



Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet

Delrapport 1: Gjennomgang av virkemiddelapparatet rettet mot flyktningfamilier med barn

Om Oslo Economics

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

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

Om NOVA

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et anvendt forskningsinstitutt med vekt på studier av livsløpet fra barndom til eldre år. NOVA forsker på de norske og europeiske velferdssamfunnenes tiltak og tjenester, og er særlig opptatt av levekårsutfordringer, fordeling og sosialt utenforskap.

NOVAs samfunnsoppdrag er å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser.

NOVA skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet/106

© Oslo Economics 7. desember 2022

Kontaktperson:

Guro Landsend Henriksen / Partner

glh@osloeconomics.no, Tel. +47 928 04 648

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag	5
Summary	8
1. Oppdrag og metode	11
1.1 Oppdraget	11
1.2 Problemstillinger	11
1.3 Metode og informasjonsgrunnlag	11
2. Nasjonale rammebetingelser for integrering og inkludering av barn med fluktbakgrunn	13
2.1 Barns rettigheter	13
2.2 Rettigheter for barn med fluktbakgrunn	13
2.3 Lovendringer og tiltak som følge av Ukrainakrisen	14
2.4 Tilskuddsordninger	15
2.5 Sektoransvarsprinsippet	16
2.6 Ansvarsfordeling	16
2.7 Veiledere og ressurser fra Fagdirektorat for kommunalt definerte ansvarsområder	17
2.8 Mottaksapparatet før og rett etter bosetting	18
3. Organisering av det kommunale bosettings- og integreringsarbeidet	21
3.1 Flyktningtjenesten: organisering og plassering	21
3.2 Kartleggingsrutiner ved bosetting	25
3.3 Påvirkning av organisering og kartleggingsrutiner på barneperspektivet	27
3.4 Suksesskriterier og utfordringer ved bosettingsprosessen som kommunene selv peker på	28
4. Tiltak for inkludering og integrering i ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet	30
4.1 Ivaretagelse av helse	30
4.2 Barnehage	33
4.3 Skole	35
4.4 Fritidsaktiviteter	40
4.5 Støtte i foreldrerollen	42
4.6 Suksesskriterier og utfordringer som kommunene selv peker på	43
5. Samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale tjenesteområdene	45
5.1 Grenseflater mellom kommunale tjenesteområder	45
5.2 Informasjonsflyt og tverrfaglig samarbeid	46
5.3 Samhandling med ideelle og kommersielle aktører	48
5.4 Suksesskriterier og utfordringer som kommunene selv peker på	48
6. Nødvendig kompetanse for oppfølging av barn med fluktbakgrunn	51
6.1 Dagens kompetanseprofil og -behov i kommunene	51
6.2 Suksesskriterier og utfordringer som kommunene selv peker på	54
7. Tilpasninger i kommunens bosettings- og integreringsarbeid som følge av krigen i Ukraina	56

7.1 Hvordan har krigen påvirket prosesser og rutiner? _____	56
7.2 Hvordan har kommunen jobbet for å oppskalere tjenesten? _____	57
7.3 Suksesskriterier og utfordringer som kommunene selv peker på _____	59
8. Oppsummering – hvordan fremmes inkludering og integrering blant barn med fluktbakgrunn?	60
9. Referanser _____	63



Sammendrag

Det finnes lite helhetlig informasjon om integreringsprosessen til barn med fluktbakgrunn sammenlignet med prosessen for voksne flyktninger. Mens voksne med fluktbakgrunn deltar i introduksjonsprogrammet for flyktninger, hvor blant annet behov og kompetanse kartlegges, går barna inn i det ordinære barnehage- og skolesystemet i kommunen etter bosetting. Denne rapporten utgjør den første av tre delrapporter i et forskningsoppdrag som Velferdsforskningsinstituttet NOVA (OsloMet) og Oslo Economics gjennomfører på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Formålet med prosjektet er å utvide kunnskapsgrunnlaget om barn og unge i flyktningfamilier og deres opplevelse av integreringsprosessen. Rapporten gjennomgår kommunale og statlige tiltak for integrering og inkludering av barn og unge i familier med fluktbakgrunn.

Oppdrag og metode

Hovedkilden til informasjon i dette prosjektet er intervjuer med ansatte i ti kommuner. Disse kommunene varierer i størrelse og hvilken landsdel de tilhører, men alle har til felles at de har bosatt flere flyktninger hvert år fra 2015 og fram til i dag. Vi har intervjuet ansatte i flyktningtjenesten i hver kommune, samt andre relevante aktører. Disse omfatter tjenesteområder som skole, barnehage, helsesektoren og andre oppgaver som er relevante i denne sammenhengen. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle norske kommuner (bydeler i Oslo), med spørsmål om kommunens arbeid med barn og unge med fluktbakgrunn. Prosjektet er avgrenset til å omfatte barn med fluktbakgrunn i familier. Følgelig omfatter ikke prosjektet enslige mindreårige asylsøkere med mindre disse er bosatt i familier med fluktbakgrunn.

Nasjonale rammebetingelser for integrering og inkludering av barn på flukt

Barn med fluktbakgrunn har rettigheter gjennom Barnekonvensjonen i kraft av å være barn. Disse går foran lovverk og retningslinjer for flyktninger der disse er motstridende og danner grunnlaget for stat og kommune sin plikt til ivaretagelse av barn med fluktbakgrunn. På bakgrunn av sektoransvarsprinsippet har den enkelte fagmyndighet ansvaret for tjenestetilbudet til barn med fluktbakgrunn, på lik linje med andre innbyggere. Flere fagdirektorater har utviklet veiledere knyttet til bosetting og integrering av flyktninger som enten direkte eller indirekte favner barn med fluktbakgrunn.

Organisering av det kommunale bosettings- og integreringsarbeidet

Bosettingskommunen er ansvarlig for bosetting av flyktninger, samt opplæring av voksne flyktninger i norsk og samfunnskunnskap gjennom introduksjonsprogrammet. I tillegg har kommunene et ansvar for å legge til rette for at alle bosatte flyktninger får tilgang til nødvendige tjenester på områder som helse, utdanning, barnehage og arbeid. Dette gir et sammensatt ansvarsfelt for kommunene.

Arbeidet med bosetting og integrering av familier med fluktbakgrunn er organisert ulikt på tvers av kommuner. Flyktningtjenesten virker i de fleste kommunene å være organisert under oppvekst/opplæring. Organisering under NAV er også relativt vanlig, mens en noe mindre andel av flyktningtjenesten er organisert under helse. Enkelte kommuner har også spesialisert arbeidet med flyktninger innenfor ulike tjenesteområder. I intervjuer er det trukket fram at gjennom å samle kompetanse på flyktninger innenfor det enkelte tjenesteområdet kan kommunene tilby mer spesialisert kompetanse og oppnå sterkere fagmiljøer som igjen kan bidra til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse i kommunen. I sin tur kan dette lede til at barna får tjenester som i større grad er tilpasset deres behov. Det synes imidlertid å være vanligst at kommunene aktivt følger sektoransvarsprinsippet. Dette innebærer at flyktningtjenesten i kommunene fokuserer på å veilede foreldrene med mål å sette foreldrene i stand til å følge opp sine egne barn gjennom det norske systemet. Fra dette perspektivet har kommunene informert at det oppleves naturlig at oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn i hovedsak skjer i skolen eller barnehagen da de ansatte her observerer barna over tid og dermed lettere kan fange opp deres behov. På bakgrunn av dette er skole og barnehage særlig sentrale arenaer for oppfølging av barn med fluktbakgrunn.

I de fleste kommunene gjennomfører flyktningtjenesten uformell kartlegging av familien som en del av bosettingen. Den systematiske kartleggingen omfatter, ifølge svar på spørreundersøkelsen, i stor grad kartlegging av helse og foretas av helsepersonell enten ved helsestasjonen eller legekontor. Det varierer hvorvidt

det er fokus på barna i denne kartleggingen, samt i hvilken grad informasjonen som avdekkes i kartleggingen videreformidles til andre instanser. Det er også ulikt på tvers av kommunene hvor lenge flyktningstjenesten følger opp familien fra ankomst. I enkelte kommuner går oppfølgingsperioden over tre måneder, mens andre kommuner følger opp familien over lengre enn fem år.

Tiltak for inkludering og integrering i ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet

Arbeid med inkludering og integrering i de ulike delene av det offentlige tjenesteapparatet varierer på tvers av kommuner. En viktig forskjell synes å være om ansvar for kartlegging og oppfølging av barnas helse er lagt til et eget flyktninghelseteam eller ikke. Et flertall av kommunene som har besvart undersøkelsen oppga at de kartlegger barnets fysiske helsetilstand utover det som er lovpålagt ved ankomst. Litt over halvparten opplyste at de kartlegger barnets traumatiske erfaringer og/eller posttraumatiske symptomer, mens litt under halvparten oppga at de også kartlegger barnets psykiske helsetilstand ut over traumatiske erfaringer og/eller posttraumatiske symptomer. Flere intervjuobjekter har løftet frem at det kan være vanskelig å avdekke psykiske helseutfordringer hos barn med fluktbakgrunn. Dette henger blant annet sammen med at psykiske lidelser er mer tabubelagt i noen kulturer og at foreldre derfor kan kvie seg for å diskutere denne tematikken i samtale med helsepersonell fra kommunen kort tid etter ankomst. Siden det kan ta tid å avdekke psykiske helseplager, fremstår som sentralt at barna får tett oppfølging i barnehage og skole, for eksempel fra helsesykepleier.

Rask oppstart i skole og barnehage er viktig, både for at barnet skal knytte relasjoner til andre barn på samme alder og for at barnet raskt skal kunne lære seg språket. I noen kommuner er det egne mottaks- eller innføringsklasser (heretter innføringsklasser) hvor barna starter etter bosetting i kommunen. I andre kommuner starter barn som nylig har flyttet til Norge direkte i ordinær klasse og får særskilt språkopplæring her. Det finnes også hybridmodeller der barna får deler av undervisningen i innføringsklasse og deler i ordinær klasse. Blant kommunene vi har snakket med synes det å være delte meninger knyttet til om innføringsklasser er en hensiktsmessig måte for kommunene å innfri kravet til særskilt språkopplæring. Enkelte trekker frem at innføringsklasser kan bidra til å sikre at barnas første møte med skolen skjer i et trygt miljø, der de møter barn med lignende bakgrunn som de selv og lærere med kompetanse på opplæring av barn med migrantbakgrunn og minoritetsspråklige barn. Andre har påpekt at oppstart direkte i ordinær klasse gjør det mulig for barna å raskt integreres i klassemiljøet og derigjennom motiveres til å lære norsk. For kommuner som benytter innføringsklasser fremstår det som viktig at skolen fortløpende gjør individuelle vurderinger av hvorvidt hvert enkelt barn kan overføres til nærskole, samt at det legges opp til hospitering på nærskole slik at barna utvikler en tilhørighet til nærskolen.

Det er bred enighet om at barns deltakelse i fritidsaktiviteter er viktig for å sikre inkludering og deltakelse. Ansvar for å kartlegge og følge opp barnas fritidsaktiviteter ligger hovedsakelig til flyktningstjenesten i kommunene. Flere kommuner har imidlertid oppgitt at arbeid med å hjelpe barn ut i slike aktiviteter ofte er noe som må nedprioriteres i perioder med høyt arbeidstrykk i flyktningstjenesten. En dedikert frivillighetskoordinator, som har som jobb å mobilisere frivilligheten, samt hjelpe barn ut i aktiviteter, kan derfor være en nøkkel for å sikre kontinuitet i dette arbeidet, særlig i større kommuner som bosetter et stort antall flyktninger.

En fellesnevner for flere av kommunene vi har snakket med er en opplevelse av at foreldre som ankommer Norge ofte har dannet seg et feilaktig bilde av, og en frykt for barnevernet. For enkelte kan dette i verste konsekvens føre til at de ikke etterspør viktige tjenester, for eksempel helsetjenester. Foreldreveiledning fra de ulike tjenestene som foreldrene er i kontakt med virker derfor å være viktig. Dette kan for eksempel skje gjennom tette samarbeid mellom barnehage, skole, helse og voksenopplæringen, der de ulike tjenestene deltar i opplæringen i introduksjonsprogrammet eller gjennom å sikre at de ulike tjenestene har tilstrekkelig kompetanse til å veilede foreldrene, for eksempel i form av ICDP-sertifisering.

Samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale tjenesteområdene

Det er mange ulike kommunale tjenesteområder og organisasjoner som er involvert i integreringsprosessen til barn med fluktbakgrunn. Godt samarbeid mellom tjenesteområdene er dermed vesentlig for oppfølgingen av barna. Dette krever god informasjonsflyt som avhenger av foreldrenes samtykke til deling av informasjon.

En særlig utfordring for samhandlingen som har blitt trukket frem av de fleste informantene er hensyn til personvern forbundet med deling av informasjon på tvers av enheter. På bakgrunn av dette synes det å være et suksesskriterium å etablere rutiner for innhenting av samtykke på tvers av alle enheter som er involvert i oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn. I tillegg er det avgjørende at de ulike tjenesteområdene har felles forståelse av hvor vidt et samtykke for informasjonsdeling strekker seg, samt hva som er tillatt innenfor de ulike enhetenes taushetsplikter.

I kommunene er det ulike tjenesteområder som har ansvar for avgrensede deler av barnets liv og eventuelle behov for ekstra oppfølging. For barn med fluktbakgrunn og deres foreldre kan dette være utfordrende fordi deres behov ofte er sammensatte og krever involvering fra flere tjenesteområder. Sektoransvarsprinsippet kan derfor i seg selv bidra til at samhandling i oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn kan bli utfordrende siden det ikke finnes én spesialisert enhet som ivaretar de samlede og sammensatte behovene til barn og unge med fluktbakgrunn. Samordning av enheter, eventuelt tverrfaglige møtepunkter med fokus på enkelte barn eller familier, fremstår som sentralt for å avhjelpe utfordringer knyttet til informasjonsflyt.

Nødvendig kompetanse for oppfølging av barn med fluktbakgrunn

Organiseringen av enhetene som arbeider med bosetting og integrering av barnefamilier, påvirker også de ulike enhetenes kompetansebehov. I kommuner som har valgt en organisering som i stor grad følger sektoransvarsprinsippet, bør hvert enkelt tjenesteområde ha tilstrekkelig kompetanse om flyktninger. I andre kommuner, hvor arbeidet med oppfølging av flyktninger i større grad er samlet innenfor samme enhet, innehar denne enheten gjerne kompetanse på flere ulike fagfelt. Av kompetanse som kreves for å ivareta barn med fluktbakgrunn på en god måte, fremstår personlig egnethet, i tillegg til kulturforståelse og kompetanse på traumer og psykiske helseutfordringer, som avgjørende.

Tilpasninger i kommunens bosettings- og integreringsarbeid som følge av krigen i Ukraina

I mars 2022 sendte IMDi en forespørsel til alle norske kommuner om å ta imot ukrainske flyktninger, og en stor andel har sagt ja til å ta imot flere flyktninger enn opprinnelig avtalt. Kommunene vi har snakket med har i ulik grad, og på ulike måter gått i «beredskapsmodus» som følge av den forventede ankomsten av flyktninger fra Ukraina. Situasjonen har krevd større grad av samordning, både på et strategisk og et operativt plan. Samhandling har blitt pekt på som både viktig og vanskelig. Det er behov for å mobilisere mange ulike enheter i kommunen når det forventes at det kommer så mange mennesker på en gang, og det er usikkerhet om anslagene. For å få til en helhetlig innsats, og kapasitet både til å jobbe strategisk og til å håndtere den økte mengden av løpende arbeidsoppgaver, har flere pekt på at det er behov for flere jevnlig treffpunkter enn ellers. Tilfredsheten med måten kommunen har håndtert den forventede og reelle ankomsten av flyktninger fra Ukraina ser ut til å bli bedre dersom samordningsarbeidet også involverer toppledelsen i kommunen. Det er også en suksessfaktor at erfaringer fra flyktningtjenesten, og fra personer som var med og håndterte forrige periode med høye ankomsttall, blir lyttet til.

Summary

There is a lack of comprehensive knowledge about the integration process for children with a refugee background compared to the integration process for adult refugees. While adults with a refugee background participate in the introduction program for refugees, where needs and skills are assessed, the children enter the public kindergarten and school system in the municipality after settlement. This report is the first of three sub-reports in a research project that Norwegian Social Research NOVA (OsloMet) and Oslo Economics are carrying out on behalf of the Directorate of Integration and Diversity. The project purpose is to increase knowledge about children and young people in refugee families and their experience of the integration process. The report reviews municipal and state efforts for the integration and inclusion of children and young people in families with a refugee background.

Project and method

The main source of information in this project is interviews with employees in ten municipalities. These municipalities vary in size and geographic location, but they all have in common that they have settled several refugees every year from 2015 until today. We have interviewed employees of the refugee service in each municipality, as well as other relevant actors. These include service areas such as school, kindergarten, and the health sector. We have also carried out a survey aimed at all Norwegian municipalities (and all boroughs in Oslo), with questions about the municipality's work with children and young people with a refugee background. The project is limited to children with a refugee background in families. Consequently, the project does not cover unaccompanied minor asylum seekers unless they live in families with refugee backgrounds.

