet er at bakkebyråkratene skal ta avgjørelser som påvirker andre menneskers liv. Disse avgjørelsene fattes som forklart over på bakgrunn av et hjelpebehov, overordnende rammer og en faglig forståelse av hva som er riktige beslutninger. Lipsky beskriver hvordan ansatte innenfor barnevern er spesielt sårbare i forhold til de skjebnesvangre vurderinger og valg de tar i forhold til barns framtid. Det er valg som vil påvirke barna for resten av livet (ibid, s. 233). Dette gjelder også i forhold til enslige mindreårige flyktninger, på grunn av at måten de blir forstått på og

ivaretatt av kommunene er avgjørende for deres muligheter til å bli integrert i samfunnet. Derfor omtaler Lipsky bakkebyråkrater som arbeider med barn som befinner seg i en sårbar situasjon som de ultimate bakkebyråkratene¹⁰.

Et viktig skille mellom bakkebyråkrati og tradisjonelt byråkrati, er at bakkebyråkratens arbeid er preget av et stort skjønnsmessig handlingsrom (Lipsky, 2012). Slik påvirker hver og en bakkebyråkrat de tjenestene som tilbys barna. Til syvende og sist er det yrkesutøvernes skjønnsutøvelse som forener de ulike faktorene og som blir avgjørende for det omsorgstilbudet enslige mindreårige mottar. Lipsky er derfor opptatt av at bakkebyråkratene ikke er passive aktører av offentlig politikk, men at de selv aktivt er med på å definere, tolke og tilpasse arbeidet på bakgrunn av vedtatte regler og målsettinger. Dette kaller Lipsky et *bottom-up* perspektiv på implementering av offentlig politikk. Det er nettopp bakkebyråkratene, de som møter enslige mindreårige i kommunene, som på grunnlag av sine vurderinger av barnas behov, påvirker utfallet av de politiske beslutningene.

Det å vurdere barns behov beskriver Tronto (2010) som en av de største politiske utfordringene innen velferdsstaten. Dette handler om at *behov* som begrep er uklart og omstridt. Hun spør videre at: "Who should determine the needs of those who *need care*?" (ibid, s. 163). Utsagnet innebærer at bakkebyråkratene på en side forventer at barna skal kunne si noe om hvilke behov de har, og på en annen side benytter bakkebyråkraten sin faglige ekspertise på å ta beslutninger om barns behov ut i fra egne vurderinger.

Det er sjeldent at slike valg er entydige og lette for bakkebyråkratene (Lipsky, 2010, s. 233). Det er mange hensyn de må forholde seg til. En utfordring kan være at bakkebyråkratens hverdag i stor grad er preget av å arbeide under tvetydige og motstridende mål. Tronto (2010) beskriver hvordan entydige formål i omsorgstjenester er nødvendig for å kunne gi barn den omsorgen de trenger. I den forbindelse skriver Lipsky (2010, s. 41) om ulike kilder til formålskonflikter. En kilde han legger særlig vekt på er hvordan brukerstyrte mål står i kontrast til organisasjonens mål. Det handler blant annet om konflikter i forhold til bakkebyråkratenes evne til å imøtekomme mennesker som trenger deres tjeneste som individer og i forhold til virksomhetens behov for effektivisering innenfor de tilgjengelige ressursene (ibid, s. 44). Et slikt misforhold mellom behov og

¹⁰ Lipsky henviser til barnevernarbeidere med utgangspunkt i USAs "Sosial service", men selv om systemet der er noe annerledes enn det norske, mener jeg at hans poeng passer godt inn i arbeid med bosetting av mindreårige flyktninger, på grunn av den samme beslutningsmyndigheten som er felles for tjenestene.

ressurser kan bidra til at de omsorgsvurderingene som gjøres på vegne av en enslig mindreårig, ikke kan la seg gjennomføre på grunn av økonomiske begrensninger i virksomheten.

Lipsky (2010) hevder videre at formålskonflikter også kan handle om en ubalanse mellom antall ansatte og den oppgaven som skal gjøres. Samtidig beskriver han utfordringer knyttet til en del rutinepreget dokumentasjonsarbeid som stjeler både tid og fokus fra den direkte kontakten med brukerne samtidig som de selv ikke har tilstrekkelig informasjon til å gjøre den jobben de er satt til å gjøre. Forstått på denne måten kan formålskonflikter i bostettingsarbeidet i kommunene påvirke muligheten til å ivareta barnas behov. De overordnede brukerorienterte målene er stadig de samme, på tross av effektivisering i organisasjonen. På denne måten blir omsorg betraktet som en slags vare i velferdssystemet som skal kunne måles og prises og også forhåndsdefineres gjennom etablerte instruksjoner for bestemte grupper.

Spenningen mellom partikularitet, rasjonalitet og profesjonsidealer kan dermed bidra til en følelse av ikke å strekke til i arbeidshverdagen. For å håndtere det stadige krysspresset utvikler bakkebyråkratene ulike mestringsstrategier.

3.2.3 Mestringsstrategier i bakkebyråkratiet

Mestringsstrategiene bidrar til å skape en balanse mellom en ønsket situasjon og den virkelige situasjonen, og samtidig redusere noe av den følelsesmessige belastningen i opplevelsen av ikke å strekke til. Lipsky beskriver mestringsstrategier på denne måten:

At best, street- level bureaucrats invent modes of mass processing that more or less permit them to deal with the public fairly, appropriately, and thoughtfully. At worst, they give in to favoritism, stereotyping, convenience, and routinizing – all of which serve their own or agency purposes (Lipsky, 2010, s. xiv).

Med dette mener Lipsky at bakkebyråkraten blant annet tilpasser sine handlingsrom ved å etablere rutiner for tjenesten. Dette kan komme til uttrykk i normerte prosedyrer for hvordan den ansvarlige etat i kommunen skal foreta vurderinger av den enkelte enslige mindreåriges behov for omsorg. For eksempel kan dette være standardiserte normer for hvor mye tid en saksbehandler i barneverntjenesten setter av til undersøkelse og kartlegging av barna. Dette kan igjen bidra til at tjenesten blir mer homogen ved at alle jobber i samme retning med å realisere samme mål (Djupvik & Eikås, 2010).

Ved å etablere rutiner for arbeidet reduseres også skjønnsutøvelsen. Noe som kan være et mål i seg selv. Arbeidet tilpasses og blir mer forutsigbart som igjen skaper større trygghet

på at forholdet mellom eget fag, rammebetingelser og klientens behov mestres. På en annen side svekkes fleksibiliteten som bidrar til at det er enklere å imøtekomme det enkelte individet. En fare ved redusert skjønnsutøvelse i møte med enslige mindreårige er at yrkesutøverne dermed forholder seg til omsorg for barna ut i fra rutiner som fungerer som en forenkling av handlingsrommet, og ikke hvilke behov den enkelte representerer.

3.3 Oppsummering

Dette kapitlet har hatt til hensikt å belyse hvordan omsorg kan forstås i forhold til bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Et rettighetspolitisk perspektiv slik jeg presenterer det viser at enslige mindreårige flyktninger har rett til omsorg på linje med andre barn. Men, at det ikke kommer tydelig fram i bosettingsparagrafen at bosetting handler om omsorg, noe som kan svekke rettsikkerheten til barna. Et velferdspolitisk perspektiv slik jeg viser det ved hjelp av Lipsky bidrar til en forståelse av at bakkebyråkratene som skal bosette enslige mindreårige må forholde seg til et krysspress knyttet til barnas behov, rammevilkår og egen profesjon. Dette kan gå utover individbaserte valg av bo- og omsorgsløsninger for disse barna.

Neste kapittel er en innføring og diskusjon av denne avhandlingens forskningsstrategi.

4 Casestudie som forskningstilnærming

Som forskningsstrategi for å se hvordan kommunene ivaretar kriteriene i bvl § 3-4 ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger har jeg valgt casestudie bestående av to case med en komparativ design. Det vil si at jeg går i dybden på to kommuners praksis ved bosetting av barna, samtidig som jeg også ser på likheter og forskjeller mellom kommunene. Casestudier er en intensiv kvalitativ studie av en eller få enheter hvor betydningen av case representerer betydningen av hvert enkelt tilfelle. Casestudier egner seg derfor ikke til å kartlegge det empiriske omfanget av et fenomen, men styrken ligger i forståelse og forklaring av handlinger og prosesser (Yin, 2009). Derfor anser jeg casestudier som en god metode for å beskrive og forstå hvordan bosetting av enslige mindreårige flyktninger foregår i forhold til gjeldende lov.

Casestudie var en hovedmetode innenfor samfunnsvitenskapen tilbake i tid, men i forbindelse med positivismens forsøk på å formalisere kvalitativ metode fra 30-tallet, ble metoden ansett som uvitenskapelig i lang tid (Andersen, 2013). Avvisning av casestudier som vitenskapelige har gjennom årene omhandlet krav til statistisk representativitet og generalisering. Kritikken har forholdt seg til at det ikke er mulig å si noe om casen i en større meningssammenheng. Casen har kun interesse i seg selv. Men, fra 1980 har det vært en økende interesse for bruk av casemetode og flere berømmer Robert K. Yin for den økte anerkjennelsen av casestudier (Andersen, 2013; Kvale & Brinkmann, 2009). Årsaken til dette handler blant annet om at Yin (2009) argumenterer for *analytisk generalisering*, som vil si en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som kan skje i en annen liknende situasjon. Altså at forskeren argumenterer for generaliserbarheten av resultatene (Kvale & Brinkmann, 2009).

På denne måten kan denne studien være et viktig bidrag til andre kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger. Forskningens intensjon er alltid ny og bedre kunnskap og stadig søken etter *sannhet* (Wormnæs, 1996). Hensikten med denne studien er ikke å avdekke feil og mangler i kommunenes praksis, men å løfte de valgte casene fram som eksempler på hvordan loven kan forstås og praktiseres.

Dette metodekapittelet har til hensikt å vise hvordan jeg har gått fram i denne undersøkelsen. Jeg starter med å vise hvordan studien er inspirert av grounded theory. Deretter presenterer jeg studiens datagrunnlag, ved å vise til forskningsdesign, dataproduksjon og analysestrategi. Den siste delen i dette metodekapittelet er en vurdering

av denne studiens datagrunnlag, hvor jeg vurderer dataene ut i fra vitenskapeteoretiske krav og forskningsetiske retningslinjer.

4.1.1 Inspirasjon fra Grounded Theory

Charmaz (2006) påpeker hvordan grounded theory egner seg til å undersøke sosiale prosesser i samfunnet. Dette kommer blant annet av at grounded theory som metode har som hensikt å samle inn rike data. Det er også derfor grounded theory er kompatibel med casestudier, nettopp fordi hensikten er dybdekunnskap. Det å skaffe rike data er hva Geertz (1973) omtaler som *tykke beskrivelser*. Det er det jeg er ute etter i studiens utvalgte case. Tykke beskrivelser av deres arbeid som kan bidra til en forståelse av oppgaven med å bosette enslige mindreårige flyktninger.

Grounded theory er en metodologisk posisjon hvor målet blant annet er systematisk å oppdage teori ut i fra dataene, altså en teoriutvikling gjennom empirisk forskningsvirksomhet (Charmaz, 2006). Dette er viktig i denne studien, som er ute etter informantens opplevelse av egen arbeidspraksis. Videre samsvarer dette med det jeg tidligere har beskrevet som en induktiv tilnærming i denne avhandlingen. Samtidig har jeg tydeliggjort bosetting som en kommunal oppgave og forståelsen av omsorg for enslige mindreårige flyktninger som en del av den teoretiske forforståelsen som ligger til grunn for datainnsamlingen. Denne deduktive tilnærmingen har ikke hatt til hensikt å utlede hypoteser for datainnsamlingen, men å gi deg som leser et tilstrekkelig *blueprint* for studiet i sin helhet (Yin, 2009, s. 36). Den teoretiske forankringen er dermed et viktig utgangspunkt for utvikling av teori i analysen.

Inspirasjonen fra grounded theory har påvirket hele forskningsprosessen, fra forberedelsene, dataproduksjonen og analysearbeidet og satt sitt preg på datagrunnlaget. I forhold til selve forskningsprosessen har inspirasjon fra grounded theory bidratt til en fleksibel forskningsprosess (Charmaz, 2006). Det vil si at forskningen ikke er styrt av bestemte metodologiske regler og oppskrifter, men at studien har blitt formet undervegs.

4.2 Studiens datagrunnlag

Studiens fleksibilitet bidrar blant annet til muligheten for å oppnå tykke beskrivelser, som igjen er en fruktbar metode for å utvikle kunnskap slik at den studerte verden kan forstås bedre (Charmaz, 2006). Charmaz er i sin fortolkning av grounded theory inspirert av symbolsk interaksjonisme, noe som innebærer et syn på at forskeren er en del av den

verden som studeres og en del av de data forskningsprosessen bidrar til å produsere. Forskningsprosessen bidrar dermed til en konstruksjon av virkeligheten, hvor jeg som forsker er en aktiv deltaker i den prosessen. Dette innebærer at denne studiens datagrunnlag i stor grad påvirkes av mine valg i forskningsprosessen. Samtidig påvirkes datagrunnlaget av hvordan jeg forstår og tolker informantenes utsagn og visuelle uttrykk (Thagaard, 2009).

Karakteristisk for casestudier er at de er preget av fleksibilitet (Andersen, 2013). Derfor følger jeg ikke en bestemt rekkefølge på aktivitetene i forskningsprosessen. Men, som et forsøk på å gjøre forskningen min så transparent som mulig, har jeg valgt å dele prosessen inn i tre deler; design som vil si forskningens strategi og plan, dataproduksjon som innebærer innsamling av data og analyse som omhandler datareduksjon.

4.2.1 Forskningsdesign

I casestudier er det viktig å ha en tydelig design på grunn av at forskningsprosessen ikke følger standardiserte regler. Forskningsdesign omtaler Yin (2009) som en modell som handler om å klargjøre forutsetningene for egen forskning. På grunn av at denne studien ønsker å belyse hvordan kriteriene i bvl § 3-4 oppfylles ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger, når det gjelder omsorgsvurderinger og behov for tiltak, har jeg valgt casestudie av to case med en komparativ design. Det vil si at jeg skal sammenlikne, se på likheter og forskjeller, mellom disse to casene.

Jeg har innledningsvis til denne avhandling vært inne på de metodiske begrensningene som begrunner valget av antall case. Den dybdeinformasjonen jeg har innhentet i de to utvalgte casene har bidratt til et rikt materiale som jeg til tider har hatt utfordringer med å sammenfatte. Jeg har kjent på at materialet er så omfattende at det å gå i dybden på en case, da uten muligheten til sammenlikninger, ville bidratt til at informantenes fortellinger ville kommet enda mer fram. Jeg har flere kategorier som jeg ikke får muligheten til å omtale, som i seg selv er synd, med tanke på informantenes raushet i å dele sine erfaringer.

Samtidig er det nyttig å sammenlikne to kommuners praksis. Casene består av to ulike kommuner med hver sin strategi for bosetting av enslige mindreårige flyktninger som kan bidra til å etablere en referanseramme for å karakterisere bosettingspraksis av enslige mindreårige på bakgrunn av gjeldene lovverk. Sammenlikninger mellom flere kommuner kan bidra til å klargjøre forutsetninger og gyldighetsbetingelser for sammenhenger mellom praksis og lovverket (Andersen, 2013). I denne studien kan slike gyldighetsbetingelser for

eksempel være hvordan omsorgsvurderinger i casene påvirkes av økonomiske begrensninger i kommunen. Slik blir sammenlikningene en del av det analytiske rammeverket, som i neste omgang kan bidra til analytisk generalisering.

Tilgangen til casene har jeg fått av det overordnede prosjektet til Eide. Men, vi har foretatt en strategisk utvelgelse på grunn av at det øker overførbarheten (Yin, 2009; Kvale & Brinkmann, 2009). Begge casene forankrer sitt arbeid i den kommunale barneverntjenesten. Dette er representativt i forhold til hvordan den økte trenden om at barneverntjenesten i stor grad er de som har det formelle ansvaret for bosettingen av barna (Horne, 2013; Haugen & Dyrhaug, 2014). Men utover det organiserer casene bosettingsarbeidet på ulike måter. Dette bidrar til å kunne belyse om det er samsvar mellom de ulike bosettingsmodellene og kriteriene i loven. Case som blant annet kan bidra til et kritisk blikk over gjeldene praksis vil være spesielle nok til å kunne gi kunnskap det er vel verdt å bygge videre på i en større sammenheng.

Strategisk utvelgelse slik jeg og Eide har gjort forutsetter forhåndsinformasjon om kommunene i forhold til den organisatoriske forankringen. Derfor innebærer valg av design en prosess hvor jeg på forhånd må etablere kjennskap til ulike kommuner, for så å kunne foreta den strategiske utvelgelsen. Samtidig har det vært viktig ikke å vite for mye om kommunene på forhånd, på grunn av at det kan lede til mistanker om at jeg har plukket ut spesielle case som jeg var på utkikk etter for å styrke mine antagelser (Yin, 2012).

4.2.2 Dataproduksjon

Etter valg av design startet prosessen med å etablere denne studiens database. Denne prosessen kaller jeg dataproduksjon fordi den er preget av min dømmekraft. De data jeg har samlet inn kan ikke betraktes som rene registreringer på grunn av at de er styrt av mine holdninger til hva jeg mener er relevante data. Derfor snakker jeg om dataproduksjon og ikke datainnsamling (Grimen, 2004). Andersen (2013) kaller denne prosessen konstruksjon av data, da han mener den sosiale prosessen mellom forsker og informant også spiller en vesentlig rolle for resultatet.

Enhver casestudie har en database, som vil si en oversikt over datagrunnlaget (Yin, 2009). Databasen i denne studien består av intervju med ulike informanter i hver case, interne dokumenter i casene, memoer og egne notater. Karakteristisk for casestudier er at dataproduksjonen er basert på bruk av mange ulike kilder, noe Yin (2009) kaller datatriangulering. I tillegg har jeg lagt vekt på offentlige dokumenter og statistikk for å

tydeliggjøre for forståelsen knyttet til bosetting og omsorg i det teoretiske rammeverket til denne studien. Jeg har særlig lagt vekt på forarbeidene til bestemmelsen om § 3-4 i barnevernloven, Ot.prp. nr. 64 (2004-2005). Datatriangulering bidrar til nødvendig datarikdom for å kunne gi den dybdekunnskapen som en case skal representere.

I denne avhandlingen er aktiv samtalebasert informantintervju hovedkilde. *Aktiv* viser til den sosiale prosessen mellom forsker og informant. Som forsker utnytter jeg intervjusituasjonen til å prøve ut egne forutsetninger og informantens beskrivelser underveis i intervjuet. Jeg har vært lyttende samtidig som jeg har tatt initiativ til å lede samtalen i den retningen jeg har ønsket, men uten å overstyre eller lede svar i en bestemt retning (Andersen, 2013). Dette er en utfordrende oppgave. En måte å styre samtalen på er å få informanten til utdype ulike tema som han eller hun har vært inne på. For å finne ut mer om rolleavklaring i den ene casen hadde jeg følgende oppfølgingsspørsmål til informanten: ”Du sa jo litt om det med barnevernleder, men litt mer konkret, hvilke avgjørelser er det han/hun står overfor?”

På denne måten har jeg påvirket samtalene og styrt intervjuet i henhold til intervjuguiden. Jeg styrte samtalene mer i de første intervjuene jeg hadde, enn i de siste. I de første intervjuene var jeg veldig opptatt av intervjuguiden og redd for ikke å mestre samtalsituasjonen. Men, etter hvert som jeg ble trygg i rollen som forsker, lot jeg samtalene flyte mer av seg selv. Det siste intervjuet jeg hadde brukte jeg ikke intervjuguiden i det hele tatt, men den lå foran meg som en støtte. Dette ble det beste intervjuet, mye på grunn av at jeg var til stede i samtalen hele tiden. Likevel er konsekvensen av denne studiens samtalebaserte intervju, at informantene i casene ikke gis mulighet til å svare på samme spørsmål, som påvirker muligheten til å sammenlikne informantenes utsagn.

Intervjuguiden jeg har benytter meg av er utarbeidet av Eide i tilknytning til det overordnede prosjektet. Dette er en semistrukturert intervjuguide som er inndelt i tema med påfølgende forslag til spørsmål under hvert tema. Intervjuguiden er dermed verken en åpen samtale eller en lukket spørreskjemasamtale (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg har imidlertid redigert intervjuguiden i forkant av hvert intervju for å tilpasse den informantenes rolle i bosettingsarbeidet. Slik kommer grounded theory til uttrykk ved at intervjuguiden er et dynamisk verktøy, som hele tiden blir endret, videreutviklet og tilpasset de ulike intervjusituasjonene (Charmaz, 2010). Jeg sørget også for at tema for denne avhandlingen, altså bosettingsparagrafen i barnevernloven, ble tilstrekkelig berørt i intervjuene.

Spørsmålene i intervjuene bærer preg av å være er åpne (open-ended) med tanke på å fremme informantenes beskrivelser og refleksjoner i forhold til eget arbeid og egen arbeidshverdag (Charmaz, 2006). Jeg startet ofte intervjuene på denne måten: ”Jeg tenkte vi kunne starte litt sånn åpent, om hvordan du synes det er å jobbe med enslige mindreårige gruppen?” Spørsmålet bidrar til at informanten reflekterer over tema. Samtidig inviterer jeg informanten til å være en ekspert på sitt felt, ved å opptre undrende og interessert. Dette fremmer rike data. Men, det var ikke alltid jeg mestret åpne spørsmål. Følgende eksempel viser hvordan jeg også hadde spørsmål som avsluttet refleksjonsprosessen:

Informant: Man kan aldri si at alle skal ha likt. Men, altså tilbudene da og tiltakene vi rår med. Ressursene, bør være egentlig like, synes jeg.

Meg: Det er jo også litt i forhold til de støtteordningene som gis til enslige mindreårige som også kanskje legger litt føringer?

Informant: Ja, kanskje. Ja.

Hensikten min var å få informanten til å snakke om hvordan de økonomiske støtteordningene påvirket de tilbudene og tiltakene som hun snakket om. Isteden lukket jeg samtalen med dette tvetydige oppfølgingsspørsmålet. Jeg fikk ingen respons av informanten og gikk dermed videre i intervjuguiden på neste tema.

Av det overordnede prosjektet til Eide fikk jeg i hver case en kontaktperson som jeg benyttet til å få tilgang til informantene. Jeg tok selv kontakt med informantene jeg anså som relevante i forhold til min problemstilling og de informantene som var viktig for det overordnede prosjektet. Datagrunnlaget fordeler seg slik i casene:

Datagrunnlaget i *case 1* består av et intervju med barnevernleder, et intervju med leder for saksbehandlere i barneverntjenesten, et intervju med saksbehandler i barneverntjenesten, et gruppeintervju med to ledere for tiltak og bofellesskap og fire gruppeintervju med fire ansatte i bofellesskap for enslige mindreårige. Tre av disse intervjuene er utført sammen med en annen forsker i det overordnede prosjektet. To av gruppeintervjuene med ansatte ble utført av andre forskere i prosjektet, men jeg har benyttet meg av intervjuene i analysen. I denne kommunen hadde jeg også to intervju med en enslig mindreårige, men som ikke er en del av denne studiens datagrunnlag, da jeg har valgt ikke å inkludere barnas perspektiv. Denne kommunen var også raus på å dele dokumentasjon på sitt arbeid med barna. Som en del av datagrunnlaget er derfor også boligens institusjonsplan, øvrige rutiner og ideologi.

Datagrunnlaget i *case 2* består av et gruppeintervju med tre saksbehandlere i barneverntjenesten, et intervju med leder på bofellesskap, et intervju med miljøterapeut og

et intervju med leder for tjenesten knyttet til botiltak. Gruppeintervjuet hadde jeg sammen med en annen forsker i det overordnede prosjektet. Intervju med leder for tjenesten knyttet til botiltak ble foretatt av en annen forsker, men som jeg benytter meg av i analysen.

Totalt vil det si at datagrunnlaget består av tolv intervjuer, hvorav jeg var delaktig i ni av disse intervjuene. I tillegg vil det si totalt nitten informanter. Det at datagrunnlaget er forskjellig i disse to casene, kommer av den ene casen også var tilknyttet et annet prosjekt, som innebar at noen av informantene skulle intervjues to ganger. Samtidig opplevde jeg i den andre casen informanter som ikke ønsket å delta i studien og at informanter ble rammet av sykdom.

I tillegg til disse intervjuene benytter jeg meg av *memoer* og egne notater som kilde. Bruk av memoer er fremmet av forskere som forholder seg til grounded theory (Yin, 2009). Memoer er egne refleksjonsnotat hvor forskeren kan reflektere over hele forskningsprosessen, egen rolle og opplevelser. Dette skrev jeg etter et gruppeintervju med ansatte: "Hva var de egentlig opptatt av? Jo forutsigbarhet på jobb. Forutsigbarhet forhindrer konflikter. Samt kommunikasjon og samstemthet. Hva uroer forutsigbarheten? Jo – endringer i systemet". Dette er en refleksjon jeg har fått bruk for i analysen. Det jeg gjorde som imidlertid viste seg å gjøre det vanskelig å finne tilbake til de gode analysene var at jeg skrev memosen for hånd i en egen bok. Jeg valgte å gjøre det på den måten for at jeg skulle kunne skrive ned de umiddelbare refleksjonene rett etter intervjuene. Hadde jeg skrevet på pc, ville det vært enklere å finne tilbake til de gode analysene ved å søke etter ulike tema. Likevel kan memos anses som viktige bidrag i analyseprosessen (Yin, 2009).

4.2.3 Analysestrategi

Å analysere innen forskning er en prosess som foregår under hele studien (Kvale & Brinkmann, 2009). Allerede fra utforming av tema og problemstilling starter tankevirkosomheten og fortolkningen som bidrar til å se mindre sammenhenger i den større helheten. Jeg kan blant annet nevne hvor overasket jeg ble i forhold til hvor mye tolkning og analyse det lå i transkribering av intervjuene. Transkribering handler om transformasjonen fra muntlig intervjusamtale til skriftlig tekst (ibid, s. 187).

