

Trenger vi en feriepolitikk for utsatt ungdom?

Kommunale saksbehandleres
håndtering og vurdering av feriestøtte

*Jan-Erik Hallandvik
Sigrid Hødnebo
Carl Christian Bachke*

Artikkelen setter søkelyset på kommuners håndtering av tilbud om støtte til ferie for utsatte barn og unge, med vekt på unge. Utgangspunktet er en evaluering av ferietiltak i regi av Aust-Agder Røde Kors. Innledningsvis gjennomgås historiske og sosialpolitiske trekk som belyser rammen for dagens politikk. Det empiriske grunnlaget er intervjuer med saksbehandlere i alle fylkets kommuner. Temaene som tas opp her, er kommunal prioritering av feriestøtte, valg av operatører for ferietiltak, vurdering av støttebehov og bruk av kriterier ved utvelgelse av deltakere til ferietiltak. Det konkluderes med at politikkkutforming på dette området i stor grad skjer nedenfra, men i varierende og begrenset omfang. Den styres i liten grad ovenfra gjennom nasjonale føringer. Imidlertid argumenteres det for at ferietiltak for barn og unge må vurderes som et viktig sosialpolitisk tiltak, og at det derfor trengs en forskningsmessig styrking og en tydeligere politikkkutforming på dette området.

Gjennom offentlig politikk og forskning retter man søkelyset mot ulike deler av ungdoms liv. Det gjelder skole, arbeid, boforhold og den daglige eller ukentlige fritiden. Den delen av fritiden som kan betegnes som ferie, faller imidlertid oftest utenfor, til tross for at den kan utgjøre mer enn en femtedel av året for ungdommen. I dette ligger et lite paradoks. Folk flest bruker mer tid og ressurser på ferie i dag enn noen gang

tidligere. Samtidig er det mange som sjelden eller aldri kommer på ferietur. En del av ungdommene som ikke har ferie, kan beskrives som utsatte for psykososiale problemer. Mange av dem kommer fra familier med dårlig økonomi. Likevel er feriestøtte som et sosialpolitisk virkemiddel så godt som borte fra den politiske dagsorden og i liten grad tatt opp som et forskningstema.

I denne artikkelen rettes søkelys mot det offentliges ansvar for å avhjelpe at mange unge sjeldent eller aldri kommer på ferietur. Et hovedspørsmål er om det er behov for en feriepolitikk som retter seg mot særlig utsatte barn og unge. Gjennom en intervjuundersøkelse blant kommunale saksbehandlere diskuteres *hvordan kommunene på lokalt plan håndterer og vurderer feriestøtte for utsatte barn og ungdom*. Her reises spørsmålene: Hvilke lokale prioriteringer er knyttet til feriestøtte? Hvordan velger kommunene mellom ulike ferieoperatører? Hvilke kriterier legger saksbehandlere til grunn for å plukke ut dem som får feriestøtte? Et bakteppe for diskusjonen er hvordan nasjonale føringer påvirker valg og prioriteringer på kommunalt nivå. Det vil derfor innledningsvis gis en kort gjennomgang av ferie som begrep og fenomen, hvordan ferietilbudene har utviklet seg historisk, og hvilke nasjonale rammer som finnes angående feriestøtte.

Ferie og fattigdom

En ferietur er ifølge Statistisk sentralbyrå (2008) en tur med opphold utenfor helårsboligen med ferieformål av minimum fire overnattingers varighet. Turer av dette og lignende slag var lenge et elitefenomen. De var knyttet til borgerstandens fremvekst, og starten tilbakeføres gjerne til England på 1700-tallet (Enzensberger 1996). Tidlig på 1800-tallet ser en kimer til turisme i Norge. I nasjonalromantikkens ånd oppdaget både utlendinger og norske byfolk naturen og landsbygdkulturen. Her kunne man få helsebringende frisk luft, mosjon og opplevelser (Hallandvik 1983). Vanlige arbeidstakere har imidlertid til langt opp mot vår tid hatt begrensede muligheter til reising, både på grunn av dårlig økonomi og liten sammenhengende fritid. I Norge var det normale i 1945 to ukers ferie og 48 timers arbeidsuke, mot i dag fem ukers ferie og 37,5 timers arbeidsuke (Skoglund 2007). På grunn av den lange skoleferien kunne nok isolert sett mange ungdommer ha nok tid, men familieøkonomien gav likevel ikke rom for reiser i noe særlig grad. I løpet av de siste desennier har imidlertid utviklingen med hensyn til lønn og fritid gitt flere familier anledning til å reise, og ferie er i dag et massefenomen. I 2007 var 2,7 millioner nordmenn mellom 16 og 79 år på turer med minst fire over-

nattinger (SSB 2008). Mange var på flere turer, og utenlandsturer utgjorde en vesentlig andel. Imidlertid er det også mange som ikke kommer på ferie. I gruppen mellom 16 og 24 år gjaldt det i 2005 over 25 prosent. For en del skyldtes dette dårlig økonomi, og for noen grupper er dette av avgjørende betydning. Mens 11 prosent av befolkningen i 2004 sa at de ikke hadde råd til å reise bort en uke, sa 26 prosent av enslige forsørgere det samme (Epland og Kirkeberg 2006). Særlig i den siste gruppen må mange vurderes som *fat-tige*. Det er i slike familier en finner den mest aktuelle målgruppen for feriestøtte.