National framework conditions for the integration and inclusion of refugee children

Children with a refugee background have rights through the Convention on the Rights of the Child by virtue of being children. These precede legislation and guidelines for refugees where these are contradictory and form the basis for the state and municipality's duty to take care of children with a refugee background. Due to the sectoral responsibility principle (sektoransvarsprinsippet), the relevant individual authority is responsible for the service provision for children with a refugee background, on an equal basis with other residents. Several directorates have developed guides related to the settlement and integration of refugees, which either directly or indirectly include children with a refugee background.

Organization of the municipal settlement and integration work

The municipalities receiving refugees is responsible for their settlement, as well as training adult refugees in Norwegian and social studies through the introduction programme. In addition, the municipalities have a responsibility to ensure that all settled refugees have access to necessary services in areas such as health, education, kindergarten, and work. Consequently, the area of responsibility for the municipalities is multifaceted.

The settlement and integration of families with a refugee background is organized differently across municipalities. In most municipalities, the refugee service seems to be organized within the upbringing and training department. Organization under the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) is also relatively common, while a somewhat smaller proportion of the municipalities, the refugee service is organized under the health department. Certain municipalities have also specialized the work with refugees within various service areas. In interviews, it has been highlighted that by gathering expertise on refugees within the specific service area, the municipalities can offer more specialized expertise, which in turn can contribute to recruiting and retaining the necessary expertise in the municipality. In turn, this can lead to the children receiving services that are better adapted to their needs. However, it seems to be most common that the municipalities actively follow the sectoral responsibility principle. This implies that the refugee services in the municipalities focus on guiding the parents, aiming to enable them to follow their children through the Norwegian system. From this perspective, the municipalities have informed that it feels natural that the follow-up of children with a refugee background mainly takes place in school or kindergarten, as the staff here observe the children over time and can thus more easily identify their needs. Consequently, schools and kindergartens are particularly central arenas for the follow-up of children with a refugee background.

In most municipalities, the refugee service carries out informal mapping of the family as part of the settlement. According to responses to our survey, this mapping often includes mapping of health circumstances and is carried out by health personnel, either at the health centre or doctor's office. It varies whether there is a focus on the children in this mapping, as well as to what extent the information uncovered in the mapping is passed on to other agencies. It also varies across the municipalities for how long the refugee service follows up the family after arrival. In some municipalities, the follow-up period lasts for three months, while other municipalities follow up the family for five years or more.

Measures for inclusion and integration in various parts of the municipal service apparatus

Efforts for inclusion and integration in the various parts of the public service apparatus varies across municipalities. An important difference seems to be whether responsibility for mapping and follow-up of the children's health is assigned to a separate refugee health team or not. A majority of the municipalities that responded to the survey stated that they examine the child's physical health on arrival, to a larger extent than required by law. Just over half the respondents stated that they examine the child's traumatic experiences and/or post-traumatic symptoms, while just under half stated that they also examine the child's mental health state in addition to traumatic experiences and/or post-traumatic symptoms. Several interviewees have highlighted that it can be difficult to detect mental health challenges of children with a refugee background. This is connected, among other things, to the fact that mental disorders are more taboo in some cultures and that parents may therefore be reluctant to discuss this topic in conversation with health personnel from the municipality shortly after arrival. Since it can take time to uncover mental health challenges, it appears to be important that the children receive close follow-up in kindergarten and school.

To start school and kindergarten quickly upon arrival is important, both for the child to form relationships with other children of the same age and for the child to be able to quickly learn the Norwegian language. In some municipalities there are separate reception or introductory classes (hereafter introductory classes) where the children start after settling in the municipality. In other municipalities, children who have recently moved to Norway start directly in ordinary classes and receive special language training. There are also hybrid models where the children receive part of the teaching in an introductory class and part in an ordinary class. Among the municipalities we have spoken to, there seem to be divided opinions regarding whether introductory classes are an appropriate way for the municipalities to fulfill the requirement for special language training. Some point out that introductory classes can help to ensure that the children's first meeting with the school takes place in a safe environment, where they meet children with a similar background to themselves and teachers with expertise in educating children with a migrant background and minority-language children. Others have pointed out that starting directly in a regular class makes it possible for the children to quickly integrate into the class environment and thereby be motivated to learn Norwegian. For municipalities that use introductory classes, it appears important that the school continuously performs individual assessments of whether each individual child can be transferred to a local school, and that arrangements are made for sit-ins at a local school so that the children develop a sense of belonging to the local school.

There is broad agreement that children's participation in leisure activities is important to ensure inclusion and participation. The responsibility for mapping and following up the children's leisure activities lies mainly with the refugee service in the municipalities. However, several municipalities have stated that they are unable to prioritize work to help children into such activities in periods of high workload in the refugee service. A dedicated volunteering coordinator, whose job it is to mobilize volunteering and help children into activities, can therefore be a key to ensuring continuity in this work, especially in larger municipalities that house a large number of refugees.

A common experience for several of the municipalities we have spoken to is that parents who arrive in Norway often have an incorrect image of, and a fear of, Norwegian child protection services. In worst case, this can result in some parents not requesting important services, for example health services. Parental guidance from public services that the parents are in contact with therefore seems to be important. This can happen, for example, through close collaboration between kindergarten, school, health services and adult education, where the various services participate in the training in the introductory program, or by ensuring that the various services have sufficient competence to guide the parents, for example through ICDP-certification.

Cooperation and information flow between the municipal service areas

There are many different municipal service areas and organizations that are involved in the integration process for children with a refugee background. Cooperation between the service areas is thus essential for the follow-up of the children. This requires sharing of information, which depends on the parents' consent.

A particular challenge that has been highlighted by most of the informants is consideration of privacy associated with sharing of information across units. Based on this, it seems to be a success criterion to establish routines for obtaining consent across all units involved in the follow-up of children with a refugee background. In addition, it is crucial that the various service areas have a common understanding of the extent to which consent for information sharing applies, as well as what is permitted within the various units' confidentiality obligations.

In the municipalities, there are various service areas that are responsible for different parts of the child's life and any need for extra follow-up. For children with a refugee background and their parents, this can be challenging because their needs are often complex and require the involvement of several service areas. The principle of sectoral responsibility can therefore in itself contribute to the fact that interaction in the follow-up of children with a refugee background can be challenging, since there is no single specialized unit that looks after the combined and complex needs of children and young people with a refugee background. Coordination of units, possibly interdisciplinary meeting points with a focus on individual children or families, appears to be central to remedying challenges related to the sharing of information.

Necessary competence for follow-up of children with a refugee background

The organization of the units that work with settlement and integration of families also affects the various units' competence needs. In municipalities that have chosen an organization that largely follows the sectoral responsibility principle, each individual service area should have sufficient expertise on refugees. In other municipalities, where the work with follow-up of refugees is to a greater extent gathered within the same unit, this unit often has expertise in several different fields. Of the attributes required to take care of children with a refugee background in a good way, personal suitability, in addition to cultural understanding and competence in trauma and mental health challenges, appear to be decisive.

Adaptations in the municipality's settlement and integration work as a result of the war in Ukraine

In March 2022, IMDi sent a request to all Norwegian municipalities to accept Ukrainian refugees, and a large proportion have agreed to accept more refugees than originally agreed. The municipalities we have spoken to have to varying degrees and in different ways prepared themselves for the expected arrival of refugees from Ukraine. The situation has required a greater degree of coordination, both on a strategic and an operational level. Interaction has been pointed out as both important and difficult. There is a need to mobilize many different units in the municipality when so many people are expected to arrive at once, and there is uncertainty about the estimated numbers. In order to achieve a comprehensive effort, and the capacity both to work strategically and to handle an increasing number of ongoing tasks, several people have pointed out that there is a need for more regular meeting points than usual. Satisfaction with the way the municipality has handled the expected and actual arrival of refugees from Ukraine seems to improve if coordination efforts also involve the top management of the municipality. It is also a success factor that experiences from the refugee service, and from people who were involved and handled the previous period with high refugee arrival numbers, are listened to.

1. Oppdrag og metode

Dette er første delrapport i et forskningsoppdrag som Velferdsforskningsinstituttet NOVA (OsloMet) og Oslo Economics gjennomfører på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Formålet med prosjektet er å utvide kunnskapsgrunnlaget om barn og unge i flyktningfamilier og deres opplevelse av integreringsprosessen. I denne første delrapporten tar vi for oss hvordan kommunene jobber med barn og unge med fluktbakgrunn.

1.1 Oppdraget

Det overordnede formålet med oppdraget er å utvide kunnskapsgrunnlaget knyttet til barn med fluktbakgrunns opplevelse av bosettings- og integreringsprosessen. Oppdraget er tredelt, hvor første del innebærer kartlegging av dagens virkemiddelapparat rettet mot barn og unge i familier med fluktbakgrunn, og andre del omfatter kartlegging av deres opplevelse av integreringsprosessen. Tredje del innebærer en vurdering av tiltakene, samt en anbefaling for bedre innretning og kvalitet på tjenestene.

Arbeidet med flyktninger er i 2022 sterkt preget av krigen i Ukraina. Både statlige og kommunale myndigheter har forberedt seg på å bosette et høyt antall flyktninger fra Ukraina. Antall flyktninger fra Ukraina har nå passert 30 000 og man regner med at ca. 40 000 vil ankomme i løpet av 2022. Mange av disse er barn og unge. Derfor skal prosjektet også kartlegge hvordan kommunene forholder seg til høye (forventede) ankomsttall, og tilpasser tjenester og organisering deretter.

Dette er første av tre delrapporter i prosjektet, hvor vi går gjennom kommunale og statlige tiltak for integrering og inkludering av barn og unge i familier med fluktbakgrunn.

Delrapport 2 vil ta for seg barns opplevelser med inkluderings- og integreringsprosessen, gjennom intervjuer med barn og unge med fluktbakgrunn.

Delrapport 3 vil inneholde råd og anbefalinger om godt arbeid med barn med fluktbakgrunn. Denne rapporten vil også inneholde en følgeevaluering av enkelte kommuners arbeid med flyktningene fra Ukraina. Følgeevalueringen vil omfatte oppfølgingsintervjuer med kommunene med fokus på hvordan

utfordringsbildet og kommunens tilpasning til situasjonen endrer seg over tid.

Prosjektet skal etter planen ferdigstilles våren 2024.

1.2 Problemstillinger

Denne første delrapporten er en beskrivelse av hva som gjøres for å fremme integrering og inkludering av barn med fluktbakgrunn. Hovedfokus er på kommunenes arbeid, men vi går også gjennom nasjonale rammebetingelser, statlige myndigheters kartlegging og veiledere utviklet av fagdirektorat og andre.

Vi gjennomgår kommunenes rutiner for kartlegging av flyktningfamilienes behov, og hvordan disse følges opp, både i tiden rett etter ankomst, og gjennom viktige arenaer for deltakelse, som barnehage, skole, i helseoppfølging og fritidsaktiviteter. Vi beskriver også tiltak som har som formål å styrke foreldrenes mulighet til å ivareta barnas behov.

Videre tar rapporten for seg ulike modeller for samhandling, og tiltak for å bedre samarbeid og kommunikasjon mellom ulike aktører som er i kontakt med barna og familiene rundt dem. Kommunenes kompetansesammensetning og kompetansebehov i arbeidet med barn med fluktbakgrunn drøftes også, samt ulike måter kommunene har tilpasset tilbud og organisering til flyktningankomsten fra Ukraina.

1.2.1 Avgrensninger

I henhold til mandatet for oppdraget er prosjektet avgrenset til å omfatte barn med fluktbakgrunn i familier. Følgelig omfatter ikke prosjektet enslige mindreårige asylsøkere med mindre disse er bosatt i familier med fluktbakgrunn. Prosjektet omfatter både barn som ankommer som overføringsflyktninger, via asylmottak eller som familiegjennforent dersom barna og familien har fluktbakgrunn.

1.3 Metode og informasjonsgrunnlag

Hovedkilden til informasjon i dette prosjektet er intervjuer med ansatte i ti kommuner. Disse kommunene varierer i størrelse og landsdel, men alle har til felles at de har bosatt en del flyktninger hvert år fra 2015 og fram til i dag. De har derfor erfaring både med flyktningene som kom fra Syria i 2015 og 2016, med overføringsflyktninger, og nå med bosetting av flyktninger fra Ukraina.

I to av kommunene har vi kun fått mulighet til ett intervju. I de øvrige har vi intervjuet ansatte i flykningstjenesten i kommunene, samt andre relevante aktører i hver kommune. Disse har vært fra skole, barnehage, helsesektoren, eller hatt andre oppgaver som er relevante i denne sammenhengen. Intervjuene har blitt gjennomført som videomøter.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut på e-post til kommunenes sentrale mottak. Bydelene i Oslo fikk hver sin spørreundersøkelse. Vi ba om at undersøkelsen ble videresendt til den personen som hadde best forutsetninger for å besvare spørsmål om kommunens

arbeid med barn og unge med fluktbakgrunn. Vi fikk inn til sammen 107 svar på spørreundersøkelsen, som tilsvarer en svarprosent på omtrent 30 prosent. De som har svart er representative for norske kommuner når det kommer til befolkningsstørrelse og landsdelsfordeling.

Vi vil rette en stor takk til alle som velvillig har stilt opp på intervju. Vi har lært svært mye av disse samtalene. Vi har også fått god hjelp fra referansegruppe og fra oppdragsgiver underveis i arbeidet. Uten dere hadde ikke dette arbeidet vært mulig.

2. Nasjonale rammebetingelser for integrering og inkludering av barn med fluktbakgrunn

Barn med fluktbakgrunn har rettigheter gjennom Barnekonvensjonen i kraft av å være barn. Disse går foran lovverk og retningslinjer for flyktninger der disse er motstridende og danner grunnlaget for stat og kommune sin plikt til ivaretagelse av barn med fluktbakgrunn. På bakgrunn av sektoransvarsprinsippet har den enkelte fagmyndighet ansvaret for tjenestetilbudet til barn med fluktbakgrunn, på lik linje med andre innbyggere. Flere fagdirektorater har utviklet veiledere knyttet til bosetting og integrering av flyktninger som enten direkte eller indirekte favner barn med fluktbakgrunn.

I dette kapittelet presenterer vi det statlige virkemiddelapparatet rettet mot barn med fluktbakgrunn, samt ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunal sektor. Beskrivelsen baseres på lovverk, obligatoriske rutiner og veiledere utviklet av fagdirektorater for ulike kommunale tjenesteområder.

2.1 Barns rettigheter

FNs konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen) gir alle barn og unge under 18 år rett til en trygg og god oppvekst uavhengig av hvem de er og hvor de bor. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og går foran andre norske lover der disse er motstridende (Regjeringen, 2020).

Barnekonvensjonen gjelder fire hovedområder:

- Barn har rett til liv og helse
- Barn har rett til skolegang og utvikling
- Barn har rett til omsorg og beskyttelse
- Barn har rett til deltakelse og innflytelse

I tillegg bygger Barnekonvensjonen på prinsipper om ikke-diskriminering, barnets beste, barnets rett til liv og utvikling, og barnets rett til å bli hørt.

Barnets beste er et sentralt rettslig prinsipp som er tatt inn i Grunnloven § 104 og skal sikre ivaretagelse av barns interesser i spørsmål som har betydning for barn. I Barnekonvensjonen artikkel 3 heter det at «Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et

grunnleggende hensyn» (Srand & Larsen, 2021). Følgelig har prinsippet om barnets beste betydning for både det nasjonale og kommunale arbeidet med barn med fluktbakgrunn innenfor alle tjenesteområder.

2.2 Rettigheter for barn med fluktbakgrunn

I henhold til bestemmelser i regelverket har flyktninger i Norge bestemte rettigheter. Enkelte av disse er relevant for foreldre med fluktbakgrunn og berører dermed barn med fluktbakgrunn indirekte. Andre rettigheter er knyttet til barnehage og opplæring, og gjelder for barn med fluktbakgrunn i kraft av at de er barn. I tillegg finnes det også rettigheter til barnehage og skole som gjelder spesielt for barn på asylmottak. Disse rettighetene er beskrevet nedenfor. Sentrale lover er Integreringsloven, Barnehageloven og Opplæringsloven.

2.2.1 Foreldre med fluktbakgrunn har rett og plikt til foreldreveiledning

Integreringsloven gjelder for personer som har fått opphold i og er ankommet Norge. Formålet med loven er hovedsakelig å sørge for at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. I tillegg er det også enkelte bestemmelser som berører barn og barnefamilier direkte (Integreringsloven, 2021). Dette gjelder spesielt § 14 som slår fast at deltakere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning. Det samme gjelder deltakere som får barn i løpet av programmet.

2.2.2 Barn som er varig bosatt i en kommune, har rett til plass i barnehage

Barnehageloven § 16 angir at alle barn med vedtak om oppholdstillatelse, og som er varig bosatt i en kommune, har rett til plass i barnehage. Den samme retten gjelder ikke for barn i asylmottak, men kommunen kan likevel stille barnehageplassen til disposisjon for disse barna. Kommunene kan få dekket kostnadene forbundet med å tilby dette gjennom en tilskuddsordning fra UDI. I henhold til barnehageloven § 31 har barn under skolealder som bor på asylmottak rett til spesialpedagogisk oppfølging ved behov, dersom det er sannsynlig at barnet skal være i Norge lenger enn tre måneder (Barnehageloven, 2005).