Transkriberingen kan være utfordrende på grunn av at det nettopp er en fortolkningsprosess der forskjellene mellom talespråk og skriftspråk kan skape en rekke praktiske og prinsipielle problemer. Dette skrev jeg i memosen etter å ha transkribert mitt første intervju:

Det slår meg hvor mye tolkning det ligger i dette. Det er umulig å være objektiv. Bare hvor jeg velger å sette punktum og komma får betydning for hva utsagnet betyr. Informanten snakket om redsel, men avhengig av hvor jeg valgte å sette komma, kunne dette forstås som både informantens redsel eller redselen barna han snakket om følte.

Dermed er analyse og fortolkning noe en forsker må være bevisst på under hele forskningsprosessen. Det er hva jeg tolker ut av budskapet i møte med informanten som danner grunnlaget for de konklusjoner jeg senere kommer fram til. Analysen er derfor en interaksjon mellom min forforståelse og tendenser i dataene. Av den grunn er jeg derfor glad for at jeg deltok på analyseseminar med Eides overordnede prosjekt hvor vi jobbet med hverandres data og diskuterte hverandres analyser. På den måten kan jeg forsikre meg om at mine tolkninger og analyser har god støtte i dataene mine.

Når det gjelder den konkrete fremgangsmåten for å redusere mangfoldet i datagrunnlaget snakker jeg her om en analysestrategi (Andersen, 2013). Etter oppfordring fra Yin (2009, s. 129) startet jeg min analysestrategi ved å *leke* med datamaterialet. Det vil si at jeg blant annet usystematisk brukte memosene til å finne hint og kategorier gjennom mine refleksjoner. Deretter gikk jeg mer systematisk til verks og benyttet meg av *pattern matching* som metode. Det er kanskje den mest benyttede metoden innenfor casestudier, hvor forskeren går nøye igjennom hele materialet og leter etter koder og kategorier som til slutt settes sammen i tabeller eller større meningssammenhenger (ibid, s 143).

Jeg har analysert dataene ved hjelp av en tredelt prosess som jeg har fulgt i hver case. Jeg har valgt ikke å ha forhåndsdefinerte kategorier, men heller å lese dataene i sin helhet. Jeg startet med å identifisere analytiske enheter i de skrevne tekstene (Thagaard, 2009). Praktisk vil det si at jeg uthevet setninger jeg anså som viktige. Et utsagn fra en informant kunne derfor se slik ut:

Ja, det har vært en forskjell. Og noen av den forskjellen har vi laget, ved at tilbudet til de enslige mindreårige har vært mye bedre enn tilbudet til andre ungdommene i barneverntjenesten. Fordi det ikke har vært satt noen rammer, typer begrensninger på hvilken type støtte vi kan gi. Og (kommunen) har vært rause, syns jeg. Vi har gitt et veldig godt tilbud til enslige mindreårige og så har ikke norske ungdommer fått tilsvarende tilbud (...).

Deretter klassifiserte jeg analyseenheter (teksten) i kategorier, slik at hver av kategoriene innholdt analyseenheter om samme tema (Yin, 2009). Det vil si at jeg skrev kategorier foran utsagnene i intervjuene som jeg deretter sammenfattet i et tankekart til hvert intervju. Da dette var gjort sammenliknet jeg alle tankekartene og plukket ut fem tema fra hver case, representert av hver sine utsagt, som jeg plasserte i en tabell tilhørende hver case. Deretter

satt jeg inn koder under hvert tema som bidro til å etablere en helhetlig forståelse. Et utdrag av en av tabellene ser slik ut:

Kategori:	"Barn uten omsorg"	"Det er vel egentlig å bosette de"	"Å skreddersy tiltak"
K O D E R	Ressurssterke	4.4 5.ledd/ 4.4 12	Tilpasse individuelt
	Klarer seg godt	Vedtak (faglig/økonomisk)	Gode nok tiltak
	Alene	Tiltaksplan	Nøkternhet
	EM som gruppe	Bestiller	Ikke leve over evne
	Trygghet	Kartlegging	Omsorgsvurdering
	Omsorg	Medvirking	IKTP/KOPP
	Lande (livsprosjekt)	Bosettingsmøte	Behov
	Sårbare barn og unge	Institusjon	Alder
	Psykisk helse	Saksbehandling	Modenhet
	Traumer	Botiltak	Kapasitet i bolig
	Mangler nettverk	Hybler	Tiltakets målgruppe
	Mangler fotfeste	Bofellesskap (Fellesskapet)	Medvirking
	Anerkjennelse	Fosterhjem	Barnets stemme inn

Til sist sammenliknet jeg tabellene fra hver case og så etter mønster og sammenhenger. Med tanke på studiens komparative design følger analysen også en replikasjonslogikk som vil si at jeg bevisst så etter likhet og forskjeller på tvers av casene (Yin, 2009). Samtidig er det en fare ved å benytte slike tabeller. Sitatene er blant annet tatt ut fra sin sammenheng, som kan resultere i at budskapet kan brukes til å uttrykke noe annet enn det som opprinnelig var meningen (Kvale & Brinkmann, 2009). For å unngå det har jeg hele tiden jobbet aktivt med intervjuetekstene sammen med tabellene.

På denne måten har jeg endt opp med tre kategorier i analysen: partikularitet, rasjonalitet og ulike forståelser, som et resultat av denne temasentrerte analysen. Temaene henger sammen med studiens deduktive tilnærming, men er ikke styrt av den teoretiske forforståelsen. Kategoriene er utviklet med tanke på hva informantene var mest opptatt av. Hovedpoenget i den senere drøftingen og analysen blir å gå i dybden på hvert tema (Thagaard, 2009), men først skal jeg vurdere datagrunnlaget ut i fra vitenskapsteoretiske krav og forskningsetiske retningslinjer.

4.3 Vurdering av studiens datagrunnlag

Moden vitenskap lever i takt med tiden og søker stadig ny og bedre kunnskap (Wormnæs, 1996). Slik jeg nå ønsker å bidra med økt kunnskap om hvorvidt dagens lov bidrar til en god bosettingsmodell for enslige mindreårige flyktninger i kommunene. På denne måten kan jeg bidra med noen *sannheter* i bosettingsfeltet, men for at verdien av *sannhet* i dette

forskningsprosjekt skal være høy må jeg forholde meg til ulike vitenskapsteoretiske krav og forskningsetiske retningslinjer (Grimen, 2004; Neumann & Neumann, 2012). Dette er de normative sidene ved forskningen.

Som en overordnet tanke skal vitenskapelig virksomhet kunne etterprøves, testes og kontrolleres av andre. Dette kaller Wormnæs (1996, s. 77) kravet om *intersubjektivitet* i forskningen. Dette handler om at hele forskningsprosessen skal gjøres tilgjengelig slik at andre kan vurdere forskningen med et kritisk blikk. Dette er ikke nødvendigvis enkelt i en studie som denne hvor jeg ser på kommuners praksis i bosettingen av flyktningbarn. Mine fortolkninger, oppfatninger, opplevelser, forståelsesmåter og følelser påvirker uttrykkene til informantene og tekstene. For å kunne ivareta kravet om intersubjektivitet har jeg derfor forsøkt kritisk å argumentere for mine valg og begrunnelser gjennom hele studien.

Det kritiske blikket er nødvendig for å komme fram til gode data. Grønmo (2004) skiller mellom validitet og reliabilitet som to hovedkrav innenfor vitenskapsteoretisk virksomhet. Dette er metodiske krav som sier noe om praktiske forhold rundt forskningsprosessen og de metodiske valgene jeg gjør. Jeg skal nå i de to kommende avsnittene vurdere forsknings pålitelighet og datagrunnlagets gyldighet.

4.3.1 Datagrunnlagets gyldighet

Validitet omhandler datamaterialets gyldighet for den problemstillingen som skal belyses. Når jeg sier at jeg skal se på hvordan kommunene forholder seg til kriterier nedfelt i lov ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger, må jeg under hele prosessen sørge for at det er dette jeg er ute etter. Høy validitet innebærer at undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingen.

Når jeg videre skal vurdere validiteten er det felles for ulike forskningstradisjoner at den åpenbare validiteten er treffende når trekk ved datainnsamlingen og datamaterialet er åpenbare for forskeren selv og andre (Grønmo, 2004, s 231). Innenfor naturvitenskapen kan resultatet ofte måles eller telles, slik at forskeren får et konkret svar på problemstillingen. Resultatet i mitt prosjekt er preget av mine så vel som informantens fortolkninger. Av den grunn hevder Grønmo at god validitet ikke kan oppnås i kvalitative studier. Thagaard (2009) bruker isteden begrepet bekræftbarhet, da hun mener det er mer tilpasset samfunnsvitenskapen. Bekræftbarhet innebærer at jeg som forsker er kritisk til egen tolkning og at funn kan bekreftes av annen forskning.

Derfor har jeg forsøkt å foreta systematiske og kritiske drøftinger av hele forskningsprosessen; utvikling av design, dataproduksjon og analyse. I tillegg har jeg benyttet meg av kollegavalidering der jeg sammen med forskerne i det overordnede prosjektet har diskutert prosessen, erfaringer knyttet til intervjuene og drøftet analysen. Grønmo (2004) fremhever viktigheten av kollegavalidering i samfunnsvitenskapelige studier. På denne måten kan jeg forsikre meg om at de resultatene jeg presenterer samsvarer med den virkeligheten jeg har studert (Thagaard, 2009).

Yin (2013, s. 41) skiller mellom konstruert, indre og ytre validitet i forbindelse med casestudier. Den *Ytre validiteten* omhandler hvor representative funnene fra casestudien er for en større populasjon og på den måten knyttes ytre validitet til designfasen i forskningsopplegget. På grunn av at studien baserer seg på strategisk utvelgning kan jeg i den kommende analysen og drøftingen legge vekt på analytisk generalisering, som vil si at jeg kan utvikle argumentasjon om hvordan de empiriske hovedsammenhengene kan ses som representative ved å støtte meg til eksisterende teori. På denne måten kan forskningen likevel frembringe kunnskap som kan bli et viktig bidrag i bosettingsdebatten og som andre kommuner kan sammenlikne egen praksis opp i mot.

Konstruert validitet er knyttet til prosessen med dataproduksjon (Yin, 2009). Dette karakteriserer Yin som casestudiers styrke da studien viser til kvalitet og troverdighet ved bruk av flere ulike kilder. Denne studiens troverdighet styrkes ved at jeg ser på to case og ved at jeg benytter flere kilder, intervju, interne dokumenter, memos og egne notater, som jeg også drøfter opp mot offentlige dokumenter og statistikk i det teoretiske rammeverket. Dessverre fikk jeg ikke like omfattende data i begge casene. Men, jeg føler likevel at jeg har fått detaljert kunnskap i henhold til problemstillingen i sin helhet ved at materialet reflekterer det som er bærende for aktørene. For å styrke den konstruerte validiteten ytterligere vurderte jeg å la informantene lese de transkriberte intervjuene og analysen, men på grunn av det innebærer totalt nitten informanter lot ikke det seg gjøre.

Indre validitet er knyttet til dataproduksjonens siste fase, analysen. Yin (2009) beskriver at indre validitet i casestudier er knyttet til å forklare hvordan sosiale prosesser forarter seg. Altså hvordan det ene påvirker det andre. Ved å benytte *pattern matching* kan jeg ivareta dette kravet. Jeg laget en modell av kategorier og koder, og den bidro til blant annet å se hvordan informantene definerte barna fikk betydning for hvilke tiltak barna fikk tilbud om. Samtidig var jeg for dårlig til å begrense meg i denne prosessen, slik at tabellene ble for omfattende, noe som i praksis resulterte i at analysen ble tidkrevende.

4.3.2 Forskningens pålitelighet

Det andre hovedkravet Grønmo (2004) beskriver er reliabilitet. Reliabilitet er betegnelsen på datamaterialets pålitelighet. Er forskningsresultatet mitt til å stole på? Dette avhenger om forskningen er utført på en tillitsvekkende måte. I forhold til kravet om reliabilitet har naturvitenskapelige studier samsvar med det Grønmo beskriver som stabilitet. Han mener at det er samsvar mellom uavhengige datainnsamlinger om samme fenomen på ulike tidspunkt. I naturvitenskapelige studier er reliabilitet høy dersom resultatet blir det samme ved re-testing. I dette prosjektet kan det derimot være vanskelig på grunn av at feltet for bosetting er i endring, noe som blant annet hegner sammen med den nye regjeringens endringer i blant annet økonomiske tilskudd. Derfor må studieobjektene alltid ses i forhold til sin historiske kontekstualitet. Thaagard (2009) bruker isteden begrepet troverdighet som gjør at forskeren må redegjøre for hvordan dataene er blitt utviklet i løpet av hele forskningsprosessen. Tillit til kvaliteten på min studie kan dermed oppnås ved at forskningsprosessen gjøres tilgjengelig for andre. Det er derfor jeg har forsøkt å gi en detaljert beskrivelse av forskningsstrategi og analysemetode. Det gjør at du som leser kan vurdere denne undersøkelsen trinn for trinn. Om jeg har lykket gjenstår å se.

Samtidig er datas troverdighet avhengig av riktig oppfatning og forståelse av det som blir sagt i intervjusituasjonen (Andersen, 2013). Det innebærer blant annet å skille mellom utsagn og faktiske forhold, og utsagn som er uttrykk for vurderinger og tolkninger. Ikke minst handler dette om jeg som intervjuer har formet data gjennom bruk av ledende spørsmål. I det følgende eksempelet viser jeg et av mine mange ledende spørsmål når informanten snakker om likheter og forskjeller mellom enslige mindreårige og andre barnevernbarn:

Informant: (...) Ikke for den saks skyld, det er usedvanlig mange barnevernsbarn som har veldig dårlig nettverk og få å støtte seg på. Så, men jeg tenker jo at det bør være sånn. For da gjør man en god jobb. De bør ikke ned på det nivået og ha de samme utfordringene vi har i barnevernet for å si det sånn.

Meg: Da handler det på en måte om å løfte resten?

Informant: Ja. Det må jo være målet i vertfall. Det er klart at det er en knapphet på ressurser hele veien. Å tenke at det offentlige skal overta omsorgsoppgavene i barnevernet er jo også, det vil de jo aldri kunne klare.

Eksempelet illustrerer hvordan jeg leder informanten i forhold til hva jeg tolker at hans budskap handler om. Jeg burde helt klart spurt hvordan de praktisk håndterer utfordringen hvor enslige mindreårige sammenlignes med andre barnevernbarn, for å få fram informantens opplevelse. Jeg har reflektert over dette med ledende spørsmål i etterkant av

alle intervju. Etter intervjuet med informanten jeg henviser til i eksemplet over skrev jeg følgende i memosen: ”Er det ledende spørsmål når man tolker for å få en bekreftelse på at du har forstått det informanten nettopp har sagt, altså som en oppsummering?” Og det er ikke alltid at ledende spørsmål reduserer intervjuerens reliabilitet. Av og til kan ledende spørsmål være nødvendig for å sjekke informantens reliabilitet (Kvale & Brinkmann, 2009). Effekten av ledende spørsmål er snarere at de begrenser mulige svar. I eksempelet med informanten over begrenser jeg svaralternativene ved å stille et ja-nei spørsmål. Hadde informanten svart kun en av delene, kunne jeg spurt om informanten kan utdype svaret, men denne informanten forklarte hva han mente likevel.

Det å stille ledende spørsmål kan henge sammen med min uerfarenhet som forsker. Det å oppfattes av informantene som uerfaren i forskerrollen, kan også påvirke troverdigheten til resultatene. Dette kaller Neumann og Neumann (2012) feltsituering, altså hvordan informantene oppfatter forskeren. Jeg merket meg at de lederne jeg møtte var mer tilbakeholden i intervjuene. Jeg spurte en av lederne følgende spørsmål når vi snakket om ulike botiltak i barneverntjenesten: ”Har du gjort deg noen erfaring i forhold til de ulike tiltakene? Noe man på en måte liker bedre enn noe annet?” Med en gang jeg sa den siste setningen, ble jeg flau. Liker? Det var ikke det jeg hadde tenkt å spørre om. Jeg skrev i memosen etter dette intervjuet hvordan jeg av og til velger umodne ordvalg. Jeg skulle forholdt meg kun til det første spørsmålet, men da jeg ikke fikk respons med en gang, tilføyet jeg ”det lille ekstra”. Det kan derfor tenkes at informanten oppfattet meg som umoden, og kanskje valgte ikke å gå inn i dype refleksjoner. Men, det vil jeg aldri få svar på. Det jeg har erfart er at hvordan jeg oppfattes i situasjonen kan bidra til å styrke eller svekke troverdigheten til prosjektet.

4.3.3 Ærlighet, redelighet og moralsk ansvar

Min rolle som forsker er også viktig med tanke på etiske problemstillinger i studien. Etske hensyn i forbindelse med forskning er knyttet til hele prosessen fra tematiseringen til rapportering (Kvale & Brinkmann, 2009). Forskningsetikk omfatter et sett av normer og verdier som skal sikre at vitenskapelig virksomhet er moralsk forsvarlig. Hensikten med forskningsetiske retningslinjer er blant annet at jeg som forsker skal kunne reflektere kritisk over mine etiske holdninger og bli bevisste på ulike normkonflikter som jeg kan oppleve i studien (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora [NESH], 2005). Mitt prosjekt er godkjent av NSD, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, som en del av Eides overordnede prosjekt ”Omsorg,

forventing og innsats”. Det vil si at prosjektet tilfredsstiller krav utarbeidet av nasjonal forskningsetisk komité.

En av mange sentrale etiske normer er ærlighet (NESH, 2005). Å være ærlig i vitenskapelig sammenheng handler om mer enn ikke å pynte på sannheten. Det handler om å være grundig, kritisk, omtensksom og fullstendig (Wormnæs, 1996, s. 83). Jeg er derfor forpliktet til å fremsette mine resultater på en avveid måte slik at de som benytter seg av studien, også er klar over svakhetene ved den. Jeg opplevde et etisk dilemma i forhold til dette med ærlighet. En av informantene var meget kritisk til egen kommunes forutsetninger for å gjøre en god jobb med enslig mindreårige. Etter å ha ”blåst ut litt frustrasjon” ville informanten at jeg skulle stryke hele sekvensen hun nettopp hadde uttalt. For meg var dette meget interessante opplysninger som kunne vært viktig i analysen. Men, som forsker er jeg forpliktet til å ivareta informantens integritet ved blant annet å ta hensyn til hennes vurderinger og ønsker (Thagaard, 2009). Jeg har derfor valgt ikke å bruke det informanten sa. Jeg var videre i intervjusituasjonen opptatt av å vise omtensksomhet hver gang vi havnet tilbake på samme tema, som vi ofte gjorde, på grunn av at informanten var veldig opptatt av denne situasjon som opprørte henne.

En annen sentral etisk norm er redelighet som omhandler blant annet forholdet til kilder og referanser (NESH, 2005). Det betyr at jeg hele tiden skal søke å gi et dekkende inntrykk av egen og andres innsats og være tro mot den som æres bær. Dette innebærer også å være tro mot taushetsplikten og sikre informantenes anonymitet. Jeg opplevde dette med redelighet som utfordrende allerede under transkriberingen. Det var ikke alltid like innlysende hva som kunne avsløre informantene. Dette er kanskje særdeles utfordrende når jeg foretar en casestudie av to kommuner. For det første kan det være utfordrende å forhindre at de aktuelle kommunene blir gjenkjent, da deres måte å organisere på er unik. Samtidig kan informantene avsløres dersom jeg sier noe om hvilken posisjon de har i bosettingsarbeidet. Et viktig etisk prinsipp i forskningen er at deltakelse i prosjekter ikke på noen måte skal bidra til å skade informantene (Thagaard, 2009). Flere av informantene var blant annet kritisk til egen ledelse. Dersom jeg ikke anonymiserer både informantenes posisjon og kommunen i sin helhet, kan det bidra til konflikter innad i kommunene. Dette kan jeg stilles moralsk ansvarlig for.

Uærlighet og uredelighet dreier seg om brudd på vitenskapens sannhetsbestrebelse. Men når Sjøberg (2009, s. 39) snakker om grader av ærlighet og redelighet viser han til at ting sjeldent er helt rene og uproblematisk, verken i forskningen eller livet ellers. Også de forskningsetiske retningslinjene (NESH, 2005, s. 25) skiller mellom mindre og større

brudd på etiske normer: fra ”sjusk og fnusk til fusk”. Dette innebærer at sannhetsverdien også kan oppleves i form av ulike grader og jo mer vitenskapsteoretiske krav og forskningsetiske retningslinjer er ivarettatt jo mer øker verdien av sannhet. Samtidig påvirkes gyldighetsverdien av det jeg har med meg inn i forskningen.

4.3.4 Selvbiografisk situering og objektivitet

Det at jeg som person med mine fortolkninger, oppfatninger, opplevelser, forståelsesmåter og følelser påvirker forskningen kaller Neumann og Neumann (2012) for situering. Jeg har tidligere vært inne på at jeg har et nært forhold til arbeid med bosetting av enslige mindreårige flyktninger, da dette har vært mitt arbeidsfelt i mange år. Grimen (2004) mener dette vil påvirke nøytraliteten i det jeg undersøker og Grønmo (2004) mener jeg som forsker må reflektere over den solidariteten jeg har for akkurat det jeg undersøker. Jeg har spurt meg selv om jeg har vært objektiv nok i denne undersøkelsen med tanke på nærhet til feltet. Jeg har reflektert over dette ved å være kritisk til mine egne etablerte forståelser.

Å reflektere over egen sosial posisjon og erfaringsbakgrunn kaller Neumann og Neumann (2012) for selvbiografisk situering. Min erfaringsbakgrunn har bidratt til å bestemme hva jeg ønsker å forske på og hvordan jeg ønsker å gå fram. Jeg har gjennom egen erfaring opplevd bosetting som en samfunnspolitisk prosess hvor det i mange tilfeller skjer vilkårlige plasseringer, og da ikke på bakgrunn av individuelle behov, men ut i fra kommunenes kapasitet i allerede etablerte botiltak. Dette er en erfaring jeg har i tilknytning til dette arbeidet. Det har derfor vært viktig for meg å legge mine erfaringer bak meg, for å kunne være åpen til å møte de nyansene som informantene lanserer (Thagaard, 2009). Ved ikke å ta avstand fra egen tilknytning til feltet kan jeg overse det som faktisk er forskjellig fra egen erfaring.

Men, dette er ingen enkel oppgave. Selv om jeg i forberedelsene jobbet aktivt med ikke å la mine antagelser styre prosjektet, merket jeg at antagelsene kom frem i intervjuene. Da en informant snakket om ungdommer som var plassert i bofellesskap, men som aldri skulle vært der på grunn av omfattende atferdsvansker, så tenkte jeg på dette som en bekreftelse på noe jeg mistenkte som normalpraksis. Ubevisst påvirket dette mine oppfølgingsspørsmål. I ett tilfelle spurte jeg direkte om dette skyldtes for dårlig kartlegging før bosetting, og fikk da også det svaret jeg var ute etter, at kartleggingen er for dårlig. Et ledende spørsmål i seg selv, som også var styrt av mine antagelser. I ettertid har jeg sett at denne sekvensen sier mye om hvordan jeg påvirket samtalen. Samtidig benytter jeg ikke sekvensen for å forsterke mine antagelser, nettopp fordi den peker på ett tilfelle, som av

mange ulike årsaker endte slik. Det kom senere fram i intervjuet at det var ikke nødvendigvis kartleggingen som var utfordringen, men en erfaring om at noen barn utvikler atferdsvansker på grunn av utfordringer knyttet til å reetablere seg i et nytt samfunn.

Som forsker innenfor eget felt har jeg hatt en stor fordel ved at jeg har et godt grunnlag for å forstå hva informantene snakker om (Thagaard, 2009). Når forskeren ikke kjenner til miljøet som studeres er utgangspunktet for forståelse annerledes. Men, som jeg har vist har det også vært utfordrende ikke å la seg styre av egne forutsetninger. Det har derfor vært viktig for meg å presentere mitt ståsted slik at du som leser av denne studien kan vurdere mine tolkninger på bakgrunn av det.

Jeg vil avslutte dette metodekapittelet med følgende ord: ”Vitenskap og forskning er menneskers verk, og forskere er stort sett som alle andre mennesker, langt fra perfekte” (Sjøberg, 2009, s 38). Med dette vil jeg si at dette prosjektet på langt nær er perfekt, men jeg har hele vegen bestrebet god kvalitet på arbeidet som i neste kapittel forhåpentlig vil komme til syne gjennom pålitelig kunnskap ved presentasjon av casene på en troverdig måte i forhold til materialet.

4.4 Oppsummering

Hensikten med dette kapittelet har vært å veilede deg som leser igjennom min metodiske reise i denne studien. Jeg har vist at casestudie er en god måte å belyse hvordan kommunene i praksis forholder seg til loven når de skal bosette mindreårige flyktninger. For at studien skal være så transparent som mulig har jeg nøye gått igjennom forskningsprosessen, steg for steg, og vist hvordan jeg hele tiden er med på å påvirke resultatet av denne studien.

5 Presentasjon av to case: kommunenes organisering og praksis i bosettingsarbeidet

Denne casestudien har til hensikt å belyse forholdet mellom bvl § 3-4 og den praktiske gjennomføringen i kommunene. Hver case representerer en fullverdig studie (Yin, 2009) som vil si at casene er to helhetlige forståelser av to kommuners praksis i bosettingsarbeidet. Dette kapittelet skal derfor gi en beskrivelse av hver case, samtidig som jeg ser på likheter og forskjeller mellom casene. Den komparative siden med presentasjonen skal bidra til økt innsikt i variasjon i bosettingsarbeidet. Slike empiriske sammenlikninger er viktige, ikke bare for å etablere noen kjerneområder som er felles for kommunene, men også for å kunne trekke noen grenser til den teoretiske rammen (Andersen, 2013). Denne beskrivende delen av studiet har til hensikt å avdekke og belyse faktiske forhold ved kommunenes bosettingspraksis (Grønmo, 2004) samtidig som beskrivelsene av casene også påvirker strukturen i den påfølgende analysen (Yin, 2009, s. 180).