Slik støtte har eldre røtter og er over tid begrunnet på ulike måter. Ofte har argumentene vært knyttet til fattigdom. Men synet på hva ferie i den sammenhengen har kunnet bidra med, har endret seg. Fra begynnelsen ble ferietiltak sett på som en kurativ behandling der «medisinen» var det sunne livet på landet. I mellomkrigstiden kom ideer om helseforebygging sterkere inn. Deltakerne ble tilbudt god og næringsrik mat sammen med aktiviteter som fotball, svømming osv. Til langt ut i 1960-årene var det et uttrykt mål at deltakerne skulle «fetes opp». Utvelgelse av deltakere ble foretatt ut fra helsemessige kriterier, med vekt både på helsens fysiske, mentale eller sosiale sider. Utover i 1970- og 1980-årene ble det klart at «oppfeting» ikke hadde noen misjon lenger. I stedet ble det økt oppmerksomhet på sosiale problemer og sosialpedagogiske tiltak for å møte disse (Loraas og Ruder 2000). Men selv om vi kan peke på slike grove trender, har vi strengt tatt lite kunnskap både om begrunnelser og følger av organisert ferie og mangel på dette, fordi det i Norge er forsket lite på temaet. Slik sett står manglende sosialpolitisk «ferieforskning» i en viss kontrast til den mer omfattende forskningen de siste årene knyttet til fattigdom og løpende fritidsaktiviteter (Backe-Hansen 2004; Sandbæk (red.) 2008). Denne forskningen viser til en sammenheng mellom fattigdom og deltakelse i organisert, daglig fritid gjennom året. Særlig fattig innvandrerungdom deltar lite i slike fritidsaktiviteter (Kristofersen 2008). Men vi vet mindre om slike sammenhenger mellom fattigdom og organisert ferie.

Den mer generelle fattigdomsforskningen har imidlertid rettet søkelyset mot sosiale følger av å ha dårlig råd og kan i den sammenhengen trolig gi økt forståelse også for betydningen av ferie. Det skal her pekes på to utbredte teorier. Den ene er at barn og ungdom fra lavinntektsfamilier i større grad enn andre utsettes for *sosial eksklusjon* fordi foreldrene ikke har råd, eller føler de ikke har råd, til å la barna delta på fritidsaktiviteter (Fløtten 2005; Thorød 2008). Ungdom som er tilsidesatt, ekskludert eller marginalisert, kan vende seg bort fra samfunnet og dets verdier og bli destruktive. Slik kan de ødelegge både for seg selv og for samfunnet. Forskning tyder på

at slik ekskludering rammer innvandrerbarn i større grad enn etnisk norske barn (Fløtten 2008). Den andre og beslektede teorien går på at fattigdom er knyttet til den *sosiale kapitalen* den enkelte har. Denne omfatter sosiale ressurser som er tilgjengelige for den enkelte gjennom deltakelse i nettverk (Rothstein 2003; Backe-Hansen 2004; Bø 2007). Både sosial eksklusjon og manglende sosial kapital kan altså være en følge av fattigdom. Organisert ferie kan i et slikt perspektiv oppfattes som ett (av flere) virkemidler for å minske uheldige følger av fattigdom ved å gi mulighet for å utvikle sosial kompetanse og utvikle nye vennskap. Ved å skape tillitsfulle relasjoner kan kvaliteten, tettheten og styrken til det samlede nettverket påvirkes. Det er også sannsynlig med en virkning den andre veien: Styrking av nettverk gjennom mestring av ferie kan bidra til at ungdom kommer ut av fattigdommens spiral ved at det skapes en sosial kompetanse og kapital som kan være en ressurs på andre områder i livet. Vi skal i artikkelen ikke teste slike sammenhenger som hypoteser, men se om informantenes holdninger og vurderinger kan knyttes opp mot tanker disse teoriene representerer.

Ferietur som politikk

Støtte til ferietur kan i prinsippet gis på to måter. For det første kan det gis ved generelle tiltak, som økonomisk politikk og arbeidsmarkedspolitikk. Slik kan det skapes økonomiske og tidsmessige forutsetninger for ferie for folk flest. For det andre kan det gis ved spesifikke tiltak i kommunene gjennom direkte støtte og organisering. Det er dette siste vi ser nærmere på her. Den lange historien plasserer slik støtte som et av våre tidligste sosialpolitiske tiltak. Veldedige organisasjoner og humanistisk innstilte velgjørere tok alt midt på 1800-tallet initiativ til organisert ferie for utsatte barn og ungdom. Rundt 1900 og utover overtok kommunene i stor grad ansvaret. Tidlig ble tiltakene organisert etter to hovedmodeller. Den «danske» innebar at bønder mottok sykelige barn og unge fra byene. For eksempel tok Oslo Arbeidersamfunn i 1881 et initiativ i den retning (Justad 1976). Den «sveitsiske» modellen innebar etablering av institusjoner spesielt beregnet på ferieopphold. Således ble det i 1891 opprettet de to første av en rekke «feriekolonier». Den største av disse er Hudøy i nærheten av Tønsberg (Loraas og Ruder 2000). Slike ferietiltak har senere vært tilbudt mange steder, i første rekke i Oslo og de større bykommunene. I mellomkrigstiden og de første desennier etter krigen synes kommunale ferietiltak å ha hatt en høykonjunktur. Ferietilbudene til Røde Kors i midten av 1990-årene representerte imidlertid et svar på «gjenopppdagelsen» av fattigdomsproblemene. Tilbudene

har trolig i stor grad nådd hovedmålgruppen: de fattige (Skaanes 2003). Tilbudene har bidratt til at fattigdomsbekjempelse i dag også koples til ferie (Bachke, Hallandvik, og Hødnebo 2007). Røde Kors har for øvrig satset en del på nyere former for ferieopplegg, som «gruppereisemodellen», inspirert blant annet av dagens charterturisme.

Feriestøtte har i alle år i hovedsak vært et kommunalt anliggende. Kommunenes myndighet er delegert fra Stortinget og vil i prinsippet være bestemt av en nasjonal politikk. En slik politikk kan i noen tilfeller være omfattende og gjennomtenkt, og den gjenfinnes i et samlet policydokument (Kjellberg og Reitan 1995). Når det gjelder ferietiltak for barn og ungdom, er imidlertid ikke dette tilfelle. Men det finnes enkelte mål og virkemidler som viser til kommunenes handlingsmuligheter. Disse skal vi se nærmere på ved å ta utgangspunkt i en inndeling av offentlig politikk i tre kategorier: normativ/juridiske, økonomiske og verdimesige (Eckhoff 1983; Torgersen 1999).