2.2.3 Kommunene har plikt til å gi barn i skolealder grunnskoleopplæring så raskt det er mulig

Alle barn i skolealder har i henhold til opplæringsloven § 2-1 rett på grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at de vil være i Norge lenger enn tre måneder. Kommunene har i utgangspunktet plikt til å oppfylle denne retten så raskt som mulig, og senest innen én måned (Opplæringslova, 1999). Ifølge Utdanningsdirektoratet (2022) innebærer dette i praksis at kommunene ikke kan utsette oppstart av opplæringen dersom de klarer å gi et opplæringstilbud fra ankomstdag. Dersom kommunen kjenner til at det vil ankomme barn i barneskolealder må kommunen derfor klargjøre skolestart for disse barna i forkant av ankomst. Barn som har oppholdt seg i Norge i tre måneder har også en plikt til å motta grunnskoleopplæring (Utdanningsdirektoratet, 2022). Som følge av krigen i Ukraina har fristen for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring blitt utvidet til senest tre måneder. Kravet om at retten skal oppfylles så raskt som mulig gjelder imidlertid fortsatt (se kapittel 2.3).

For barn fra Ukraina på turistvisum må det vurderes om det er sannsynlig at disse barna vil være i Norge lenger enn tre måneder. Utdanningsdirektoratet (2022) anbefaler at kommunen legger til grunn at dette er sannsynlig, slik at disse barna har rett på grunnskoleopplæring.

Utover dette har asylsøkere og flyktninger de samme rettighetene og pliktene som andre elever i grunnskolen. Dette omfatter gratis opplæring, tilpasset opplæring, spesialundervisning og rett til å gå på nærskolen (Utdanningsdirektoratet, 2022).

2.2.4 Rett til særskilt språkopplæring

Ifølge opplæringsloven § 2-8 har barn med annet morsmål enn norsk og samisk rett på særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne følge ordinær opplæring. Dersom det er nødvendig, har disse elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring, eller begge deler (Opplæringslova, 1999).

Elever som får særskilt språkopplæring kan få hele eller deler av opplæringen i egne grupper, klasser eller skoler (innføringstilbud) dersom kommunen vurderer at dette er til elevens beste, og dersom foreldrene samtykker til dette (Utdanningsdirektoratet, 2022).

¹ Innebærer at en kommune påtar seg ansvaret for å gi nødvendig økonomisk støtte og følge opp personer som bor privat i midlertidige boløsninger

2.2.5 Ungdom med oppholdstillatelse har rett til videregående opplæring etter søknad og fullført grunnskole

Alle ungdommer i alderen 16-24 år som har fullført norsk grunnskole, har i henhold til Opplæringsloven § 3-1 rett til videregående opplæring etter søknad. Et vilkår for rett til videregående opplæring er at ungdommen har fått oppholdstillatelse i Norge. Retten gjelder også for asylsøkere og flyktninger som er under 18 år og som det er sannsynlig at skal være i Norge i mer enn tre måneder. I tillegg kan statsforvalteren velge å ta inn asylsøkere over 18 år til videregående opplæring mens de venter på vedtak om oppholdstillatelse.

Ungdom og voksne over 16 år som ikke har rett på videregående opplæring, kan ha rett på grunnskoleopplæring som er særskilt tilrettelagt for voksne hvis de trenger grunnskoleopplæring (Opplæringslova, 1999, §4A-1).

2.2.6 Rett til helsestasjons- og skolehelsetjeneste

Helsestasjons- og skolehelsetjeneste er en lovpålagt tjeneste i Norge (Lovdata, 2018). Tjenesten skal være et helhetlig tilbud til barn og unge og deres familier. Dette omfatter helseundersøkelser, vaksiner, oppsøkende virksomhet, helseopplysning og veiledning.

2.3 Lovendringer og tiltak som følge av Ukrainakrisen

Som følge av Russlands invasjon av Ukraina har det blitt innført flere midlertidige endringer lovverk og iverksatt nasjonale tiltak som er knyttet til mottak og oppfølging av flyktninger. For det første har regjeringen gitt midlertidig kollektiv beskyttelse for ukrainske flyktninger på inntil ett år. Kollektiv beskyttelse innebærer at asylsøkere fra Ukraina gis tillatelse til midlertidig opphold basert på gruppetilhørighet, og ikke basert på en individuell vurdering (Regjeringen, 2022a). I utgangspunktet gjaldt den kollektive beskyttelsen ukrainske statsborgere som ble fordrevet fra Ukraina i etterkant av at krigen brøt ut 24. februar 2022. I ettertid har denne blitt utvidet til å også omfatte ukrainske statsborgere som oppholdt seg i Norge på dette tidspunktet (Regjeringen, 2022b).

Videre har regjeringen etablert flere mottaksplasser, desentralisert asylregistreringen og utvidet ordningen med alternativ mottaksplass (AMOT).¹ I forbindelse med sistnevnte har det blitt innført tilskudd til å dekke

kommunens kostnader for ukrainske flyktninger i private hjem (Regjeringen, 2022c).

I juni 2022 trådte lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina i kraft. Denne er gjeldende til senest 1. juli 2023. Formålet med endringene er å sikre at regelverket er fleksibelt nok til at kommunene kan håndtere et stort antall flyktninger på kort tid. De midlertidige lovendringene omfatter blant annet følgende endringer i opplæringsloven:

- Endring i § 2-1 andre ledd andre punktum slik at retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen tre måneder (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022, s. 104)
- Midlertidig forskriftshjemmel som åpner for at det kan gjøres unntak fra kravet til samtykke fra eleven eller foresatte for særskilt organisert opplæring for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler (innføringstilbud) etter opplæringsloven § 2-8 femte ledd og § 3-12 femte ledd (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022, s. 105)

Videre kan det i forskrift gis helt eller delvis unntak fra rettighetsbestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven. Dette omfatter unntak fra plikter eller rettigheter som (Regjeringen, 2022d):

- Fastsettelse av frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp
- Rett til informasjon innen 10 dager som svar på henvisning
- Rett til fornyet vurdering
- Rett til fritt behandlingsvalg
- Rett til individuell plan
- Rett til kontaktlege
- Rett til koordinator
- Rett til barnekoordinator

Det er også innført tidsbegrenset beredskapshjemmel i plan- og bygningsloven § 20-9, som gir kommunene adgang til å gjøre unntak fra krav om søknad om tillatelse og arealplan for oppføring av bolig, tidsbestemt bruksendring av eksisterende bygninger og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger. Dette gjelder blant annet for bygning som skal brukes til innkvartering av asylsøkere, barnehage, skole og bolig (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022, s. 156-157).

Regjeringen har også utvidet kartlegging av flyktninger fra Ukraina før bosetting til å også

omfatte utdanning og yrke. Dette for å bidra til sammenheng mellom flyktningens kompetanse og kompetansebehov i bosettingskommunen (Regjeringen, 2022e).²

2.4 Tilskuddsordninger

Kommuner som bosetter flyktninger har rett på tilskudd fra IMDi. Dette tilskuddet utbetales per flyktning som bosettes og er ikke øremerket. Tilskuddet omfatter integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd og har som formål å dekke de gjennomsnittlige utgiftene kommunen har knyttet til bosetting og oppfølging av flyktningen i bosettingsåret og de fire neste årene (IMDi, 2021).

I tillegg finnes det også tilskuddsordninger rettet mot kommuner med formål å dekke kostnader forbundet med å ivareta flyktninger med spesielle behov. Dette er tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker og tilskudd til språkopplæring for minoritetspråklige i barnehage. IMDi tilbyr også tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Disse er nærmere beskrevet nedenfor.

2.4.1 Kommunene kan søke tilskudd til bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker

IMDi tilbyr tilskudd til kommuner for ekstraordinære utgifter forbundet med bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne eller adferdsvansker. Formålet med tilskuddet er å bidra til raskere bosetting av flyktninger med alvorlige, kjente funksjonsnedsettelse og/eller adferdsvansker. Dette omfatter også barn som er født inntil 6 måneder etter at mor ble bosatt i kommunen. Familiegjenforente omfattes ikke av tilskuddet med mindre hele familien blir bosatt fra mottak etter avtale med IMDi.

Kommunen kan for første eller andre bosettingsår søke om enten et engangstilskudd på mellom 100 000 og 196 400 kroner (sats per 2022) som utbetales i sin helhet, eller et årlig tilskudd på inntil fem år etter bosetting. Sistnevnte må innvilges årlig og er på mellom 200 000 og 1 520 000 kroner per tilskuddsår (sats per 2022). I begge tilskuddsmodeller øremerkes tilskuddet den enkelte personen og skal dekke ekstraordinære utgifter som følger av denne personens hjelpebehov.

For å motta tilskudd må kommunen dokumentere at flyktningen har betydelige hjelpebehov for å kunne fungere i hverdagen, samt at utfordringene har

² Se også Hernes et. al., 2022 *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway* (link: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/302915>)

for oversikt over endringer i regelverk som følge av krigen i Ukraina

oppstått før flyktningen ble bosatt i kommunen (IMDi, 2022).

2.4.2 Kommuner kan søke tilskudd til språkopplæring for minoritetsspråklige i barnehage

Kommuner hvor andelen minoritetsspråklige barn i barnehage er minst 10 prosent og antall minoritetsspråklige barn i barnehage er 50 eller mer, har rett på tilskudd til språkopplæring for minoritetsspråklige i barnehage. Utdanningsdirektoratet (Udir) forvalter denne tilskuddsordningen som har som formål å bidra til å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn gjennom å bygge opp begrepsforståelse og ordforråd på norsk.

Kommunene gis et årlig tilskudd basert på gjeldende tilskuddssats ganget med antall minoritetsspråklige barn i ordinære barnehager i kommunen. Tilskuddssatsen beregnes basert på gjeldende bevilgning delt på antall tilskuddsberettigede barn. Det er kommunen selv som disponerer og eventuelt fordeler tilskuddet på barnehagene i kommunen for å oppnå best mulig styrking av den norskspråklige utviklingen for de minoritetsspråklige barna i kommunens barnehager (Utdanningsdirektoratet, 2019).

2.4.3 Frivillige organisasjoner kan søke tilskudd til integreringsarbeid

Frivillige organisasjoner kan søke om støtte til prosjekter, enkelttiltak eller aktiviteter som bidrar til å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn. 40 ulike kommuner forvalter tilskudd til lokale aktiviteter, mens IMDi støtter nasjonale tiltak. Tilskuddsrammen for 2022 er 38,28 millioner kroner. Både på nasjonalt og lokalt nivå kan det gis støtte til prosjekter med årlig budsjett på inntil 1 million kroner og støtte til enkelttiltak og aktiviteter på minimum 10 000 kroner. Kommunene som forvalter tilskuddsmidler på lokalt nivå kan i tillegg gi støtte til drift av lokale innvandrersorganisasjoner (IMDi, 2022).

2.5 Sektoransvarsprinsippet

I norsk offentlig forvaltning er sektoransvarsprinsippet en viktig rammebetingelse. Dette prinsippet innebærer at den enkelte fagmyndighet har ansvaret for tjenestetilbudet til alle grupper i befolkningen. På bakgrunn av dette har familier med fluktbakgrunn tilgang på de samme offentlige tjenestene som enhver annen innbygger, og følgelig er alle statlige og kommunale tjenester relevante også for flyktninger (Stortinget, 2004-2005).

De ulike tjenesteområdene må på grunnlag av sektoransvarsprinsippet sørge for at deres tjenester er utformet slik at de ivaretar ulike gruppers behov.

Prinsippet skaper også behov for samhandling på tvers av tjenestene der dette er nødvendig for å følge opp den enkelte innbygger på en enhetlig måte. På bakgrunn av dette har kommunen enkelte plikter til samhandling som er relevant for barn med fluktbakgrunn, enten indirekte gjennom foreldrenes deltakelse på Introduksjonsprogrammet, eller i kraft av å være barn.

2.5.1 Kommunen plikter til samhandling på tvers av tjenesteytere

Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen trådte i kraft i 2021 og innebærer endringer blant annet i lov om barneverntjenester, lov om familievernkontorer, opplæringsloven, spesialisthelsetjenesteloven, barnehageloven, helse- og omsorgstjenesteloven og integreringsloven, knyttes til samarbeid og samhandling. I henhold til dette regelverket plikter kommunene og de ulike tjenesteområdene å samarbeide med andre tjenesteytere dersom dette er nødvendig for å tilby et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Plikten til samarbeid og samhandling omfatter blant annet barnehagen, skolen, helsetjenesten og barnevernet. Tjenesteytere omfatter både kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, samt private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av enten kommune, fylkeskommune eller stat. Ved behov skal kommunen bestemme hvilken tjenesteyter som skal ivareta samordningen (Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen, 2021).

Familier med alvorlig syke barn, med behov for langvarige og sammensatte helse- og omsorgstjenester, har i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2, rett på en barnekoordinator. Barnekoordinatorens rolle er å koordinere det samlede tjenestetilbudet, ha oversikt over ansvar, oppfølging og tilrettelegging av familien i de ulike delene av helse- og omsorgstilbudet, sørge for at familien får nødvendig informasjon og bidra til fremdrift i arbeidet med individuell plan (helse- og omsorgstjenesteloven, 2016). I tilfeller der det er oppnevnt en barnekoordinator, er det denne koordinatorens rolle å sørge for samordning i tjenestetilbudet rettet mot deltakere i introduksjonsprogrammet (jf. Integreringsloven § 50).

2.6 Ansvarsfordeling

Sektoransvarsprinsippet gjelder både på statlig og kommunalt nivå. Imidlertid har de ulike offentlige nivåene ulike ansvarsområder i integreringsarbeidet.

Kommunens ansvarsområder utøves i dialog med både det regionale og det statlige forvaltningsnivået. Blant annet har IMDi som direktorat et ansvar for å veilede og følge opp kommuner. Statsforvalteren har et ansvar for å føre tilsyn med det kommunale

introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunen har på sin side et ansvar for det regionale integreringsarbeidet. Videregående opplæring ligger også til fylkeskommunen.

2.7 Veiledere og ressurser fra Fagdirektorat for kommunalt definerte ansvarsområder

Flere fagdirektoratet har utviklet veiledere rettet mot ulike kommunale tjenesteområder til bruk i arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger. Disse er i hovedsak rettet mot flyktninger generelt og dermed indirekte relevant for barn med fluktbakgrunn. Innenfor barnehage og skole finnes det imidlertid verktøy som er spesifikt rettet mot barn.

2.7.1 IMDi bistår kommunene i integreringsarbeidet

IMDi har blant annet ansvar for å ivareta bosettingen av flyktninger og sørge for god samordning på integreringsfeltet.

Som en del av dette har IMDi samlet en rekke ulike eksempler på tiltak, maler og verktøy fra integreringsarbeidet i kommuner og frivillige organisasjoner i Norge som andre kommuner og organisasjoner kan hente inspirasjon fra. Eksempelene som trekkes frem er i hovedsak rettet mot voksne med migrantbakgrunn, men det finnes også eksempler på tiltak for støtte i foreldrerollen som for eksempel tilbud om barselgruppe for kvinner med fluktbakgrunn og foreldreveiledning for flyktninger og andre nyankomne i introduksjonsprogrammet (IMDi, u.d.).

IMDi tilbyr også kurs og arrangementer med faglig påfyll for personer som jobber med integreringsarbeid.

2.7.2 Bufdir har ansvar for foreldreveiledningsmateriell

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvar for foreldreveiledningsmateriell som blant annet benyttes i foreldreveiledningsprogrammet International Child Development Programme (ICDP). Dette programmet tilbys av kommunene til foreldre med barn opp til 18 år, og er obligatorisk for foreldre som deltar i introduksjonsprogrammet.

ICDP omhandler temaer innenfor følelsesmessig kommunikasjon, formidling og berikelse, og regulerende kommunikasjon (Bufetat, 2008). For foreldre i introduksjonsprogrammet dekkes også temaer relatert til negativ sosial kontroll, vold i nære relasjoner og helserisikoen ved å få barn med nært beslektede personer (IMDi, 2021). Familieveiledningen utføres av sertifiserte veiledere.

2.7.3 Helsedirektoratet har utviklet veileder for psykososiale tiltak i kommunene

Flyktninger og asylsøkere kan være traumatisert etter overgrep og vold, krig, under flukt og i flyktningeleir, eller ha andre traumeerfaringer eller medført sårbarhet. Videre kan fluktreisen i kombinasjon med eventuelle tidligere traumatiske erfaringer forsterke psykiske plager. Ifølge Helsedirektoratet (2016), forekommer posttraumatisk stress-syndrom (PTSD), angst og depresjon hyppig blant flyktninger og asylsøkere. Det er derfor behov for at helse- og omsorgspersonell som jobber med denne gruppen har kompetanse til å identifisere alvorlige psykiske helseproblemer og henvise videre til utredning og behandling der dette er et behov.

Helsedirektoratet har laget en veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer som retter seg mot ledere og helse- og omsorgspersonell i kommunene og spesialisthelsetjenesten som bistår mennesker som har vært utsatt for potensielt psykologisk traumatiserende hendelser, deres pårørende og etterlatte. (Helsedirektoratet, 2016).