Jeg skal beskrive casene ut i fra informantenes perspektiver og tanker slik de selv har beskrevet sine historier. En utfordring i forhold til beskrivelsene er å ivareta casenes anonymitet. Her er det to utfordringer som jeg har forsøkt å ta hensyn til; både kommunene i seg selv og hver enkelt informant (Yin, 2013). I mangel av kreative alternativer har jeg valgt å omtale casene som case 1 og case 2, for å beskytte kommunene fra å bli gjenkjent av andre. Dette medfører at viktig bakgrunnsinformasjon går tapt, men samtidig er ikke slik informasjon nødvendig for å forstå kommunens bosettingspraksis. For at informantene ikke skal bli avslørt innad i kommunen, velger jeg ikke å si noe om hvilken stilling eller posisjon de har i den enkelte kommunen. Jeg velger derimot å skille mellom to posisjoner. Det ene er *omsorgsutøvere* for de som jobber i forhold til den daglige omsorgsutøvelsen både som miljøterapeuter og ledere for botiltakene. Den andre posisjonen har jeg kalt *barnevernarbeidere* og det representerer de som jobber med saksbehandling og ledelsen i barneverntjenesten. Jeg har i metodekapittelet gjort rede for datagrunnlaget i hver case.

Som jeg også var inne på i forrige kapittel bidrar aktiv samtalebasert intervju til at informantene innenfor hver case ikke har svart på akkurat de samme konkrete spørsmålene. Dette gjør at presentasjonen av casene ikke kan vektlegge all informasjon likt. Jeg har likevel lagt vekt på de samme temaene, selv om ulike detaljer i arbeidet presenteres forskjellig. Følgende presenterer jeg casene hver for seg, for så å se på likheter og forskjeller mellom casene til slutt.

5.1 Bosettingsarbeidet i case 1

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger startet tidlig på 2000-tallet i denne kommunen. I institusjonsplan for boligene¹¹ står det at kommunen har organisert bosettingsarbeidet av barna under barneverntjenesten med en henvisning til at det på den tiden var et sterkt ønske fra UDI, IMDi og daværende regjering, som ytret at barneverntjenestens rolle i forhold til arbeidet med enslige mindreårige flyktninger skulle styrkes og tydeliggjøres. I tillegg handlet forankringen om barneverntjenesten faglige perspektivet på barn uten omsorg. En av informantene uttrykte det slik:

Her i kommunen har vi vel tenkt en eller annen gang at barnevernet er de som skal ta seg av og gi omsorg til de under atten år. (...) enslige mindreårige er barn som oppholder seg i vår kommune og skal ha hjelp som alle andre, og det er det fokuset vi har. Dette er barn uten omsorg. De må ha omsorg.

På bakgrunn av sin kompetanse på barn uten omsorg har barneverntjenesten i denne kommunen påtatt seg ansvaret om å være koordinator og ansvarlige for det tilbudet som enslige mindreårige mottar i kommunen.

Barneverntjenesten har videre organisert arbeidet knyttet til enslige mindreårige slik at det er to likestilte team innad i tjenesten som arbeider med denne gruppen barn.

Saksbehandlerne er i et eget team med egen teamleder¹² og bofellesskapene er et annet team, med egen leder, samt en leder for hvert bofellesskap¹³. Arbeidet er innordnet i en omsorgsmodell hvor barneverntjenesten har en bestillerfunksjon og hvor boligene en utførerfunksjon. En av omsorgsutøverne beskrev bosettingsmodellen på denne måten:

”(...) barneverntjenesten har ansvar for å fatte vedtak etter barnevernloven og vi får oppdraget om å yte omsorg (...)”. Dermed er det barneverntjenesten som har beslutningsmyndigheten.

Det som skjer når denne kommunen skal bosette en enslig mindreårig er at leder for boligene mottar en forespørsel og utsøking fra IMDi. Denne forespørselen blir deretter sendt til saksbehandlerne som foretar en vurdering om kommunen har kapasitet og mulighet til å bosette barnet. Det blir foretatt en vurdering, på bakgrunn av den informasjonen kommunen får fra IMDi, om kommunen har et passende tiltak til barnet. Omsorgsutøverne er tydelige på at: ”Den første omsorgsvurderingen gjøres av

¹¹ *Boligene* vil si de kommunale bofellesskapene.

¹² Heretter også omtalt med fellesbetegnelsen barnevernarbeidere.

¹³ Heretter også omtalt med fellesbetegnelsen omsorgsutøvere.

saksbehandlerteamet”. Blir det vurdert at den enslige mindreårige skal i bofellesskap, så utnevnes det en primærkontakt som sammen med saksbehandler reiser på et bosettingsbesøk for å presentere kommunen og tjenesten. Deretter iverksettes prosessen med tilflytting i kommunen.

Det kan hende at denne vurderingsprosessen viser at den enslige mindreårige ikke egner seg i bofellesskap, og da ses det på andre løsninger. Kommunen benytter seg primært av bofellesskap og fosterhjem, men også institusjoner, slektsplasseringer og hybel, der de vurderer at det er riktig. Det er viktig for kommunen at bofellesskapene oppleves som et hjem for barna, og at de ikke skal ha status som institusjoner. Dette har vært en prosess, som en av omsorgsutøvere beskriver slik:

Det var satt i gang som et prosjekt og det var tendenser i Bufetat om at alle boligene skal bli godkjent som institusjoner. Det var noe som startet den gangen. Og det ble ikke noe av det, men satte oss i gang med å kvalitetssikre den jobben vi gjør. Mest mulig, holdt på å si, at vi la oss i forhold til kravene om institusjon i forhold til faglighet og rom, både fysisk og kompetansemessige prøvde vi å lykkes med en institusjonsplan.

På denne måten beskriver informanten at de har jobbet mye med den faglige forankringen av arbeidet og at dette har vært en viktig prosess for dem. Dette omhandler barna bosatt i bofellesskapene. De barna som blir plassert i institusjon eller fosterhjem, følges opp av saksbehandlerne i barneverntjenesten.

Omsorgstilbudet plasseres etter vedtak i barnevernloven og hjemles som frivillig hjelpetiltak, § 4-4, 5. ledd, noe som forplikter saksbehandler til å utarbeide en tiltaksplan. Omsorgsutøverne anser tiltaksplanen som et nødvendig verktøy til å utarbeide handlingsplaner som benyttes i den individuelle oppfølgingen av hver enkelt i det daglige arbeidet. Dette arbeidet danner så grunnlaget for rapportering tilbake til barneverntjenesten gjennom halvårsrapporter, sluttrapporter og grunnlag for ulik møtevirksomhet.

Ved noen spesielle tilfeller har kommunen overtatt omsorgen for enslige mindreårige, jf. bvl § 4-12. Barnevernarbeiderne beskriver at dette har vært situasjoner hvor barna har vært veldig unge, eller at det har vært komplisert i forhold til familie.

Hvor mange mindreårige flyktninger barneverntjenesten skal ta i mot bestemmes politisk. En av omsorgsutøverne beskriver denne prosessen slik: ”I utgangspunktet så ligger det et kommunestyrevedtak, et politisk vedtak, om hvor mange flyktninger kommunen skal bosette, og hvor mange av dem som skal være enslige mindreårige”. Samtidig sier informanten at det vurderes etter kapasitet og mulighet til å bosette. Totalt har denne

kommunen ansvar for 42 enslige mindreårige flyktninger. Tolv av disse bor i bofellesskap og resterende er i andre tiltak, eller på ettervern.

Bosettingsmodellen i kommunen bærer preg av å være erfaringsbasert. En av barnevernarbeiderne er opptatt av at det ikke er noen konkrete retningslinjer på arbeidet: ”Finne veien å gå selv for ingen har sagt hvordan vi skal gjøre det”. Alle informantene beskriver at arbeidet knyttet til bosettingen oppleves som to verdener; boligverden og barneverntjenesten. Dette på tross av at alle informantene er likeverdige arbeidstakere i barneverntjenesten. Omsorgsutøverne beskriver bosettingen som en ensom prosess hvor de stort sett har vært på utsiden av barneverntjenesten som helhet hele tiden.

Samtidig er kommunen stolt av det arbeidet de gjør med barna. Dette svarer en av omsorgsutøverne på spørsmål om hva de lykkes med i arbeidet: ”Jeg mener vi lykkes med å lage en omsorgsmodell, en form, hvor barn og ungdom opplever trygghet, opplever at de betyr noe, at de er noe, og at de kan og har mulighet til å utvikle seg (...)”.

5.2 Bosettingsarbeidet i case 2

Kommunen fikk øynene opp for å ta i mot flyktninger på 80-tallet, og for omtrent fem år siden fikk barneverntjenesten ansvaret for bosetting av enslige mindreårige flyktninger. En av barnevernsarbeiderne beskriver organiseringen av bosettingsarbeidet på denne måten:

Det er barneverntjenesten som bosetter her, som har ansvaret, og som får utsøkingen. Det vil si at barneverntjenesten har vedtaks- og beslutningsmyndighet. Og så har vi tiltak, som er i en annen tjeneste, hvor det er de to boligene vi har igjen (...) og miljøterapeuter som jobber med oppfølging på hybel.

Slik er bosettingsarbeidet i dag basert på en bestiller-utfører modell, hvor barneverntjenesten bestiller og tjenesten for tiltak utfører, samtidig er de to tjenestene to likestilte enheter i den kommunale organisasjonen.

Saksbehandlerne i barneverntjenesten har ansvaret for å kartlegge hva som er best omsorgstilbud for barna. Når barneverntjenesten får forespørsel om å bosette et barn, inviteres lederne for bofellesskapene til et samarbeidsmøte med barneverntjenesten der de diskuterer ut i fra informasjon om barnet gitt fra IMDi om vedkommende passer i bofellesskap og om det er ledig kapasitet i noen av bofellesskapene.

Ut i fra dette møtet har saksbehandlerne noen tanker om hvilke tiltak som passer for barnet. Deretter drar de på et bosettingsmøte med barnet, enten på omsorgssenter eller på mottak. Der har saksbehandlerne fokus på å kartlegge ytterligere, slik at de kan ta en endelig

beslutning i forhold til hva som er egnet botiltak for akkurat dette barnet. Viser det seg at bofellesskap er det rette tiltaket, starter deretter kontaktetableringen mellom bofellesskapet og den enslige mindreårige. En av omsorgsutøverne sier dette om valg av botiltak:

”Hovedføringen er jo at enslige mindreårige skal i kommunale tiltak, så sant det ikke er noe spesielt. (...) alle skal sluses inn i et bofellesskap og så ut”. I bofellesskapene skal barna være i ett år eller til de blir atten, men det vurderes etter behov. Fra bofellesskap går ferden i hybel og da blir de fulgt opp av egne miljøterapeuter etter behov opp til 20 år. Samtidig er informantene opptatt av at praksis har vært at barn med særlige behov blir plassert i fosterhjem og institusjon, ved bruk av private aktører. Det er saksbehandler i barneverntjenesten som følger opp barna i fosterhjem og institusjon.

Barneverntjenesten fatter vedtak etter barnevernloven for alle enslige mindreårige de mottar, og hjemler vedtakene i § 4-4 5. ledd. Barneverntjenesten utarbeider en tiltaksplan for alle enslige mindreårige. Bofellesskapene følger opp planene ved å bryte ned målene i mindre prosesser ved bruk av handlingsplaner. En av omsorgsutøverne beskriver tiltaksplanene på denne måten:

Tiltaksplanen er på en måte en av veiene da til å ha kontroll og at ting blir gjort. Da setter man jo en plan på hva som skal gjøres”. Slik er barneverntjenesten selv kontrollorgan for at den jobben som gjøres. Omsorgsutøverne uttrykker dette om barneverntjenesten sin rolle: ”(...) de skal kunne snakke med ungdommene om den omsorgen vi gir er bra nok.

Tiltaksplanen følges opp gjennom samtaler med barna og ulik rapportering og samarbeidsmøter mellom de to tjenestene.

Barneverntjenesten er opptatt av at omsorgsovertakelse i henhold til barnevernloven § 4-12 må benyttes der det er nødvendig. En av barnevernarbeiderne var tydelig på dette: ”Får vi en trettenåring nå må vi ta en sak på omsorgsovertakelse. Det er jeg klar på”. Som en kontrast til dette var omsorgsutøverne opptatt av kommunens økonomi, og at kommunen ikke lenger kan benytte andre tiltak enn bofellesskapene. En av omsorgsutøverne sa dette: ”De ungdommene vi skal ta i mot må kunne være på våre tilbud, for vi har ikke råd til å kjøpe private tjenester. (...) Trenger de noe annet, har vi ikke råd til det lengre. (...) da må vi ta en vurdering på om vi i det hele tatt skal ta i mot”. Barnevernarbeiderens og omsorgsutøverens kontrast i forhold til valg av tiltak sier uansett noe om at de to aktørene i bosettingsarbeidet i kommunen ikke er samstemte om bosettingsmodellen.

Det er politikerne i kommunen som sier noe om hvor mange enslige mindreårige flyktninger kommunen skal ta i mot. Bystyre har vedtatt at kommunen skal ta i mot åtte

barn, samtidig som forespørselen fra IMDi er fem barn. Antall barn kommunen har bosatt i løpet av årene har variert i stor grad i denne kommunen, alt fra 25 et år til fem et annet. I dag er det 58 enslige mindreårige flyktninger som er bosatt i kommunen. Tolv av disse bor i bofellesskap, fire er på oppfølging i hybel og resterende i andre botiltak.

Bosettingsmodellen i denne kommunen bærer preg av at ulike organiseringer har vært utprøvd i løpet av de siste årene. Barnevernarbeiderne uttrykker med en oppgitthet at: ”Det har vært mange omorganiseringer de senere årene for oss”. Informantene beskriver hvordan friheten i loven til å forankre arbeidet slik kommunen selv ønsker, bidrar til at ulike ledere med ulike syn stadig har endret på strukturen. De opplever aldri ro i forhold til organiseringen, og at dette går utover arbeidet med barna. Likevel er motivasjonen for å jobbe med bosetting av enslige mindreårige flyktninger stor i kommunen: ”(...) vi brenner jo veldig for de ungdommene (...)”.

5.3 Likheter og forskjeller mellom casene

Case 1 og case 2 har ulik organisering av bosettingsarbeidet i sine kommuner. Det er barneverntjenesten som er den ansvarlige instans i begge kommunene, men organiseringen av de kommunale botiltakene er annerledes. På tross av det, er bosettingspraksisen i kommunene like. Kommunenes rutiner, visjoner og målsetting i arbeidet har mye til felles med hverandre.

Når det gjelder hvordan kommunene ivaretar kriteriene i § 3-4 i barnevernloven, når det gjelder omsorgsvurderinger og behov for tiltak, har begge kommunene utviklet til dels like rutiner i bosettingsprosessen som bidrar til at de vurderer hva det enkelte barnet har behov for i kommunen. Begge kommunene har etablert kommunale bofellesskap som et hovedtiltak, men i praksis er det et mindretall av ungdommene som faktisk bor i bofellesskapene. Dette er et signal om at kommunene etterstreber å tilby egnede botiltak.

Likevel er det noen forskjeller som er knyttet til utfordringene med å ivareta kriteriene i bvl § 3-4. I case 1 omtaler informantene en prosess hvor barneverntjenesten jobber aktivt med å begrense enslige mindreåriges tilbud på grunn av at deres tiltak er bedre enn andre barns tilbud i barneverntjenesten. Noe som henger sammen med økonomiske tilskudd som følger bosetting av enslige mindreårige. Dette nevnes også i case 2, men prosessen har ikke fått samme oppmerksomhet der. I case 2 derimot beskriver informantene hvordan det foregår en maktkamp om hvem som skal bestemme hva i forhold til barna. Informantene beskriver en uenighet mellom de ulike aktørene i forhold til hvem som skal ha mest

myndighet. En maktkamp som har en sammenheng med stadige omorganiseringer av bosettingsarbeidet i kommunen. Også i case 1 nevnes tendenser til dette, men ikke i så stor grad som i case 2.

En utfordring som derimot uttrykkes i like stor grad i begge kommunene er i forhold til at de ulike aktørene, omsorgsutøverne og barnevernarbeiderne, forstår oppgaven om å bosette og enslige mindreåriges behov på forskjellige måter. I tillegg er det i begge kommunene pågående diskusjoner om å endre organiseringen av arbeidet. Case 1 snakker om å endre sin praksis slik den er i case 2, og de fleste informantene i case 2 ønsker en organisering slik den er i case 1. Dette handler om at begge kommunene opplever utfordringer med sine bosettingsmodeller, noe som også gjør det vanskelig i neste omgang å si noe om hva som er en god bosettingsmodell. Nye organiseringer argumenteres, stort sett, med hva som er bedre for yrkesutøverne, og ikke i forhold til ungdommene.

Ut i fra denne sammenlikningen mellom casene har jeg valgt ut tre kategorier som jeg i den kommende analysen skal gå i dybden på for å belyse utfordringene informantene uttrykker knyttet til å ivareta kriteriene i bosettingsparagrafen i barnevernloven. Disse kategoriene er *partikularitet*, *rasjonalitet* og *ulike forståelser*.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg beskrevet organisering og bosettingspraksis i to kommuner. Casene representerer relativt like bosettingsmodeller hvor barneverntjenesten er den beslutningsmyndige, men hvor organisering av tiltak er ulike. Kommunene har til felles at de jobber ut i fra like målsettinger, rutiner og visjon. Samtidig vektlegger informantene ulike utfordringer som i neste kapittel skal analyseres og drøftes ved bruk av kategoriene *partikularitet*, *rasjonalitet* og *ulike forståelser*.

6 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger – omsorg på dugnad?

I presentasjonen av casene kommer det fram at informantene opplever ulike utfordringer knyttet til sin bosettingspraksis. I dette kapittelet skal jeg belyse hvordan kommunene møter utfordringene knyttet til bvl § 3-4. Hensikten er å kunne bidra med økt kunnskap om hvordan loven bidrar til at kommunene kan etablere en bosettingsmodell som ivaretar enslige mindreårige flyktningers behov i kommunene. En positiv tendens i casene er informantens engasjement for enslige mindreåriges tilværelse her i landet. Jeg har inntrykk av at en genuin interesse for feltet preger ansatte i begge kommunene. Informantenes motivasjon for å bosette enslige mindreårige handler om den humanitære plikten til å hjelpe barn som har blitt atskilt fra sine foreldre på grunn av blant annet krig. Jeg husker godt en av informantene som sa at hun gir aldri opp i kampen mot systemet for at barna skal få den omsorgen de har krav på. En kamp som omhandler at kommunen må se det ansvaret det innebærer å ta i mot barna.

Etter å ha beundret denne motivasjonen en stund, følte det derfor litt beklagelig da jeg leste blant annet statsråd Hornes et al. (2013) uttalelse til kommunene om at det meste er bedre enn hva flyktingene kommer fra, og at regjeringen håper flere kommuner bidrar i dugnaden med å bosette enslige mindreårige flyktninger. Når en informant forteller meg at hun må kjempe for at hennes administrative ledelse skal anerkjenne det ansvaret de har for barna, vil ikke regjeringens uttalelse bidra til at hennes kamp blir enklere. Jeg ser lite ansvarlighet i at bosetting betraktes som en dugnad, hvor det meste av tiltak er bedre enn det livet barna kommer fra. Omsorg på dugnad? Dersom motivasjonen for å bosette enslige mindreårige flyktninger skal baseres på en dugnadsånd, hva vil det i praksis si for barnas tilbud om omsorgstiltak i kommunene?

Disse tankene er min tolkning av informantens utsagn og det jeg leser av offentlige dokumenter. Analysen og drøftingen i dette kapittelet er et resultat av mine tolkninger. Min forståelse er en fortolkning av informantenes selvforståelse (Thagaard, 2009). Det vil si at de utfordringene informantene har beskrevet i intervju situasjonene vil i dette kapittelet bli knyttet til det jeg anser som relevante teoretiske perspektiver. På denne måten har ikke informanten lenger kontroll over det som blir sagt. For å ivareta informantenes perspektiv er jeg opptatt av å sikre deres integritet ved å være lojal overfor deres utsagn ved å sitere utsagnene i sin sammenheng og på en korrekt måte.

Basert på informantenes beskrivelser av deres kommunes bosettingspraksis, har jeg som nevnt tidligere kommet fram til kategoriene: partikularitet, rasjonalitet og ulike forståelser. Disse kategoriene samsvarer med bakkebyråkratens krysspress, slik jeg har beskrevet det i denne studiens teoretiske utgangspunkt. Partikularitet omhandler kommunenes evne til å se og ivareta barnas individuelle behov og særegenhet. Temaet partikularitet innebærer to sentrale funn som jeg har kodet som likebehandling og kollektive løsninger. Tema rasjonalitet omhandler hvordan rammebetingelsene påvirker kommunenes valg av omsorgstilbud til barna. Her legger jeg særlig vekt på to funn knyttet til kodene økonomi og lokalpolitikk. Det siste tema omhandler ulike forståelser som vil si informantenes ulike betraktninger om bosettingsoppgaven ut i fra hvilken rolle de har i arbeidet. Her legger jeg vekt på tre funn jeg har valgt å kode som maktkamp, ledernes betydning og ulike forståelser av loven.

Empirien fra denne studien drøftes og analyseres derfor ut i fra følgende rekkefølge: 1. Partikularitet – tilrettelegging av omsorgsbehov. 2. Rasjonalitet og omsorgspraksis. 3. Ulike forståelser av omsorgsoppgaven. Til sist trekker jeg noen konklusjoner ut i fra denne studien med tema: Omsorg på dugnad?

6.1 Partikularitet - tilrettelegging av omsorgsbehov

I følge Tronto (2010) er partikularitet i offentlig omsorgsarbeid for barn å finne alternative løsninger i møte med barnas mangfoldighet og samtidig ha ulike preferanser for hvordan behovene blir møtt. Dette gjenspeiler også hovedmålet med bosetting av enslige mindreårige flyktninger beskrevet i bvl § 3-4. Lipsky (2010) hevder at det å møte individets ønsker og behov i velferdstjenester er en bakkebyråkrats fremste oppgave.

Begge casene i denne studien er opptatt av at enslige mindreårige flyktninger er barn som trenger et tilrettelagt tilbud som ivaretar det enkelte barnet. Ut i fra eksisterende forskning om enslige mindreårige flyktninger er det ingen grunn til å hevde at en bestemt omsorgssituasjon er bedre enn noen andre (Eide, 2012a). En av barnevernarbeiderne i den ene casen bekrefter akkurat dette: ”Jeg tenker det er mange former for omsorg som alle kan være tilfredsstillende”. Informanten mener at er det ikke er mulig å si noe konkret om hva som er *riktig* omsorg for barna. Enslige mindreårige er forskjellige og det er mange måter å møte barnas omsorgsbehov på. Likevel, som Bengtson og Ruud (2012, s. 190) hevder, vil utviklingsstøttende omsorg i møte med flyktningbarn bidra til å kunne ivareta barnas behov. At omsorgen er utviklingsstøttende innebærer at de valgte botiltakene skal ivareta det enkelte barnets spesielle behov og utfordringer, slik at det fremmer barnets vekst og

utvikling. Det vil blant annet si hensyn til barnets bakgrunn, alder, modenhet og personlighet. På en annen side kan dette også handle om kultursensitivitet. Det å være kultursensitiv kan blant annet være å se barnet i et helhetlig perspektiv. Det kan handle om å se bakenfor følelser, uttrykk, tanker og handlinger som sier noe om hvilke behov akkurat dette barnet har. På denne måten kan barnevernarbeiderne se det kulturspesifikke, allment menneskelige og det spesielle for akkurat det barnet de møter (Qureshi, 2009).

Hvordan casene i praksis møter det enkelte barnet varier. I Case 2 hevder informanter at det fins kommuner som nærmest kommer med en bestilling på hvilke ”type” barn de vil ha. En av omsorgsutøverne forteller dette om det å ta i mot enslige mindreårige:

Noen kommuner har sagt at de vil helst ha flyktninger derfra, alderssegment sånn og sånn. Det har ikke vi gjort. Vi har ikke lagt noen kriterier på hvem vi skal ta i mot. (...) Når utsøkingen kommer gjør vi en vurdering av hvor det passer at ungdommen bor og så reiser barneverntjenesten på besøk og kartlegger videre.

Informanten hevder i sitatet at det fins tilfeller hvor barna må passe inn i allerede etablerte botiltak, noe som gjør at det faktisk ikke foretas en vurdering av det enkelte barnets behov for omsorg. Samme informant uttrykker i samme intervju at også de har blitt presset til å tenke på denne måten på grunn av kommunens økonomiske situasjon. Også case 1 har en tendens til å betrakte om barna passer inn i allerede etablerte tiltak. Dette svarer en av barnevernarbeiderne på hvordan de vurderer tiltak for den enkelte: ”Litt ut i fra alder, litt ut i fra beskrivelse, passer de inn i de tiltakene vi har? Om det er plass der? Ofte tenker vi; er de under femten, så bør de i et fosterhjem. Men igjen, det er noen vurderinger rundt det”.

Selv om informanten uttrykker at de vurderer ut i fra alder og beskrivelser de mottar av barna fra IMDi, sier hun også at de vurderer om barnet passer inn i de tiltakene de har. Begge kommunene har etablert bofellesskap som en type primærtiltak for enslige mindreårige flyktninger. Noen av informantene mener at bofellesskapene må ha barn med ulik nasjonalitet og ulikt kjønn. Andre hevdet at det er en fordel å ha barn med samme nasjonalitet og kjønn bosatt sammen, og at dette medfører et lavere konfliktnivå. Slik kan kommunene ta hensyn til gitte kategorier når de skal bosette enslige mindreårige, som blant annet hvilken sammensetning av barn som gir mindre konflikter for personalet å håndtere i hverdagen.

Samtidig viser internasjonal forskning at omsorgsplasseringer og alder har stor betydning for barnas utvikling (Wade et al., 2005). Wade peker blant annet på at de barna som har mest støtte rundt seg også gjør det bedre på skolen. Mest støtte innebærer trygge omsorgspersoner som er til stede kontinuerlig, som ved fosterhjem. Begge casene i denne

studien har prinsipp om primært å vurdere fosterhjem for barn under 15 år med tanke på barnas behov for tett oppfølging og omsorg. Samtidig viser forskning knyttet til psykisk helse at symptomnivå på depressive plager øker med alderen (Oppedal et al., 2009). Dette innebærer at alle barn kan ha behov for tett oppfølging, også de eldste. En inndeling i aldrer kan dermed bidra til at aktørene overser viktige sider ved barnas behov.