Når det gjelder kommunenes juridiske *hjemmel* for å støtte ferietiltak, finner en denne i barnevernloven og sosialtjenesteloven. Barnevernloven § 4.4. gir kommunene hjemmel til å sette i gang ferietiltak som et «hjelpetiltak for barnet og familien», når forholdene i hjemmet ellers tilsier det. Kommunen kan «sette i verk tiltak som kan stimulere *barnets fritidsaktivitet*» (vår utheving). I sosialtjenesteloven nevnes det i § 4.2. en rekke tiltak som de sosiale tjenester skal omfatte, som praktisk bistand og opplæring, støttekontakt, avlastningstiltak og omsorgslønn. Feriestøtte er ikke direkte nevnt i noen av lovene, men en rimelig tolkning er at særlig barnevernloven gir en hjemmel for dette.

Kommunen kan også gi feriestøtte dersom det eksisterer *økonomiske* incitament i den retningen. I tilknytning til de såkalte «storbymidlene» ble det fra 2003 og utover gitt øremerkede tilskudd for å utjevne levekårene for barnefamilier og ungdom berørt av fattigdom. Muligheten til å nytte disse til ferie- og fritidsaktiviteter ble spesielt nevnt, uten at det ble utdypet (St.meld.nr. 30 (2001–2002)). Både i Handlingsplan mot fattigdom fra 2006 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) og i et oppfølgingsdokument fra 2008 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) er også fritid og ferie nevnt som et tildelingskriterium, uten at ferie har en sentral plass. Fra 2005 ble det også gitt midler knyttet til barnevernet i et mindre utvalg kommuner med høy barnefattigdom (Bekkemellem 2006; Barne- og familiedepartementet 2006). Disse midlene er også mulig å nytte til feriestøtte.

Endelig kan kommunene gi feriestøtte fordi det eksisterer en statlig *verdimessig* form for styring. Gjennom dialog, informasjon eller overtalelser kan sentrale myndigheter påvirke dem til å prioritere slik støtte. Dette kan

for eksempel skje gjennom veiledninger, rundskriv og lignende, men det er i nyere tid ikke utarbeidet slike spesielt angående feriestøtte.

Samlet sett er det derfor grunnlag for å si at feriestøtte ikke har vært høyt prioritert av myndighetene de siste årene. Likevel er det et viktig poeng at kommunene har *mulighet* til å gi feriestøtte. Imidlertid tyder forskningen på at de ikke har benyttet seg av muligheten i noen særlig grad. I en studie av Hansen med flere (2008) nevner ingen av de kommunale informantene ferieopplegg som et virkemiddel knyttet til følger av fattigdom. Kommunale saksbehandlere ser her ut til å ha verken et normativt eller kognitivt press når det gjelder å gi feriestøtte.

Ved svake nasjonale føringer innen et politikkområde må en generelt forvente at det lokalt er store variasjoner i implementeringen (Sannerstedt 1991; Offerdal 2000). For det første vil forhold i den enkelte kommune, som tradisjoner, rutiner og lignende, påvirke utformingen av politikken. For det andre vil, som Lipsky (1980) og andre har påpekt, skjønnets til de lokale saksbehandlerne eller «grasrotbyråkratene» kunne bestemme utformingen av politikken. I realiteten vil da summen av mange enkeltavgjørelser skape innholdet i den offentlige politikken. En slik forståelse av offentlig politikk impliserer en «nedenfra»-tilnærming (Offerdal 2000). Vi vil her være åpne for at en slik tilnærming også kan gi et viktig bidrag til å forstå den kommunale feriepolicen, eventuelt mangel på slik.

Et sentralt tema i dagens velferdsdebatt er om tiltak skal drives av private eller offentlige instanser. Også for feriestøtte gjelder dette valget. Private instanser kan være frivillige eller merkantile organisasjoner. I de siste tilfeller vil ferietiltaket kunne sies å være organisert som et «New Public Management»-konsept (Pollitt 1993; Christensen og Lægveid 1997). Historisk har imidlertid ordninger knyttet til den norske velferdsstaten startet opp lokalt, ofte av private veldedige organisasjoner, for så senere å bli overtatt av det offentlige (Seip 1949; Grønlie 1991). Hudøy feriekoloni startet for eksempel opp som et privat tiltak, i 1919 ble den overtatt av Oslo kommune, men ble igjen privatisert i begynnelsen i 1990-årene da Oslo Indremisjon overtok driften. Bruk av privat og offentlig operatør er generelt oppfattet som et viktig valg for «velferdskommunen» og er derfor tatt opp som et eget tema her. Vi må imidlertid huske på at selv om private ferieoperatører kan bli nyttet, er det likevel kommunene som normalt finansierer og prioriterer deltakerne.

Metodisk opplegg

Det empiriske utgangspunkt for artikkelen er en evaluering av ferietiltak som Aust-Agder Røde Kors har ansvar for (Bachke, Hallandvik og Hødnebo 2007). Det dreier seg om flere ulike tiltak: bondegårdsferie, opphold på ulike leirsteder og grupperreiser til utlandet. Målgruppen er småbarnsfamilier og eldre barn og ungdom som ikke har råd til ferie, eller av andre grunner trenger det. Ferietilbudene fra Røde Kors startet opp i Aust-Agder i 1996 og omfattet i 2006 sju ulike ferietiltak, tre innrettet mot barn og pårørende, fire mot ungdom. Til sammen ble det i tiden 2000–2006 registrert 693 deltakere på disse tilbudene, hvorav over halvparten (385) var ungdom. For øvrig er det ikke alltid er skarpt skille mellom tilbud til de ulike aldersgruppene. Deltakelse på ungdomsturene, som vektlegges i denne artikkelen, er avhengig av en egenandel som normalt dekkes av bostedskommunen.