Veilederen omfatter blant annet viktige tiltak i kommunen overfor asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente. Enkelte av disse er listet nedenfor:

- få oversikt over hvilke personer som kommer fra et område som er rammet av en katastrofe
- samarbeid med tjenester til flyktninger og innvandrere, helsetjeneste, asylmottakenes ledelse og skole/barnehage
- mobilisere ressurspersoner, f.eks. mennesker med helsefaglig bakgrunn, som kontaktpersoner i eget minoritetsmiljø
- gjøre informasjon om det eksisterende hjelpeapparatet i kommunen tilgjengelig for minoritetsmiljøene
- vurdere kompetanseoverføring til foreldre vedrørende barnas behov i en krisesituasjon
- tilby veiledning på helsestasjon for barn som er engstelige, tilbud om foreldregrupper bør drøftes
- vurdere behovet for avlastning for foreldrene
- være oppmerksom på mulige tilbakefall hos mennesker som har vært utsatt for store belastninger før ankomst til Norge. Ta ev. kontakt med fastlege og/eller tidligere behandlingsapparat
- undersøke interessen for likemannsstøtte og ev. å hjelpe etterlatte med å komme i kontakt med likemenn (f.eks. etterlatteforeninger)

Veilederen påpeker at foreldre ikke alltid er klar over barnas opplevelser og hva de kan plages av etter å ha vært gjennom en krise. Det understrekes derfor at det i en kartleggingsprosess er viktig å gi

råd til foreldre om å lytte til barnets egen historie og forklaring.

Det anbefales at alle kommuner som forbereder seg på å ta imot flyktninger eller asylsøkere oppretter flerfaglige flyktninghelseteam hvor også spesialisthelsetjenesten kan inngå. Det beskrives videre at teamet bør ha en aktivt oppsøkende tilnærming og være bemannet med blant annet lege, psykolog, sykepleiere, helsesykepleier og personer med sosialfaglig og flerkulturell kompetanse.

Videre er familievernkontoret og Familiens hus trukket frem som et viktig lavterskeltilbud for familier som trenger støtte gjennom kriser. Familievernkontoret er et gratis kommunalt tilbud til familier som opplever vansker, konflikter og kriser, og som trenger veiledning (Bufdir, u.d.). Familiens hus er et tverrfaglig kommunalt tilbud innenfor helse og undervisning som jobber med forebygging og oppfølging av barn og unges helse og utvikling i samarbeid med foreldrene. Formålet med Familiens hus er blant annet å få en raskere og profesjonell samhandling mellom hjelpetjenestene. Det er utviklet og etablert flere ulike familiesentermodeller på tvers av kommunene i Norge (Hansen, 2022).

2.7.4 Utdanningsdirektoratet tilbyr kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk

Udir har utviklet et digitalt kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for minoritetsspråklige elever. Disse er relevant for barn med fluktbakgrunn. Verktøyet omfatter også samtaleguider for oppstartssamtaler med minoritetsspråklige som skal starte på skolen. Oppstartssamtalen er en introduksjonssamtale mellom elev, foresatte og skolen som skjer i forkant av at eleven starter på skolen. Formålet med samtalen er å kartlegge relevant informasjon om barnet, herunder samlede språkkunnskaper og -ferdigheter (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Spørsmålene i samtaleguiden er tilpasset elevens alder og for elever som skal starte i første klasse er det en egen tilpasset samtaleguide (NAFO, 2022). Kartleggingen av norskerferdigheter omfatter ferdighetsområdene lesing, skriving, ordforråd, muntlig kommunikasjon og uttale (Utdanningsdirektoratet, 2021).

For barn i skolealder, kan informasjon som fremkommer av oppstartssamtalen danne grunnlag for å fatte vedtak om særskilt språkopplæring. Det kan også være behov for oppfølgende kartlegging for å fastsette hva slags norskopplæring eleven trenger (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Det er ikke obligatorisk for kommunene å benytte Udirs samtaleguider for oppstartssamtaler. For

kommuner som allerede har egenutviklede rutiner for oppstartssamtaler kan samtaleguiden benyttes som et supplement til egne rutiner.

Udir anbefaler at oppstartssamtalen ledes av pedagoger med nødvendig kartleggingskompetanse, samt evne til å skape relasjoner og lede en god samtale. Det anbefales videre at samtalen skjer på et språk som eleven og de foresatte kan. Det kan derfor være behov for at en tospråklig lærer eller en tolk deltar. En fra skolens ledelse kan også eventuelt delta på samtalen (NAFO, 2022).

Udir har også samtaleguide for foreldresamtaler i barnehagen. Guiden kan brukes dersom pedagogen i barnehagen ser at et flerspråklig barns språkutvikling ikke er helt som forventet. Formålet med samtaleguidene er å gi barnehagen et verktøy til bruk i foreldresamtaler for å innhente kunnskap om flerspråklige barns språkutvikling. Dette omfatter (i) kartlegging av barnets pedagogiske behov og (ii) vurdering av barnets samlede språkkompetanse og -utvikling. Temaene for samtaleguiden omfatter spørsmål om barnets bakgrunn, aktivitet og kommunikasjon, tidlig utvikling, forståelsen av morsmålet og bruken av språket (Utdanningsdirektoratet, 2016).

I tillegg til samtaleguider for bruk i oppstartssamtaler i skolen og til foreldresamtale i barnehagen, finnes det også en rekke ulike veiledere og informasjonspakker rettet mot foreldre til skole- og barnehagebarn med minoritetsspråklig bakgrunn. Disse er laget av Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring og omfatter blant annet informasjon om barnehage og grunnskole i Norge, tips til hvordan foreldre kan hjelpe barna sine å lese, skrive, snakke og lytte, samt informasjon om klær i barnehagen. Informasjonsheftene finnes tilgjengelig på 37 ulike språk (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, u.d.).

2.8 Mottaksapparatet før og rett etter bosetting

Rutiner og retningslinjer knyttet til mottaksapparatet er hovedsakelig rettet mot voksne med fluktbakgrunn. Imidlertid har disse rutinene og retningslinjene konsekvenser for hele familien, og påvirker dermed også indirekte barn med fluktbakgrunn som bosettes i Norge. Nedenfor beskriver vi disse rutinene.

2.8.1 Rutiner for kartlegging av flyktninger før bosetting

I henhold til integreringsloven § 6 kartlegges kompetansen til alle voksne flyktninger som skal bosettes i en kommune, og som oppholder seg i et mottak eller er overføringsflyktning, i forkant av

bosettingen. Formålet med kartleggingen er å gi kommunene og IMDi bakgrunnsinformasjon for bosettingsarbeidet, og innhente opplysninger som er relevante for flyktingens liv i Norge (Seeberg, et al., 2020).

Overføringsflyktninger kartlegges av IMDi i transittlandet, før ankomst til Norge. Kartleggingen omfatter informasjon om kompetanse (i henhold til integreringsloven § 6), herunder språkkunnskaper og ferdigheter, utdanning, yrkeserfaring, yrkesønsker, digital kompetanse og annen uformell kompetanse. I tillegg kartlegges sosial informasjon som tidligere og nåværende leveforhold, relasjoner i Norge og eventuell annen informasjon som er relevant for bosettingsarbeidet. Familier med barn blir intervjuet sammen, og barn får mulighet til å uttale seg, med foreldre til stede. Hvilke spørsmål som stilles avhenger av alder, men omfatter ofte spørsmål om skole eller barnehage, og interesser. For barn over 14 år gjennomføres det i tillegg en samtale med barnet uten foreldrene til stede.

For flyktninger som skal bosettes fra asylmottak er det vertskommunen for mottaket som har ansvar for å kartlegge kompetansen til personer over 18 år som har fått innvilget oppholdstillatelse og som vil være i målgruppen for introduksjonsprogrammet etter bosetting. I tillegg kvalitetssikrer mottaket annen informasjon som er relevant for bosettingsarbeidet gjennom en egen bosettingssamtale. Dette omfatter informasjon om relasjoner i Norge, eventuelle behov for tilrettelegging eller behandling, samt annen informasjon som er nødvendig for bosettingsarbeidet. Bosettingssamtalen på mottak omfatter ikke helseinformasjon, kun informasjon om tilretteleggingsbehov som mottaket er kjent med. Informasjonen fra bosettingssamtalen registreres i IMDis fagsystem og blir gjort tilgjengelig for bosettingskommunen.

Ved gjennomføring av bosettingssamtale på mottak med familier med ungdom i alderen 12-18 år legges det særlig vekt på at ungdommene blir hørt og orientert om forhold som angår dem. Mottakene kan vurdere om det er behov for egne samtaler med disse ungdommene uten foreldre til stede. Praksis ved mottakene er at ungdom i familier over tolv år får mulighet til å uttale seg under den bosettingsforberedende prosessen.

Til sammen utgjør informasjon om kompetanse og annen bosettingsrelevant informasjon grunnlaget som brukes i IMDis arbeid med bosetting av den enkelte, og av kommunen for planlegging.

Ukrainere som har fått kollektiv beskyttelse er unntatt fra kravet om kompetansekartlegging. Informasjons-

innhentingen på mottak er også forenklet for denne gruppen.

2.8.2 IMDi forespør kommunene om bosetting av flyktninger basert på kommunens vedtak

For at IMDi skal kunne bosette flyktninger i en kommune, må kommunen ha et vedtak om hvor mange flyktninger de skal ta imot i løpet av året. Kommunen må sende vedtaket per e-post til IMDi med kopi til KS og registrere vedtaket (antallet) i IMDinett. Videre må kommunen regelmessig logge seg inn i IMDinett for å se om det er noen nye flyktninger IMDi ønsker at kommunen skal ta imot. Dette finnes i fordelingslistene. IMDi sender ut e-postvarsel ved forespørsel om å bosette flyktninger til kommuneansatte som har rolle som "bosetter-skriv" i IMDinett. Kommunen må godkjenne fordelingslistene for at IMDi skal kunne fatte vedtak om tildeling av bosettingskommune. Vedtaket om bosettingskommune sendes til flyktingen. Kommunen får deretter tilgang til mer detaljert informasjon om den enkelte flyktning de skal bosette. Dette omfatter kartleggingsinformasjon fra mottak og personinformasjon som er relevant for bosetting og videre oppfølging.

2.8.3 Familiegjenforening

I henhold til utlendingsloven § 40 kan ektefelle og barn av personer som har fått innvilget asyl eller flyktningstatus og dermed gyldig oppholdstillatelse i Norge, søke om tillatelse til familieinnvandring. Familiegjenforente bosettes som regel ikke av myndighetene, men kan ha samme rettigheter som flyktninger (IMDi, 2021).

Siden familiegjenforente ikke bosettes av myndighetene, har ikke kommunen nødvendigvis oversikt over bosetting av familiegjenforente. UDI har ikke hjemmel til å melde fra til kommunen om søknader og innvilgelser av familieinnvandringstillatelse og IMDi anbefaler derfor at kommunene tar kontakt med bosatte flyktninger for å undersøke om disse har søkt eller fått innvilget familieinnvandring (Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenester, 2021).

2.8.4 Tuberkuloseundersøkelse

Asylsøkere, flyktninger og andre nyankomne fra land med høy forekomst av tuberkulose skal i henhold til forskrift om tuberkulosekontroll §3-1, undersøkes for tuberkulose. For flyktninger og asylsøkere skal undersøkelsen helst gjøres ved ankomst i Norge, og senest innen fire uker, jf. §3-2 (Forskrift om tuberkulosekontroll, 2009). I henhold til smittevernloven §7-2 er det kommunen som har ansvar for gjennomføringen av tuberkuloseundersøkelsen (Smittevernloven, 1995). Personer som har vært på asylmottak vil altså ha blitt kartlagt for tuberkulose av vertskommunen for asylmottaket før vedkommende

bosettes, mens overføringsflyktninger kartlegges av bosettingskommunen. Dette er den eneste kartleggingen som kommunene er lovpålagt å gjennomføre.

2.8.5 Helsedirektoratet gir råd om tidlig helsekartlegging og identifisering av oppfølgingsbehov

I tillegg til krav til tuberkuloseundersøkelse gir Helsedirektoratet råd om helsekartlegging av asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente. Målet er å identifisere og følge opp særskilte behov som akutte helseplager og kroniske behandlingstrengende sykdommer så tidlig som mulig etter ankomst. Helsedirektoratet anbefaler at kartleggingen utføres av helsepersonell med taushetsplikt og det bør benyttes kvalifisert tolk.

Ifølge Helsedirektoratets veileder bør kartleggingen ikke være omfattende, men bestå av enkle spørsmål. Helsedirektoratet har utarbeidet skjema for bruk i helsekartlegging av personer under 18 år, både med og uten omsorgsperson. Skjemaet omfatter blant annet spørsmål om bakgrunnsinformasjon, familie, sykdommer, og psykiske symptomer, herunder kartlegging av traumatiske erfaringer. Sistnevnte skal vurderes om bør inkluderes i hvert enkelt tilfelle og gjelder ikke for barn uten omsorgsperson. Det er frivillig for asylsøkere og flyktninger å delta i kartleggingen. Det må innhentes skriftlig samtykke fra pasienten for videreformidling av informasjon (Helsedirektoratet, 2022).

3. Organisering av det kommunale bosettings- og integreringsarbeidet

Arbeidet med bosetting og integrering av familier med fluktbakgrunn er organisert ulikt på tvers av kommuner. Enkelte kommuner har spesialisert arbeidet med flyktninger innenfor ulike tjenesteområder mens andre i større grad følger sektoransvarsprinsippet. I de fleste kommunene gjennomfører flyktningtjenesten uformell kartlegging av familien som en del av bosettingen. Det varierer hvorvidt det er fokus på barna i denne kartleggingen, samt i hvilken grad informasjonen som avdekkes i kartleggingen viderefremmes til andre instanser.

I forrige kapittel beskrev vi statlige myndigheters retningslinjer for integrering og inkludering av barn med fluktbakgrunn. I dette kapitlet beskriver vi organiseringen av flyktningtjenesten i kommunene, samt hvordan kommunen i praksis gjennomfører kartleggingsprosessen ved bosetting av familier med fluktbakgrunn. Vi presenterer også suksesskriterier for bosettingsprosessen som kommunene selv har trukket frem.

3.1 Flyktningtjenesten: organisering og plassering

3.1.1 Bosettingskommunen har et sammensatt ansvarsområde overfor flyktninger

Bosettingskommunen er ansvarlig for både bosetting og opplæring av voksne flyktninger i norsk og samfunnskunnskap gjennom introduksjonsprogrammet. I tillegg har kommunene et ansvar for å legge til rette for at flyktingene får tilgang til nødvendige tjenester på områder som helse, utdanning, barnehage og arbeid. Dette gir et sammensatt ansvarsfelt for kommunene.

Faktaboks 3-1: Begreper knyttet til kommunens integreringsarbeid

Bosettingsprosessen: Omfatter prosessen fra kommunen får forespørsel om bosetting av en flykting til kommunens arbeid med bosetting av flyktingen/familien, samt boveiledning og oppfølging i etterkant.

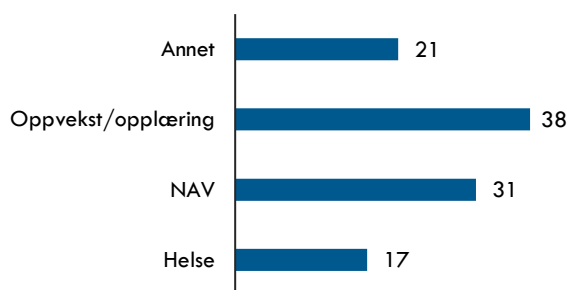
Introduksjonsprogrammet: Innvandrere mellom 18 og 55 år har i henhold til Integreringsloven § 8 rett og plikt til å delta på introduksjonsprogrammet. Programmet har som målsetting å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk språk og samfunnsliv, og forberede den enkelte til utdanning eller arbeid.

Programrådgiver: En betegnelse som ofte brukes om personer som har som sin primære arbeidsoppgave å være kontaktperson for deltakere i introduksjonsprogrammet, følge opp og revidere den enkeltes plan for programmet og koordinere programmets innhold mellom de ulike aktørene. I noen kommuner har programrådgiveren også ansvar for bosetting av flyktninger.

3.1.2 Flyktningtjenesten er organisert ulikt på tvers av kommuner

Arbeidet med flyktninger og integrering er organisert ulikt på tvers av kommunene. Slik Figur 3-1 nedenfor viser, er flyktningtjenesten i de fleste kommunene (som har svart på spørreundersøkelsen) organisert under oppvekst/opplæring. Organisering under NAV er også relativt vanlig, mens en noe mindre andel av flyktningtjenesten er organisert under helse. Andre har oppgitt at flyktningtjenesten er en del av administrasjonen i kommunen, egen enhet under kommunedirektøren eller organisert som en tverrfaglig arbeidsgruppe ledet av kommunedirektøren.

Figur 3-1: Organisering av flykningtjenesten (antall kommuner)

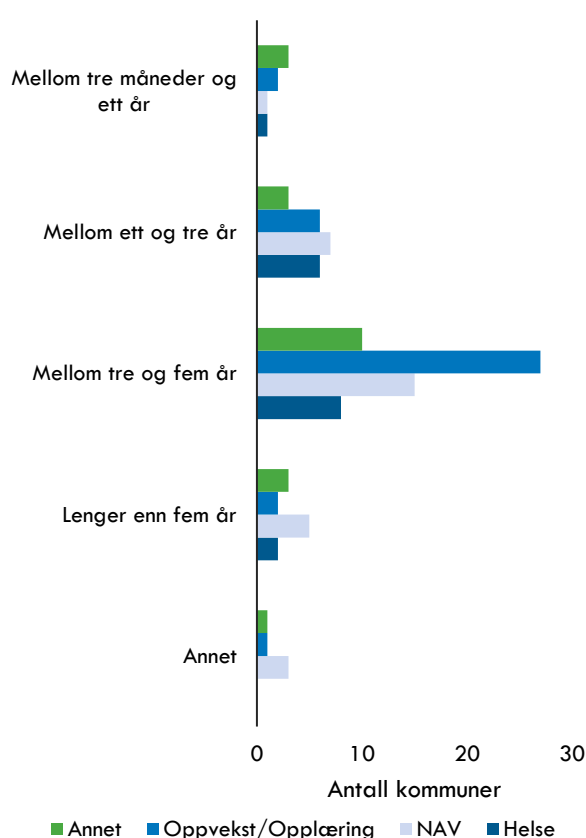


Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107. «Annet» inneholder blant annet (i) barn, unge og familieenhet, (ii) familie og inkludering og (iii) kultur, idrett og fritid.