Det er tidligere hevdet at barneverntjenesten ikke er kultursensitiv nok i møte med barn, og samtidig å legge norske middelklassenormer for oppvekst og sosialisering til grunn for sin praksis (Hofman, 2010). Slik kan omsorgsvurderinger bli et resultat av paternalistiske holdninger. Omsorg basert på paternalisme kan lett bli uttrykk for en undertrykkende normaliseringspolitikk, som handler om yrkesutøvernes vurderinger av ”det gode liv” (Djupvik & Eikås, 2010, s. 117). Det vil si at barnevernarbeidernes betraktninger om hva som er normalt blir målestokk for det arbeidet de gjør. Betraktninger om normalitet og individualitet kommer til uttrykk som en stor uenighet mellom omsorgsutøverne og barnevernarbeiderne i den ene casen. Slik beskrives uenigheten av en omsorgsutøver:

(...) fra den dagen ungdommen kommer til oss så blir det jobbet med individet, behov, kartlegge behovet. (...) Og så bryte det ned i små prosesser og endringer til han skal være klar når det er flytting fra oss. Det er sånn vi tenker. Enkeltes behov. Hva er det som skal til. Men, for de andre (...); hvorfor skal den ungdommen få noe annet enn det alle andre får? Ikke hva behovet er i utgangspunktet og så finner vi løsningen. Men, hvorfor skal den ha en løsning? Er det fordi han er enslig mindreårig? (...) Det er hvordan det offentlige tar omsorgsoppgavene.

Sitatet viser at barnevernarbeiderne, slik omsorgsutøveren fremstiller det, har en holdning om at enslige mindreårige ikke har behov for å motta noe annet enn hva alle andre får. Flere av informantene på barnevernsiden er opptatt av at enslige mindreårige ikke skal leve et liv i luksus eller leve over evne. Målet er at de skal stå på egne ben og at dette er noe de må kjempe for. De legger vekt på at omsorgssituasjonen for enslige mindreårige må bære preg av hva som er normalt for barn i Norge i dag. Med dette menes at de i minst mulig grad skal skille seg ut fra etnisk norske barn. Dermed oppstår uenigheten om hva som er normalt og hvor grensen går i forhold til å ha for mye og for lite.

Dette kan blant annet forstås ut i fra det Bourdieu (1996) beskriver som *symbolsk makt*. Symbolsk makt handler om en rådende forestilling av virkeligheten. På samme måte som en forestilling av normalitet blir en målestokk for hva enslige mindreårige trenger og skal ha fra den norske velferdsstaten. Virkeligheten defineres av det offentlige som etablerer et dominerende perspektiv på hva som er normalt. Til slutt blir dette nedfelt som sosiale kategorier som blir tatt for gitt, naturalisert, ikke bare for det offentlige som har etablert

kategoriene, men også av enslige mindreårige selv. Slik kan barna forstå seg selv som en del av det normale samfunnet, eller som en avviker av det.

I skyggen av dette kommer enslige mindreåriges egen stemme om hva de trenger av det norske samfunn. Barnevernloven for øvrig, men også forarbeidene til § 3-4 legger særlig vekt på barnekonvensjonens artikkel 12, at barn har rett til å danne seg egne synspunkter i saker som angår dem og at synspunktene skal gis behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. En av barnevernarbeiderne uttrykker barnas medbestemmelse slik:

Jeg ser at det ofte står i kartleggingsrapportene fra omsorgssentrene et ønske om ett eller annet, et fosterhjem eller, og så opplever jeg vel kanskje at det ikke alltid blir tatt hensyn til det. (...) Men, (...) vi prøver jo i utgangspunktet å ta hensyn til barnets ønsker, alltid. Men det er ikke alltid det lar seg gjøre. Vi må vurdere opp mot hva som er realistisk å få til og hva vi tror kan fungere.

Sitatet viser at enslige mindreårige ikke har stor innvirkning på valg av bo- og omsorgsløsninger. Dette er også i samsvar med tidligere forskning, hvor barna har uttykt at det hadde vært fint å få lov til å være med å bestemme hvordan de skal bo (Paulsen et al., 2010). En forklaring på dette er at vurderingen av tiltak også baseres på kartleggingsverktøyene fra mottakene og omsorgssenter. Intensjonen bak å benytte disse kartleggingsverktøyene er at kommunen skal ha mulighet til å sikre barna en rask bosetting, og helst innen tre måneder etter bosettingsvedtaket er gjort. Slik kan målet om rask og god bosetting komme i veien for god nok kartlegging i forhold til å tilby individuelt tilpassede løsninger. Dette er samtidig en tendens som legitimeres av barne- og familiedepartementet som sier at de ser utfordringen med at gode kartlegginger før bosetting ikke alltid lar seg gjøre, og at den enkelte kommune derfor må være forberedt på at barnas behov vil endre seg etter bosetting (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005), s. 24). Dette bekrefter en av barnevernarbeiderne i case 1: ”Men vi ser jo også det, til tross for disse kartleggingene, vi får jo en annen opplevelse av de ungdommene når de kommer hit likevel”. Betragtninger om begrenset mulighet til å gjøre gode kartlegginger før bosetting, kan videre styrke konklusjonen om at direktebosetting av enslige mindreårige flyktninger ikke er en bosettingsmodell som anbefales (Thorshaug et al., 2013).

Samtidig kan mangel på barnets stemme i valg av tiltak vise til en holdning om at bosettingsaktørene betviler barnets evne til å vurdere egne behov. Barnevernarbeiderne kan betvile om barnet er i stand til å se for seg hva de ulike botiltakene representerer og de kan betvile om barnet evner å tenke langsiktig framfor ønsker her og nå. Dette kan videre handle om at barnets forståelse av omsorg handler om økonomiske muligheter og politisk trygghet, mens barneverntjenesten ikke nødvendigvis imøtekommer det økonomiske

behovet, men baserer seg isteden på følelsesmessig intimitet, tilhørighet og barndom som viktigst (Engebrigtsen, 2012, s. 177-178). Dette kan skyldes at aktørens profesjonsforståelse av barndom legger et vestlig barndoms- og utviklingsforløp til grunn. Dermed kan vestlige idealer om barndom baseres på hva barnevernarbeiderne anser som viktig og ikke barnets stemme om hva det trenger. Dette innebærer også betraktninger om hva som er felles for barna. Informantene i begge kommunene er opptatt av at det i møte med det enkelte barnet oppstår en spenning mellom individuelle behov og kollektive betraktninger.

6.1.1 Spenningen mellom partikularitet og kollektivitet

Lipsky (2010, s. 79) beskriver at dagens velferdstjenester har en tendens til å basere seg på hva som er felles for klientgruppen. Det vil si at han mener statens tjenestetilbud til ulike grupper i samfunnet utvikles med tanke på kollektive utfordringer og dermed større likhet i tilbudet. Dette kan også gjelde enslige mindreårige flyktninger ved at kollektive og indidiorienterte forståelser av hvem barna er og hvilke behov de har er blandet sammen og støttes på ulike måter (Engebrigtsen, 2012). En av omsorgsutøverne i case 1 bekrefter denne utfordringen: ”Vi vet jo at det er en gruppe som på mange måter har lik bakgrunn, men allikevel helt ulik. (...) Men det er tosidigheter hele veien”.

Det å balansere denne tosidigheten ved å møte likhetene samtidig som det enkelte barn er i fokus, kan være utfordrende. Berg og Lauritsen (2002) har sett på kollektive utfordringer knyttet til bosetting av enslige mindreårige flyktninger, og de peker på at tjenesteapparatet gjerne danner en kollektiv identitet som barna må forholde seg til. Det å diskutere barnas kollektive identitet er fremtredende i materialet. Blant annet er en pågående diskusjon i begge casene hvorvidt enslige mindreårige flyktninger er barnevernsbarn eller ikke. En omsorgsutøver sier dette om enslige mindreårige i barneverntjenesten: ”Jeg tenker at det er en feil i systemet at vi, ja vi er under barnevernet, når vi holder på med enslige mindreårige”. Informanten mener at disse barna ikke hører hjemme innenfor rammene av barneverntjenesten. Det er flere av omsorgsutøverne som deler denne oppfatningen.

Samtidig er alle barnevernarbeiderne i begge kommunene av en felles oppfatning om at enslige mindreårige er barnevernsbarn. En barnevernarbeider forklarer sin mening på denne måten: ”Jeg tenker dette er barnevernsbarn, som skal ha hjelp basert på barnevernsloven, men de er veldig sårbare og har erfaringer som gjør dem mer sårbare enn de fleste norske barn. Den forskjellen er veldig stor”. Barnevernarbeiderne mener at barnas tiltak skal hjemles i barnevernloven, og at barn uten omsorg er barneverntjenestens ansvar.

Det å definere barnas kollektive identitet, enten som barnevernsbarns eller ikke, får konsekvenser for barnas rettigheter. Ut i fra et juridisk perspektiv skal barna behandles som et individ med et beskyttelsesbehov og en rett til offentlig omsorg, men også som et objekt som en del av en gruppe som trenger egne føringer for hvordan kommunene skal møte denne gruppen barn og unge (Engebrigtsen, 2012). Bauman (2006) benytter begrepet typifisering når han snakker om en form for fremmedgjøring som komprimerer synet på *de andre*. Typifisering kan også benyttes i forhold til omsorgstjenester for enslige mindreårige. Det vil si at det offentlige velferdsapparatet erstatter personlig kjennskap til den enkelte og benytter isteden juridiske kategorier som er ment å redusere ulikheter. Noe som gjør at individuelle behov gjerne blir oversett. Ut i fra et slikt juridisk perspektiv blir det unike og spesielle ved det enkelte barnet mindre relevant.

Begge kommunene er tydelige på at enslige mindreårige i barneverntjenesten blir kategorisert som en egen gruppe. De blir forstått som en gruppe barn med annerledes behov. Annerledes enn de andre barnevernsbarna. Dette sier en omsorgsutøver: ” (...) enslige mindreårige har alltid blitt behandlet som litt utenfor, ikke som de ordinære barnevernsbarna, selv om de har ingen foreldre”. Det at enslige mindreårige havner på utsiden handler om flere ting, men som flere av informantene hevder betraktes ikke enslige mindreårige som atferdsungdom, som så mange andre ungdommer i barneverntjenestens omsorg defineres. Det vil si en oppfatning om at enslige mindreårige ikke har utfordringer knyttet til utfordrende atferd, men et behov for omsorg innenfor rammene som foreldrene ville hatt.

Samtidig forteller informanter i case 1 at de har erfaring på at afghanske gutter ikke passer i fosterhjem på grunn av blant annet utfordrende atferd. En av barnevernarbeiderne sier dette: ”Det vi tidlig gjorde en erfaring på var at afghanske gutter av en eller annen grunn passer dårlig i fosterhjem. Så det sluttet vi med. De sprakk alle sammen”. Informanten hevder videre at de afghanske guttene har utfordring knyttet til det å innordne seg i en familie, noe de tidligere ikke hadde opplevd med barn fra andre kulturer. Det er flere måter å forstå dette på. En måte å forstå barna på kan være ved å benytte Becks argumenter for *individualisering*¹⁴ (Aakvaag, 2008, s. 268). Individualisering er en konsekvens av moderniteten hvor den enkelte i fravær av tilskrevne sosiale posisjoner selv må ta ansvar for å regulere eget livsløp og å etablere en solid og sammenhengende identitet. For barn som har vært alene på flukt kan dette bety en erfaring om at de selv er ansvarlige for eget

¹⁴ Beck forstått ut i fra Aakvaags fortolkning.

liv. De har i lengre tid vært uten foreldrenes beskyttelse og dermed etablert mekanismer for hvordan de skal overleve. Når de da må innordne seg i en familie, kan dette bidra til at identiteten de selv har etablert på bakgrunn av individualitet blir utfordret. De har levd som voksne, men forventes nå å innordne seg i en familie som et vestlig definert barn. Dette kan være utfordrende for mange enslige mindreårige, ikke bare afghanske gutter.

Derfor kan det være nyttig å benytte Baumans (2004) begrep om *order-building* for å forstå barnevernarbeiderens erfaring i forhold til afghanske gutter i fosterhjem. Order-building handler om å forenkle kompleksiteten i det vi møter. Barnevernarbeideren skaper orden ved å lage noen kriterier vedkommende vet fungerer bra og dårlig, noe som letter en presset arbeidshverdag. Det å klassifisere hvilke tiltak som passer hvilke barn best kan dermed handle om et offentlig behov for å systematisere arbeidsoppgavene. Bauman mener dette i verste fall kan føre til at barn blir satt på utsiden av fellesskapet fordi de ikke er helt som alle andre barn.

I forhold til Lipskys (2010) forståelse av bakkebyråkratiet kan det å redusere kompleksiteten i arbeidshverdagen handle om å etablere rutiner som skal gjøre arbeidshverdagen mer håndterbar. Slike kategoriseringer bidrar blant annet til at den sosiale og historiske konteksten ikke tas tilstrekkelig hensyn til. Det er ikke nødvendigvis slik at de barna som kom til Norge for en tid tilbake har de samme behovene og utfordringene som de barna som kommer i dag. Av den grunn er det å være styrt av rutiner etablert tilbake i tid, noe som hindrer aktørene i å legge merke til hvordan samfunnsendringer påvirker barna, samtidig som det bekrefter arbeidernes behov for kategoriseringer i sin arbeidshverdag.

Balansen mellom partikulære betraktninger og kollektive forståelser i bosettingsprosessen er utfordrende for informantene. De aktørene som har ansvar for enslige mindreårige flyktninger, enten det er for å kartlegge deres omsorgsbehov eller det er å ivareta den daglige omsorgen, bør fremvise kultursensitivitet og ydmykhet i møte med barna både som individer og gruppe (Øien, 2012). Det er ikke snakk om enten eller. Enslige mindreårige har en bakgrunn som av og til krever en spesialkompetanse, samtidig som partikularisme er nødvendig i det praktiske arbeidet og i forståelsen av enslige mindreåriges behov (Jørgensen & van der Weele, 2009). Disse barna er enkeltindivider med en unik situasjon og med erfaringer som er helt spesielle for det enkelte barnet (Eide, 2009). Det kollektive handler om at dette er barn som har flyktet fra sitt hjem og som trenger omsorg fra det offentlige Norge.

På en annen side er informantene også opptatt av at når enslige mindreårige blir betraktet som en egen gruppe i barneverntjenesten, oppstår det utfordringer knyttet likebehandling av alle barn i barneverntjenesten.

6.1.2 "Ett barnevern - og det skal være bra for alle"

Likebehandling som prinsipp er en av FNs viktige kampsaker og handler om at alle mennesker skal sikres like muligheter (Høstmælingen, 2003). For barn under offentlig omsorg betyr det at omsorgstiltak ikke skal være ulike på bakgrunn av blant annet kjønn, religion, etnisk og sosial tilhørighet, i henhold til barnekonvensjonens artikkel 2.

Barneverntjenesten i case 1 er opptatt av at de har skapt en forskjell på barn i barneverntjenesten der enslige mindreårige har fått et mye rausere tilbud enn hva andre barn i barneverntjenesten har fått. En av barnevernarbeiderne beskriver situasjonen slik: "Og noe av den forskjellen har vi laget, ved at tilbudet til de enslige mindreårige har vært mye bedre enn tilbudet til andre ungdommer i barneverntjenesten. Fordi det ikke har vært satt noen rammer, typer begrensninger på hvilken støtte vi kan gi". Det informantene henviser til er at økonomiske tilskudd og statsrefusjon bidrar til at tjenesten kan gi et raust tilbud til barna. De økonomiske ressursene er dermed bedre for enslige mindreårige enn for andre barn i barneverntjenesten.

Samme informant forklarer videre at enslige mindreårige har fått et alt for godt tilbud: "Og vi har værtause, syns jeg. Vi har gitt et veldig godt tilbud til enslige mindreårige og så har ikke norske ungdommer fått tilsvarende tilbud". Situasjonen informantene beskriver handler om hvordan ulike grupper barn har ulik tilgang til ressurser. Det at informantene har romslige ressurser er ikke i tråd med Lipskys (2010) oppfatning av at bakkebyråkratene står i et krysspess mellom å møte den enkeltes behov og tilgang på ressurser. Han hevder at bakkebyråkratene til en hver tid forvalter et minimum av ressurser for å gjennomføre sine mål. I forhold til bosetting av mindreårige flyktninger har ikke dette i følge informantene vært noen utfordring. Men at de nå opplever en konflikt i forhold til at forskjellen i tilbudene i tjenesten kan gi alle barn i barneverntjenesten blir store. Dermed kan vi snakke om dilemmaer i forhold til hvilken likhet det er vi ønsker i vårt rettfærdige samfunn. Hvilke likhetskrav legger føringer på hvor stor ulikhet som kan aksepteres?

Balansen mellom likebehandling og forskjellsbehandling oppleves av informantene som et etisk og faglig dilemma. En av informantene forteller at selv om alle barn i barneverntjenesten har ulike behov, så bør det offentlige kunne møte alle barn med de samme ressursene. Det er ikke rettfærdig at noen grupper barn får bedre tilbud slik at de

oppnår bedre forutsetninger til å klare seg enn det andre barn gjør. Dette kan oppfattes som en positiv form for diskriminering. Dette eksemplifiserer en barnevernarbeider slik:

(...) hvis noen utenfor barnevernsystemet på en måte får høre at vi, barneverntjenesten, skal dekke trafikkert grunnkurs [for enslige mindreårige], det er en ting jeg tenker kan føre til, ja altså det her med rasistiske holdninger. Rett og slett.

Informantens eksempel viser hvordan det kan oppstå negative holdninger i samfunnet ved at staten *legger for godt* til rette for enslige mindreårige flyktninger. For etnisk norske barn kan det oppleves urettferdig når enslige mindreårige får dekt trafikkert grunnkurs av det offentlige. At trafikkert grunnkurs kan begrunnes med forutsetninger for integrering er ikke et barn nødvendigvis så opptatt av. Habermas (2005) har vært inne på diskusjoner om hvordan forskjellighet skal behandles i en moderne rettsstat for at det skal herske rettferdighet. Han peker på at alle i et samfunn skal ha lik rett til deltakelse uansett sosiale, økonomiske og kulturelle forutsetninger. Dette innebærer like muligheter som er i tråd med hva informantene mener. Men hva menes egentlig med *like muligheter*? Er det sånn at alle barn i barneverntjenesten skal ha omsorgstilbud basert på like kostnader? Hvordan da møte de ulike behovene? En av barnevernarbeiderne har denne oppfatningen av å tenke på enslige mindreårige som en gruppe:

Så jeg syns det er litt skummelt å tenke på de som en helt egen isolert gruppe som trenger helt egne retningslinjer og rammer. For det er jo veldig mye, altså her jobbes det jo etter traumebevisst omsorg, og takk for det, men det er jo ikke sånn at, altså alle barn under barneverntjenestens omsorg har traumer. Det er jo ikke bare dem. Men, det er litt sånn de glemmer.

Informanten er inne på at det er vanskelig å argumentere for hvorfor enslige mindreårige skal ha bedre tiltak enn andre barn i barneverntjenesten, fordi alle barn i barneverntjenesten har traumer. Dermed minner denne diskusjonen om likebehandling en tidligere diskusjon som har preget barneverntjenesten i Norge om tilbudsstyrte tiltak og behovsstyrte tiltak, hvor tilbudsstyrte tiltak støttes av et likebehandlingsperspektiv (NOU 2000:12).

Tilbudsstyrte tiltak er tiltak som til enhver tid finnes i det kommunale barnevernet, slik som etablering av bofellesskap for enslige mindreårige flyktninger. Tiltaket inneholder da gjerne en totalpakke som er lik for alle barna i det samme hjelpetiltaket. I følge Lipsky (2010) er det også slik at bakkebyråkratene arbeider med en type behov som tilpasser seg veksten på tilbudssiden. Det vil si at jo rausere tilbudet til enslige mindreårige er jo mer vil etterspørselen stige. Altså, kan det være slik at både barna selv og omsorgsutøverne i botiltakene stadig vil argumentere for enda rausere tiltak.

Slik er det ikke lenger behovene som styrer hvordan omsorgsløsningene skal være, men forholdet rundt tilbudsstyrte tiltak. Balansen mellom å møte den enkeltes behov og det å behandle alle barn likt, gjør at det kan bli en tendens til at fokuset på likhet kan overskygge hensynet til å anerkjenne de særegne behovene den enkelte enslige mindreårige har. Likevel handler like muligheter om å skape likhet i forutsetningene til å klare seg, ikke nødvendigvis en likhet i tilbudene, for det er uansett noe særegent ved å komme som barn alene til et nytt land og en ny kultur (Eide, 2009, s. 98).

Et av Baumans (2004) bidrag i diskusjonen om at minoriteter ikke gis like forutsetninger til å leve et likeverdig liv som resten av befolkningen i et samfunn, kalles reproduksjon av sosial orden. Han mener det foregår en polarisering av livsmuligheter og dette er noe han anser som en bekymringsfull moderne tendens:

Alt affald¹⁵ (inklusive forspildte mennesker) læsses som regel af på den samme losseplads. Selve handlingen, hvorved noget betegnes som affald, udsletter alle forskelle, individuelle træk og idiosynkraser. Affald har ikke behov for umærkelige forskelle eller fine nuanser, med mindre det er øremærket til genbrug – men flyktingenes udsigter til at blive genbrugt og omformet til legitime og anerkjendte medlemmer af det menneskelige samfund er mildest talt ringe” (ibid, s 97).

Det Bauman (2004) mener er blant annet at betegnelsen flyktning visker bort forskjellene og de individuelle trekkene ved den enkelte flyktning. På den måten ser ikke samfunnet de verdifulle ressursene individene har, men betrakter de isteden som avfall eller en overskuddsbefolkning, som ikke anerkjennes som en del av fellesskapet i samfunnet. Ved å havne på utsiden av fellesskapet får ikke flyktingene muligheter til et likeverdig liv som andre i samfunnet. Flyktingenes posisjon forblir på utsiden av fellesskapet og derav også en reproduksjon av samfunnets sosiale orden.

Baumans argumenter kan gjerne beskrives som skarpe og overdrevet, men det er sider ved hans argumenter som er gjenkjennelig i bosettingsfeltet. Dersom kommunene bevisst går inn for å tenke likhet i tilbudene i barnverntjenesten, kan det medføre at hensynet til forskjellene og de individuelle behovene reduseres. Likebehandlingsperspektivet styrker på denne måten flere av informantenes oppfatning om at enslige mindreårige er *survivors* som har evner til å overleve alle utfordringer. Derfor trenger ikke barnas muligheter å styrkes ytterligere, fordi de likevel klarer seg så bra. Flere av informantene forklarer at enslige

¹⁵ Bauman hevder at sosialt utsatte grupper blir betraktet som avfall, som overflødige mennesker i samfunnet. Med avfall mener han dermed flyktinger, men også fattige, stoffmisbrukere, arbeidsløse og andre ”wasted lives”.

mindreårige klarer seg godt, og noen mener da at det er vanskelig å forstå at barna har større behov enn andre barn i barneverntjenesten. En barnevernarbeider uttaler dette: ”Det er ikke noe mer synd på den gruppa enn på den gruppa”. Altså, det er ikke mer synd på enslige mindreårige enn andre barn i barneverntjenesten. Alle barn i barneverntjenesten har opplevelser knyttet til manglende omsorg.

Likevel viser utsagnet til barnevernarbeideren at omsorgsvurdering og valg av tiltak kan dannes på grunnlag av sammenlikninger av sårbarhetsgraden til de ulike barna i barneverntjenesten. Dette kan forstås som at kompleksiteten i arbeidssituasjonen fører til klientkategoriseringer (Lipsky, 2010). Det faglige og etiske dilemma knyttet til forskjellsbehandling og likebehandling av barn kan forstås som et uttrykk for og et resultat av at barnevernarbeiderne deler barna inn i binære kategorier som sårbare – ressurssterke eller traumatiserte – ikke traumatiserte. En strategi som forenkler valg av bo- og omsorgsløsninger i møte med barn med ulike behov. Når ansatte knyttet til saksbehandling omtaler alle barn i barneverntjenesten som blant annet traumatiserte, så rettferdiggjør det arbeid rettet mot likebehandling i barneverntjenesten. Noe som i praksis betyr en begrensning på det tilbudet enslige mindreårige mottar av kommunen.

6.1.3 Raushetsbegrensning – en mestringsstrategi?

Begge casene er i en prosess hvor de bevisst begrenser tilbudet de tidligere har gitt enslige mindreårige med hensyn til likebehandling. Likevel er det i case 1 denne prosessen har kommet lengst. En av barnevernarbeiderne i case 1 beskriver hvordan skjevheten i tilbudene barn i barneverntjenesten mottar skal utjevnes: ”Jeg ønsker at vi skal sånn sett prøve å ha ett barnevern. Ikke ett barnevern for de som blir født her og vokser opp her, og ett for de som kommer. Jeg synes vi skal ha ett barnevern og det skal være bra for alle”.

Denne prosessen hvor barneverntjenesten jobber mot likebehandling har jeg valgt å kalle *raushetsbegrensning*. Bakgrunnen for det er at informantene beskriver bosettingsfeltet som raust og at denne rausheten i omsorgstilbud til enslige mindreårige oppleves av de med beslutningsmyndighet som etisk og faglig ukorrekt, og at de derfor tar konsekvensen av det og reduserer denne rausheten. Raushetsbegrensning kan dermed forstås som en mestringsstrategi i lys av Lipsky (2010) hvor bakkebyråkratene utvikler egne strategier for å håndtere utfordringene de møter i forvaltning av loven. En av barnevernarbeiderne beskriver hvordan raushetsbegrensningen først og fremst handler om økonomi: ”Nå innskrenker vi det her med økonomi. Det er ikke noen grunn til at en gruppe med

ungdommer skal trenge mer penger enn noen andre”. På denne måten skal tilbudene til enslige mindreårige samsvare med tilbudene til andre barn i barneverntjenesten.

Raushetsbegrensning som en mestringsstrategi i arbeid med flyktninger er en motsetning av hva Lipsky (2010) mener med at bakkebyråkratene også er forventet å være *advocates*. Det vil si at bakkebyråkratene forventes å bruke sin kunnskap, evne og posisjon til å sikre at tjenestemottakerne får det beste tilbudet og den beste behandlingen. Dette gjenspeiler en holdning hos bakkebyråkratene hvor de har en intensjon om å etablere den ideelle tjenesten for sine brukere, og derav rausheten som casene i utgangspunktet etablerte i sine omsorgstjenester for barna. Det som da tidligere handlet om å utnytte mulighetene i de økonomiske ressursene, har barnevernarbeiderne selv gjort til en begrensning.