Evalueringsdesignen for undersøkelsen var *prossessorientert* (Øvretveit 1996; Sverdrup 2002). Det ble utformet i samarbeid med oppdragsgiver, og den var *åpen* i den forstand at den ikke var knyttet til målsettinger om hvordan «vellykkethet» skulle vurderes.

Fordi utformingen av den lokale politikken har vært i søkelyset, består datagrunnlaget av intervjuer med kommunale saksbehandlere. Disse kommer fra de 15 kommunene i Aust-Agder. Det ble intervjuet 16 personer, hvorav to i den største kommunen, Arendal. Tolv personer arbeidet innenfor barneverntjenesten, de resterende fire i sosial-, helsesøster- og flyktningtjenesten. Med elleve personer ble det vinteren 2006–07 foretatt lengre dybdeintervjuer, og med fem personer ble det våren 2008 foretatt kortere telefonintervjuer. Informantene ble valgt ut fordi de var sentrale saksbehandlere for feriestøtte. Informasjon om deres rolle kom både via Røde Kors og via forespørsler til kommunene. En svakhet ved utvelgelsen er at det bare var én informant fra de fleste kommunene. Flere informanter kunne ha belyst andre forhold, men vi tror likevel at utvalget gir et representativt og dekkende bilde av temaet.

Fordi det er forsket lite på ferietiltak for utsatte barn og ungdom, var det naturlig å basere undersøkelsen på kvalitative data. Vi har vært mer opptatt av å få frem argumenter, verdier og holdninger enn tallmessige oversikter. Røde Kors-tiltakene var utgangspunkt for evalueringsrapporten, men i intervjuene ble også andre ferietiltak tatt opp. Selv om empirien er fra Aust-Agder, er det grunn til å tro at fremstillingen har relevans for resten av landet fordi de statlige rammene er de samme. Imidlertid kan behovet for feriestøtte og tilbud, form og omfang på ferietilbudene variere. Røde Kors i Aust-Agder har således hatt flere omfattende tilbud, med en ansatt som spesielt har tilrettelagt disse.

Kommunal håndtering av feriestøtte: Hva intervjuundersøkelsen viser

Det er store ulikheter

Gjennomgående viste informantene til at en stor gruppe barn og unge aldri får ferietilbud gjennom familien. Dårlig økonomi ble trukket frem som en hovedgrunn, men flere pekte også på voksnes manglende forståelse for feriens betydning og på deres og de unges evne til å organisere ferie. Alle informantene mente at i prinsippet burde *noe* feriestøtte gis til utsatte barn og ungdommer, men det var store variasjoner mellom kommunene med hensyn til faktisk satsing og vektlegging. Kommunene kan deles i tre grupper. Den første gruppen omfattet noen få kommuner som opererte på et veldig lavt aktivitetsnivå når det gjaldt støtte til ferietiltak. Den andre gruppen utgjorde flertallet og omfattet kommuner som tilfeldig, og i forholdsvis lite omfang, støttet slike tiltak. De fleste hadde ikke rutiner for dette. Den tredje gruppen omfattet tre kommuner der det ble gitt en del feriestøtte, der informantene vurderte det som viktig og feriebehovet stort, og disse kommunene hadde rutiner som medførte en regelmessig vurdering av mulige mottakere.

Hva fører til at feriestøtte blir prioritert?

I hvilken grad hadde nasjonal politikk betydning for feriestøtten? Mange av informantene viste ikke til spesifikke hjemler for feriestøtte. I den grad de gjorde det, pekte de særlig på barnevernloven, men også i noen grad på sosialtjenesteloven. Ingen reiste tvil om kommunens rett til å yte feriestøtte. Når det gjaldt incitament, hadde et par av kommunene fått «fattigdomsmidler» via «storbymidlene» og barnevernssatsingen.

Kommunene var i første rekke involvert i ferietiltak ved at de ytte økonomisk støtte til deltakerne. Men de lokale forskjellene i hvordan dette skjedde, var temmelig store. Dette gjaldt for det første prosesser knyttet til feriestøtte. I noen kommuner stod barnevernkontoret for all saksbehandling. I andre kunne instanser som flyktningtjenesten, helsesøstertjenesten, kulturkontoret og sosialkontoret være involvert og også stå for utvelgelsesprosessen. Flere av saksbehandlere sa at de ikke hadde informasjon om i hvilken grad andre instanser sponset turer. I slike tilfeller kan kommunene fremstå ikke som én aktør, men som to eller flere. Dette kan i så fall skape uklarhet både for potensielle brukere og andre.

Et par kommuner hadde en egen budsjettpost for ferietiltak under barnevernet. I andre ble midlene tatt fra mer generelle budsjettposter, også utenom barnevernsbudsjettet. Budsjettpraksisen er viktig. En egen budsjett-

post kan bidra til å synliggjøre behovet og til å prioritere ferietiltak. Andre mekanismer kan også påvirke dette. Således hadde enkelte kommuner rutiner for at feriebehovet regelmessig ble satt på dagsordenen. Noen ledere og saksbehandlere kan ved en slik ordning fungere som spesielle talsmenn for ferieordninger. I enkelte kommuner hadde ferietiltak blitt nedprioritert ved at budsjettposten som tidligere var for ferie- og fritidstiltak, var fjernet på grunn av dårlig økonomi. I én slik kommune var det på fem år ikke finansiert «ordinær» deltakelse på ferietiltak. Kommunen hadde imidlertid fått finansiert noen turer fra Røde Kors fordi faglig ansatte så at feriebehovet eksisterte.