Videre er det også ulikt på tvers av kommuner hvem som har ansvar for bosetting av flykningfamilier og hvilke arbeidsoppgaver som tilfaller denne rollen. I noen kommuner er ansvaret for praktisk gjennomføring av bosetting og boveiledning en del av programrådgiverrollen som også har ansvar for å følge opp nyankomne voksne gjennom introduksjonsprogrammet. I andre kommuner finnes det egne bosettingssteam som har ansvar for bosettingsprosessen og oppfølging av familien i etterkant. Én respondent har oppgitt at oppgaven med bosetting av flykningfamilier ligger ved familieenheten som er et samordnet senter for oppfølging av alle familier med behov for dette. Ved familieenheten er det en egen avdeling med ansvar for oppfølging av flykningfamilier.

Det er også ulikt på tvers av kommunene hvor lenge flykningtjenesten følger opp familien fra ankomst. I enkelte kommuner går oppfølgingsperioden over tre måneder, mens andre kommuner følger opp familien over lengre enn fem år. Slik Figur 3-2 viser er det klart flest kommuner som følger familien over mellom tre og fem år, men det er også flere kommuner som har oppfølgingsansvar mellom over ett og tre år.

Figur 3-2: Lengde på flykningtjenestens oppfølgingsansvar



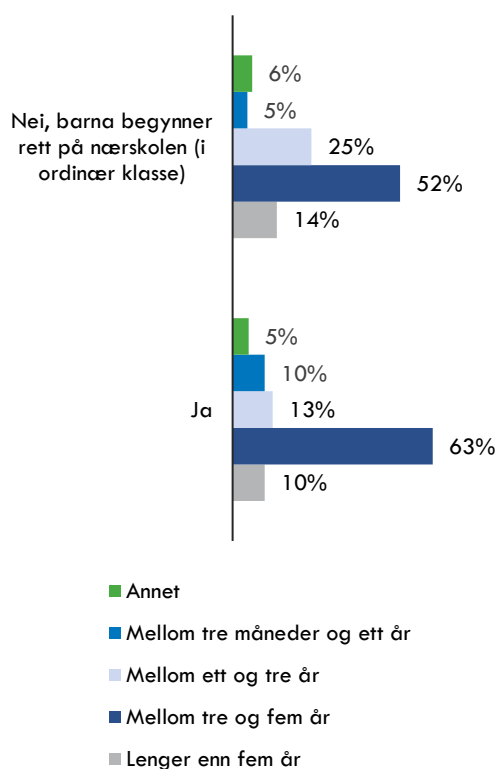
Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107. Svar under «Annet» inneholder blant annet at det oppfølgingsansvaret varer etter behov.

Figur 3-2 viser også at blant kommuner der flykningtjenesten er organisert under oppvekst/opplæring er oppfølgingsansvaret i størst grad mellom tre og fem år. Dette gjelder også for kommuner der flykningtjenesten er organisert under NAV, men her er andelen noe lavere. Blant kommunene med organisering under NAV har en større andel oppfølgingsansvar mellom ett og tre år, sammenlignet med denne andelen blant kommuner hvor flykningtjenesten er organisert under oppvekst/opplæring. Respondenter fra to kommuner har også oppgitt at lengden på oppfølgingsansvaret tilpasses etter behov. Disse kommunene er organisert under NAV.

På bakgrunn av dette kan organisering ha noe å si for lengden på oppfølgingsansvaret. Denne sammenhengen er imidlertid ikke tydelig og andre forhold som for eksempel om kommunen har egen mottaksklasse kan også spille inn. Figur 3-3 viser at blant kommuner med egen mottaksklasse for barn med fluktbakgrunn er andelen kommuner med oppfølgingsansvar på mellom tre og fem år større enn den samme andelen blant kommuner hvor barna begynner rett på

nærskolen. I sistnevnte gruppe er det imidlertid også flere kommuner med oppfølgingsansvar på lengre enn fem år sammenlignet med den andre gruppen. Sammenhengen her er derfor heller ikke tydelig.

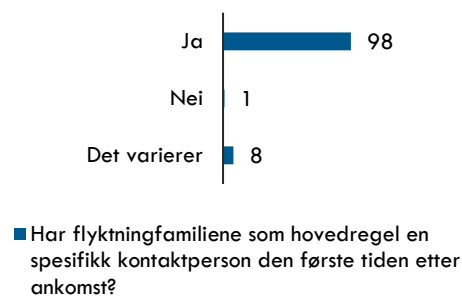
Figur 3-3: Hvor lenge oppfølgingsansvaret til enheten som har ansvar for flyktningfamilien ved bosetting varer



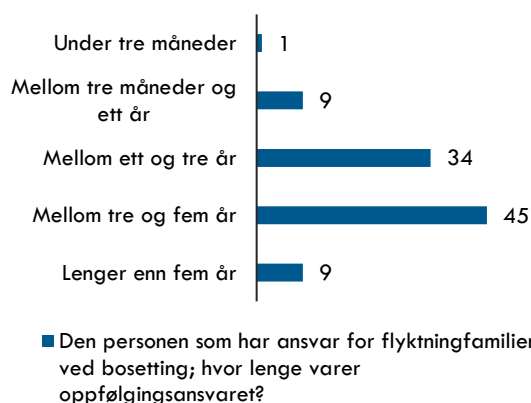
Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107. Verdi utelatt for de som har svart «vet ikke» (N=1) eller ingenting (N=1) på spørsmål om mottaksklasse

Videre er det slik Figur 3-4 viser, klart vanligst at flyktningfamiliene har en spesifikk kontaktperson i flyktningtjenesten den første tiden etter ankomst. Det er vanligst at også denne kontaktpersonen har oppfølgingsansvar på mellom tre og fem år, men denne andelen er noe lavere sammenlignet med i Figur 3-2. Dermed synes det i noen kommuner å være slik at flyktningtjenesten som helhet har oppfølgingsansvar over en lengre tidsperiode sammenlignet med lengden på oppfølgingsansvaret til flyktningfamiliens spesifikke kontaktperson.

Figur 3-4: Bruk av spesifikk kontaktperson for flyktningfamilien den første tiden etter ankomst (øverst) og lengden på kontaktpersonens oppfølgingsansvar (nederst)



■ Har flyktningfamiliene som hovedregel en spesifikk kontaktperson den første tiden etter ankomst?



■ Den personen som har ansvar for flyktningfamilien ved bosetting; hvor lenge varer oppfølgingsansvaret?

Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=98

Lengden på oppfølgingsansvaret kan etter vår vurdering ha betydning for relasjonen som kontaktpersonen har til flyktningfamilien og dermed informasjonsdelingen mellom kontaktpersonen og familien. En kontaktperson med en sterk relasjon til flyktningfamilien kan bidra til at sektoransvarsprinsippet utfordres ved at foreldrene blir avhengige av kontaktpersonen som mellomledd mellom seg selv og de ulike kommunale tjenesteområdene med spesialisert kompetanse og ansvar på det enkelte området.

En respondent har oppgitt at kommunen har samlet arbeidet med flyktninger på tvers av sektorer i et kvalifiseringssenter for innvandrere som koordinerer kommunens arbeid med flyktninger mens de er i introduksjonsprogrammet. Senteret jobber med veiledning og bosetting av flyktninger og har i tillegg et eget flyktinghelseteam. Flyktinghelseteamet består av leger, helsesykepleiere, jordmor, fysioterapeut, psykiatriske sykepleiere, familierapeut og psykolog, og tilbyr blant annet helseundersøkelse, støttesamtaler og praktisk veiledning. I en annen kommune er det ansatt en egen flyktinghelsekoordinator som gjennomfører

førstegangssamtaler med flyktningfamiliene ved ankomst. Denne flyktninghelsekoordinatoren har imidlertid lengst oppfølgingsansvar for voksne flyktninger. Ved skolestart overføres helseansvaret for barna til skolehelsetjenesten, men med en eller flere overgangssamtaler hvor flyktninghelsekoordinatoren deltar.

3.1.3 Flyktningtjenesten har ansvaret for bosettingsarbeidet

Når en kommune får forespørsel om bosetting av en flyktningfamilie, starter flyktningtjenesten raskt opp arbeidet med å skaffe en bolig til familien. I større sentrale kommuner vektlegges det at barnefamilier, så langt det er mulig, skal bosettes i boligområder og utenfor sentrum. I mindre kommuner er fokuset i større grad på å bosette barnefamilier i nærheten av kollektivtransport og skole/barnehage. Dette skyldes blant annet at kollektivtransport ikke er allment tilgjengelig i disse kommunene og at foreldrene som bosettes ikke nødvendigvis har sertifikat.

Videre tilpasses størrelsen på boligen antall barn i familien. Enkelte informanter har også vektlagt betydningen av å ha god standard på boligene som barnefamiliene bosettes i. Det kan gjøre barna og foreldrene mer motiverte til å ta imot besøk fra andre barn, som igjen bidrar positivt i integrerings- og inkluderingsprosessen. I tillegg vektlegges eventuelle spesielle behov som mobilitetsvansker, der kommunen har fått opplysninger om dette på forhånd. Der kommunen ikke har fått tilstrekkelig helseinformasjon på forhånd, har det blitt trukket frem at dette kan skape utfordringer i bosettingen, for eksempel dersom flyktningen har mobilitetsvansker og boligen er i tredjeetasje uten heis.

Boligen inredes av bosettingsteamet i forkant av ankomst. En respondent har opplyst at de i tillegg kjøper inn leker til barna, slik at dette ligger klart ved ankomst. I forkant av ankomst har flyktningtjenesten også ansvar for å melde fra til skole og barnehage om at det ankommer barn med fluktbakgrunn. Det må også formelt søkes om barnehageplass.

Kommunene vi har snakket med har ikke formaliserte rutiner for tverrfaglig samarbeid i forberedelsesarbeidet før bosetting av flyktningfamilier. Én respondent opplyste imidlertid om at kommunen i forkant av bosettingen ofte gjennomfører et møte mellom flyktningtjenesten, helsestasjonen, skolen og legekantoret. Formålet med møtene er å forberede de ulike instansene på hvilke personer som skal bosettes og eventuelle spesielle behov. På grunn av ressursutfordringer gjennomføres ikke slike møter i

³ Denne rollen har ulike navn i ulike kommuner. Boveileder, bosettingskoordinator, flyktningkoordinator, integreringsveileder og flyktningkonsulent er andre brukte

forkant av alle bosettinger. Kommunen opplyste imidlertid at i tilfellene der møtene gjennomføres, har dette positiv verdi i form av at alle instansene kjenner til eventuelle problemstillinger knyttet til flyktningfamilien, samt at instansene opplever et mer forpliktende ansvar tilknyttet den spesifikke familien.

Samtlige respondenter har oppgitt at det er flyktningtjenesten ved flyktningveileder³ som tar imot flyktningfamilien på flyplass eller andre knutepunkter og kjører familien til tildelt bolig. I boligen har flyktningveilederen innledende samtaler med foreldrene i familien for å bli kjent og legge grunnlaget for å etablere et tillitsforhold med familien.

Kommunen får ingen opplysninger om familiegjenforening fra IMDi eller UDI og følgelig omfattes i utgangspunktet ikke de familiegjenforente i kommunens bosettingsrutiner. De familiegjenforente flytter som regel inn i boligen til sitt familiemedlem og ifølge IMDi (2021) kan kommunen se på andre boløsninger når det blir avklart om familie-medlemmene kommer til Norge. Dette fordrer at kommunen får informasjon om innvilgelse av familiegjenforening fra bosatte flyktninger. Våre informanter har opplyst at familiegjenforente ofte faller utenfor kommunens bosettings- og oppfølgingsrutiner, da kommunen ikke nødvendigvis får informasjon om ankomsten til familiegjenforente.

3.1.4 Flyktningtjenestens oppfølging etter bosetting er i stor grad knyttet til biveiledning og henvisning til andre tjenesteområder

Respondenter fra flyktningtjenesten opplyste at de har tett oppfølging av flyktningfamilien de første ukene etter bosetting. Oppfølgingen innebærer blant annet veiledning knyttet til den nye tilværelsen i Norge. Hvor tett denne oppfølgingen er, avhenger av flyktningfamiliens bakgrunn. Noen har også pekt på at barnefamilier ofte har behov for tettere oppfølging enn andre flyktninger. Dette skyldes at det kreves koordinering mot skole, barnehage og fritidsaktiviteter, samt at arbeidet med å få på plass gode hverdagsrutiner kan være mer krevende da det er flere aktiviteter som skal koordineres.

Videre innebærer oppfølgingen av familien i stor grad å henvise familien videre til rett instans ved behov. Dette innebærer at bosettingskoordinatoren i hovedsak har ansvar for å ta imot familien, gi nødvendighet innledende informasjon og hjelpe til med hverdagsrutiner. Dersom det identifiseres behov utover dette, er det i hovedsak andre tjenesteområder som

navn. I noen kommuner ligger også oppgaver knyttet til bosetting under programrådgiverrollen.

skole, barnehage, helse og barnevern som har ansvar for å følge opp.

Flere informanter informerte om at personen som flyktningfamilien først møter ofte blir en nøkkelperson for familien over lang tid. Dette innebærer at foreldrene gjerne tar kontakt med denne personen, som familien har tillit til, for henvendelser av ulik karakter og knyttet til ulike tjenesteområder. Denne personen kan være en bosettingskoordinator, men kan også være en tospråklig lærer eller en helsesykepleier på helsestasjonen. Dermed kan henvisninger til riktig tjenesteområde være en vesentlig del av arbeidsoppgavene til personer som jobber tett på flyktningfamilien den første tiden etter bosetting.

Som beskrevet i kapittel 3.1.2 varierer lengden på tidsperioden som bosettingskoordinator følger flyktningfamilien fra tre måneder til over fem år på tvers av kommunene. Foreldrene følges imidlertid gjennom introduksjonsprogrammet av en programrådgiver over to år. I kommunene der bosettingskoordinatoren og programrådgiveren er en og samme rolle, er derfor gjerne oppfølgingen over to år, men med størst fokus på foreldrene og deres kvalifiseringsarbeid.

Respondentene fra to kommuner har nevnt at de følger opp familiegjenforente på lik linje med øvrige familier med fluktbakgrunn så langt kommunen får informasjon om ankomst av de familiegjenforente. Imidlertid pekte flere respondenter på at det er en utfordring at familiegjenforente ikke omfattes av tilskudd til bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller adferdsvansker (Se kapittel 2.4.1), da dette kan skape forskjelligbehandling mellom familiegjenforente og øvrige flyktninger med samme behov for tilrettelegging og oppfølging.

3.2 Kartleggingsrutiner ved bosetting

I dette kapittelet beskriver vi kommunenes kartleggingsrutiner ved bosetting av familier med fluktbakgrunn. Dette er delvis basert på statlige kartleggingsrutiner, presentert i kapittel 2.8, men kommunene har også egne kartleggingsrutiner som varierer på tvers av kommunene.

3.2.1 Kommunenes tilgang på informasjon i forkant av bosetting er begrenset

Slik det er beskrevet i kapittel 2.8.1 mottar kommunene informasjon om familien basert på kartleggings- og bosettingssamtaler gjennomført av IMDi, mottaket og/eller vertskommunen for mottak. Ifølge våre informanter er imidlertid denne informasjonen begrenset. Informasjonen omfatter navn

og alder på personene som skal bosettes, samt noe informasjon om fluktbakgrunn og eventuelle spesielle behov knyttet til helseutfordringer. Sistnevnte er på et overordnet nivå og kan for eksempel være opplysning om at flyktningen sitter i rullestol.

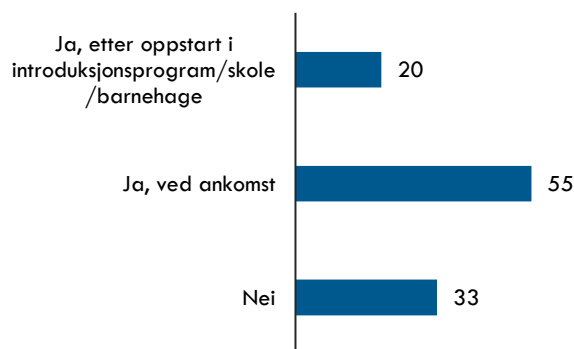
Ofte er informasjonen om overføringsflyktninger fra flyktningleirer noe mer omfattende sammenlignet med informasjon om flyktninger som kommer fra asylmottak. Det er fremhevet at kartleggingsinformasjonen som kommunen mottar i forkant av bosetting i alle tilfeller er fokusert på foreldrenes bakgrunn, og at det i svært liten grad gis informasjon om barna. At informasjonen som gis til kommunene i bosettingsforberedende fase generelt er begrenset trekkes også frem i studien av den kommunale tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger (Lidén, et al., 2020).