Raushetsbegrensningen står i motsetning til hva en leder for barnevernarbeiderne i samme case mener om kommunale velferdsoppgaver og økonomiske overføringer fra staten:

Jeg ser jo det på så veldig mange områder, oppgaver som blir lagt ned i staten og overført til kommunene, og så blir det underfinansiert og så blir det et dårligere tilbud. Samhandlingsreformen er jo på en måte et godt eksempel på det. Og det er i ferd med å skje også innenfor barnevern, at oppgaver skal reduseres i det statlige og så skal det over på det kommunale. Så jeg er jo veldig spent på hva, hvordan, hvilken økonomi er det som følger med? Det er jo ofte et innsparingsmål bak der ett eller annet sted, i forhold til det.

Informanten er kritisk til at det kommunale barnevernet skal ta over oppgaver fra staten, uten at det medfølger økonomiske midler. I forhold til bosetting av enslige mindreårige flyktninger, hvor det da følger midler som statsrefusjon og ulike tilskudd, kan det derfor være vanskelig å forstå hvorfor barnevernarbeiderne likevel ikke ønsker å utnytte ressursene som medfølger. Dette kan tolkes som en motsetning som oppstår på grunn av usikkerhet i forhold til hvordan bosettingen bør gjennomføres.

En annen måte å forstå årsaken til raushetsbegrensningen på er at både omsorgsutøverne og barnevernarbeiderne snakker om at det oppstår en spenning mellom dem og andre saksbehandlere i barneverntjenesten. En av omsorgsutøverne i case 1 beskriver hvordan hun direkte opplever sjalusi fra andre saksbehandlere: ”Deres ungdommer får alt de vil. Vi har ikke noe å tilby. Men hos dere får de alt”. På denne måten oppstår det holdninger innad i tjenesten om at det å jobbe med enslige mindreårige flyktninger er mindre belastende enn det å jobbe med ordinært barnevern. De som jobber med ordinært barnevern har et stramt budsjett å forholde seg til og sterke føringer og kontroll i forhold til iverksetting av tiltak. I tillegg hevdes det av informantene at en rådende oppfatning er at sakene på ordinært barnevern er mye tyngre enn sakene knyttet til enslige mindreårige. Dette bidrar blant

annet til det Lipsky (2010) kaller *ukultur* på arbeidsplassen. Opplevelsen av at arbeidsforholdene er så ulike avhengig av om barna er enslige mindreårige eller etnisk norske kan bidra til negativ omtale av hverandre innad i tjenesten. Slike omtaler og holdninger til hverandre kan være en forsvarsmekanisme for å håndtere følelsen av selv ikke å strekke til. Ukultur på arbeidsplassen påvirker fellesskapet, noe som igjen kan bekrefte informantenes opplevelser av å være på utsiden av barneverntjenesten.

Omsorgsutøverne er ikke enige i denne raushetsbegrensningen som barnevernarbeiderne har iverksatt. De hevder at det å jobbe mot likebehandling på denne måten bidrar til en klientifisering av enslige mindreårige flyktninger. Å redusere tilbudet til noen barn fordi andre barn ikke kan få det samme, virker for dem mot sin hensikt når oppgaven er å møte barnas individuelle behov og samtidig tenke barnets beste. De innehar denne viljen som Lipsky (2010) snakker om som forventes av bakkebyråkratene om å jobbe mot et best mulig tilbud for barna. Lipsky forklarer slike holdninger med at de som rekrutteres til velferdsyrker gjerne har et behov for å hjelpe andre mennesker. Omsorgsutøverne mener at barneverntjenesten i stedet for å benytte raushetsbegrensning som en bevisst strategi mot likebehandling heller må jobbe mot systemet slik at de kan kjempe for at barneverntjenesten ressurser i sin helhet økes.

Det med klientifisering av enslige mindreårige har vært en diskusjon tilbake i tid. Flatebø argumenterte i 1990¹⁶ for at det å organisere bosetting av enslige mindreårige flyktninger i barneverntjenesten vil medføre en klientifisering av alle enslige mindreårige. En slik klientifisering vil bidra til at barna stigmatiseres som ressursvake eller ressurstrengende. Dette kan igjen bidra til at medlemmer av samfunnet anser de stigmatiserende betegnelsene som et signal til å behandle mennesker forskjellig (Lipsky, 2010, s. 68). Det er en måte å legitimere en stigmatiserende praksis på. Flere av informantene er opptatt av at det finnes holdninger som bidrar til å tenke på enslige mindreårige som klienter. Barnevernarbeidere i case 2 er opptatt av dette:

Det vi har opplevd er at det har vært en tendens til å tenke at dette er potensielle sosialklienter og ikke at de færreste av dem vi jobber med blir sosialklienter. De kan bli det en kort periode, men mange tenker dette blir langtidsklienter. Det har med holdninger. At de skal NAVe, det har vi satt oss sterkt imot.

Informanten viser til holdninger som betrakter enslige mindreårige som potensielle langtidsklienter i det offentlige velferdssystemet. Derfor er flere av informantene, spesielt

¹⁶ Den eldste forskningsrapporten i Norge i forhold til enslige mindreårige flyktninger.

tilknyttet omsorgsutøvelse, opptatt av at det offentlige sikkerhetsnett de representerer for enslige mindreårige skal oppleves minst mulig som et offentlig tiltak, men ha preg av å være et hjem. Dette bruker en av omsorgsutøverne i case 2 som et argument om at tiltakstjenesten ikke må forankres som en del av barneverntjenesten: ”Da føler kanskje ungdommene at det ikke står ”barnevernstjenesten” i panna på dem hele tiden”.

Dette henger videre sammen med at det offentlige sikkerhetsnett for enslige mindreårige, som alle barn i barneverntjenesten, er midlertidig. Det er omsorg som blir borte. Det forebyggende arbeidet er derfor viktig, slik at de kan utvikle seg til selvstendige individer i samfunnet. Derfor er det nødvendig at omsorgstilbudet til enslige mindreårige er i en balanse mellom selvstendig og avhengig. Et alt for raust tilbud til enslige mindreårige kan bidra til utfordringer i selvstendigjøringsprosessen og at barna blir mer avhengige av det offentlige systemet. Samtidig kan en raushetsbegrensning bidra til at enslige mindreårige ikke får bo- og omsorgstilbud som i tilstrekkelig grad ivaretar det partikulære ved dem. Det å bygge opp et raust tilbud, for så å bygge det ned igjen, kunne vært unngått, dersom staten hadde definert på en mer konkret måte hva som bør inngå i ulike bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige. Derfor er det nødvendig å se litt dypere på hvordan rammebetingelser og statlige føringer påvirker bosettingsarbeidet i kommunene, altså omsorgens rasjonalitet (Lidén et al., 2013).

6.2 Rasjonalitet og omsorgspraksis

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger skal ivareta det partikulære ved barnas omsorgsbehov, noe jeg har påvist i forrige kapittel blir utfordret av kollektive og likeverdige løsninger som skal gjelde alle barn i barneverntjenesten. I tillegg til dette er informantene opptatt av rammebetingelsene, hvordan økonomiske og politiske føringer påvirker deres arbeid i bosettingsprosessen. Jeg snakker her om en praktisk rasjonalitet knyttet til handlingsnormer for å ivareta barnas omsorgsbehov (Wærness, 1999; 2004). Omsorgens rasjonalitet i bosettingsprosessen handler derfor om å etablere strategier for hvordan rammevilkårene skal tilfredsstilles når barnas omsorgsbehov skal vurderes og ivaretas.

Som en hovedtendens i materialet er informantene i begge casene tydelige på at rammevilkårene for bosetting er preget av handlefrihet. En barnevernarbeider i case 1 beskriver handlefriheten slik: ”Det har jo nærmest vært ubegrenset hva vi kan sette i gang. Det har gjort det veldig lett da. Jeg syns det er rart nesten at vi får lov til det, å holde på så uregulert”. Informanten forteller om en opplevelse av at det er få begrensninger på hva

tiltakene til enslige mindreårige kan romme. Når rammene sier lite om hvordan arbeidet skal gjennomføres, vil det si at kommunene selv bestemmer hvordan enslige mindreårige skal ivaretas i kommunene. På denne måten er de rådende rammebetingelsene utviklet av kommunene selv. Kommunens administrasjon sier noe om hvor mye penger de skal bruke på bosetting, hvilke tiltak kommunen skal satse på og også om kommunen åpner opp for bruk av private aktører i valg av bo- og omsorgsløsninger.

Men, så er det sånn at velferdssystemet på mange måter stadig preges av effektivisering (Lipsky, 2010). Noe som bidrar til at rammebetingelsene for velferdstjenestene er i endring. Nye lover og nye regler oppstår på bakgrunn av politiske debatter og stadig må bakkebyråkraten søke etter nye metoder og midler for å oppnå velferdspolitiske mål. Dette gjelder også for bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Da jeg var halvveis i denne studiens dataproduksjon valgte den nye regjeringen å redusere statsrefusjon for kommunale barnevernvedtak for enslige mindreårige flyktninger. Dette også på tross av at enslige mindreåriges omsorgssituasjon ikke er et felt Solberg-regjeringen har valgt å prioritere. I den politiske plattformen for nåværende regjering er ikke bosetting av enslige mindreårige flyktninger nevnt (Politisk plattform, 2013).

Endringene i statsrefusjon vil si at de økonomiske rammene ikke lenger nødvendigvis betraktes så rause som de første informantene jeg snakket med i denne studien hevder. Når kommunene nå skal forholde seg til kriteriene i § 3-4 i barnevernloven, må de ta hensyn til at staten ikke lenger dekker utgiftene slik de tidligere gjorde. En barnevernarbeider beskriver hvordan reduserte økonomiske midler påvirker bosettingsarbeidet: "Før hadde vi mer av det vi kalte støttesamtaler, men det var et ønske fra ledelsen at vi skulle jobbe mindre med sånt arbeid og mer med byråkratisk saksbehandling". Som sitatet viser innebærer økonomiske begrensninger også effektivisering av tid (Lipsky, 2010). Mer byråkratisk saksbehandling kan bidra til at saksbehandlerne får mindre tid til å bli kjent med barna, og dermed også et svakere grunnlag for å gjøre gode nok omsorgsvurderinger. Som igjen kan bidra til at bo- og omsorgsløsninger som velges ikke er godt nok tilrettelagt den enkeltes behov.

Endringer i statsrefusjon kan ses i sammenheng med systemteorien til Habermas (1999). Habermas sier noe om at muligheten til å gi og motta omsorg undergraves når

systemverden invaderer livsverden¹⁷. Det vil si når rasjonalisering i systemverden trenger inn i menneskets livsverden, så antas muligheten til å gi omsorg etter behov å bli svekket. I forhold til bosettingsprosessen av enslige mindreårige flyktninger vil dette si at relasjonen mellom systemet og barna formidles gjennom penger og makt. Politikk og penger kan dermed få en stadig større betydning for barnas livskvalitet. Vi snakker dermed om en målrettet rasjonalitet som hersker innenfor det økonomiske og politiske system.

Rasjonalisering i systemverden kan også forstås ut i fra hva Lipsky (2012) mener med byråkratisk kontroll. Bakkebyråkratene er forventet til å respondere på klientenes behov men så reduseres arbeidernes handlingsrom fordi fleksibiliteten i yrkesutøvelsen er kontrollert av byråkratiske beslutninger. Blant annet viser en barnevernarbeider hvordan byråkratisk kontroll handler om økonomiske begrensninger: ”De får [barnevern]vedtak på sine ting, men alt er basert på refusjonsordningen. Det vi bruker på ungdommene er det vi søker refusjon på”. Det vil si at tiltakene helst ikke skal gå utover bestemmelsene for refusjon, på grunn av at det da blir økonomiske utgifter for kommunen. Altså, er det en sammenheng mellom omsorgsvurderinger og økonomiske midler.

Samtidig har byråkratisk kontroll positive sider ved at staten vedtar føringer på hva som bør være normen. Flere av informantene er opptatt av at arbeidshverdagen blir enklere dersom staten etablerer flere føringer på hvordan de skal møte barna. Særlig gjelder dette hva barna bør få av klær, utstyr, aktiviteter og penger. En av barnevernarbeiderne er opptatt av hvor mye tid hun bruker på søknader fra barna om ekstra leksehjelp, turutstyr og økonomisk støtte til ulike turer og aktiviteter. Hun mener at arbeidshverdagen blir enklere dersom staten sier noe om hva barna bør få, som en totalpakke, når de bosettes.

På en annen side vil flere føringer fra staten redusere informantenes fleksibilitet i arbeidshverdagen. Noe av det som særpreger bakkebyråkratene er nettopp muligheten til å utøve skjønn, for å imøtekomme individuelle behov (Lipsky, 2010). Lipsky anser det å fornekte skjønn som en vanlig måte å begrense ansvarligheten på. Det er en måte å modifisere den autoriteten bakkebyråkratene har i yrkesrollen, som samtidig vil redusere ansvarligheten for konsekvensen av de valgene de tar.

¹⁷ Livsverden er i følge Habermas (1999, s. 22) det implisitte, før-refleksive og før-kritiske som mening og situasjonsdefinisjoner er tuftet på. Det vil si at livsverden er bærer av kulturell, sosial og personlig tradisjon og dermed viktig i reproduksjon av samfunn, kultur og personlighet. Systemverden er kontrasten til livsverden og består av formelt organiserte handlingssystemer som skal ivareta bestemte oppgaver innen politikk og økonomi.

Økt byråkratisk kontroll kan bidra til mer enn begrensninger i utøvelsen av skjønn. Djupvik og Eikås (2010) beskriver hvordan mer byråkratisk styring i praksis også handler om mer formalitet i arbeidet. Det kan være mer papirarbeid, mindre tid til hver klient, samt færre økonomiske midler. I neste avsnitt skal jeg gå nærmere inn på det med begrensninger i økonomiske midler. En prosess som oppsto midt i min intervjuperiode. Jeg har derfor begrenset med data om denne prosessen, men anser det som vesentlig i forhold til å besvare problemstillingen, og har derfor valgt å ta det med.

6.2.1 Krysspress mellom partikularitet og økonomiske tilskudd

Jeg har allerede vært inne på hvordan økonomi spiller en viktig faktor i forhold til det med likebehandling i barneverntjenesten. Informantene var opptatt av økonomiens betydning i forhold til å kunne møte barnas behov, og at dette henger sammen med statsrefusjon for barneverntiltak. Samtidig har Solberg-regjering endret dekningsgraden i statsrefusjonen. En omsorgsutøver beskriver refusjonsendringene slik: ”Vi har hatt hundre prosent dekningsgrad, fram til denne måneden. (...) Og den går ned nå. Det har vært veldig mye tatt opp i forhold til hvilke utslag, eller hvordan det vil slå ut da, for oss. Så det er jo et økonomisk spørsmål hele veien”. Informantene bekrefter økonomiens vesentlige rolle i bosettingsprosessen.

Endringer i refusjon kan forstås som en effektivisering av bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige i tråd med Lipsky (2010). Det vil si at bakkebyråkratene havner i en situasjon hvor de må jobbe for mer omsorg for pengene ved at kommunene får mindre støtte av staten enn tidligere, samtidig som det forventes at de gjør en like god jobb med barna. Dette får i følge en omsorgsutøver følgende konsekvens: ”Vi skal jo på en måte ha kvalitet på det vi driver med og også være edruelige da”. Dermed påvirker refusjonsendringen kvaliteten i bo- og omsorgstilbudene til barna, i forhold til det som tidligere ble definert som nødvendige tiltak.

Refusjonsendringen bidrar til at en avgrensning i arbeidet med bosetting kun er nødvendig i økonomisk forstand, og dermed mer velferd for pengene (Vike, 2004). En slik prosess kan bidra til at informantene utvikler en egeninteresse i å sikre at jobben blir gjort, samtidig som at ledere kan bli mer opptatt av måloppnåelse. Vike beskriver denne situasjon som organisatorisk irrasjonalitet. Dette begrunner han med at det viser seg ofte at mer velferd for pengene er mulig, men at dette handler om velferdsprofesjonenes evne til å strekke seg langt i å imøtekomme sine brukeres behov, noe som gjerne faller på egen

urimelighet. Når bakkebyråkratene da først har vist at de kan gjøre en like god jobb ut i fra mindre økonomiske tilskudd til kommunene, beviser dette at kommunene kan utføre jobben tilfredsstillende på tross av mindre økonomiske tilskudd. Det informanten beskriver som edruelig omsorg anses da for å være godt nok.

Konsekvensen av begrensede ressurser kan bli at bakkebyråkratiet får mindre kontinuitet i det faglige arbeidet (Damsgaard, 2010). Hverdagen kan bli en kamp for å holde hjulene i gang, og ikke et spørsmål om å sikre god kvalitet på den jobben som skal gjøres. Flere aktører har uttalt seg i media om at refusjonsendringene kan bidra til svekket kvalitet på arbeidet med mindreårige flyktninger i kommunene. Barnevernleder i Salangen kommune uttrykte i Fontene sin bekymring for redusert kvalitet for barneflyktningene (Paulsen, 2014). Det samme gjorde KS¹⁸ i et brev til Stortingets kommunal- og forvaltningskomité som en anmodning om ikke å gjennomføre refusjonsendringene med tanke på svekket vilje til bosetting og reduserte tilbud til barna (Helgesen & Eide, 2013).

Dersom kostnadsreduksjoner får større oppmerksomhet enn det kvalitative aspektet ved omsorgstjenestene kan dette bidra til en selvpoppfyllende profeti om barna (Lipsky, 2010). Dette handler om at bakkebyråkratene erkjenner kostnadsreduksjonens konsekvenser ved å gjøre sitt beste for at midlene skal strekke til. Informasjonen tilbake til myndighetene er en bekreftelse på at kostnadsreduksjonen er en holdbar strategi. Det at både yrkesutøverne og barna kan klage noe betraktes som en del av den *naturlige orden* (Vike, 2004). Det vil si at det vil alltid være misnøye i befolkningen, alltid yrkesgrupper som mener de ikke blir tatt hensyn til, og alltid klienter som stadig ønsker mer penger og bedre tiltak.

En omsorgsutøver beskriver hvordan alternativet til å erkjenne kostnadsreduksjonene blir å slutte å bosette enslige mindreårige flyktninger: ”Det gjør jo kanskje at mange kommuner snur på flisa og ikke vil bosette, og det er kjempetrist for alle de ungdommene som vil bli berørt av det”. Konsekvensene for barna kan være at de må vente lenger på mottak og omsorgssenter for å få en kommune å bo i. Jo lengre ventetid i påvente av bosetting, desto mer traumatiserende kan situasjonen oppleves for barna (Bengtson & Ruud, 2012). Muligheten til å si nei til mindreårige flyktninger i kommunene er tilstede i og med at bosetting er en frivillig oppgave. Dersom kommunene ikke velger å ta i mot barna, kan det føre til at bosetting av flyktninger på sikt blir en lovpålagt oppgave slik det er i Danmark (Gundersen, 2013).

¹⁸ Kommunesektorens organisasjon.

Det at kommunene ikke får de samme midlene som tidligere betyr at kommunene selv må betale deler av regningen i forhold til bosettingen. I begge casene vil dette da gå utover barneverntjenestens budsjetttrammer. I siste rapport fra FNs barnekomité (2010) uttrykte komiteen en bekymring for at barneverntjenesten i Norge er underfinansiert og har begrenset mulighet til å drive forebyggende arbeid. Når barneverntjenesten da i utgangspunktet kan ha en begrenset økonomi, kan refusjonsendringene medføre at tiltak rettet mot forebyggende arbeid og langsiktig omsorg for enslige mindreårige blir nedprioritert

En omsorgsutøver i case 2 beskriver hvordan blant annet refusjonsendringene gjør det vanskelig å bosette barn i bo- og omsorgstiltak spesielt tilrettelagt for barn med særegne behov for omsorg: ”(...) de ungdommene vi skal kunne ta i mot, må kunne være på våre kommunale bokollektiv, for vi har ikke råd til å kjøpe private tjenester i vår kommune.” Dette gjør at barna må passe inn i det kommunale tiltaket, og begrenser dermed kommunenes mulighet til å plassere barn i for eksempel fosterhjem og institusjon. Derfor er det ikke lenger snakk om at tjenesten må tilpasse seg barnet, men barnet som må tilpasse seg tjenesten (Djupvik og Eikås, 2010). På denne måten avtar tjenestens makt på grunn av byråkratisk kontroll og en innsnevring av fleksibiliteten (Vike, 2004), som noen av informantene også ønsket. Dermed har ikke informantene makten til å ivareta barna slik de ønsker, og heller ikke i henhold til velferdsstatens intensjoner, som i dette tilfelle er individuelle tiltak.

En av omsorgsarbeiderne i case 2 viser hvordan kommunen setter en prislapp på barna, ut i fra om de passer inn i allerede etablerte kommunale tiltak:

Jeg var på møte med rådmannen (...) og han lurte på om jeg kunne legge frem eksempler på en *billig* enslig mindreårig og en *dyr* enslig mindreårig og hva det gjør i forhold til hva vi sier vi kan ta i mot eller ikke, for det kan hindre kommunen i å ta i mot en del ungdommer for at det blir for dyrt for oss.

Når de økonomiske rammene gjør at kommunene bevisst velger de *billige* barna fordi det passer kommunens regnskap kan dette forstås ut i fra favorisering som en mestringsstrategi. Lipsky er opptatt av *creaming* (Lipsky, 2010, s. 107) som vil si at bakkebyråkratene velger ut de klientene som har størst sannsynlighet til å passe inn i kommunens kriterier. Det vil si at barna må passe inn i kommunenes allerede etablerte botiltak, som i begge casene er bofellesskap.

Dette gjør at barn som ikke passer inn i bofellesskapene, som har andre omsorgsbehov, ikke sikres en rask og god bosetting i kommunene. Det vil si at barn som faktisk trenger en

rask bosetting ikke blir prioritert fordi kommunene ikke har råd til å ta de imot. Slik var tendensen også tilbake i tid. I St. meld nr. 17 (2000-2001, s.143) står det: ”Det er også slik at einsleige mindreårige med eit stort behov for hjelp er blant dei som ventar lengst på busetjing”. Dermed kan refusjonsendringene bidra til en opprettholdelse av tidligere påpekte utfordringer i bosettingsarbeidet. Lipsky (2010) snakker om at de klientene som har mest tid til å vente er de som får tilbud om tjenester først. Dermed styrker dette Lipskys oppfatning om at det er typisk i bakkebyråkratiet at økonomi blant annet går på bekostning av barnas behov.

Samtidig er informanter i begge casene opptatt av at de likevel har mulighet til å tilpasse mye i bofellesskapene. Enten det handler om ekstra oppfølging av eget personale, økonomi, aktiviteter og liknende. Dermed utnytter informantene mulighetsmakten (Damsgaard, 2010) til å ivareta det partikulære ved barnas omsorgsbehov i bofellesskapene. Dette kan betraktes som en bekreftelse på den egeninteressen jeg tidligere henviste til, hvor Lipsky hevder at bakkebyråkratene utvikler en egeninteresse for å ivareta barna, når rasjonaliteten går ut over handlingsmulighetene.

Men, både Vike (2004) og Lipsky (2010) undrer seg over om bakkebyråkratene lar omstendighetene bli styrende for hvordan arbeidet gjøres. De stiller spørsmål til hvor genuin egeninteresse yrkesutøverne har til å imøtekomme sine brukeres behov. Vike (2004) hevder at dersom egeninteressen hadde vært til stede i den norske velferdsstaten, hadde yrkesutøverne klart å etablere egne grenser for sitt arbeid. Vike mener fraværet av vilje til å sikre egeninteressen innebærer tillit til de politiske myndighetene og administrative lederne. En tendens Vike mener ser ut til å reproduseres selv i situasjoner hvor yrkesutøverne har mulighet til å involvere seg i maktkamper, om ikke det minste for å beskytte seg selv mot mer eller mindre åpenbare marginaliseringstrusler. Dette argumentet styrker forståelsen for at noen kommuner fortsetter sin bosettingspraksis på tross av refusjonsendringer, mens andre kommuner ikke lenger ønsker å ta i mot barna.

Derimot er min opplevelse i begge kommunecasene at denne egeninteressen er sterk hos informantene. De snakker alle varmt om et felles engasjement for barna og deres framtid. Informantene er samstemte om at de har verdens beste jobb, på tross av at systemet til tider føles vanskelig. Men, samtidig som egeninteressen kan påvirkes av økonomiske forhold kan egeninteressen begrenses av politisk vilje i kommunene. Dermed er også lokal kommunalpolitikk en viktig faktor i bosettingsarbeidet med enslige mindreårige flyktninger.

6.2.2 "Fanget av lokal kommunalpolitikk"

Informantene er opptatt av hvordan kommunal styring påvirker arbeidet deres. Dette handler om flere faktorer som stadige omorganiseringer, nedskjæringer og ofte bytte av ledere. Dette er i samsvar med tidligere studier av ulike yrkesgrupper. Eide og Damsgaard (2012) viser til undersøkelser hvor sosialarbeidere og lærere stadig opplever press, omorganiseringer og nedbemanning. Dette bidrar til at bakkebyråkratene stadig havner i et krysspress mellom faglige idealer og kommunale begrensninger (ibid; Lipsky, 2010). Slik påvirker kommunal styring bo- og omsorgstilbudene til barna. En barnevernarbeider beskriver systemet slik: "Sånn at det er veldig sårbart. For at endelig når det begynner å bli bygd opp ting så skal vi omorganisere. Og så kommer det noen nye ledere inn, og så forsvinner ting. Så det er veldig synd da. Og det uroer ungdommen". Barna blir berørt fordi omsorgsvurderingen blir til gjenstand for byråkratisk strategisk planlegging (Djupvik & Eikås, 2010). Det vil si at barneverntjenesten som ansvarlig instans for bosetting i de to kommunecasene må forholde seg til barna og deres behov ut i fra kommunalpolitisk nytte. Stadige omorganiseringer kan være et tegn på diskusjoner om hvor det er politisk nyttig å plassere ansvar og oppfølging av enslige mindreårige i kommunen.