Skyldes manglende prioritering av ferietiltak dårlig økonomi eller manglende vekt og prioritering? Enkelte informanter var tydelige på at den kommunale økonomien begrenset feriestøtten. Men flere sa at ferietiltak ikke representerte så store utgifter at økonomien i seg selv var et problem – i hvert fall ikke for aktuelle deltakere med størst behov.

Saksbehandlernes syn på *verdien* av ferietiltak synes i mange kommuner å være den avgjørende faktoren. Behov for ferie er ikke en objektiv størrelse, men i stor grad en skjønnsak som må vurderes opp mot andre behov og tiltak. Det kan også synes som om deres *kjennskap* til ferietilbud opptrådte som en selvstendig faktor for prioritering. Feriestøtte kan derfor i ikke liten grad føres tilbake til verdier og kunnskap hos saksbehandlergruppen. Det ble pekt på at kunnskap også har med gjennomstrømningshastigheten i kommunale stillinger. Når en ansatt slutter i jobben, kan oppmerksomheten rettet mot og arbeidet med ferietiltak forsvinne. I tråd med dette er ferietiltak ikke sjeldent tilbudsstyrt: Kommunen tar støttebehovet opp til behandling når de får et tilbud om organisert ferieopplegg.

Hvem er ferieoperatør for kommunene?

I intervjuene ble det pekt på at kommunene i løpet av et år får flere tilbud i posten fra andre frivillige organisasjoner enn Røde Kors, eksempelvis Blå Kors, Arbeidernes Edruskaps Forbund, Grønn omsorg, Norges Handikapforbund og Norges Blindforbund. Noen kommuner la slike tilbud i skuffen, andre benyttet seg av dem. En del kommuner benyttet seg også av lokale ferie- og helgetilbud, som en aktivitetsgård med villmarkscamp. Noen brukte også lignende private tilbud utenfor fylket. Valget av tilbyder ble bestemt ut fra flere forhold, ikke bare prisen. For eksempel ble det pekt på som et positivt trekk ved Røde Kors-tilbudene at flere av dem inkluderte samlinger før og etter selve ferien. Det var også noen kommuner som arrangerte ferietilbud

selv. I en av kommunene engasjerte man voksne ungdommer/studenter til å lage opplegg for utsatte skoleungdom. I andre kommuner organiserte man egne turer til Kongeparken ved Stavanger, Bø Sommarland i Telemark, Tusenfryd utenfor Oslo, og lignende. Slike tilbud blir likevel ikke fremhevet som konkurrenter til de private. Gjennomgående ble det sett på som positivt at det også kom tilbud «utenfra».

Valg av ekstern aktør kontra egenorganisering ser i begrenset grad ut til å reflektere en prinsipiell holdning til privat kontra offentlig drift. I større grad handler det om praktiske vurderinger. Flere kommuner kombinerte ulike tiltak. I enkelte kommuner var det også en samorganisering, for eksempel ved at ansatte i kommunen var med som ungdomsledere på Røde Kors-turene. Slik kunne det også gis et opplegg preget av kontinuitet og trygghet. Ved en slik involvering må en også anta at disse lederne i ettertid har fungert som gode ambassadører for kommunal feriestøtte.

Hvordan vurderes behovet for ferietiltak?

Alle informantene mente at det eksisterte et behov for ferietiltak, men vektla og begrunnet dette på forskjellig måte. Noen vektla det lite og så på det mest som et «luksusbehov» som hjelpeapparatet skulle bruke minst mulig ressurser på. Som én uttrykte det: «[...] jeg tror at folk flest oppfatter at det ... ikke er en offentlig oppgave». Andre argumenterte for at ferie er et «ekte» behov i dagens samfunn, og at den kan ha flere funksjoner knyttet til psykisk helse og mestring. Det å komme bort og få opplevelser sammen kan «styrke familiesamholdet». Ferie kan også være nødvendig for «å få nye krefter». For utslitte barnefamilier kan en ferie bidra til å «holde hodet over vannet». Utslittheten kan skyldes hard jobbing og/eller dårlig økonomi, men også andre vanskelige forhold innad i den enkelte familie. Noen ganger er det samspillet som ikke fungerer, og da kan det være bra med nye rammer. Av hensyn til barna er det i noen tilfeller et poeng å gi dem et tilbud *borte* fra familien.

Ferietiltak kan videre ha stor betydning for egenutvikling og sosial tilhørighet. Flere informanter pekte på at det finnes barn og unge som er «fattige på opplevelser». Ved å reise treffer man nye mennesker og kan etablere vennskap. Mange av informantene understreket at ferie har en meningsbærende og sosial betydning utover selve turen. Ungdom som tidlig på høsten ikke kan fortelle om ferieopplevelser, kan bli satt utenfor. En spennende ferie «kan gi status i ungdomsmiljøet» og vil for sårbar ungdom være viktig. Et tankekors er det at etter sommerferien kan det gis stiloppgaver som: «Fortell

om en ferieopplevelse». Organiserte ferieturer kan gi mulighet til å svare på oppgaven. En informant sa at kommunen prioriterte feriereiser fordi man fulgte «normalitetsprinsippet»: Organisert ferie gir en erfaringsbakgrunn for deltakerne som er tilsvarende den til andre barn.

Enkelte fremholdt at for innvandrergupper kan organiserte ferieopplegg ha en viktig *kulturell integrerende funksjon*. Innvandrere har generelt liten mulighet til å bli kjent med nordmenns ferie- og reisevaner, og slik kjennskap kan være en viktig forutsetning for integrering.

Hvilke kriterier og vurderinger nyttes ved utvelgelse av feriedeltakere?