I tillegg til informasjon fra IMDi gis det for overføringsflyktninger en ankomstmelding fra UDI. Denne meldingen omfatter informasjon om tidspunkt for ankomst med fly.

3.2.2 Flyktningstjenesten gjennomfører i hovedsak uformelle kartlegginger av flyktningfamilien

En overvekt av respondentene oppga i spørreundersøkelsen at kommunen har rutiner for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunn sine behov og ressurser (Figur 3-5). I om lag halvparten av kommunene skjer denne kartleggingen ved ankomst, mens den i en femtedel av kommunene skjer etter oppstart i skole eller barnehage. Tilnærmet en tredjedel av kommunene gjennomfører ikke systematisk kartlegging av barn.

Figur 3-5: Om kommunen har rutiner for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunn sine behov og ressurser



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=108.

Den systematiske kartleggingen omfatter, ifølge svar på spørreundersøkelsen, i stor grad kartlegging av helse og foretas av helsepersonell enten ved helsestasjonen eller legekontor. Dette er knyttet til Helsedirektoratets anbefaling om tidlig

helsekartlegging ved bosetting av flyktninger i kommunen omtalt i kapittel 2.7.3. Kommunenes praksis for helsekartlegging etter ankomst er nærmere omtalt i kapittel 4.1.

Noen informanter oppga også at flyktningtjenesten gjennomfører systematisk kartlegging av familier med fluktbakgrunn. Basert på informasjon fra intervjuer fremstår imidlertid dette mindre vanlig. Kun én representant fra flyktningtjenesten opplyste at de benytter standardiserte kartleggings skjemaer for kartlegging av familiens bakgrunn og behov. Dette skjemaet omfatter informasjon om hva og hvem familien reiser fra, tidligere boforhold, foreldrenes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring, opplevelser på flukt og om foreldrene sover om natten.

En respondent fra en annen kommune opplyste i spørreundersøkelsen at flyktningtjenesten gjennomfører seks ulike kartlegginger over en oppfølgingsperiode på 5 år. Den første kartleggingen gjennomføres innen 3 måneder etter bosetting og omfatter blant annet informasjon om akutte behov, familiesituasjon, språk og sosiale ferdigheter. Den andre kartleggingen gjennomføres i løpet av det første året og omfatter forståelse av normer, mestring av bolig, økonomi og hverdag. Fjerde og femte kartlegging gjennomføres andre og tredje år etter bosetting og følger opp konkrete og langsiktige mål. I løpet av det fjerde året etter bosetting gjennomføres det en sjette kartlegging av behov for oppfølging fra andre tjenesteområder.

I kommuner som ikke benytter egne standardiserte kartleggings skjemaer gjennomfører flyktningtjenesten uformelle kartlegginger av familien. Informantene har opplyst at dette skjer gjennom samtaler med familien, men også i vesentlig grad gjennom observasjoner, da veilederen i mange tilfeller tilbringer mye tid sammen med familien. Forhold som på denne måten kartlegges kan omfatte familiens økonomiske og sosiale ressurser, familiebakgrunn, traumer og andre psykiske plager. I to kommuner vi har intervjuet deltar også bosettingsteamet på den obligatoriske helseundersøkelsen som helsestasjonen gjennomfører av barna. For barn i førskolealder foregår denne helseundersøkelsen ved hjemmebesøk.

Flere informanter har pekt på at det må ligge en trygg relasjon til grunn mellom familien og bosettingskoordinatoren før familien ønsker å dele sårbare opplysninger med veilederen sin. En ansatt i flyktningtjenesten beskrev dette slik:

«Hvis man får tillit så bruker de deg hvis de har spørsmål. Det å bruke mye tid sammen i begynnelsen slik at de blir trygge er derfor veldig viktig.»

På grunn av dette er de innledende samtaler mellom veileder og familien gjerne på et overordnet nivå med fokus på praktiske opplysninger. Informasjon om traumer, psykiske plager og kognitive utfordringer blir som regel ikke kjent for veileder før familien og veilederen har fått tilbringe mer tid sammen, og familien er tryggere på veilederen sin. Med utgangspunkt i dette har det blitt trukket frem at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig med innledende skjematisk kartlegging av denne typen informasjon. Enkelte av veilederne vi har snakket om har også trukket fram at slike forhold bør kartlegges av personer med relevant kompetanse på feltet. Det har også blitt opplyst at psykiske plager er et tabubelagt tema i flere familier. Dermed kan det være utfordrende å få informasjon om eventuelle psykiske plager som krever oppfølging, selv i tilfeller der det er etablert tillitsfulle relasjoner med familien.

3.2.3 Det er varierende hvorvidt flyktningtjenestens kartlagte behov viderefremmes

Det er svært varierende hvorvidt informasjonen som avdekkes av bosettingskoordinatoren gjennom systematisk eller usystematisk kartlegging viderefremmes til andre kommunale tjenester. Dette henger blant annet sammen med at foreldrene må gi samtykke til viderefremming av eventuelle behov til skole eller barnehage. Det er ulikt på tvers av kommuner hvor aktivt de jobber med å innhente denne typen samtykke. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.

I noen kommuner deltar flyktningtjenesten i oppstartssamtalene mellom henholdsvis barn og foreldre, og skole eller barnehagen. I de fleste kommuner vi har snakket med foregår imidlertid slike oppstartssamtaler uten representanter fra flyktningtjenesten til stede. Det synes likevel vanlig at skole og barnehage tar kontakt med familiens bosettingskoordinator dersom de har behov for bistand i kommunikasjonen med foreldrene. Dette kan for eksempel gjelde dersom skolen/barnehagen ønsker å informere om klær til utelek, matpakke, eller dersom det er avdekket behov for annen oppfølging. I slike situasjoner har representanter fra både skole, barnehage og flyktningtjenesten opplyst at det er nyttig å inkludere familiens veileder som ofte har etablert et tillitsforhold til familien og kjenner dem godt.

En informant oppga at flyktningtjenesten benytter en familieplan fra pilotprosjektet Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF) i oppfølgingen av barnefamilier. Denne planen kategoriserer utfordringer på familienivå innen blant annet arbeid, utdanning, økonomi, fritid og bolig. Ved hjelp av denne kategoriseringen fordeles arbeidsoppgaver mellom familien og flyktningtjenesten. Planen fungerer på denne måten som et verktøy for å sortere i utfordringene som familien har og ut fra dette etablere en plan. Kommunen opplyste at planens form og innhold tilpasses hvert tilfelle. Dette kan for eksempel være ved bruk av bilder dersom foreldrene er analfabeter.

Som beskrevet er ansvaret til en bosettingskoordinator i hovedsak å drive boveiledning og eventuell henvise familien til rett tjenesteområde ved identifiserte behov. Dermed er bosettingskoordinatorens i stor grad prisgitt samhandling og oppfølging fra øvrige tjenester som helse, skole og barnehage. Samhandling og informasjonsflyt mellom tjenestene er nærmere omtalt i kapittel 5.

3.3 Påvirkning av organisering og kartleggingsrutiner på barneperspektivet

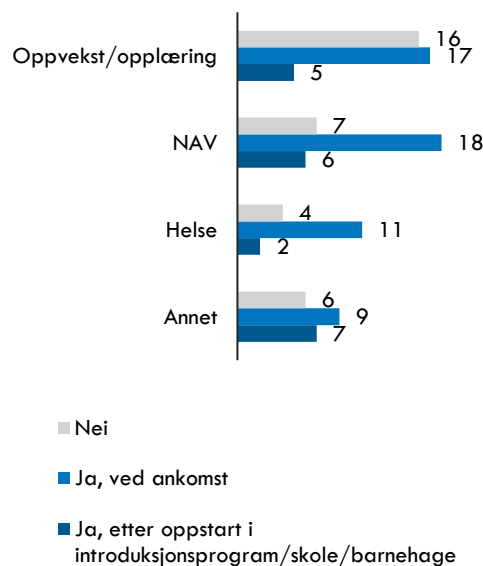
Basert på informasjon fra intervjuer synes det å være noen grad av sammenheng mellom hvordan kommunen organiserer flyktningtjenesten og hvorvidt det er et eget fokus på barna i oppfølgingen av familiene med fluktbakgrunn. I kommuner der flyktningtjenesten er organisert under NAV, synes fokuset i størst grad å være på foreldrene. Dette kan trolig knyttes til NAVs overordnede ansvar og oppgaver som i hovedsak er rettet mot voksne, gjennom tiltak for å få flere i arbeid og aktivitet.

Fokuset på voksne synes også i noen grad å gjelde i kommuner der flyktningtjenesten er organisert under andre enheter, men i enkelte kommuner finnes det også egne familieveiledere med særskilt ansvar for oppfølging av flyktningfamilier med barn. Familieveileder sin rolle er å kartlegge både foreldre og barn, og å koble inn helse og omsorgstjenester ved behov. Når riktig instanser er koblet på, overlater familieveilederen ansvaret til disse instansene.

Hvorvidt kommunen gjennomfører systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunn synes likevel ikke å avhenge av organisering. Slik Figur 3-6 viser er fordelingen mellom kommuner med rutiner for systematisk kartlegging tilnærmet likt fordelt på tvers av organisasjonsmodellene. Andelen som ikke har rutiner for systematisk kartlegging, er imidlertid noe større blant kommuner hvor flyktningtjenesten er

organisert i oppvekst/opplæring sammenlignet med øvrige organisasjonsformer.

Figur 3-6: Om kommunen har rutiner for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunns behov og ressurser



Kilde: Spørreundersøkelser til kommuner. N=108

Til tross for at om lag to tredjedeler av kommunene (som har svart på spørreundersøkelsen) gjennomfører systematiske kartlegginger av barn, er dette som nevnt hovedsakelig knyttet til helsekartlegging gjennom helsestasjon eller lege. Basert på informasjon fra intervjuer synes kartleggingen som flyktningtjenesten gjennomfører, i stor grad å fokusere på foreldrenes bakgrunn. Flere kommuner har trukket frem at kartlegging av barnas bakgrunn, språkkompetanse mv. i hovedsak skjer i skolen eller barnehagen, og at dette oppleves som naturlig da skolen/barnehagen observerer barnet tett over tid, og har den rette kompetansen. Kartleggingen som skjer i skole og barnehage er nærmere omtalt i kapittel 4.

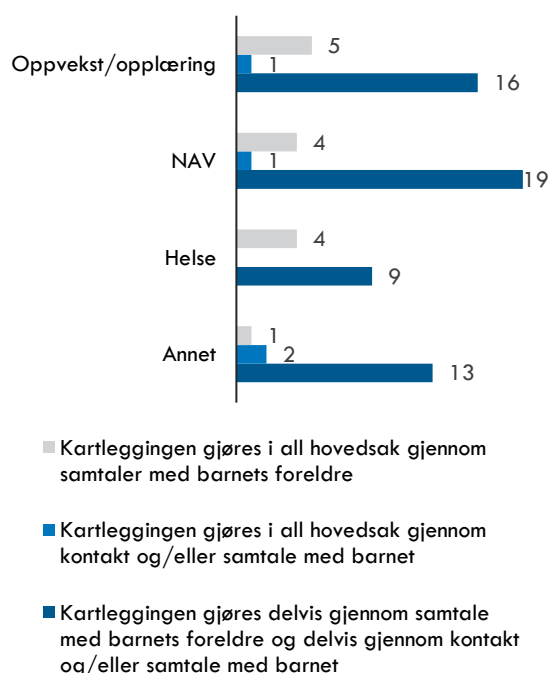
I enkelte kommuner trakk imidlertid representanter fra flyktningtjenesten frem at de legger vekt på at barna er til stede under kartleggingen. Disse kommunene løfter frem viktigheten av å opprette en relasjon med barna og observere samspillet i familien. Familiedynamikken kan være viktig for å få et inntrykk av hvilke behov for videre oppfølging familien kan ha, uten at dette adresseres direkte. Det pekes også på at det kan være en fordel at dette skjer implisitt da det som nevnt kan ta tid før flyktningfamilien åpner opp om sine behov.

I flere kommuner kartlegger flyktningveileder også barnas interesser som grunnlag for å melde barnet på en fritidsaktivitet. I noen kommuner skjer dette systematisk ved ankomst, mens flyktningtjenesten i

andre kommuner bistår med påmelding til fritidsaktiviteter dersom barnet selv viser interesse for en aktivitet. Kartlegging og oppfølging mot fritidsaktiviteter er også nærmere omtalt i kapittel 4.

Ifølge forskning kan barn og foreldrene oppleve bosettingsprosessen den første tiden etter bosetting på ulike måter. Dette kan særlig gjelde for familier som tidligere har bodd på mottak. Barna starter gjerne på skole i mottakskommunen, men for foreldrene er gjerne bosetting den første muligheten for en ny start etter flukten fra hjemlandet. Dermed kan barna til forskjell fra foreldrene oppleve bosettingen som at de nok en gang rives opp fra et miljø de er etablert i (Archambault & Haugen, 2016). Dette kan understreke viktigheten av at støtteapparatet har direkte kontakt med barna i den første tiden etter bosetting. Slik Figur 3-7 viser, skjer kartleggingen av barn som regel gjennom samtale med både foreldre og barna selv. I noen kommuner skjer denne kartleggingen i hovedsak gjennom samtaler med foreldrene. Dette gjelder i stor grad kommuner der flyktningtjenesten er organisert under helse og i noen grad kommuner hvor flyktningtjenesten er en del av oppvekst/opplæring.

Figur 3-7: Hva som best beskriver kommunens kartlegging av behov og ressurser for barn med fluktbakgrunn



Kilde: Spørreundersøkelser til kommuner. N=75. Spørsmål kun stilt til kommuner som svarte at de har en form for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunns behov og ressurser.

3.4 Suksesskriterier og utfordringer ved bosettingsprosessen som kommunene selv peker på

I dette kapitlet peker vi på suksesskriterier og utfordringer ved bosettingsprosessen som ansatte i flyktningtjenesten selv har trukket frem. Vi gjengir informantenes synspunkter slik de kommer fram i vårt materiale. Grundigere vurdering av god praksis vil komme i delrapport tre.

3.4.1 Utøvelse av sektoransvarsprinsippet har betydning for måten barna følges opp

Som tidligere nevnt, utøves sektoransvarsprinsippet i ulik grad på tvers av kommunene. Enkelte kommuner har spesialisert arbeidet med flyktninger innenfor eller på tvers av sektorer gjennom for eksempel en egen flyktninghelsekoordinator, flyktninghelseteam og/eller mottaksskole. Kommuner i denne kategorien har trukket frem viktigheten av å følge flyktningfamilien over tid for å sikre kontinuitet og gode relasjoner. Det ble også trukket frem at denne formen for organisering bidrar til å samle og bygge kompetanse på arbeid med flyktninger, og gjennom dette legge til rette for gode fagmiljøer.

Andre kommuner trakk frem at det er de ulike enkelttjenestene som har ansvaret for barnet, men at foreldrene trenger hjelp til å forstå hva de ulike instansene gjør, og hvorfor. Fra dette perspektivet ivaretas barna i stor grad gjennom skole, barnehage, barnevern og helseapparatet, mens det sentrale for flyktningtjenesten er å veilede foreldrene i oppfølgingen av barna. En ansatt i en flyktningstjeneste organisert under NAV beskrev det slik:

«Bosettingsteamets viktigste oppgave er å sette foreldrene i stand til å følge opp barna sine selv»

Dette innebærer blant annet å bistå i kommunikasjonen med skole og barnehage, samt foreldreveiledning gjennom introduksjonsprogrammet. Den ansatte beskrev videre at barn i skolealder får god og tett oppfølging ved mottaksskolen, og at det dermed er naturlig at NAV konsentrerer seg om foreldrene.

Med utgangspunkt i dette er det ulikt syn på hvorvidt det er en fordel med spesialisert og varig oppfølging av barn med fluktbakgrunn fra flyktningtjenesten, eller om denne oppfølgingen best skjer gjennom skole og barnehage.

3.4.2 Spredt bosetting

Forholdet mellom integreringsprosesser og bosettingspolitikk er et komplekst felt. Norge har et prinsipp om at flyktninger skal bosettes spredt og i alle landsdeler (IMDi, 2020). Intensjonen er å legge til rette for nybosatte flyktnings mulighet til sosial inkludering og redusere negative effekter av etnisk boligsegregering (Søholt, et al., 2020).

I forskningen er imidlertid prinsippet om spredt bosetting omstridt. Det pekes blant annet på at prinsippet hovedsakelig har til hensikt å sikre «byrdefordeling» mellom kommuner, heller enn å legge til grunn hva som er gode steder å bo for flyktninger, og/eller hvor integrering skjer raskest (Schech, 2013; Valenta & Bunar, 2010). Videre er det større sannsynlighet for sekundærflytting⁴ blant flyktninger bosatt i mindre sentralt lokaliserte kommuner sammenlignet med mer sentrale bosettingskommuner (Ordemann, 2017). På bakgrunn av dette er det stilt spørsmålsteget ved om bosettingspolitikken i Norge i for liten grad tar hensyn til flyktingenes etnisk baserte sosiale nettverk som kan være viktig både for å oppnå arbeid og for å skaffe seg bolig (Danielsen & Gulbrandsen, 2008).