Informantene er tydelig på at de ikke alltid forstår hvorfor det stadig er omorganiseringer i kommunen. En måte å forstå mengden av omorganiseringer på er å betrakte dem som effektivitetsproblemer. En søken etter stadig mer effektive måter i forvaltningen av velferdstjenester (Vike, 2004). Dette henger sammen med New Public Management, som i utgangspunktet er ment å kvalitetssikre offentlige tjenester, men som Vike hevder bidrar til at effektivitetsproblemer også forveksles med kapasitetsproblemer. Derfor kan den underliggende årsaken til kommunale reformer være et middel for å takle økonomiske problemer. På denne måte legges ansvaret over på bakkebyråkratene som skal utføre de kommunale reformene og samtidig ivareta de samme målsettingene og sikre den gode kvaliteten på tjenestene. Slik beskriver en barnevernarbeider konsekvensene av omorganiseringene:

Det gjør jo noe med det, vi er opptatt av å være en trygg base for ungdommene, og jobbe langsiktig og målrettet, men det er vanskelig når man har en organisasjon som stadig endrer seg. Det gjør at det er vanskelig å gjøre en god jobb. Det blir en stor energilekkasje. Endringer, nye ledere, at ting må forankres på nytt.

Sitatet viser hvordan omorganiseringene påvirker muligheten til å gjøre en god jobb. Det er informantene som må ta ansvaret for disse konsekvensene.

En annen barnevernarbeider beskriver hvordan konsekvensene påvirker barna: ”Det blir praksisendringer, så må vi formidle det til ungdommene, som mister tilliten til oss”. Lipsky (2010) er kritisk til at ansvaret overlates til bakkebyråkratene, nettopp på grunn av at det påvirker forholdet mellom profesjonsutøverne og klientene. Tillit er en grunnleggende verdi i arbeid med mindreårige flyktninger og anses som arbeidernes kanskje mest utfordrende og samtidig den vanskeligste oppgaven (Eide & Broch, 2010). Ikke bare vil stadige endringer i deres tilbud føre til mistillit til omsorgsutøverne og beslutningstakerne, men også tilliten til systemet i sin helhet. Luhmann (1999) ser på tillit som en mekanisme for å redusere sosial kompleksitet, både i forhold til personlig tillit og systemtillit. Dette er også relevant i forhold til bosetting av mindreårige flyktninger hvor barna kan ha begrenset forståelse for hvordan det norske systemet fungerer. Dette innebærer barnas opplevelse av hva de kan forvente av det offentlige velferdssystemet. I slike situasjoner kan barna svare med tillit for å redusere kompleksiteten i det å forstå hvordan systemet fungerer. Samtidig når systemet til stadighet endrer seg, vil det påvirke barnas tillit.

En omsorgsutøver forklarte dette med at barna ett år kunne bli lovd en etableringspakke¹⁹ til en gitt sum, som året etter ble kraftig redusert, på grunn av omorganiseringer og nye ledere som endret rutinene. Dette blir beskrevet som situasjoner som skaper usikkerhet og konflikter mellom barna og personalet i botiltakene. Denne misnøyen må yrkesutøveren takle i det daglige samspillet med sine tjenestebrukere. Slik blir velferdsprofesjonene de som forvalter maktens samvittighet (Vike, 2004; Vike et al., 2002). Informantene har få muligheter til å endre praksis ved å henvende seg både til stat eller kommunepolitikere. Denne samvittigheten gjenkjente jeg hos flere av informantene. Spesielt en barnevernarbeider beskriver følelsen av ikke å strekke til slik: ”Det er mere dårlig samvittighet. Jeg kunne i det minste litt oftere ha sendt henne en sms: går det greit for tida? Trenger du hjelp til noe?” En samvittighet som oppstår på grunn av manglende tid og manglende ressurser til å imøtekomme barnets behov.

I tillegg opplever informantene ikke å bli tilstrekkelig informert i forhold til kommunale reformer. En opplevelse som handler om at deres perspektiv på egen arbeidshverdag ikke er viktig for den kommunalpolitiske styringsmakten. En barnevernarbeider beskriver deres manglende deltakelse i overordnede beslutninger slik: ”Det var mye direktiver ovenfra uten å sjekke hva som er realiteten, før man foreslår ny organisering. Vi vet ikke hva de mener. Kanskje er det ikke barnevern?” Det at det politiske systemet foretar endringer uten

¹⁹ Etableringspakke vil si hva barna får av møbler og utstyr når de flytter ut av bofellesskapene for å bo alene.

å innlemme de aktuelle aktørene i prosessen er noe Habermas (1999) stiller seg kritisk til. Han hevder det er viktig at alle berørte parter får delta i den politiske meningsutvekslingen. Habermas bygger på betydningen av å kunne delta som likeverdig i diskurser, for det er gjennom kraften av det bedre argument at aktørene oppnår konsensus. Konsensus er nødvendig med tanke på å komme fram til et universelt ideal (Kvale & Brinkmann, 2009, s 259) som i dette tilfelle vil si enighet om en bosettingsmodell som tar hensyn til barnas behov samtidig som modellen forholder seg til rammer og føringer.

Som en av barnevernarbeiderne sier, vil manglende mulighet til å delta i diskusjonene som omhandler deres arbeidshverdag, føre til at de til slutt mister engasjementet: ”Vi prøvde så godt vi kunne. Men, når du ikke blir hørt så gir du opp til slutt. Du orker ikke mer. Så det er veldig synd”. Sitatet viser hvordan informantene mister engasjementet på bakgrunn av en avmaktsfølelse som oppstår når de ikke blir sett og hørt av myndighetspersoner i kommunen. Følelsen av avmakt kan føre til at profesjonsutøveren sparker i fra seg (Damsgaard, 2010), men i nevnte sitat resulterer det heller i en opplevelse av håpløshet som gjør at de ikke makter å kjempe for å bli hørt.

Slik har lokalpolitikken makt over hvordan informantene kan utføre sin jobb. Men, hvordan yrkesutøverne utfører jobben avhenger også av hvordan de ulike yrkesutøverne forstår oppgaven om å bosette enslige mindreårige flyktninger.

6.3 Ulike forståelser av omsorgsoppgaven

Lipsky (2010) peker på hvordan profesjonelle yrkesutøvere forventes å ha en genuin tilnærming til sine tjenestemottakere og høy kvalitet på arbeidet. Dette er også informantene opptatt av. Interesse for feltet og kompetanse på barn i sårbare situasjoner er i forhold til ledelsen i kommunene noen av kravene som stilles til de som jobber med enslige mindreårige flyktninger. En fremtredende tendens i casekommunene er utfordringer knyttet til å enes om omsorgen for barna på tvers av de ulike omsorgsoppgavene. En av omsorgsutøverne beskriver utfordringen slik: ”Så det har ikke vært heldig, for en kan noen ganger jobbe mot hverandre, ut i fra hvilke perspektiver en jobber ut i fra da”. Informanten beskriver hvordan ulike perspektiver i tilknytning til de ulike omsorgsoppgavene bidrar til samarbeidsutfordringer. Denne uenigheten er viktig å forstå med tanke på at den påvirker hvordan kommunene vurderer barnas behov for omsorg.

Det kan være mange årsaker til manglende enighet om omsorgsoppgaven for enslige mindreårige. En måte å forstå dette på kan være i forhold til fordelingen av fagkompetanse mellom omsorgsoppgavene. I begge casekommunene er yrkesutøverne i den daglige omsorgsutøvelsen satt sammen av ulike fagligheter med fokus på det flerkulturelle og barnefaglige, og det jobbes aktivt med å forene fagligheten ved implementering av teoretiske perspektiver og metodiske verktøy. I forhold til barnevernarbeiderne er barnevernfaglig kompetanse og utdanning mest fremtredende. Samtidig er det slik at bosetting av enslige mindreårige skal bestå av både barnevernfaglig og flyktningfaglig kompetanse (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005)), men det er ingen yrkesgrupper som alene forener slik tverrfaglig kompetanse (Lidén et al., 2013). Av den grunn er samarbeidet mellom barnevernarbeiderne og omsorgsutøverne viktig i bosettingsprosessen.

Dette samarbeidet utfordres av at barnevernarbeiderne og omsorgsutøverne internt hver for seg har etablert en felles strategi for hvordan de forstår oppgaven med bosetting og hva de mener enslige mindreårige trenger i sine bo- og omsorgstiltak. Hver yrkesgruppe har dermed blitt enige om felles idealer, faglighet og etiske betraktninger som er styrende for deres måte å forstå omsorgsoppgaven på (Damsgaard, 2010). I det tverrfaglige samarbeidet kommer derfor de ulike perspektivene til syne i noe informantene beskriver som blant annet konfliktbaserte møter.

Konsekvensen av konfliktfylte samarbeid på grunn av ulike forståelser av oppgaven kan føre til avstand mellom yrkesgruppene. Dette er i tråd med Lipskys (2010, s. 203) oppfatning av profesjonalisme, hvor han peker på at profesjonalisering bidrar til at yrkesgrupper i bakkebyråkratiet jobber isolert fra hverandre. En av omsorgsutøverne i case 1 bekrefter hvordan dette er realiteten i deres kommune: ”Det hadde vært en ønskelig situasjon at vi hadde vært en del av en barneverntjeneste som tenker helhetstenkning over alle team og tjenester som er knyttet til hverandre. Men fakta er at vi er på sidelinjen”. Sitatet bekrefter en situasjon hvor barnverntjenesten er forent som en avdeling ut i fra de som jobber med saksbehandling i forhold til ordinært barnevern, mens de som jobber med omsorgsutøvelse for enslige mindreårige faller på utsiden. Dette påvirker avdelingen i sin helhet i å jobbe mot samme mål, som nettopp er ivaretagelse av barnas individuelle omsorgsbehov. Samme tendens er å se i case 2 hvor det er to separate etater som skal samarbeide om omsorgsoppgaven. En av informantene beskriver hvordan hun føler at den andre parten noen ganger har avlyst møter om samarbeidsrutiner på bakgrunn av taktikk, et ønske om ikke å samarbeide.

Dermed kan uenigheten om omsorgsoppgavene henge sammen med tilhørigheten yrkesutøverne har til egen yrkesoppgave. Lipsky (2010, s. 203) hevder at bakkebyråkratene er notorisk motvillige til å kritisere hverandre innenfor samme yrkesgruppe, hvordan de forsvarer og støtter hverandre overfor kritikk, både fra brukeren og andre yrkesgrupper. Dette viser hvor sterk tilhørigheten kan være i det yrkesfaglige arbeidet. Jo mer samstemt og forent den enkelte yrkesgruppe er jo sterkere blir tilhørigheten. Yrkesgruppens autonomi vokser i takt med normer etablert innenfor den gjeldende forståelsen av oppgaven. Manglende tverrfaglig samarbeid gjør at det blir vanskelig å kontrollere arbeidet utenfra. Slik oppstår selvovertvåkende kvalitetssikring av arbeidet innenfor yrkesgruppen: ”Who will watch the watchmen? The watchmen will watch themselves” (Ibid, s. 201).

Selvovertvåkende kvalitetssikring av arbeidet forsterkes jo mer avstand det er mellom de ulike yrkesgruppene. Også innad oppgavene om saksbehandling i barneverntjenesten er dette en tendens, hvor avstanden etableres ut i fra hvilke barn saksbehandlerne har ansvar for. I case 2 beskriver en av barnevernarbeiderne balansegangen mellom barnevernfaglig og flyktningfaglig kompetanse slik: ”Er vi vårt eget team kan flyktningfaget blir for sterkt og vi bare driver vårt eget i et hjørne, mens som en del av barneverntjenesten så blir det barnevernfaglige perspektivet sterkere og det er bra”. Informanten forteller videre at på grunn av ulike organiseringer har de som jobber med enslige mindreårige vært organisert i et eget team innad i barneverntjenesten, team sammen med andre som jobber med ungdom generelt, og de forteller at det også har vært snakk om å plassere saksbehandling av enslige mindreårige ut av barneverntjenesten som en egen avdeling. Informantens erfaring tilsier at flyktningfaglig kompetanse innenfor rammene i barneverntjenesten er en god måte å vektlegge fagtradisjonene likt.

Dermed bekrefter informanten at tverrfaglighet i arbeidet med enslige mindreårige er viktig for å sikre barna bo- og omsorgstiltak som er tilpasset deres behov. Men, virkeligheten i casene er at tverrfaglig enighet om omsorgsoppgaven er vanskelig å oppnå på tvers av yrkesgruppene.

6.3.1 Maktkamp – hvem sine barn?

Den tverrfaglige uenigheten omhandler blant annet hvem som skal bestemme hva i forhold til enslige mindreårige i kommunene. I case 2 blir situasjonen beskrevet av informanter knyttet til begge omsorgsoppgavene som en maktkamp. En av omsorgsutøverne beskriver maktkampen slik:

Veldig mye sånn maktkamp. Hvem som skal bestemme hva. Og hvem som skal ha mest myndighet. Det slår meg og det syns jeg er veldig veldig rart. Det er veldig sånn, det har vært veldig vanskelig for å samarbeide. At det ikke er helt sånn klart definert sånn hvordan samarbeidet skal være da. (...). Sånn, det har vært så vanskelig for det, det har skapt så mye uro.

Sitatet viser hvordan samarbeidet mellom omsorgsutøverne og barnevernarbeiderne påvirkes av en uenighet knyttet til hvem som skal ha myndighet til å bestemme hva. En av barnevernarbeiderne viser hvordan denne maktkampen kan handle om hvilken posisjon yrkesutøverne ønsker å ha i det kommunale hierarkiet: "(...) det virker som om noen vil beholde posisjonen sin, som om noen vil ha en lederstilling". En kamp om å beholde egen posisjon kan ses i sammenheng med det jeg tok opp i forrige delkapittel om at bosettingsfeltet er preget av stadige omorganiseringer og nedskjæringer. Det å oppleve usikkerhet knyttet til egen stilling, sitt eget levebrød, kan medføre at yrkesutøverne benytter urasjonelle strategier for å bevare egen stilling. Dette kan ses i sammenheng med hva Damsgaard (2010, s 63) beskriver som uttrykksformens makt, hvordan denne makten kan være styrt av egne følelser for å oppnå kontroll over en usikker situasjon ved blant annet å motarbeide konkurrentene.

Samtidig kan denne maktkampen forstås som en konsekvens av profesjonalisering av velferdsstaten (Lipsky, 2010). Dette innebærer blant annet en kamp om å oppnå yrkesrelatert status. Barnevernarbeiderne har profesjonell status i kraft av at de er forent som en profesjon. Det innebærer felles verdier knyttet til profesjonens teoretiske kompetanse, praktiske ferdigheter og yrkesetiske retningslinjer (Christoffersen, 2011, s. 26). Derimot er omsorgsutøverne sammensatt av ulike profesjoner så vel som ufaglærte, som innebærer at de ikke er forent på samme måte. Dermed må de jobbe mer systematisk for å oppnå status som en samlet yrkesgruppe med ansvar for omsorgsarbeid for barn.

Med høyere yrkesprofesjonell status vokser anerkjennelse av den jobben bakkebyråkratene gjør (Lipsky, 2010). Noe som også bidrar til høyere lønninger og større rekruttering til yrkene. Dersom denne maktkampen innebærer et ønske om økt status for den jobben yrkesutøveren gjør, kan dette styrke Nortvedts (2004, s. 41) poeng om at omsorgsarbeidere anklages for å tenke mer på faglig status enn på klienten og for å dyrke snevre yrkesinteresser mer enn medmenneskeorienterte verdier.

Samtidig kan kjernene i denne maktkampen forstås som en utfordring om å samarbeide om felles mål ut i fra ulike arbeidsoppgaver. En barnevernarbeider sier dette om samarbeidet mellom de ulike omsorgsaktørene i kommunen:

Det er ikke noen tvil om at miljøterapi og saksbehandling er langt fra hverandre, og man får jo en annen relasjon til ungdommene i forhold til om man er tett på dem der de bor. Og sånn skal det være. Men, noen ganger kan det nesten føles som om vi drar hver vår vei, ja.

Informanten snakker her om at aktørene i bosettingen må akseptere de ulike omsorgsoppgavene, og samtidig bli enige om hva som felles strategi for å oppnå målene. Felles strategi innebærer blant annet enighet om felles kjernebegreper. En av omsorgsarbeiderne beskriver begrepsforståelser slikt: ”Begreper som omsorg bare, i seg selv. Vi har snakket lenge om at definisjonen av det er veldig veldig forskjellig”. Ulike oppfatninger av kjernebegreper som omsorg kan bidra til at yrkesutøverne inntar ulike forsvarsposisjoner, hvor de forsvarer egen yrkesgruppes oppfatning av hva omsorg for enslige mindreårige innebærer. Dette kan bidra til å svekke forhandlings- og samarbeidsklima mellom aktørene (Damsgaard & Eide, 2012). Det er slik at kunnskap kan betraktes som makt, og denne kunnskapsmakten kan utnyttes til å forsvare egen rolle som ekspert, som igjen kan føre til at andres perspektiver ikke ivaretas. Samtidig kan eksperten være mindre kritisk til egne forståelser og væremåter i yrkesrollen (Damsgaard, 2010).

Dersom kunnskapsmakten utnyttes som en positiv mulighet og ikke som et middel i en kamp om å ha rett, kan et tverrfaglig samarbeid isteden etablere en felles forståelse av kjernebegrepene (Damsgaard, 2010, s. 60). Nygren (2011, s. 64) har utviklet begrepet *barneomsorg* som et forsøk på å forene faglige perspektiver i møte med barn som er under offentlig omsorg. Nygren mener at velferdstjenester som benytter ulike faglige perspektiver bør ha et avgrenset felles teoretisk begrepsapparat.

I begrepet barneomsorg ligger det derfor en mulighet til å forene ulike faglige og metodiske perspektiver. Samtidig er omsorg et samlebegrep som byr på utfordringer nettopp på grunn av at omsorg som hovedbegrep ikke har en klar rolle. Omsorg som begrep er hele tiden til stede, men som en taus underforstått selvfølgelighet (Nygren, 2011, s. 64-65). Forstått på denne måten er omsorg et naturalisert begrep som yrkesutøvere, uten å reflektere over det, tar for gitt. Dette kaller Bourdieu for *doxa*, altså hvordan bevisstheten til aktørene i bosettingsfeltet er preget av underbevissthetens aksepterte dominansforhold om hva omsorg implisitt innebærer for enslige mindreårige flyktninger (Danielsen & Nordli-Hansen, 1999).²⁰

²⁰ Da forstått ut i fra Danielsen og Nordli-Hansens (1999) fortolkning av Bourdieu.

Slik er omsorgen å forstå som tvetydig. En tvetydighet som er i et misforhold mellom intensjon og konsekvens (Ruyter & Vetlesen, 2004). Dette kommer tydelig fram i begge casekommunene, at intensjonen om individuelt tilpassede bo- og omsorgstiltak blir oppfattet på ulike måter ut i fra hvilken rolle yrkesutøverne har i forhold til barna. Spesielt i case 1 er det fremtredende at omsorgsutøverne og barnevernarbeiderne begrunner omsorgsbehovene til barna ut i fra ulike betraktninger. Omsorgsutøverne har en tendens til å favne sterkere om de sårbare sidene ved barna, mens barnevernarbeiderne har en tendens til å forholde seg mer til de ressurssterke sidene ved barna. En av barnevernarbeiderne bekreftet dette synet på følgende måte: ”De ungdommene som vi tar i mot er veldig ressurssterke. (...) Det er ikke noen grunn til at de skal ha mer enn noen andre”. Det at de ressurssterke sidene ved barna er ledende i valg a bo- og omsorgstiltak, møter motstand av de som jobber i botiltakene som argumenterer med barnas sårbarhet i forhold til hva barna trenger.

De ulike betraktningene om barna kommer til syne spesielt når informantene snakker om det økonomiske aspektet ved bo- og omsorgstiltakene. En ansatt i et bofelleskap i case 1 sa dette: ”Det er kanskje noen årsaker til at enslige mindreårige ligger litt høyere på en del økonomiske områder”. Informanten henviser til refusjonsordningen og på denne måten forsvarer omsorgsutøveren ut i fra det sårbare perspektivet hvordan det er nødvendig med økonomiske tilskudd i bosettingsarbeidet. Barnevernarbeiderne er mer kritiske til det sårbare perspektivet. En av barnevernarbeiderne beskriver sitt syn på denne måten: ”(...) de som jobber i boligene på en måte kanskje opprettholder noe av det synet om at det er ekstra synd på dem [barna]”. Slik omfavner de ulike omsorgsaktørene hver sin kategori i den binære kategorien sårbare - ressurssterke.

Enten barna betraktes som sårbare eller ressurssterke så får det konsekvenser for hvordan deres behov blir vurdert og hvilke botiltak barna får tilbud om. Bauman (2004) peker på hvordan ulike verdssystem som styrer valg av relevante tiltak baserer seg på medlidenhet. Dette kan ses i sammenheng med denne sårbarhetsdiskursen. Dersom det sårbare perspektivet på barna blir for sterkt kan dette bidra til en patologisering av barna. Det vil si at barnas behov og utfordringer i stor knyttes til sårbarheten ved å være flyktninger atskilt fra sine foreldre (Engebrigtsen, 2012, s. 159). På en annen side kan et slikt fokus på sårbarhet bidra til selvoppfyllende profetier (Eide & Broch, 2009). En av informantene snakker om akkurat dette ved å gjengi barnets reaksjon når hun ikke får penger til det hun selv vil:

Nei, vet du hva, jeg har egne penger jeg. Jeg er vandt til å være fattig! Og da får jeg [barnevernarbeideren] et bilde av at de ser på seg selv som offer igjen. (...) Jeg tror for mange så er det godt å være i den tanken om at det er ekstra synd på meg og derfor trenger vi noe mer.

Som sitatet viser kan barna overta de voksnes betraktninger om seg selv. Derav barnevernarbeidernes ressurssterke vektlegging av barna. Situasjonen i denne casen er slik at omsorgsutøverne beskylder barnevernarbeiderne for ikke godt nok å ivareta barnas individuelle behov, mens saksbehandlerne beskylder omsorgsutøverne for å pakke barna for godt inn slik at de forhindres i å bli selvstendige.

Dermed forgår det en kamp om klassifikasjonene, som er i tråd med Bourdieus begrep *heterodoksi* (Danielsen & Nordli-Hansen, 1999²¹). På grunn av omsorgens tvetydighet foregår det en kamp om å enes om hvordan bo- og omsorgstiltakene skal ivareta barnas individuelle behov. Slik handler omsorgens tvetydighet også om makt, om hvordan omsorgsarbeidere har en allmakt over barnas skjebne som barnet selv ikke har ønsket seg (Ruyter & Vetlesen, 2004). På denne måten blir også omsorgen moralsk ved at det er de øyne som ser som avgjør hva omsorgen skal handle om (Ruyter, 2004, s. 86).

Til syvende og sist er det barnevernarbeiderne i casene som har beslutningsmakten og som derfor kan fremme sine perspektiver. Denne kontrollmakten er en pålagt makt som beslutningstaker i barneverntjenesten har i kraft av sin profesjon og rolle (Lipsky, 2010, s. 233). Samtidig opplever spesielt barnevernarbeiderne at ledelsen har stor betydning for bosettingspraksisen i kommunene.

6.3.2 Lederskapets betydning

Denne maktkampen som informantene snakker om har en sammenheng med ledelsens styringsstrategi. Case 2 beskriver hvordan manglende føringer fra ledelsen om hvordan bosettingsmodellen i kommunen skal være, bidrar til denne konflikten mellom omsorgsutøverne og barnevernarbeiderne. I tillegg er bosettingen av enslige mindreårige preget av at arbeidet, på en tvetydig måte, er fordelt mellom flere ledere. Samtidig som det har vært utskifting av ledere. En av barnevernarbeiderne beskriver utfordringer knyttet til ledelsen slik:

Men hvis lederen sier at dette er en bestiller-utøver modell, så hadde det vært satt mer på plass. Men det gjorde jo ikke den forrige lederen. Han sa at dette var en

²¹ Da forstått ut i fra Danielsen og Nordli-Hansens (1999) fortolkning av Bourdieu.

samarbeidsmodell, og da står jo ikke han i det at det er vi som er bestilleren. Men det prøver nåværende leder å si at det er sånn det er, og så prøver hun å stå i det.

Informanten viser til hvordan de ulike lederne som har vært i tjenesten har utviklet ulike bosettingsmodeller. Når ledere med ulike forståelser av arbeidet etablerer ulike bosettingsmodeller, kan dette bidra til usikkerhet for de som skal utøve den vedtatte omsorgsmodellen. Implementering av arbeidsmodeller tar gjerne tid, og når modellen inkluderer flere aktører, kan det dermed oppstå konflikter i implementeringen. Slik er styringsmakten plassert i ledelsen, mens yrkesutøverne sitter med ansvaret for å ivareta de samme målene ut i fra de ulike arbeidsmodellene (Vike, 2004).

Når ledere med ulike forståelser setter sitt preg på bosettingsarbeidet kan dette ses i sammenheng med hva Lipsky (2010) kaller det *representative byråkrati*, hvor trekk ved byråkratene får betydning for hvordan forvaltningen fungerer. Trekkene kan handle om profesjon og fagbakgrunn, men også kjønn, alder og livserfaring er av betydning for hvordan mennesker danner standpunkt om hvordan ulike fenomen skal være. På denne måten bidrar det representative byråkrati til ulikhet i administrering av barna i barneverntjenesten.

For arbeid i barneverntjenesten generelt er arbeidsmodellen tydelig beskrevet i barnevernloven, og dette beskriver en av omsorgsutøverne: ”Sånn som det er på en måte i vanlige barnevernsaker da, så bestiller på en måte saksbehandler et tiltak fra en tiltaksavdeling eller hva jeg skal si for noe, men det har liksom ikke vært helt greit tidligere da (...)”. Informantene forteller at arbeidet med enslige mindreårige i barneverntjenesten ikke utføres på samme måte som andre barn i barneverntjenesten, på grunn av at ledelsen forstår enslige mindreåriges behov annerledes. Dermed sikres ikke enslige mindreårige likeverdig behandling i barneverntjenesten. Dette eksempelet blir dermed en motsetning av hva jeg tidligere har beskrevet som raushetsbegrensning, hvor barnevernarbeiderne har begrenset tilbudene til enslige mindreårige fordi de hevder at enslige mindreårige får bedre tilbud enn andre barn i barneverntjenesten. En raushetsbegrensning på grunn av prinsippet om likebehandling.