Når kommunene sendte folk på organiserte og støttede feriereiser, hadde de ulike prosesser for å *velge ut deltakere*. I én kommune kom barnevernsarbeiderne sammen årlig og prioriterte årets feriekandidater. I en annen kommune, som sendte forholdsvis mange på ferie, var man opptatt av feriebehovet hele året. Slike systematiske og delvis omfattende prosesser var imidlertid unntaket. For de fleste kommuner skjedde tildelingen på adhocbasis. Et kriterium som gikk igjen, var foreldrenes *økonomiske* situasjon. Men utvelgelsen trengte ikke å være basert på rene økonomiske vurderinger. Det ble pekt på at noen foreldre ikke klarer å disponere penger på en fornuftig måte eller av andre grunner ikke prioriterer ferier for seg og sin familie.

Det ble, fra en av de mest aktive kommunene, understreket betydningen av at ferietiltakene samlet sett skulle styrke familien: «Man skulle ikke overta ungene deres». Derfor var prinsippet her å ansvarliggjøre familien mest mulig. Familien skulle involveres i prosessen, og det kunne også være riktig at den fikk et visst økonomisk ansvar ved for eksempel å dekke lompepengene. Ungdommene ble også oppfordret til å spare til ferien, noe som innebar en opplæring i pengedisponering. Slike tiltak er sosialpedagogisk lett å forstå, men det er vel også mulig at dersom egeninnsats vektlegges i stor grad, innebærer det nedprioritering av de mest utsatte ungdommene.

Lederne for Røde Kors-turene er frivillige, som i utgangspunktet ikke har faglig kompetanse til å takle deltakere med problematferd. Det ble imidlertid pekt på at ungdomsturene kan innebære en opphoping av problemer ut fra at « krake søker make ». På den måten utsettes deltakerne for uheldig innflytelse. Det ble derfor sagt at Røde Kors-opplegget ikke passer for alle, blant dem enkelte «med store problemer». Løsninger på slike forhold er ikke uten videre lette å finne. Som muligheter ble det både pekt på tilbud til et bredere utvalg av ungdom og tilbud hvor den enkelte i større grad ble

skjermet. Men begge alternativene byr på betydelige praktiske og organisatoriske utfordringer.

Noen deltakere ble sendt på ferie bare én gang – andre år etter år. For enkelte unge kunne organisert ferie være et fast innslag i sommerprogrammet for å sikre sosial tilknytning og forutsigbarhet. En ulempe med dette er at det gir andre mindre mulighet for å delta. Det ble også sagt at enkelte deltakere kunne oppleve organisert ferietur nært innpå andre som skremmende. I slike tilfeller kunne det være nødvendig med lang tids *motivasjonsarbeid*. Flere av informantene mente for øvrig at behovet for ferietilbud var atskillig større enn det som dagens feriestøtte skulle tilsi. En informant fra en kommune som allerede sendte flere, sa at det med letthet kunne plukkes ut dobbelt så mange med behov for feriestøtte. Et gjennomgående trekk var at det eksisterte få eller ingen skriftlige retningslinjer for feriestøtten. Tildelingen var i stor grad overlatt til de lokale fagmiljøenes eller den enkelte ansattes skjønn.

Får vi en feriepolitikk for barn og unge?

Den kommunale feriestøtten har lange tradisjoner, men som vi har sett, er den i dag viet lite oppmerksomhet både gjennom politikk og forskning. Innledningsvis reiste vi spørsmålet om det er nasjonal politikk eller lokale valg som styrer den lokale feriehåndteringen. Ferier for ungdom er ikke en lovfestet rett, og det finnes ingen samlet nasjonal policy på dette området. Som et sosialpolitisk virkemiddel hadde feriestøtte antakelig relativt sett en sterkere plass for noen tiår siden. I den grad vi nå kan snakke om en statlig feriepolitikk for utsatte barn og ungdom, er den knyttet til fattigdomssatsingen. Her er det «gulrøtter» i form av midler. Et par av kommunene som mest aktivt gav feriestøtte, hadde mottatt slike. På den måten kan vi si at fattigdomspolitikken «virker», men overfor få kommuner og i begrenset omfang. Informantene viste for øvrig til at det var lite eller ingenting med av statlige veiledninger og lignende styringstiltak som hadde eller kunne virke inn på deres vurderinger av feriestøtte. Det er i lys av slik mangel på sentral styring en må forstå de store variasjonene i satsingen på ferietiltak.

Samlet peker dette i retning av at feriestøtte som politikkområde i hovedsak er utformet lokalt og «nedenfra». I noen grad skjer dette ut fra variasjoner i behov. Dette ser vi ut fra en tendens til sterkest interesse for feriestøtte i de større kommunene, der trolig også fattigdomsutbredelsen er størst. Men tendensen var ikke entydig; én av bykommunene hadde uttrykkelig fjernet støtten. Begrunnelse var dårlig økonomi, men det er likevel ikke hold for å

si at kommunenes økonomi var avgjørende for deres satsing på ferier. Flere av informantene mente at feriestøtten økonomisk betydde lite for kommunen. Hovedinntrykket er at de *lokale* administrative og faglige forhold i stor grad forklarer forskjellene mellom kommunene med hensyn til behovsvurdering og prioritering. Generelt vil *rutinisert beslutningspraksis* og *budsjett-innpassing* kunne ha betydning ved at feriebehovet regelmessig settes på agendaen. I flere kommuner skapte imidlertid manglende rutiner og samordningspraksis uklarhet om feriestøtte. Praksis av denne typen etableres gjerne over tid og oppfattes etter hvert som naturlig eller selvfølgelig. Slik sett er kommunenes praksis i overensstemmelse med teorien om at institusjonaliserte regler og rutiner i en organisasjon kan forklare atferd (Selznick 1957; Scott 1995; Christensen og Læg Reid 2001). For enkelte kommuner kan en snakke om stor grad av stivhengighet (Krasner 1984) ved at normer om feriestøtte har lokale røtter tilbake i tid.