Det er imidlertid en skillelinje mellom betydningen av spredt bosetting på tvers av kommuner og innad i kommuner. I en studie av bosetting av flyktninger i storbyer trekkes det frem at spredt bosetting innad i storbyen antas å øke sjansen for å bli sosialt inkludert med personer med majoritetsbakgrunn gjennom nabolaget, samt gjennom lokale institusjoner som skole, barnehage og idrettslag (Søholt, et al., 2020).

Også blant våre informanter ble spredt bosetting innad i kommunen trukket frem som et suksesskriterium i integreringsprosessen. Med det menes ikke at flyktningfamilier bør bosettes i tynt befolkede områder, men at det er uheldig om kun et lite område i kommunen benyttes til bosetting av flyktninger. Det pekes på at det gjennom spredt bosetting legges til rette for at barn med fluktbakgrunn omgås majoritetsnorske barn, enten i nabolaget og/eller på skolen, og på denne måten lettere integreres i det norske samfunnet. Andre trakk frem at spredt bosetting også kan være viktig for å sikre mangfold i

barnehager. Ifølge en barnehageansatt kan en stor andel minoritetsspråkelige barn i en barnehage føre til at majoritetsnorske foreldre velger å søke barnehageplass ved andre barnehager. Dette fører igjen til en høyere andel minoritetsspråkelige barn i barnehagen som i sin tur kan påvirke språkutviklingen til barna.

3.4.3 Relasjonsbygging og aktiv boveiledning

Representanter fra flyktningtjenesten i flere kommuner trakk frem viktigheten av å bruke god tid på å bygge tillit til familiene som bosettes. Dette arbeidet starter fra ankomstdag og krever kontinuerlig arbeid den første perioden i form av hyppige hjemmebesøk og samtaler. Tillitsforholdet mellom boveileder og foreldre er som nevnt sentralt for samarbeidet med barnehage og skole, og kan også være avgjørende for å avdekke eventuelle behov for oppfølging innen psykisk helse. Tillit til flyktningveilederen kan også være en nøkkel for å bygge generell tillit til det offentlige systemet i Norge.

Videre ble det fremhevet av flere at det er viktig å bruke god tid på å trene på hverdagsrutiner i familier der det norske hverdagslivet er ukjent, samt for å få bistand til å håndtere en stressende hverdag. Dette innebærer blant annet å dra hjem til familien på morgenen, vekke, sørge for at de blir laget frokost og smurt matpakke, pakket sekker og at barna blir fulgt til skole og barnehage til rett tid. Det ble understreket at også dette kan kreve kontinuerlig arbeid og oppfølging over en lengre tidsperiode.

3.4.4 Tverrfaglig samarbeid i bosettingsprosessen

Kommuner som benytter tverrfaglig samarbeid i bosettingsprosessen, trakk frem dette som gode tiltak. Dette gjelder kommunen som gjennomfører tverrfaglige møter på tvers av helse, oppvekst og utdanning og flyktningtjenesten i forkant av bosettingen av flyktningfamilier, samt kommunen der bosettingsteamet deltar på helseundersøkelsen som helsestasjonen gjennomfører. Informantene fra flyktningtjenesten beskrev at denne type tiltak bidrar til å bedre informasjonsflyten mellom tjenestene og til at tjenestene i større grad følger opp sitt ansvar knyttet til familien. Samhandling og informasjonsflyt er også nærmere beskrevet i kapittel 5.

⁴ Sekundærbosetting betegner flytting fra den kommunen flyktingen først ble bosatt i, til en annen kommune.

4. Tiltak for inkludering og integrering i ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet

Arbeid med inkludering og integrering i de ulike delene av det offentlige tjenesteapparatet varierer på tvers av kommuner. En viktig forskjell synes å være om ansvar for kartlegging og oppfølging av barnas helse er lagt til et eget flyktninghelseteam eller ikke. En annen viktig forskjell er bruken av innføringsklasser/avdelinger i skoler og barnehage. Innføringsklasser muliggjør spesielt tilrettelagt og intensiv opplæring i språk og andre fag der barna har lavere kompetanse, men det kan også forsinke elevens integrering og inkludering i lokal- og nærskolemiljøet.

I dette kapitlet beskriver vi hvordan det kommunale tjenesteapparatet som er i kontakt med familiene i den første perioden etter bosetting, utover flyktningstjenesten, arbeider med å kartlegge og følge opp barnas behov. Kapitlet tar for seg fire ulike områder: hvordan kommunen jobber med å ivareta barnas helse, deltakelse i barnehage og skole, fritidsaktiviteter, samt arbeid med foreldreveiledning. Denne inndelingen reflekterer i stor grad organiseringen i kommunesektoren. Inndelingen speiler også barnekonvensjonens fire hovedområder av rettigheter:

- Barn har rett til liv og helse
- Barn har rett til skolegang og utvikling
- Barn har rett til omsorg og beskyttelse
- Barn har rett til deltakelse og innflytelse

4.1 Ivaretagelse av helse

For mange av kommunene vi har snakket med virker ansvaret for kartlegging og oppfølging av flyktningfamiliers helse å være lagt til helsestasjonen, som også følger opp andre familier i kommunen. Noen kommuner har imidlertid etablert egne flyktninghelsetjenester, egne flyktninghelseteam eller har tildelt ansvaret for å følge opp flyktninger til bestemte ansatte ved helsestasjonen. Et eksempel på dette er en kommune som har valgt en organisering der flyktningfamiliene følges opp av en flyktninghelsekoordinator i den første perioden etter ankomst. Flyktninghelsekoordinatoren er en helsesykepleier, ansatt på helsestasjonen. Koordinatoren fortalte i intervju at stillingen ble opprettet for å kompensere for helseforskjellen mellom personer som har opplevd krig og den øvrige

befolkningen. Flyktningkoordinatorens oppgave er å sikre at det raskt opprettes kontakt mellom familiene, nødvendige helsetjenester og tolk.

En annen kommune vi har snakket med har valgt å opprette en egen helsestasjon for flyktninger. Denne helsestasjonen ligger ikke organisert under enhet for helse, men under en enhet hvor også mange av de andre kommunale aktørene som jobber med flyktninger er organisert. Kommunen fortalte at formålet med denne organiseringen er å plassere de ansatte som jobber med helsekartlegging og -oppfølging av flyktningfamiliene i nærheten av ansatte i flyktningstjenesten og introduksjonsprogrammet, som helseteamet samarbeider og jobber tett med. Ansatte i kommunen har fortalt at dette gir mulighet til å sikre at familienes behov sees i sammenheng, samt at det forenkler samarbeidet mellom helsetjenesten og andre sentrale tjenester som følger opp flyktningfamiliene.

Informasjonen fra IMDi/UDI er ofte mangelfull

Når det gjelder informasjon om familienes tilretteleggingsbehov som kommunen får oversendt fra IMDi/UDI før ankomst, virker en felles erfaring å være at dette er svært varierende. Flere kommuner har også uttrykt frustrasjon over dette.

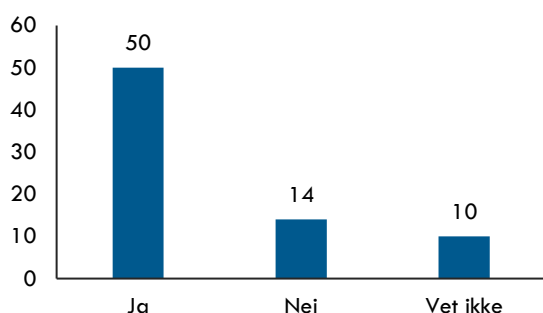
En kommune fortalte at det ofte hender at de ikke får noen informasjon om familiens helsesituasjon, og at den informasjonen, i de tilfellene hvor de mottar noe, ofte kan vise seg å være feil – enten i form av at de skisserte utfordringene kan være langt større enn forespeilet eller at de kan være langt mindre. Som beskrevet i kapittel 2.8.1 gjennomfører verken IMDi eller mottaket/UDI kartlegging av helsesituasjon i forkant av bosetting, kun kartlegging av eventuelle tilretteleggingsbehov.

En annen kommune uttrykte også at det utfordrende at det ikke er noen systematikk i hva som oversendes, samt at detaljnivået er varierende. Kommunen fortalte at de i noen tilfeller opplever at de mottar svært detaljert informasjon om familienes helseutfordringer, men at de i andre tilfeller opplever at det kun gis beskjed om at det er helseutfordringer, uten noen mer detaljert beskrivelse av hva dette innebærer. Hvis det er slik at informasjonen som oversendes fra IMDi indikerer at noen familiemedlemmer har store og/eller tjenesteovergripende behov pleier det å initieres et møte med flere ulike aktører i kommunen, som regel ansvarlige for oppfølging av helse, programrådgivere og/eller bosettingsrådgivere, og noen ganger også fra barnevernet.

4.1.1 Kartlegging av helse framstår som systematisk

I spørreundersøkelsen til kommuner oppga et flertall av respondentene at kommunen kartlegger barnets fysiske helsetilstand utover det som er lovpålagt ved ankomst (Figur 4-1). Dette stemmer også overens med vårt inntrykk fra intervjuer med kommunene. Hva som er rutinen for helsekartleggingen, virker imidlertid å variere noe fra kommune til kommune.

Figur 4-1: Kartlegger kommunen barnets fysiske helsetilstand (utover det som er lovpålagt ved ankomst)?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=74. Spørsmål kun stilt til kommuner som svarte at de har en form for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunns behov og ressurser.

En respondent fra en av kommunene vi har snakket med fortalte at den første kartleggingen gjennomføres som et hjemmebesøk. Kommunen har en rutine som sier at alle førskolebarn er prioritert med hjemmebesøk snarest mulig etter bosetting, mens for familier med spebarn under ett år skal dette besøket gjennomføres innen én uke. Den samme informanten fortalte at de ansatte fra helsestasjonen, i tilfeller der de har fått signaler om at det kan være større helseutfordringer i familien, pleier å ta med en fra flyktningtjenesten på hjemmebesøket. Formålet med dette er å sikre at tjenestene som jobber tett med familiene i den første perioden etter bosetting har den samme kunnskapen om familienes behov. Dette forenkler samhandling og samarbeidet mellom tjenestene.

I en annen kommune foregår helsekartleggingen i kommunens lokaler. For barn under 16 år er foreldrene alltid med på denne kartleggingen, med mindre både barnet og foreldrene ønsker at kartleggingen skal gjennomføres uten foreldrene.

Felles for kommunene vi har snakket med er at alle kommuner har utviklet en form for kartleggingsskjema som benyttes i den første samtalen. Flere av kommunene som har besvart undersøkelsen har oppgitt at de hovedsakelig benytter Helsedirektoratet sitt skjema for «tidlig helsekartlegging og identifisering av oppfølgingsbehov» for flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente. Flere kommuner oppga imidlertid også i fritekssvar at de har tilpasset og/eller

utbygget dette skjemaet, blant annet med egne oppfølgings spørsmål. En informant fortalte i intervju at de i kommunen har utarbeidet et kartleggingsskjema med utgangspunkt i Helsedirektoratet sitt skjema. Kommunen har imidlertid tilpasset og utbygget skjemaet slik at kartleggingen totalt sett er mer omfattende. Representanten fra kommunen fortalte blant annet at de som en del av kartleggingen, der både foreldre og barna deltar, pleier å få foreldrene til å fortelle litt om tidlige barneår. Dette gir ofte et godt bilde av barnets bakgrunn, samtidig som det gir barnet mulighet til å lære om og reflektere over sin egen bakgrunn. Videre får de ansatte også foreldrene til å fortelle om perioden på flukt og om det er noe ved flukthistorien som kommunen burde ha informasjon om, men som barnet helst ikke bør vite. Som en del av denne samtalen pleier de ansatte å spørre foreldrene om barna har vært utsatt for traumatiske hendelser, som bombing, krigsleir eller andre krigshandlinger. Informantens erfaring er at barn som ankommer kun med mor, ofte er mer utsatt for traumer. Noen barn er også utsatt for seksuelle overgrep, og dersom dette avdekkes under kartleggingen kobler de ansatte på Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), samt informerer skolen om at de bør være oppmerksomme på barnet.

En representant for en annen kommune fortalte at de har utviklet sitt eget kartleggingsskjema som de benytter under samtalen. I samtalen spør ansatte blant annet om barnet er født på sykehus, om det tidligere har vært innlagt på sykehus og om det har noen allergier. Informanten fortalte også at de ansatte har en mal med konsultasjoner som gjennomføres, for å oppdatere barna mot det norske helsestasjonsprogrammet.

En representant for en tredje kommune fortalte at mal for førstegangssamtale avhenger av om familiene er overføringsflyktninger eller asylsøkere. Hvis familiene tidligere har vært på mottak, har det som regel allerede blitt gjennomført en kartleggingssamtale. I disse tilfellene vil helsesykepleier etterlyse journalene og basere kartleggingssamtalen på dette. Når det gjelder traumer er kommunens erfaring at det kan være lite hensiktsmessig å kartlegge dette i den første samtalen, blant annet fordi det for mange kan ta tid før de ønsker å fortelle om slike opplevelser. I etterkant av den første kartleggingssamtalen gjennomfører kommunen et hjemmebesøk. På dette besøket foretar helsesykepleier en bredere kartlegging, som også inkluderer informasjon om tidligere utdanning, arbeid, opplevd krig, fluktopplevelser og lignende. Informanten fortalte at hjemmebesøk også er en fin arena for å kartlegge samspill i familien, samt å danne seg et bilde av hvilke tiltak som bør prioriteres. For eksempel om det er viktig å få barna raskt i barnehage eller om barna

kan ha behov for litt tid, samt hvilke helsetiltak som raskt bør komme på plass.

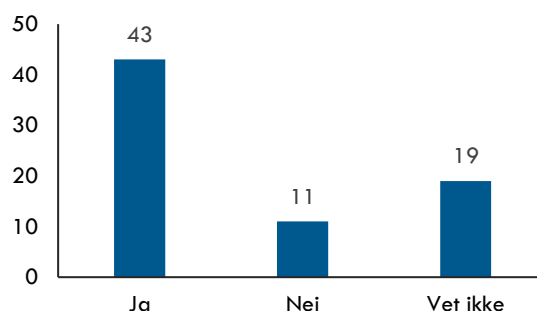
Blant kommunene vi har snakket med synes det å være en felles erfaring at det er viktig at de ansatte som jobber med den første kartleggingen også vier god tid til å informere om hvorfor kartleggingen gjennomføres, hva som er formålet og hva informasjonen skal brukes til. Erfaringen er at mange familier er redde og at de frykter at informasjon som oppgis kan føre til at de mister omsorgsretten for barna eller på andre måter kan ha konsekvenser for familiens oppholdstillatelse. Konsekvensen av dette kan være at familiene holder tilbake informasjon i kartleggingen. En av informantene påpekte at en opplevd forskjell mellom familiene som ankommer fra Ukraina og familier som har flyktet fra land utenfor Europa, er at familiene som ankommer fra Ukraina har større forventninger til norsk helsevesen og hva helse-tjenestene skal hjelpe dem med. For familier som har flyktet fra andre konflikter må helsetjenesten i større grad arbeide for at foreldre skal forstå at de kan og bør benytte seg av helsetjenesten.

Kartlegging av psykiske helseutfordringer kan være utfordrende

Krig kan ha betydelige og alvorlige konsekvenser for barn, som økt risiko for psykiske lidelser, stressreaksjoner og frykt for egen og familiens sikkerhet (Bürgin, et al., 2022). Av kommunene som har rutiner for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunns behov og ressurser, oppga litt over halvparten at de kartlegger barnets traumatiske erfaringer og/eller posttraumatiske symptomer, mens litt under halvparten oppga at de også kartlegger barnets psykiske helsetilstand ut over traumatiske erfaringer og/eller posttraumatiske symptomer (Figur 4-2 og Figur 4-3).

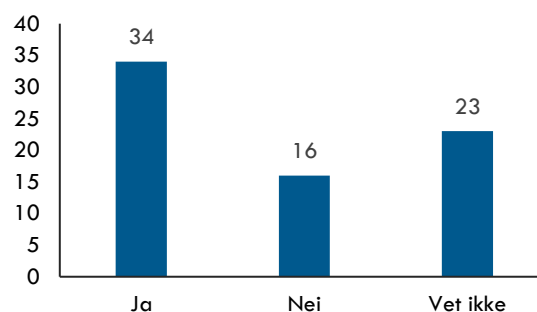
Det er også en betydelig andel av respondentene som oppga at de ikke vet om barnets traumatiske erfaringer og/eller psykiske helsetilstand kartlegges. En stor andel av spørreundersøkelsens respondenter er trolig tilknyttet flyktningtjenesten i kommunene, noe som kan forklare hvorfor en relativt stor andel ikke har oversikt over rutiner for psykisk helsekartlegging.

Figur 4-2: Kartlegger kommunen barnets traumatiske erfaringer og/eller posttraumatiske symptomer?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=73. Spørsmål kun stilt til kommuner som svarte at de har en form for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunns behov og ressurser.

Figur 4-3: Kartlegger kommunens barnets psykiske helsetilstand (ut over traumatiske erfaringer og/eller posttraumatiske symptomer)?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=73. Spørsmål kun stilt til kommuner som svarte at de har en form for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunns behov og ressurser.

Flere intervjuobjekter har løftet frem at det kan være vanskelig å avdekke psykiske helseutfordringer hos barn med fluktbakgrunn. Dette henger blant annet sammen med at psykiske lidelser er mer tabubelagt i noen kulturer og at foreldre derfor kan kvie seg for å diskutere denne tematikken i samtale med helsepersonell fra kommunen. Dette gjelder særlig ved den første kartleggingen, hvor ansatte ikke har rukket å bygge et tillitsforhold til foreldrene.