Slik kan vi forstå lederens makt som en målforskyvning, hvor lederne legger inn egne vurderinger og forståelser av bosettingsmodellen. Dette bidrar til at det ikke er en kausal og enkel sammenheng mellom tiltak og målrealisering, som igjen påvirker yrkesutøvernes handlingsgrunnlag (Djupvik & Eikås, 2010). På tross av at bosetting av enslige mindreårige flyktninger er forankret i barneverntjenesten snakker informantene om at det

er mangel på anerkjennelse i systemet om at barna skal være en del av barneverntjenesten. Dette med mangel på anerkjennelse beskriver en barnevernarbeider slik:

Min misjon er faktisk anerkjennelse av arbeidet med enslige mindreårige. Det er min misjon. I forhold til at det er langsiktig omsorgsarbeid vi driver med, og at disse barna er barnevernsbarn på lik linje med andre barnevernsbarn i Norge. Den anerkjennelsen syns jeg ikke ligger i systemet vårt. Det er min misjon.

Informanten forteller at hun jobber for anerkjennelse av at enslige mindreåriges plass er i barneverntjenesten og at barna dermed skal sikres lik administrering av tiltak, som andre barn i tjenesten. Anerkjennelse er i denne situasjonen å forstå som et ideal om erkjennelse av enslige mindreåriges plass i systemet (Eide, 2005). Relasjonen mellom ledelsen og barnevernarbeiderne er dermed en kamp om anerkjennelse på det politiske området. Dette kan forstås ut i fra Honneths (2008) beskrivelse av anerkjennelsesrelasjoner i den rettslige sfæren. Mer konkret omhandler dette dermed informantens kamp for barnas tilhørighet i barneverntjenesten på bakgrunn av sine rettigheter til omsorg som alenebarn. Jeg har tidligere vært inne på at statsrefusjonen har betydning for valg av botiltak, men ut i fra kampen om anerkjennelse kan statsrefusjonen også forstås som årsak til å forankre arbeidet i barneverntjenesten, da på grunn av de økonomiske midlene, og ikke på grunn av den barnevernfaglige kompetansen på barn uten omsorg.

Dermed kan vi også forstå informanten i sitatet over når hun uttrykker at denne kampen for anerkjennelse også omfatter at bosetting av enslige mindreårige flyktninger er langsiktig omsorgsarbeid. En annen barnevernarbeider bekreftet dette ved å forklare ledelsen syn på enslige mindreåriges behov:

Det ble sagt fra ledelsen at det var lettere å jobbe med disse enn vanlige barnevernsbarn, for noen år siden. Det er en interessant uttalelse som vi burde problematisert. (...) Men det er en kamp for å forankre og å få forståelse for at disse ungdommene, selv om de ikke har utageringer og alt det der, så har de behov for å bli fulgt opp over lang tid. Det er en jobb å gjøre i forhold til ledelsen.

Informanten forteller hvordan barnevernarbeiderne og ledelsen har ulike forståelser av hvorvidt enslige mindreårige flyktninger har særlige behov for langsiktig omsorg. Lipsky (2010) hevder at relasjonen mellom lederne og bakkebyråkratene er preget av en gjensidig avhengighet. Bakkebyråkratene er ledernes forlengede arm. Når denne relasjonen mellom leder og bakkebyråkrat bærer preg av at lederens forståelse av oppgaven med å bosette barna står i kontrast til bakkebyråkratene, kan dette forstås som en definisjonsmakt i tilknytning til loven.

6.3.3 "Loven er problemet"

Definisjonsmakt handler blant annet om å fremme egen forståelse av et fenomen, og forståelse og forståelsesmåter har noe å gjøre med hvordan vi forstår virkeligheten (Wormnæs, 1996). Vår forståelseshorisont bærer som tidligere nevnt preg av vår bakgrunn. Informantene er opptatt av at lederne, barnevernarbeiderne og omsorgsutøverne forstår loven på forskjellig måte. På spørsmål knyttet til hva informantene mener de trenger for å kunne gjøre en bedre jobb, kommer en barnevernarbeider inn på det med at ulik forståelse av loven er et problem i bosettingen:

Klarere retningslinjer fra staten. Jeg syns de sier to ting; det er opp til kommunene samtidig så er det barnevernet. Og det gir rom for veldig mye trøbbel. Det som gir rom for det er at lovverket er vanskelig å forstå og det er det som poenget her. (...) Kommunen er ansvarlig for å ha et botiltak men at det må ikke være i regi av barneverntjenesten og de fleste leser ikke lenger enn det. De leser jo ikke at det skal foretas en undersøkelse. Og da gir det rom for mye tolkning og omorganisering av noe som kan oppleves som brysomt og tungt og vanskelig.

Informanten forteller om spesielt to utfordringer knyttet til loven. Det ene er at loven er tvetydig i forhold til barneverntjenestens ansvar. Det andre er at loven er tvetydig i forhold til hva som forventes av kommunene. Blant annet never informanten at det mangler en forståelse i forhold til at barnevernarbeiderne skal foreta en undersøkelse av barnas behov for omsorg. Lovens tvetydighet bekrefter Lipskys (2010) antagelser om at bakkebyråkratene arbeider under tvetydige mål. Informanten sier at det er opp til kommunene, samtidig som det er barnevern. En usikkerhet på grunn av at kommunens plikt i forhold til barna er implementert i barnevernloven, men så er det ikke nødvendigvis barneverntjenesten som skal ha ansvar for bosettingen i kommunene. Spesielt i case 2 har denne usikkerheten dermed bidratt til flere omorganiseringer.

Dette problemet forutså flere av høringsinstansene som uttalte seg i forhold til lovendringen som resulterte i § 3-4. Flere aktører påpekte at ansvaret bør legges til en instans, og at denne instansen bør være barneverntjenesten (Ot.prp. nr 64, (2004-2005)). Barneombudet sa den gangen at en spesifisering i lovteksten om at ansvaret ligger i en spesifikk instans, vil forhindre at ansvaret for tilrettelegging av bosettingen pulveriseres mellom ulike kommunale instanser. Det at ansvaret pulveriseres mellom ulike aktører i bosettingen er noe av kjernen i utfordringene i begge casene. Ledelsen i casene har ulike oppfatninger av hvordan bosettingsmodellen skal være. Omsorgsutøverne og barnevernarbeiderne har utfordringer knyttet til å enes om hvordan de ulike oppgavene og beslutningene i bosettingsarbeidet skal fordeles. Situasjonen speiler nettopp det

Fylkesmannen i Vestfold hevdet at lovforslaget kan føre til uklarheter i kommunene når det gjelder plassering og ansvar av myndighet for denne målgruppen.

Hvorfor er kommunens plikt til å ivareta barna etter behov nedfelt i barnevernloven, dersom barneverntjenesten ikke nødvendigvis trenger å være en aktør i bosettingsarbeidet? En tvetydighet som bekreftes ytterligere ved at Solberg-regjeringen endrer omfanget av statsrefusjon på grunn av tendensen mot at flere og flere enslige mindreårige mottar tiltak hjemlet i barnevernloven. Som nevnt tidligere hevder regjeringen at det er ikke alle enslige mindreårige som trenger tiltak i barneverntjenesten (Horne, 2013). Samtidig er det en anbefaling til kommunene at barneverntjenesten skal være den aktøren som vurderer barnas behov for bo- og omsorgstiltak (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005)).

Bakkebyråkratene har et ansvar for å etterleve politiske føringer, retningslinjer og lovgivning. Men, når retningslinjene blir tvetydige som tilfelle oppleves med enslige mindreårige, kan dette bidra til at yrkesutøverne tar politikken i egne hender og det dannes grobunn for en privatiserende praksis (Lipsky, 2010). En privatiserende praksis basert på hva de ulike aktørenes mener er faglig forsvarlig og til barnas beste. Dette kan videre knyttes til bakkebyråkratenes rom for skjønnsutøvelse, hvor bakkebyråkraten reflekterer over handlingsalternativer knyttet opp mot aktuelle regler, normative og faglige forventninger og også enslige mindreåriges egne synspunkter om sine behov for omsorg. Faren for privatpraktisering gjelder ikke bare den enkelte bakkebyråkrat, men også kulturen på arbeidsplassen i sin helhet (Damsgaard, 2010).

Barnevernarbeiderne i case 2 er videre opptatt av at ikke alle bosettingsaktørene i kommunen forstår at de er forpliktet til å foreta en undersøkelse av barnas behov for omsorg. Dette kan henge sammen med at bvl § 3-4 ikke sier noe om at bosetting handler om omsorg for enslige mindreårige. Det at omsorg ikke er definert i bosettingsparagrafen kan bidra til svekket rettssikkerhet for barna. Bakgrunnen for det er at krav til barnas omsorgssituasjon ikke er tydeliggjort. For det er slik at: "Omsorg stiller krav, uansett hvem som er omsorgsgiver" (Seip, 2010, s. 149). Uansett hvem som skal ivareta enslige mindreårige flyktninger i kommunen, så er det kommunenes plikt å sørge for at barnas omsorgssituasjon er god og tilpasset det enkelte barnet.

Jeg har tidligere vært inne på at omsorg knyttet til barn i godkjente barneverninstitusjoner er tydelig definert i barnevernloven. Dette gjelder også for barn i fosterhjem. Situasjonen er slik at det er et mindretall av enslige mindreårige som bor i barnevernsinstitusjoner eller fosterhjem. I 2011 var 76 % av alle bosatte enslige mindreårige i Norge plassert i

bofellesskap eller hybel (Haugen & Dyrhaug, 2014). Det vil si at flertallet av barna bor i botiltak hvor det ikke er lovfestede krav til omsorgssituasjonen.

Også i casekommunene er bofellesskap å anse som et hovedtiltak ved bosetting. Likevel er det et mindretall av barna som bor i bofellesskap. Det vil si at det er flere enslige mindreårige i disse to kommunene som bor i andre botiltak som blant annet institusjon og fosterhjem. Dermed er det også flere som ivaretas i henhold til omsorgskrav ved plassering i institusjon og fosterhjem. Samtidig blir ikke de barna som bor i bofellesskap sikret like krav til omsorgssituasjonen og det føres heller ikke tilsyn med disse botiltakene. Det er dette som gjør at blant annet Aadnandes og Pastoor (2013) hevder at enslige mindreåriges rettssikkerhet er truet og de snakker dermed om en gråsoner for enslige mindreåriges rettigheter. Både omsorgsarbeidere og barnevernarbeidere i casekommunene er opptatt av barnas rettssikkerhet. En av omsorgsarbeiderne uttrykker sin bekymring for barna på denne måten:

Også det med at du skal ha bofellesskap. Hvem er det som fører tilsyn med dem? Den rettssikkerheten til de ungene som bor på dem, jeg synes ikke den er så god som, hva skal jeg si, for våre norske barn da, som blir plassert. Og det er et tankekors. Hvorfor skal det være annerledes? (...) Litt sånn, hvis det hadde vært mine barn da, hva hadde vi liksom godtatt da? Og tolerert da? (...) Når de blir plassert i institusjon via Bufetat da, så har du mye mere rettigheter og det er mye mere kontroll og tilsyn på ting.

Informanten opplever at barneverntjenesten ved bruk av bofellesskap ikke ivaretar rettighetene til enslige mindreårige på linje med andre barn i barneverntjenesten. Dette bekrefter Aadnandes og Pastoor (2013) påstand om at dagens bosettingspraksis bidrar til en forskjellsbehandling når det gjelder retten til omsorgstiltak, sammenliknet med andre barn i Norge som trenger omsorg fra det offentlige. Samtidig innebærer dette en forskjellsbehandling blant alle bosatte enslige mindreårige i forhold til om tiltakene forankres i barnevernloven eller ikke.

Rettsikkerhet i barnevernet er et viktig og tilbakevendende tema. Kjernen i rettssikkerhetsbegrepet angår vern av enkeltindividet mot overgrep fra det offentlige (Haugli, 2010). På grunn av manglende krav til omsorgssituasjonen og tilsyn er det vanskelig å kunne avdekke om den offentlige omsorgen for barna er tilfredsstillende. Den manglende kontrollen av kommunenes arbeid blir som Lipsky hevder: "The watchmen will watch themselves" (Lipsky, 2010 s. 201). At staten har tillit til at kommunene ivaretar barnas beste er et godt utgangspunkt, men i forhold til kommunenes bosettingspraksis, kanskje ikke tilstrekkelig for å sikre barnas rett til omsorg.

Økt rettsikkerhet for enslige mindreårige flyktninger innebærer derfor å beskytte barna mot det offentlige maktapparatet (Haugli, 2010). Det at enslige mindreåriges rettssikkerhet kan ses på som svekket på bakgrunn av manglende konkretisering av at bosetting handler om langsiktig omsorgsarbeid er en konsekvens av statens kontrollmakt i forhold til utvikling og implementering av lovverket. Staten har makt til å frembringe tanke kategorier, som vi uten å reflektere over anvender i vår forståelse, av hvordan virkeligheten skal være (Bourdieu, 1996, s. 48). Ved ikke å stille spørsmål til barnas manglende rettssikkerhet utøver også vi den symbolske volden dette nettopp innebærer.

I casekommunene foregår det dermed en meningsfortolkning som kontekstualiserer bosettingsarbeidet. En meningsfortolkning som får ulike betydninger avhengig av hvilken rolle aktørene har i møte med enslige mindreårige flyktninger. Som en av barnevernarbeiderne uttrykker det: ”Det er tolkningsmuligheter hele veien og det kan bli veldig utrygt og usikkert”. Bosettingen blir utrygg og usikker fordi lederne, omsorgsutøverne og barnevernarbeiderne tolker loven forskjellig. Denne usikkerheten påvirker arbeidet med barna i kommunene, og derfor er informantene opptatt av at det må skje endringer som kan bidra til økt rettssikkerhet for barna.

6.4 Omsorg på dugnad?

Informantene er enige i en ting, og det er at kommunenes utfordringer påvirker barna, og at det derfor må gjøres noe med bosettingspraksisen i kommunene. En av informantene sier dette: ”Noe må skje ovenfra. (...) det er så mange ting som fra politisk hold også, ikke uttales, ikke sies noe om. Og det opprører meg”. Informanten snakker om hvordan manglende føringer opprører henne. Ønske om at noe skal skje handler blant annet om å kunne øke kvaliteten på det tilbudet de gir barna. Begge casene er opptatt av god kvalitet på bosettingsarbeidet. En av barnevernarbeiderne sier dette om det tilbudet de skal gi enslige mindreårige:

(...) hvis vi først skal ta i mot enslige mindreårige flytninger så, og det tenker jeg at vi bør gjøre, så må vi gjøre det på en ordentlig måte. Og gi de et reelt tilbud til å få et eget selvstendig godt liv. Og da tenker jeg at det må opprettholdes i vertfall, på et sånt nivå som det er i dag. At det ikke blir gjort noen store endringer fra regjeringens side, om at man skal bare ta i mot og så følger det ikke med midler.

Informanten er opptatt av at kommunen må tilrettelegge for langsiktig omsorg for enslige mindreårige. En tanke som er i tråd med IMDIs beskrivelser av at bosetting av flyktninger er en varig oppgave for kommunene og som må planlegges på sikt (Barvik, 2013). Å tenke langsiktig og det å etablere gode tiltak oppfatter jeg som en kontrast til at Horne, Helgesen

og Sanner (2013) oppfordrer norske kommuner til å ta i mot enslige mindreårige og understreker at det meste er bedre enn livet flyktingene kommer fra, og bedre enn situasjonen på mottak. I tillegg oppfordrer de at flere kommuner ”melder seg til dugnaden og tilbyr bosetting”. Er det slik at vi kan betrakte bosetting av enslige mindreårige flyktninger som en dugnad hvor det meste er bedre enn livet barna kommer fra? Omsorg på dugnad?

Omsorg basert på frivillighet er slik jeg ser det noe som ikke nødvendigvis innebærer ansvarlighet. Å stå ansvarlig overfor barna betyr at bosettingsaktørene må rettferdiggjøre sine vurderinger for dem. Å stå ansvarlig er derfor en mekanisme som bidrar til at normer følges (Bakke-Hansen, 2004, s. 184). Men, når normene er tvetydige og basert på handlefrihet og skjønn, blir det stadig vanskeligere å rettferdiggjøre sine vurderinger.

I denne studien har jeg vist hvordan bosettingspraksisen i de to casekommunene påvirkes av ulike måter å forholde seg til barnas individuelle behov på. Jeg har vist hvordan valg av bo- og omsorgstiltak påvirkes av økonomi og lokalpolitikk og hvordan ulike forståelser av loven og bosettingsoppgaven skaper konflikter mellom de ulike aktørene i kommunene som er involvert i bosettingsprosessen. Den underliggende årsaken til casenes utfordringer kan forklares med handlefriheten som staten legger opp til i bosettingsprosessen. En handlefrihet som bidrar til å skape ulike dilemma og konflikter i deres arbeid, som resultat av prøving og feiling på godt og vondt i begge kommunene.

Handlefriheten er forankret i barnevernloven § 3-4 og innebærer at kommunene kan organisere arbeidet slik de ønsker samt at det ikke stilles noen krav til omsorgssituasjonen for barna, bortsett fra individuelt tilpassede botiltak. Det er fra statens siden, både i dag og tilbake i tid, viktig å gi kommunene denne handlefriheten. I St. meld. nr 40 (2001-2002, s. 93) står det:

Kommunar som buset einslege mindreårige, tek på seg ei viktig oppgåve med å hjelpe barn og unge med tryggleik, oppseding, utvikling og omsorg. Somme meiner staten skal påleggje kommunane å leggje det organisatoriske hovudansvaret for busetjing av einslege mindreårige til barneverntenesta, og at tiltak alltid skal setjast i verk etter lov om barneverntenester. Regjeringa vil framleis gje kommunane handlefridom når det gjeld organisatorisk forankring av ansvaret og arbeidet med einslege mindreårige som gruppe.

Handlefriheten begrunnes med at hver kommune, med sin kommunestruktur som utgangspunkt, må finne den måten det er mest hensiktsmessig å gjennomføre arbeidet på. Altså er det slik at viktigere enn *hvor* ansvaret ligger, er likevel at ansvaret er *plassert* og at nødvendig kompetanse er tilgjengelig og benyttes (Ot.prp. nr. 64, (2004-2005), s. 19).

Dermed kan de utfordringene informantene beskriver på bakgrunn av handlefriheten forstås ut i fra det Lipsky (2010, s 41) beskriver som målkonflikter i bakkebyråkratiet. Målkonflikter innenfor velferdspolicy eksisterer fordi staten verdsetter fleksibiliteten framfor å detaljstyre den kommunale virksomheten. Som informantene viser er det ikke i kommunene utstrakt enighet om hvilke verdier og faglige argumenter som bør ligge til grunn i bosettingsarbeidet. Dette innebærer at ansvar og faglige og etiske dilemmaer blir delegert til kommunene og til de kommunale etatene som skal gjennomføre bosettingen (Vike, 2004).

Når det kommer til kriteriene i bvl § 3-4 om vurdering av den enkeltes behov og derav tilbud om egnet botiltak, betyr handlefriheten store variasjoner i tilbudene til barna. Dette innebærer variasjoner både ut i fra hvilke vurderinger den aktuelle instans i kommunene foretar og på grunn av ulike kommunale forutsetninger. Handlefriheten resulterer dermed i ulike mestringsstrategier hvor bakkebyråkratene i de ulike bosettingskommunene skal forene det partikulære ved barna, ut i fra de rasjonelle forutsetningene og den profesjonelle yrkesrollen.

I begynnelsen av denne avhandlingen viste jeg til Lipsky (2010) og hans *bottom-up* perspektiv på implementering av politiske beslutninger. Det handler om at bakkebyråkratene gjennom sin forvaltning av loven og bruk av skjønn bidrar til å skape offentlig politikk. De dilemmaene denne studien har tatt opp kan anses som informantenes bidrag til å kunne påvirke offentlig politikk i en retning mot at enslige mindreårige flyktningers rett til omsorg tydeliggjøres og ansvarliggjøres i større grad enn situasjonen er i dag. Skal informantene lykkes i sin misjon, kan vi ikke forholde oss til omsorg på dugnad.

Fremst av alt handler dette om barna, om enslige mindreårige flyktninger som skal gis muligheten til et likeverdig liv i vårt samfunn. Enslige mindreåriges barndom er kompleks og stadig i forandring (Frønes, 2011). I takt med utviklingen må enhver bosettingskommune søke å ivareta enslige mindreårige på en måte som sikrer deres rett til omsorg på en individuelt tilpasset måte, slik at de er rustet til å møte den fremtiden de har i vente.

6.5 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg presentert avhandlingens analyse, diskusjon og drøfting. Jeg har diskutert informantenes erfaringer knyttet til kategoriene partikularitet, rasjonalitet og ulike forståelser.

I forhold til tema *partikularitet* viser denne studien at omsorgsvurderinger av barna påvirkes av blant annet prinsippet om likebehandling og kollektive løsninger. I forhold til tema *rasjonalitet* viser studien at valg av bo- og omsorgstiltak for barna påvirkes av den enkelte kommunes økonomi og lokalpolitiske føringer som blant annet organisering og forankring av ansvaret. Funn knyttet til tema *ulike forståelser* viser at kommunene har utfordringer knyttet til å forene ulik faglighet i bosettingsarbeidet i kommunene. Denne uenigheten forsterkes av at beslutningsmyndigheten er fordelt på flere ledere med ulike forståelser for hva som er barnas beste. I begge casekommunene er det intern uenighet i forhold til hva som er gode bosettingsmodeller og hva barnas bo- og omsorgstiltak bør inneholde. Denne uenigheten er mellom de som jobber med omsorgsvurderinger og de som jobber med den daglige omsorgsutøvelsen.

Alle utfordringene knyttet til temaene partikularitet, rasjonalitet og ulike forståelser kan forstås som en konsekvens av handlefriheten staten legger opp til ved at de ikke forankrer ansvaret i en gitt kommunal etat og på grunn av at omsorg ikke er tydelig nok definert som en del av oppgaven med å bosette flyktninger.

7 Min forskning viser ...

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger reguleres etter bvl § 3-4. Lovparagrafen forplikter kommunene til å foreta en vurdering av barnas behov, og på grunnlag av det tilby egnet botiltak. Denne studien har vist ved hjelp av to casekommuner hvordan kriteriene i barnevernloven, når det gjelder omsorgsvurdering og behov for tiltak, utfordres av ulike faktorer knyttet til blant annet organisering av arbeidet, forståelse av loven, prinsipper om likebehandling og kollektive løsninger. Disse utfordringene kan ses i sammenheng med Lipskys (2010) forståelse av bakkebyråkratens utfordringer i forhold til å utføre velferdsstatens tjenester.

Denne studien viser blant annet hvordan casekommunenes plikt til å vurdere barnas behov påvirkes av hvordan de ulike aktørene i bosettingsprosessen tolker barnas behov for omsorg. Dette kommer til syne gjennom barnevernarbeidernes og omsorgsutøvernes ulike betraktninger i forhold til likebehandling og kollektive løsninger. Blant annet foregår det en raushetsbegrensning med tanke på at tilbudene til enslige mindreårige og andre barn i barneverntjenesten skal være mest mulige like, basert på økonomiske ressurser.

Studien viser også at valg av tiltak i casene styres av økonomiske tilskuddsordninger, kommunenes samlede økonomiske situasjon, samt lokalpolitiske føringer for blant annet organisering av arbeidet. Informantene i begge casene uttrykker at statsrefusjon for barnevernvedtak er avgjørende både for forankring av ansvaret i barneverntjenesten og for hvilke tiltak de kan gi barna. I forbindelse med at Solberg-regjeringen har redusert statsrefusjonen, bidrar også dette til at valg av tiltak styres av kommunens økonomi. Dette vil si at det ikke alltid er barnas behov som danner grunnlag for valg av botiltak. I tillegg er kommunene preget av stadige omorganiseringer, som er et resultat av både effektivisering i kommunene, men også uenighet i forhold til forankring av ansvaret og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger i kommunene.

I tillegg peker informantene på hvordan ulike forståelser av loven og bosettingsoppgaven bidrar til konflikter mellom de ulike aktørene i bosettingsprosessen i begge casene. I den ene casene beskriver informantene en maktkamp om hvem som skal ha myndighet til å bestemme hva i forhold til enslige mindreårige i kommunen. Spesielt påvirker ledelsen utformingen av ulike bosettingsmodeller. For casekommunene hvor flere ledere er involvert i arbeidet samt at det har vært utskifting av ledere, har dette medført ulike bosettingsmodeller. Dette har bidratt til en stadig kamp om anerkjennelse for at bosetting av enslige mindreårige handler om langsiktig omsorgsarbeid.

Disse utfordringene oppstår som en konsekvens av den handlefriheten staten legger opp til ved at de ikke forankrer ansvaret i en gitt kommunal etat. I tillegg handler casenes utfordringer om at omsorg ikke er tydelig nok definert som en del av oppgaven med å bosette flyktninger. Derfor undrer jeg meg over om bvl § 3-4 blir for lite forpliktene for kommunene ved at paragrafen ikke stiller konkrete krav til omsorgssituasjonen for barna og ikke forankrer ansvaret i en bestemt etat i kommunene. Det er også grunn til å undre seg over om enslige mindreåriges rettssikkerhet er svekket sammenliknet andre barn under offentlig omsorg. Det at regjeringen omtaler bosetting av enslige mindreårige flyktninger som en dugnad, er i mine øyne noe som kan forsterke mangelen på forpliktelser i kommunene.

7.1 Overførbarhet til andre bosettingskommuner

Formålet med denne studien er å bidra til kunnskap om casekommunenes erfaringer når det gjelder omsorgsplasseringer for denne gruppen barn og unge. De to casene som strategisk ble plukket ut på grunn av ulike bosettingsmodeller, viser å ha flere likheter enn forskjeller i bosettingsarbeidet. Informantene i casene beskriver stort sett de samme utfordringene.

Denne studien, som ny forskning for øvrig, har en intensjon om å vise til det som oppfattes som gjeldende i forhold til det studerte fenomenet. Materialet har sine begrensninger ved at det kun er to eksempler på hvordan bosetting kan gjennomføres på bakgrunn av lovverket. Verdien av funnene i denne casestudien kan dermed ikke generaliseres som en felles forståelse for alle kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger. Derimot kan casenes erfaringer knyttet til egen bosettingspraksis være gjenkjennbar for andre bosettingskommuner. Gjenkjennbarhet kan videre bidra til en overføringsverdi av funnene.

Samtidig kan casekommunenes erfaringer være nyttige betraktninger for kommuner som ikke har erfaring med å bosette, men som på oppfordring av regjeringen har valgt å bidra i denne *dugnaden*. På den måten kan verdien av funnene i denne studien være nyttig for andre bosettingskommuner.