Vi reiste innledningsvis også spørsmålet om kommunenes valg av ferieoperatør i lys av den politiske og faglige debatten fra de senere år om velferdstiltak skal organiseres offentlig eller privat (Rønning 2004; Støkken 2003). Informantene problematiserte imidlertid dette valget i liten grad. En grunn kan være at de fleste eksterne ferietilbud var knyttet til *veldedige* organisasjoner. De var således ikke uttrykk for «New Public Management»-tendenser, som jo gjerne knyttes til bruk av kommersielle operatører (Pollitt 1993). Den ukontroversielle bruken av private ferieoperatører kan også tolkes som en stivhengighet (Krasner 1984) i den forstand at det er en lang kommunal tradisjon for private ferietiltak for ungdom. Et viktig poeng er det imidlertid at feriestøtte, selv for de kommunene som er opptatt av dette, oppfattes som et *marginalt* sosialpolitisk tiltak. Det er ikke kjernevirksomhet som flagges ut, og derfor er det også lite kontroversielt.

De skjønnsmessige vurderingene til saksbehandlerne må i de fleste kommunene i vesentlig grad ha spilt inn ved håndteringen. Enkelte av saksbehandlerne så på ferie nærmest som et «falskt» eller luksuspreget behov, men flere så det imidlertid som et «ekte» behov. I den grad det ble brukt helseargumenter, var argumentene knyttet til psykisk helse og utslitthet og ikke til den «eldre» argumentasjonen knyttet til forebygging av fysisk helse. Flere av de saksbehandlerne som argumenterte for ferietiltak, kan imidlertid sies å benytte en argumentasjon i tråd med teorien om *sosial eksklusjon*. Ferietiltak ble sett på som et tiltak for å bøte på et av fattigdommens mulige utslag: manglende nettverk og sosial kompetanse. De kan mildne noen av fattigdommens utslag og kan på dette området ha lignende betydning som det er vist til at organisert fritid gjennom året kan ha (Fløtten 2005; Thorød 2008). Organisert ferie ble også sett på som et virkemiddel til styrking av

inkluderingsjansene på skolen og i omgangskretsen. Denne sammenhengen er særlig betydningsfull fordi vi vet at fattigdom er et arvelig fenomen. En stor andel av dagens sosialhjelpsmottakere hadde foreldre som mottok sosialhjelp (Lorentzen og Nielsen 2008). Manglende sosial inkludering kan dermed få følger også for kommende slekter. Selv om andre fattigdomstiltak er viktigere, særlig arbeidsmarkedstiltak og utdanning, kan ferietiltak i dette perspektivet være et betydningsfullt, men undervurdert, element i en utjevningsspolitikk.

Ferien har betydning ved å styrke den enkelte i form av å bygge nettverk av venner og bekjente. Ferien kan også styrke familietilknytningen, både ved å gi felles opplevelser, men i noen tilfeller også en pause fra hverandre. I begge tilfeller er det mulig å se på informantenes behovsvurderinger som en støtte til teorien om betydningen av *sosial kapital* (Backe-Hansen 2004; Bø 2007). Backe-Hansen og Bø vurderte begge en godt tilrettelagt ferietur som et bidrag til å styrke den enkelte deltaker på dette området. Det er imidlertid verd å merke seg at flere informanter også pekte på ferien som en verdi i seg selv. Den gir nye opplevelser og muligheter for personlig mestring.

En siste problemstilling vi reiste, gjelder kriterier for utvelgelse av deltakere til feriestøtte. Når støtte ble gitt, skjedde det ofte ut fra økonomiske kriterier, men også ut fra manglende evne, vilje eller forutsetninger for å kunne reise på ferie. Mange av informantene var imidlertid utydelige med hensyn til kriterier for støtte og hadde en normativ og kunnskapsmessig usikkerhet om feriens betydning. Flere sider ved ferieoppleggene ble også oppfattet som usikre eller problematiske. For eksempel ble det pekt på at sammensetning av turdeltakere og valg av ferieopplegg hadde betydning for om tiltaket ble vellykket, uten at man helt viste på hvilken måte. Usikkerheten kan for mange forhold tilbakeføres til manglende kunnskapsbasis om ferieturernes muligheter, virkninger og kvalitet og de manglende faglige retningslinjer for støttetildeling. Det er som en følge av slike forhold at innarbeidede organisasjonsmessige rutiner kan spille en særlig stor rolle for de valg som tas. Men vi så også at individuelle trekk ved saksbehandlerne hadde betydning. Noen av dem brant for feriestøtte og klarte derfor å øke omfanget av denne. Men disse saksbehandlerne håndterte feriestøtte mer intuitivt enn ut fra en kunnskapsbasert faglig vurdering av hva ferie og ferietur kunne bety for ungdommene.

Vi har vist til at særlig for lite regulerte politikkområder er holdninger og praksis i stor grad et utslag av vurderinger hos profesjonsutøverne (Lipsky 1980; Terum 2003). Feriepolitikken for utsatt ungdom er av en slik karakter og preget av store variasjoner. Det er i stor grad derfor vi kan beskrive den som en «nedenfra»-politikk, skapt på grunnplanet og delvis uavhengig av

nasjonale føringer. I mangel på nasjonale retningslinjer har imidlertid feriestøtte i mange kommuner lett for å falle gjennom til fordel for andre gode tiltak. For ungdommer utgjør ferien en stor del av året, og et organisert opplegg kan innebære en mulighet til å lage helt nye sosiale lærings- og treningsarenaer. Dette reiser spørsmålet om feriens betydning i sosialpolitikken, ikke minst knyttet til fattigdom, er forstått og vurdert ut fra den betydningen den kan ha. Feriestøtte er et av våre eldste sosialpolitiske virkemiddel, og undersøkelsen peker i retning av at nå er tiden kommet til nytenkning omkring dette. For forskningen er det viktig å rette søkelyset mot betydningen av ulike former for organisert ferie for ulike grupper av ungdom. Politisk trengs det klarere mål og retningslinjer for feriestøtte kombinert med et mer aktivt forsøks- og utviklingsarbeid.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006). *Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) – Statsbudsjettet 2007*. Oslo.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008). *Handlingsplan mot fattigdom. Status 2008 og styrket innsats 2009. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009*. Oslo.
- Bachke, C.C., J.E. Hallandvik og S. Hødnebo (2007). *Å bli rik på opplevelser ... Evaluering av «Ferie for alle» – et tilbud fra Røde Kors i Aust-Agder*. Kristiansand: Høgskolen i Agder.
- Backe-Hansen, E. (2004). *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår: kunnskapsbidrag fra 36 studier av barnefattigdom*. Oslo: Nova.
- Barne og familiedepartementet (2006). *Fattigdom blant barn, unge og familier – et kunnskaps og erfaringshefte*. Oslo.
- Bekkemellem, K. (2006). *Vi skal bekjempe fattigdom blant barn!* Dagsavisen, 20 Februar
- Bø, I. og P.M. Schiefloe (2007). *Sosiale landskap og sosial kapital: innføring i nettverkstenkning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Lægred (1997). *Forvaltningspolitikk – mot New Public Management, Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T. og P. Lægred (2001). *Introduction, i New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Eckhoff, T. (1983) *Statens styringsmuligheter. Særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: TANUM-NORLI.
- Enzensberger, H. M. (1996) *A theory of tourism*. New German Critique 68: 117–135

- Epland, J. og Kirkeberg, M. I. (2006) *Et verktøy for å måle utvikling i «fattigdom»*. Hjemmesiden til SSB. 18.05. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Fløtten, T. (2005) *Poverty and social exclusion – two sides of the same coin? A comparative Study of Norway and Estonia*. Doktoravhandling. Oslo: Fafo.
- Fløtten, T. (2008). *Etnisk bakgrunn verre enn fattigdom*. Hjemmesiden 04.04. Oslo: Forskningsrådet.
- Grønlie, T. (1991) *Velferdskommunen*, i A.H. Nagel. *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.
- Hallandvik, J.E. (1983). *Historikk og utvikling, i Friluftsliv og vassdragsvern*. NOU 1983:45. Oslo.
- Hansen, I.L.S., H. Bogen, T. Fløtten, A.W. Pedersen, og J. Sørøy (2008). *Det er jo ingen som sulter her, men ...: kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Rapport nr. 18. Fafo: Oslo.
- Kjellberg, F. og M. Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: TANO.
- Krasner, S. (1984). *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*. *Comparative Politics*. 223–46.
- Kristofersen, L. (2008). *Fritid og sosial deltakelse, i Barns levekår: Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Rapport nr. 7. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Loraas, Ø. og J. Ruder (2000). *På feriekoloni: historien om Hudøy*. Oslo: Schibsted.
- Lorentzen, T. og R.A.Nielsen (2008). *Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. Rapport nr. 14. Oslo: Fafo.
- Offerdal, A. (2000). *Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?, i Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Øvretveit, J. (1996). *Evaluating health Treatments, Services and Policies. An introduction to action evaluating for health practitioners, researchers, managers and policy-makers*. Gøteborg: The Nordic School of Public Health.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s?* 2. utg. Oxford: Blackwell.
- Rønning, R. (2004). *Omsorg som vare? Kampen om omsorgens sjel i norske kommuner*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Rothstein, B. (2003). *On the theory and practice of social capital, i Social fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS förlag.

- Sabatier, P.A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*. 1: 21–48.
- Sandbæk, M. (red.) (2008) *Barns levekår: Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sannerstedt, A. (1991). *Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken, i Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Scott, R.W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE.
- Seip, H. (1949). *Kommunenes økonomi*. Oslo: Tiden.
- Selznick, P. (1984). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. (Opptrykk av bok fra 1957). Berkeley: University of California Press.
- Skaanes, B.I. (2003). *En evaluering av «Ferie for alle»: et Røde Kors-prosjekt for barn som vokser opp i familier med svak økonomi*. Hovedoppgave i pedagogikk: Universitetet i Oslo.
- Skoglund, T. (2007). *Arbeidstiden redusert med en tredel etter krigen*. Statistisk Sentralbyrå. Hjemmesiden 02.03. Oslo.
- St.meld.nr 30 (2001–2002). *Langtidsprogrammet 2002–2005*. Oslo: Finansdepartementet.
- Statistisk Sentralbyrå (2008). *Oftere til utlandet, sjeldnere på norgesferie. Noen trekk fra ferieundersøkelsen i 2007*. Hjemmesiden SSB, 02.07.08. Ferieundersøkelsen.
- Støkken, A.M. og B. Nylehn (2003). *Et velferdsmarked i vekst: privat barnevern i det offentlige*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Terum, L.I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten : om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thorød, A.B. (2008). *Sosial eksklusjon, i Barns levekår: Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Rapport nr. 7. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Torgersen, U. (1999). *Virkemidler i offentlig politikk*. Oslo: INAS.

Summary

Do we need a vacation policy for marginalised youth?

This article focuses on differences in the appreciation and financial and practical support for vacations for marginalised children and youth in different municipalities in East Agder County. It is based on an evaluation of vacation options offered by the East Agder Red Cross. Executive officers representing all the municipalities of the county have been interviewed. The paper begins with an outline of the historical and socio-political developments which have led to the present public policy. The main themes that are discussed are: To what extent is vacation support for marginalised children and youth given priority? How are private and/or public agencies selected to provide vacation offerings? How are the youths' needs assessed? What criteria are used to select participants? The paper concludes that there are considerable differences between the municipalities, and that present policy is to a great extent determined at the local level. Offering vacation options seems to be an important socio-political initiative, and there are few national guidelines as to how this should be done. More research in this field is therefore needed, and initiatives must be taken to formulate a clearer national policy.