7.2 Veien videre

Selv om denne studien ikke kan bidra med en konklusjon som peker mot mangler i forhold til bvl § 3-4, vil jeg med bakgrunn i informantenes erfaringer ytre et ønske om at dette feltet blir utforsket på en enda mer utfyllende måte. Informantene peker på utfordringer knyttet til gjennomføringen av paragrafen som det kan være nyttig å undersøke nærmere.

Spesielt kan det være interessant å gå videre på tanken om at ansvaret for bosetting av enslige mindreårige flyktninger kanskje burde forankres i en bestemt etat i kommunene. Et annet tema som også gir rom for nye spørsmål er betydningen av at omsorg ikke er definert som en del av bosettingsarbeidet og at det ikke gis en beskrivelse av krav til omsorgen i kommunene.

Jeg sender dermed en oppfordring til videre forskning og debatt innenfor dette feltet!

Samtidig vil jeg benytte anledningen til å berømme informantenes innsats for kontinuerlig å jobbe mot hva de mener er til det beste for barna. Det er beundringsverdig hvordan de brenner for jobben sin på tross av uenighet og utfordringer knyttet til systemet.

Med dette vil jeg avslutte denne avhandlingen med følgende ord:

Ingen valg

Du kan ikke bestemme hvor du skal bo
men må følge andres lover.

Vi har vært der og vet hvordan det ser ut.

Vi kjenner din nye kommune.

Du reiser snart dit, men bare fordi andre får bestemme.

Du vet ikke hva du går til, eller hvordan din fremtid vil bli.

Helst ville du blitt hos oss, her er du hjemme.

Torill J. Sagerup, 2009

Referanser

- Aadnandes, M., & Pastoor, L.D. W. (2013). Blir enslige mindreårige diskriminert? *Norges Barnevern*, nr. 1, vol 90, s. 42-51. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aakvaag, G. C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Allertsen, L. M., Kalve, T., & Aalandslid, V. (2007). *Enslige mindreårige asylsøkere i barnevernet 2005*. Rapport nr. 41. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, S. A. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Andersson, M. (1994). *Det er ingen som kjenner meg: Unge enslige flyktninger i eksil*. IMER-rapport nr. 108. Bergen: Universitetet i Bergen, Senter for samfunnsforskning.
- Backe-Hansen, E. (2004). *God nok omsorg: Riktige beslutninger i barnevernet*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2010). *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssenter og kommuner*. (Rundskriv Q-06/2010). [Oslo]: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2011). *Arbeid med enslige mindreårige flyktninger: En håndbok for kommunene*. [Oslo]: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barnekonvensjonen. (1989). Konvensjonen om barns rettigheter.
- Barnevernloven. (1992). Lov om barneverntjenester.
- Barvik, G. (2013). *Bosetting: En kjerneoppgave for kommunene*. Paper lagt fram på Bosettingskonferansen 2013, Gardermoen, Abstract hentet fra http://www.imdi.no/Documents/Presentasjoner/2013/Bosettingskonferansen_IMDi.pdf.
- Bauman, Z. (2002). *Arbejde, forbrugerisme og de nye fattige*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bauman, Z. (2004). *Forspildte liv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bauman, Z. (2006). *Globaliseringen og dens menneskelige konsekvenser*. Oslo: Vidarforlagets Kulturbibliotek.
- Bengtson, M., & Ruud, A. K. (2012). Utviklingsstøttende omsorg i mottaksfasen. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger* (s. 183-198). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Beregningsutvalget. (2012). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2011*. Oslo: Beregningsutvalget.
- Berg, B. (2012). Fra et liv på vent til bosetting i kommunene. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger* (s. 199-218). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Bogen, H., & Nadim, M. (2009). *Et flerkulturelt ettervern?: Ungdom med innvandrerbakgrunn i barnevernets ettervern*. Fafo-rapport nr. 5. Oslo: Fafo.
- Bourdieu, P. (1996). *Symbolsk makt*. Oslo: Pax Forlag AS
- Broch, T. (2012). Ethiske og metodiske utfordringer i forskning rettet mot enslige flyktningbarn. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger* (s. 295-313). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Charmaz, K. (2006). *Counstructing Grounded Theory. A practical guide through Qualitative Analysis*. London: Sage.
- Christoffersen, S. A. (2011). Profesjoner og profesjonsetikk: Hva er det? I S. A. Christoffersen (Red.), *Profesjonsetikk: Om etiske perspektiver i arbeid med menneske*, (s. 18-43). Oslo: Universitetsforlaget.

- Damsgaard, H. L. (2010). *Den profesjonelle sosialarbeider*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Danielsen, A., & Nordli-Hansen, M. (1999). Makt i Pierre Bourdieus sosiologi. I F. Engelstad (Red.), *Om makt, teori og kritikk* (s. 43-78). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora. (2005). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteer. Hentet fra: [http://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20samfunnsvitenskap,%20humaniora,%20juss%20og%20teologi%20\(2006\).pdf](http://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20samfunnsvitenskap,%20humaniora,%20juss%20og%20teologi%20(2006).pdf).
- Djupvik, A. R., & Eikås, M. (2010). *Organisert velferd*. Oslo: Det norske samlaget.
- Dokka, M. (2014, 14.02): Advarer mot bosetting, *Troms folkeblad*, s. 12.
- ECON. (2007). *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige flyktninger i kommunene*. ECON-rapport nr. 32. Oslo: ECON.
- Eide, K. (2000). *Barn i bevegelse: Om oppvekst og levekår for enslige mindreårige flyktninger*. Porsgrunn: Høgskolen i Telemark.
- Eide, K. (2005). *Tvetydige barn: om barnemigranter i et historisk komparativt perspektiv*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Eide, K. (2009). Omsorg, integrasjon og grenser: Hvordan forstå flyktningbarns historiske posisjoner i det norske samfunnet. I K. Eide, N. A. Qureshi, M. Rugkåsa & H. Vike (Red.), *Over profesjonelle barrierer: Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge* (s. 80-100). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Eide, K., & Broch, T (2010). *Enslige mindreårige flyktninger: Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Regionsenter for barn og unges psykiske helse.
- Eide, K. (2012a). Omsorg utvikling og alderens betydning. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger* (s. 61-78). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Eide, K. (2012b). Hvem er de enslige mindreårige flyktningene? I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger* (s. 15-30). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Eide, K., & Damsgaard, H. L. (2012). Utfordringer i velferdsstatens yrker. *Fontene forskning*, nr.1, 69-81.
- Engebrigtsen, C. (2012). Omsorg og barn utenfor barndommen. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger* (s. 157-180). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Flatebø, R. (1990). *Norske kommuners møte med enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere*. Oslo: Kommunaldepartementet.
- FNs Barnekomité. (2010). *Vurdering av rapportene som partene har lagt fram i henhold til konvensjonens artikkel 44. Avsluttende merknader, Norge 29. januar 2010*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/2354993/BK4-eksaminasjonen%20-%20Avsluttende%20merknader%208%204%2010.pdf>.
- Frønes, I. (2011). *Moderne barndom*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books.
- Grimen, H. (2004). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gundersen, M. (2013). *Bosettingsmodellen i Norge bidrar til god integrering*. Paper lagt fram på Bosettingskonferansen 2013, Gardermoen, Abstract hentet fra http://www.imdi.no/Documents/Presentasjoner/2013/Bosettingskonferansen_KS.pdf.
- Habermas, J. (1999). *Kommunikativ handling, moral og rett*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Habermas, J. (2005). *Demokrati og rettsstat*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Haugen, J. H., & Dyrhaug, T. (2014). *Enslige mindreårige flyktninger i barnevernet 2011*. Rapport nr. 7. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

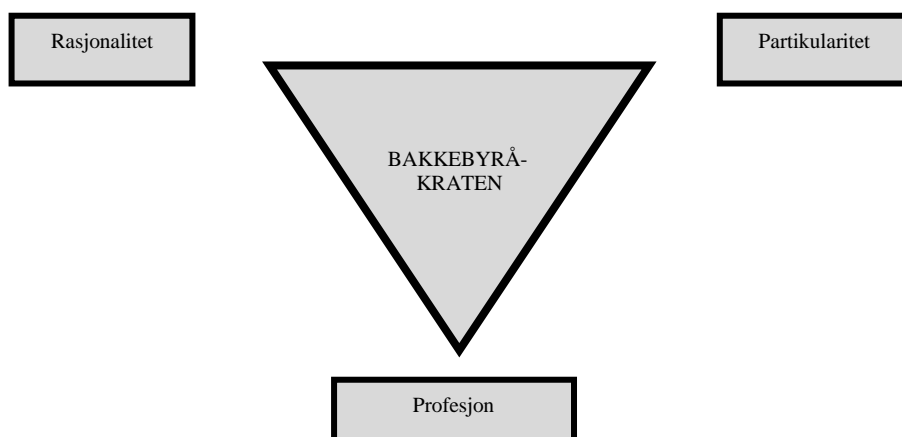
- Haugli, T. (2010). Rettssikkerhet for barn og unge i sårbare situasjoner. I E. Befring, I. Frønes & M-A. Sørli (Red.), *Sårbare unge: Nye perspektiver og tilnærming*, (s. 46-57). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Helgesen, G-M., & Eide, H. (2013, 13.11). *Forslag om å redusere refusjonen av kommunenes utgifter til enslige mindreårige*. Oslo: Kommunesektorens organisasjon. Hentet fra http://www.ks.no/PageFiles/53963/Mindre%c3%a5rige_2014.pdf?epslanguage=no.
- Hjelde, K. H., & Stenerud, E. (1999). *Kultur, slekt og mestring: en evaluering av arbeidet med enslige mindreårige flyktninger i Oslo*. Oslo: Forsknings- og utviklingsavdelingen, Barne- og familieetaten, Oslo kommune.
- Hofman, S. (2010). Hensyn til kultur – til barnets beste?: En analyse av 17 barnevernsaker om omsorgsovertakelse og plassering av minoritetsbarn. *Kvinnerettslig skriftserie*, nr. 84. Oslo: Universitet i Oslo.
- Honneth, A. (2008). *Kampen om anerkjennelse*. Oslo: Pax Forlag AS
- Horne, S., Helgesen, G. M., & Sanner, J. T. (2013). *Flere flyktningbarn trenger et hjem*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/Bosettingsbrev.pdf>.
- Horne, S., & Greni, H. (2014). *Stortinget – møte onsdag den 5. februar 2014 kl 10*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140205/ordinarsporretime/7/#a1>.
- Høstmælingen, N. (2003). *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johansen, P. A. (2013, 29.04). Flere kommuner sier nei til flere flyktninger, *Aftenposten Morgen*, s. 4-5.
- Jørgensen, H., & Weele van der, J. (2009). Vold i storfamiliekontekst: Erfaringer fra alternativ til vold. I K. Eide, N. A. Qureshi, M. Rugkåsa & H. Vike (Red.), *Over profesjonelle barrierer: Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge* (s. 59-79). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Kohli, R. (2007). *Social work with unaccompanied asylum seeking children*. New York: Palegrave Macmillan.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- Lauritsen, K., & Berg, B. (2002). *Enslige flyktninger – kollektive utfordringer: Kommunenes arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse.
- Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A. C. E., & Wærdahl, R. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation
- Luhmann, N.(1999). *Tillid: En mekanisme til reduktion af sicial kompleksitet*. København: Hans Reitzel Forlag.
- Myhrer, H. R., & Stenerud, E (2011). Enslige mindreårige flyktninger i kommunene: Faglige perspektiver på bosettingsarbeidet. *Norges Barnevern*, nr. 2, 82-92. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neumann, C.B., & Neumann, I.B. (2012). *Forskeren i forskningsprosessen: Metodebok om situering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Nortvedt, P. (2004). Profesjonell omsorg: Dyd eller ferdighet? I K. W. Ruyter & A. J. Vetlesen (Red.), *Omsorgens tvetydighet: Egenart, historie og praksis* (s. 41-65). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NOU 2000:12 (2000). *Barnevernet i Norge: Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2011:20 (2011). *Ungdom, makt og medvirkning*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Nygren, P. (2011). Barneomsorg som fellebegrep i tverrfaglig psykososialt arbeid med

- barn og unge. I S. Strand (Red.), *Samhandling som omsorg: Tverrfaglig psykososialt arbeid med barn og unge* (s. 62-81). Oslo: Kommuneforlaget.
- Ofstad, K., & Skar, R. (2009). *Barnevernloven med kommentar*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Oppedal, B., Seglem, K. B., & Jensen, J. (2009). *Avhengig og selvstendig: Enslige mindreåriges stemmer i tall og tale*. Rapport nr. 11. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Ot.prp. nr. 64 (2004-2005). (2005). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) m.v.: Tiltråding fra Barne- og familiedepartementet av 18. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag: (Regjeringen Bondevik II)*. [Oslo]: Barne- og familiedepartementet.
- Paulsen, M. (2014). Salangen: Barneflyktingene ble tapsprosjekt. *Fontene*, nr.4, 6-11.
- Paulsen, V., Thorshaug, K., & Berg, B. (2010). *Det hadde vært fint å få være med å velge: Brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Politisk plattform. (2013). *Politisk plattform for en regjering inngått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen: Solberg-regjeringen.
- Prop. 1 S (2013-2014). (2013). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2014*. [Oslo]: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Qureshi, N. A. (2009). Kultursensitivitet i profesjonell yrkesutøvelse. I K. Eide, N. A. Qureshi, M. Rugkåsa & H. Vike (Red.), *Over profesjonelle barrierer: Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge* (s. 206-230). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Rettighetsforskriften. (2011). Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon. Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-15-1103?q=rettighetsforskriften>.
- Ruyter, K. W. (2004). Omsorg i praksis: Ideer og problemer i fortid og nåtid. I K. W. Ruyter & A. J. Vetlesen (Red.), *Omsorgens tvetydighet: Egenart, historie og praksis* (s. 66-89). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ruyter, K. W., & Vetlesen, A. J. (2004). Innledning. I K. W. Ruyter & A. J. Vetlesen (Red.), *Omsorgens tvetydighet: Egenart, historie og praksis* (s. 15-24). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sagerup, T. J. (2009). *Insha' Allah*. Sandnes: Bokforlaget Publica.
- Seip, A. L. (2010). Omsorgsansvar og samfunn. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, (1) 135-150. Hentet fra <http://www.idunn.no.ezproxy.hit.no/ts/tfs/2010/01/art03?highlight=#highlight>.
- Sjøberg, S. (2009). Forskning: Fusk eller Fakta? *Naturfag*, (1), 38-41. Hentet fra http://folk.uio.no/sveinsj/ForskFusk_sjoberg_NATURFAG_109.pdf.
- Solnes, K. (2013, 21.12). Kan miste fem mill: Salangen risikerer flyktingesnell, *Fremover*, s. 12-13.
- St. meld nr. 17 2000-2001 (2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. [Oslo]: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. meld nr. 40 2001-2002 (2002). *Om barne- og ungdomsvernet*. [Oslo]: Barne- og familiedepartementet.
- Stang, E. G. (2012a). *Flyktningbarn og menneskerettigheter*. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger* (s. 81-101). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Stang, E. G. (2012b). Den rettslige reguleringen av omsorgssituasjonen. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger* (s. 144-156). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Svendsen, S., Thorshaug, K., & Berg, B. (2010). *Boløsninger for enslige mindreårige flyktninger: Erfaringer fra to bykommuner*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thorshaug, K., Paulsen, V., Røe, M., & Berg, B. (2013). *Mot en ny bosettingsmodell?: Direkteplassering av enslige mindrearige*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Tronto, J. C. (2010). Creating caring institusjons: Politics, plurality and purpose. *Ethics and social welfare*, 4(2), 158-171. Hentet fra <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17496535.2010.484259>.
- Utlendingsdirektoratet. (2013). *Enslige mindrearige flyktninger*. Hentet fra <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Enslige-mindrearige-asylsokere/>.
- Utlendingsdirektoratet. (2014a). *Asylsøknader enslige mindrearige asylsøknader etter statsborgerskap og år [2013]*. Hentet fra <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-enslige-mindrearige-asylsokere-2013/>.
- Utlendingsdirektoratet. (2014b). *Asylvedtak etter statsborgerskap og utfall for enslig mindrearig asylsøker [2013]*. Hentet fra <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-for-enslig-mindrearig-asylsoker-2013/>.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser: Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.
- Vike, H., Bakken, R., Brinchmann, A., Haukelien, H., & Kroken, R. (2002). *Maktens samvittighet: Om politikk, styring og dilemmaer i Velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Wade, J., Mitchell, F., & Baylis, G. (2005). *Unaccompanied asylum seeking children: The response of social work service*. London: BAAF Adoption & Fostering.
- Wade, J., Sirriyeh, A., Kohli, R., & Simmonds J. (2012). *Fostering unaccompanied asylum-seeking young people: Creating a family life across a world of difference*. London: BAAF Adoption & Fostering.
- Watters, C. (2012). Enslige flyktningbarn: En teoretisk og internasjonal oversikt. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindrearige flyktninger* (s. 48-60). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Wormnæs, O. (1996). *Vitenskap: enhet og mangfold*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Wærness, K. (1999). Omsorg, omsorgsarbeid og omsorgsrasjonalitet: Refleksjoner over en sosialpolitisk diskurs. I K. Thorsen, & K. Wærness (Red.), *Blir omsorgen borte?: Eldreomsorgens hverdag i den senmoderne velferdsstaten* (s. 46-62). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Wærness, K. (2004). Omsorgsetikk, omsorgsrasjonalitet og forskningens ansvar. I K. W. Ruyter & A. J. Vetlesen (Red.), *Omsorgens tvetydighet: Egenart, historie og praksis* (s. 262-281). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Yin, R. (2009). *Case study research: Design and Methods*. London: Sage Productions, Inc.
- Yin, R. (2012). *Applications of Case study research*. London: Sage Productions, Inc.
- Øyen, C. (2010). *Underveis: en studie av enslige mindrearige asylsøkere*. Fafo-rapport nr. 20. Oslo: Fafo.
- Øyen, C. (2012). *Epilog*. I K. Eide (Red.), *Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindrearige flyktninger* (s. 314-324). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Tabeller og figurer

Figur 1:1 Bakkebyråkratens krysspress



Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjon og samtykke

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet:

”Omsorg, forventning og innsats. Bosetting av enslige mindreårige flyktninger”

Informasjon og samtykke fra ansatte/barnevern

Bakgrunn og hensikt

Dette er et spørsmål til deg/dere om å delta i et forskningsprosjekt om hvilke erfaringer du/dere har med bosetting og omsorgsplassering av enslige mindreårige flyktninger. Hensikten med denne studien er å få kunnskap om hvilke erfaringer enslige mindreårige flyktninger, deres omsorgspersoner og ansatte/det kommunale barnevernet har når det gjelder omsorgsplasseringer for denne gruppen barn og unge. Det blir i prosjektet lagt vekt på å vurdere ulike faktorer som har betydning for omsorgssituasjonen, og gjennom slik kunnskap kunne gi veiledende kunnskap og føringer til beslutningstakere og praksisfelt om omsorgstiltak for enslige mindreårige flyktninger. I prosjektet skal både omsorgspersoner, enslige mindreårige og ansatte i kommunen/barnevernsarbeidere intervjues.

Hva innebærer studien?

Det dere sier ja til er å delta i et intervju/gruppeintervju om erfaringer i dette arbeidet. Det er mulig å ta direkte kontakt med prosjektleder dersom dere har noen spørsmål både før dere bestemmer dere om deltakelse eller underveis i prosjektet.

Mulige fordeler og ulemper

Fordelen med denne studien er at de som bestemmer og arbeider med enslige mindreårige flyktninger får mer kunnskap om deres oppvekst i Norge. Det legges stor vekt på at intervjuene ikke skal føles som en belastning for den/de som intervjues.

Hva skjer med informasjonen dere gir?

Informasjonen som registreres om dere skal kun brukes slik som beskrevet i hensikten med studien. Alle opplysningene vil bli behandlet uten navn eller andre direkte gjenkjennerende opplysninger. Informasjonen fra intervjuene vil bli oppbevart slik at navn/arbeidssted erstattes av løpenummer som oppbevares adskilt fra datamaterialet. Når datainnsamlingen er ferdig blir eventuelle lydopptak og navneliste slettet, og øvrige opplysninger blir anonymisert slik at det ikke vil være mulig å identifisere hvem som har vært med i studien.

De innsamlede data oppbevares ved Høgskolen i Telemark, Fakultet for helse- og sosialfag, og det er kun forskere ved denne institusjonen som har tilgang til informasjonen fra intervjuene. Andre ansatte i kommunen skal ikke ha tilgang til intervjuene. Det skal ikke innhentes direkte personidentifiserbare data fra intervjuet.

Intervjuene er underlagt strenge etiske retningslinjer med blant annet taushetsplikt for intervjuer og eventuell tolk. Studien skal forelegges NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste) for godkjenning før igangsettelse.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien. Dere kan når som helst, og uten å oppgi noen grunn, trekke samtykket til å delta i studien. Dersom dere senere ønsker å trekke dere eller har spørsmål til studien, kan dere kontakte prosjektleder som er:

Ketil Eide
Høgskolen i Telemark
Fakultet for helse- og sosialfag
Kjølnes Ring
Postboks 203
3901 Porsgrunn
Mobiltlf. 900 45 138
E-post: Ketil.Eide@hit.no

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om prosjektet ”Omsorg, forventning og innsats”, og samtykker i å delta i prosjektet:

Ansattes navn _____

Signatur _____

Dato _____

Kontaktinformasjon:

Tlf:

Epost:

Vedlegg 2: Intervjuguide

Ketil Eide
Høgskolen i Telemark
2012
Omsorg, forventning og innsats

Intervju av barnevernsarbeidere/fagansatte ved bo- og omsorgstilbud for enslige unge flyktninger (ikke fosterhjem)

1. Introduksjon:

Hvem er jeg/vi?

Formål med intervjuet.

Anonymitet-taushetsplikt-omtale av 3. person

Opptak av intervju - rettigheter

NB! Spørsmålene må tilpasses de aktuelle bo- og omsorgsplasseringene som finnes i den aktuelle kommunen. Denne intervjuguiden tar mest utgangspunkt i bofellesskaper for de mindreårige (som er den mest vanlige) men det kan også være hybel med eller uten tilsyn, og andre boformer.

2. Åpent tema:

Hvordan er arbeidet organisert i deres kommune?

Hvordan er forholdet mellom bofellesskapene og barnevernet? Formelle og uformelle kontakter.

Hvordan er det å arbeide med denne gruppen unge?

Har du erfaring fra arbeid med ungdom som du kan sammenligne dette med – hva er i så fall fellestrekk og forskjeller?

Beskriv en vanlig dag - dagsrytme

3. De enslige mindreårige i botilbudet:

Hva kjennetegner sammensetningen av beboerne?

Alder? Kjønn? Landbakgrunn? Skolebakgrunn? Generell helsesituasjon?

Hva betyr sammensetningen for arbeidsinnsatsen din og personalet som helhet?

Tidsperspektiv – hvor lenge blir de boende i botilbudet? Hva betyr dette for arbeidet ditt? (Evt. er det muligheter for ettervern?)

Hvordan er det tilrettelagt for samvær og fellesskap mellom beboerne i det daglige?

Hvordan vil du beskrive forholdet mellom beboere og personalet? Hvilke temaer tar de opp med dere? Hvor åpne er barna om sin livssituasjon?

Hva slags regler finnes på huset, hvordan bestemmes de?

De unges medbestemmelse og medvirkning – hvordan foregår dette? På hvilke felt?

Hva mener du er viktig for å kunne utvikle gode relasjoner til den enkelte beboer og til beboerne som et fellesskap?

4. Mer om oppgaver

Beskriv oppgavene som ligger i stillingen/stillingene:

Individuell oppfølging av beboer

Utvikle fellesskap mellom beboerne

Praktiske oppgaver

Opplæring/formidling

Samarbeidsrelasjoner utenfor botilbudet

Administrative oppgaver

Hvordan samarbeider personalet om oppgavene?

Har du refleksjoner på hva kjønn betyr for arbeidsoppgaver og arbeidsfordeling?

Hvordan oppstår konflikter - hva gjør dere da?

Hva mener du at dere er best på når det gjelder innsatsen i det daglige?

Hva er det som gjør dette til et godt botilbud – og hva skaper vanskeligheter?

Hva er de største utfordringene i arbeidet?

(f.eks. tillit og kontakt med den enkelte, relasjoner mellom beboere, utvikle og vedlikeholde sosialt nettverk, få et tilpasset skoletilbud og opplæring, beboernes motivasjon/ensomhet)

Hva er flaskehalsen for å få til et godt botilbud for de unge?

(f.eks. ressurser, interne forhold på huset, tilbud og kontakten med lokalsamfunnet)

5. Kompetanse

Hvilken profesjonsbakgrunn har dere som arbeider ved botilbudet?

Hva mener du er viktig erfaring eller bakgrunn for å arbeide med unge flyktninger?

Får dere veiledning og har dere fått opplæring på tema som flyktninger, flerkulturell forståelse?

Hvilken betydning tenker du det er for arbeidet ditt at beboerne har flyktningbakgrunn (på huset og tilpasning til lokalsamfunnet)

6. Kommunens vurdering av den enkeltes behov og tilbud om egnet botiltak (§ 3.4):

Hvilke føringer legger kommunestyrevedtaket?

Hvordan foregår prosessen fra forespørsel om bosetting og fram til barnet/ungdommen er bosatt?

Hva skal et omsorgstilbud for enslige mindreårige inneholde?

Hvilke tiltak benytter dere? Hvor mange ungdommer har dere?

Hvilken erfaring har dere knyttet til de ulike tiltakene?

Er det mulig å si noe om kriterier for de ulike tiltakene?

Hvordan tas det hensyn til ungdommens egne synspunkter om botiltak? (BK 12)

Hva er deres oppfatning av individuell oppfølging knyttet til enslige mindreårige?

Er det andre forhold som er med på å påvirke vurdering av botiltak? I så fall hvilke?

Refusjonsordningen? Hvilken betydning har den?

Hva betyr målsettingen om rask bosetting for arbeidet dere?

7. Forholdet mellom Bufetat og Imdi:

Hvordan foregår samarbeidet mellom Bufetat og Imdi i forhold til bosetting?

Kan dere komme med en bestilling på hvilke ungdommer dere ønsker?

Tas det hensyn til lokale forutsetninger?