Det er derfor en erfaring at barnehage eller skole ofte har bedre forutsetninger for å avdekke psykisk uhelse hos barna.

Flere informanter har også bemerket at det som regel kan ta tid å avdekke hvilke konsekvenser flukten har hatt for barnets psykiske helse. Dette henger blant annet sammen med at psykiske plager kan utvikles over tid, samt at den opplevde lettelsen over å være trygg ofte kan overskygge eventuelle plager. Det er

derfor en erfaring at barnehage eller skole ofte har bedre forutsetninger for å avdekke psykisk uhelse hos barna. I situasjoner der flukthistorien tilsier at det kan forekomme traumer er det derfor viktig å informere skole og barnehage om dette.

4.1.2 Det er mindre struktur på oppfølging etter første helsekartlegging

De kommunalt ansatte vi har snakket med, som har ansvar for kartlegging barnas helsetilstand etter ankomst, har fortalt at det ikke er definert noen konkret tidsramme for hvor lenge de skal følge opp familiene i etterkant av den første kartleggingen.

En informant fortalte at de som regel følger opp barna til de begynner på skolen, mens en annen fortalte at oppfølgingen som regel bestemmes ut fra foreldrenes ønsker og at den derfor kan vare tre måneder, tre år eller lenger. Enkelte familier mottar derfor nesten ingen oppfølging i etterkant av tuberkulose- og helsekartlegging, mens andre familier har lange prosesser med flere samtale- og oppfølgingspunkter.

Den samme informanten fortalte at en viktig oppgave for helsepersonell i denne perioden er å jobbe relasjonsmessig for å gjøre familiene trygge på at helsemyndighetene i Norge vil dem vel. Formålet med dette er å sikre at familiene ikke skal vegre seg for å ta kontakt med andre deler av helsetjenesten dersom det skulle oppstå behov for dette, for eksempel som følge av psykiske ettervirkninger etter traumatiske opplevelser.

En annen informant har fortalt at helsesykepleier fra flyktningshelsetjenesten følger opp familienes behov i etterkant av den første kartleggingssamtalen. Helsesykepleiers rolle er å sette familiene i stand til å benytte seg av det ordinære tjenesteapparatet, på lik linje med andre innbyggere. Oppfølgingen innebærer blant annet å sikre at familiene får en fastlege og å informere familiene om hvilke rettigheter de har, samt hvilket helsetjenestetilbud som finnes tilgjengelig. Helsesykepleiers oppfølgingsperiode bestemmes derfor i stor grad ut fra hvor lang tid det tar før

helsesykepleier vurderer at familiene «klarer seg selv»). Enkelte familier møter helsesykepleier kun én gang, men informanten fortalte at de fleste familiene som regel har behov for relativt tett oppfølging i en periode etter ankomst.

Kommunen har, som flere andre kommuner, lange ventelister på fastlege. Som et tiltak for å sikre at familiene får rask tilgang på nødvendig helsehjelp, har kommunen derfor ansatt en lege i en 20 prosent stilling som gjennomfører helsekonsultasjoner med nybosatte.

Barn og ungdom i kommunen informanten representerer følges som regel også opp fra ordinær helsestasjon og helsesykepleier ved skolen. Informanten fortalte imidlertid at helsesykepleier fra flyktningshelsetjenesten som regel også har tett kontakt med helsesykepleier på skolen der barna går. Formålet med kontakten kan både være at helsesykepleier ønsker å ta en oppfølgingsamtale med barnet eller at skolehelsetjenesten ønsker at helsesykepleier skal hjelpe med kontakt og dialog med barnets foreldre.

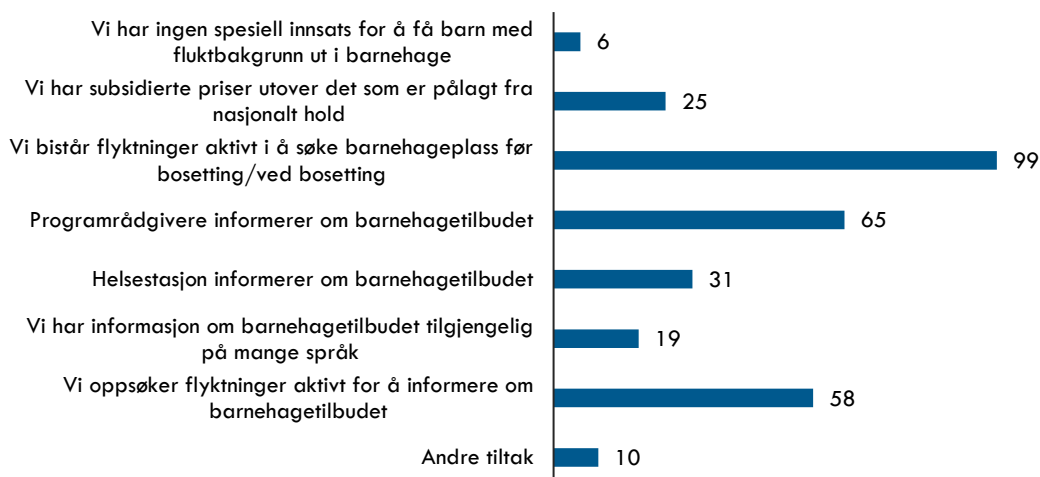
4.2 Barnehage

4.2.1 Tidlig barnehagestart er viktig

Kommunene som har bidratt inn i prosjektet fremstår som opptatt av å få barn i barnehagealder inn i barnehagen så fort som mulig etter ankomst. Nærmere ni av ti kommuner har oppgitt at de aktivt bistår flyktingene med å søke barnehageplass før/ved bosetting. Nærmere halvparten av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen oppga at de aktivt oppsøker flyktingene for å informere om barnehagetilbudet.

Kommunens erfaring er at det ikke nødvendigvis er motvilje som gjør at foreldrene ikke søker barnehageplass, men heller mangel på informasjon

Figur 4-4: Hvordan jobber kommunen med å få barn med fluktbakgrunn ut i barnehage?

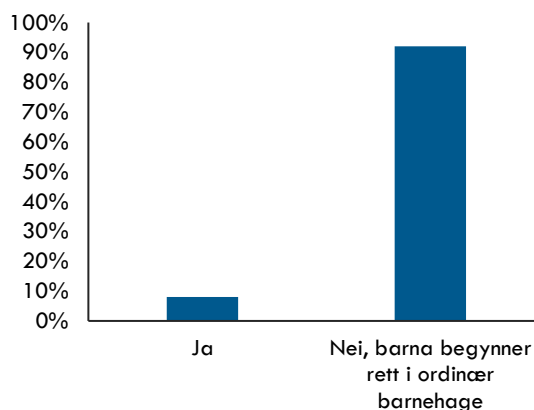


Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107

En kommune som har bidratt inn i prosjektet har opprettet et eget prosjekt for å rekruttere flere minoritetsspråklige barn til barnehagen. Prosjektet ble initiert etter at det ble avdekket at kommunen lå under landsgjennomsnittet for minoritetsspråklige barn i barnehage. Det ble i prosjektet ansatt en egen ressurs som jobbet aktivt for å informere minoritetsspråklige familier om barnehagetilbudet. Arbeidet ble i praksis gjennomført ved å oppsøke steder der foreldrene befant seg, som familiesentrene, voksenopplæringen, nav og aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner. Etter hvert skal denne innsatsen bli inkludert som en del av det vanlige årshjulet i kommunen. Kommunens erfaring er at det ikke nødvendigvis er motvilje som gjør at foreldrene ikke søker barnehageplass, men heller mangel på informasjon – hva en barnehageplass koster, søknadsprosess, frister og lignende. Dette ble også nevnt av respondenter fra andre kommuner.

Enkelte av kommunene vi har snakket med fortalte at de har valgt å etablere egne mottaksbarnehager eller -avdelinger der barna går den første perioden etter ankomst. Spørreundersøkelsen til kommuner indikerer imidlertid at barna i de fleste kommuner begynner rett i ordinær barnehage (Figur 4-5).

Figur 4-5: Har kommunen en mottaksbarnehage eller en mottaksavdeling i en barnehage (der barna går i barnehage den første perioden etter bosetting)?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. Ja: 8% (N=9), Nei: 92% (N=97).

En representant for en kommune fortalte at kommunen tidligere hadde én dedikert barnehage til å ta imot barn som innvandret til Norge, og at denne barnehagen også ble kalt for mottaksbarnehage. Da barnehagen startet kom omtrent halvparten av barna fra andre land. Ifølge informanten førte dette imidlertid til at barnehagen fikk et dårlig rykte blant andre familier i kommunen og foreldre kviet seg fra å søke barnehageplass i barnehagen fordi oppfatningen var at barna ikke lærte ordentlig norsk. Som et tiltak for å motvirke segregering valgte kommunen å dele ansvaret for å ta imot barn av andre nasjonaliteter mellom to barnehager, samt å gå bort fra å kalle barnehagen en mottaksbarnehage.

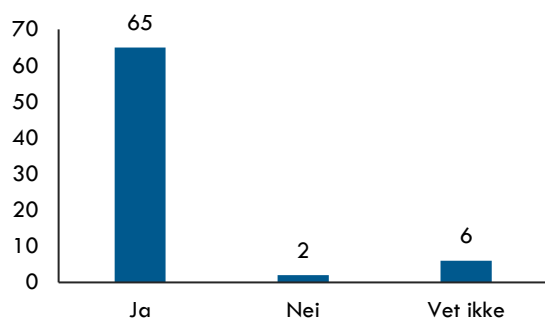
Den samme informanten fortalte også at barnehagene som tar imot barn med fluktbakgrunn har blitt tildelt

ekstra midler til å ansette en ressurs utover grunnbemanningen. Formålet med dette er å ha tilstrekkelige ressurser til å følge opp administrative oppgaver knyttet til disse barna, samtaler med foreldrene, ordne med tolk og lignende, men også for å sikre en forsterket bemanning ute på avdelingen.

Før barnet begynner i barnehagen gjennomføres det som regel et møte med foreldrene. Informanten fortalte at det er varierende hvor mye foreldrene ønsker å dele på det første møtet og at de ansatte derfor tilpasser møtet etter foreldrenes ønske. Erfaringen er at behov og utfordringer som regel avdekkes etter hvert som ansatte blir kjent med både barnet og foreldrene.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser også at de fleste kommuner kartlegger barnas behov for tilrettelegging eller oppfølging i barnehagen (Figur 4-6).

Figur 4-6: Kartlegger kommunen barnas behov for tilrettelegging eller oppfølging i barnehage?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=73. Spørsmål kun stilt til kommuner som svarte at de har en form for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunns behov og ressurser.

I intervju fortalte en informant at det ikke jobber noen tospråklige ansatte i barnehagene, men at kommunen har to språkressurser fordelt på alle barnehagene i kommunen. Hver enkelt barnehage kan sende inn en søknad om å få benytte disse ressursene. Informanten fortalte at barnehagen opplever at det er viktig at grunnbemanningen i barnehagen har tilstrekkelig kunnskap om det å jobbe med språk, inkludering og lek, men at det er mindre viktig med tospråklige ansatte i barnehage sammenlignet med skole. Barnehagen benytter blant annet bravo-leken som et verktøy for språkopplæring i barnehagen. Bravo-leken er en lek som er utviklet for å stimulere barns språkutvikling gjennom å utforske lyder, bokstaver og ord i kombinasjon med sanseerfaringer og fysisk aktivitet. Leken består av blant annet kort som kombinerer ord, bokstaver og bilder. Bravo-materiell har tidligere vært tilgjengelig på bokmål, nynorsk, lulesamisk, nordsamisk og sørsamisk. Som et tiltak i forbindelse med krigen i Ukraina har det imidlertid også blitt utviklet eget materiell kalt «Bravo intro». De

nye kortene inneholder både ord og bilder, med utvalgte hverdagsbegreper på norsk og med bilde og ukrainsk oversettelse. Kortene er utformet slik at flere språk kan føyes til. På denne måten kan barnehagen også benytte kortene for språkopplæring av barn med andre morsmål enn ukrainsk.

Den samme informanten fortalte at de også benytter tolk ved behov, for eksempel på det første møtet med foreldrene og på barnets første dag i barnehagen. Informanten uttrykte at barnehagen gjerne skulle benyttet tolk i større grad, for eksempel når de drar på tur med barna, men at de opplever at dette har blitt vanskeligere å få til etter at den nye tolkeloven ble innført. I henhold til loven er offentlige organer pliktig å bruke kvalifisert tolk. Loven stiller også krav til at tolken må ha god tolkeskikk, noe som innebærer at tolken blant annet må opptre upartisk og ha tilstrekkelig tolkefaglig kompetanse for oppdraget.

4.3 Skole

4.3.1 Nærskole eller mottaksskole er et dilemma

Kravet til særskilt språkopplæring for barn med annet morsmål enn norsk og samisk, herunder barn med fluktbakgrunn, innfris på ulike måter i ulike kommuner.

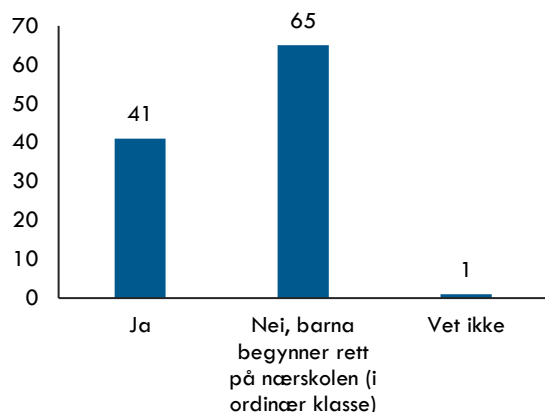
I noen kommuner er det egne mottaks- eller innføringsklasser (heretter innføringsklasser) hvor barna starter etter bosetting i kommunen. Dersom det er asylmottak i kommunen går også barna som bor på dette mottaket i innføringsklassen. Det er ulik praksis for hvor lenge barna går i innføringsklasse før de overføres til sin nærskole, men det gjelder generelt, i henhold til opplæringsloven § 2-8, at barna ikke skal gå i innføringsklassen lenger enn to år, med vedtak for inntil ett år av gangen. Målet er at de i innføringsklassen skal lære tilstrekkelig norsk til at de kan følge normal klasseundervisning ved sin nærskole. I andre kommuner starter barn som nylig har flyttet til Norge direkte i ordinær klasse og får særskilt språkopplæring her.

Det finnes også hybridmodeller der barna får deler av undervisningen i innføringsklasse og deler i ordinær klasse. I en av kommunene vi har snakket med har barna 10 timer norskundervisning i innføringsklasse ukentlig og resterende undervisning i ordinær klasse fra første uke. I en annen kommune hospiterer elevene i nærklassen sin hver femte-sjette uke og får resterende opplæring ved mottaksskolen. I en tredje kommune tilbys det undervisning på grunnskolenivå i tilknytning til en videregående skole slik at ungdom i alderen 16-19 år, som har behov for det, får grunnskoleundervisning i et jevnaldrende miljø.

Resultater fra spørreundersøkelsen antyder at flertallet av norske kommuner har valgt en modell der barna begynner rett på nærskole (Figur 4-7). Det er i

overkant av en tredjedel av kommunene som har oppgitt at kommunene benytter egne mottaksklasser der barna går i den første perioden etter bosetting.

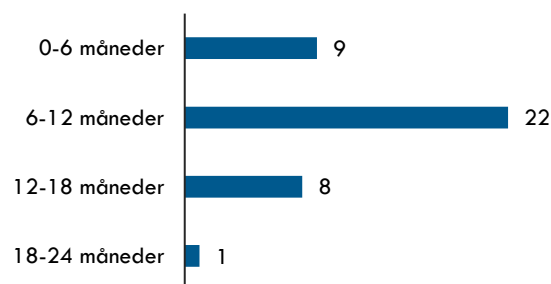
Figur 4-7: Har kommunen en egen mottaksklasse (der barna går på skole i den første perioden etter bosetting)?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107

På spørsmål om hvor lenge elevene vanligvis går i mottaksklasse før de går over i ordinær klasse, oppga litt over halvparten av kommunene at elevene vanligvis er i mottaksklasse mellom seks og 12 måneder. En fjerdedel oppga at elevene vanligvis går i mottaksklasse i under seks måneder, mens de resterende kommunene oppga at elevene vanligvis går lenger enn 12 måneder.

Figur 4-8: Hvor lenge vil du anslå at elevene vanligvis går i mottaksskole før de går over i ordinær klasse?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=40. Spørsmål kun stilt til kommuner som svarte at de har mottaksskole eller mottaksklasse.

I intervjuene ble det trukket frem av flere informanter at barn i innføringsklasser bør overføres til ordinær klasse så raskt barnet har lært seg tilstrekkelig norsk til å kunne følge undervisningen på nærskolen. Det er derfor viktig at hver enkelt lærer følger barna tett, og fortløpende vurderer hvorvidt hvert enkelt barn kan overføres til nærskolen. Rask overføring til nærskole er viktig for at barnet skal bli kjent med andre barn i

lokalmiljøet og øve på å bruke det norske språket også utenfor klasserommet.

Som følge av krigen i Ukraina har flere kommuner opprettet nye skoletilbud for å kunne ha tilstrekkelig kapasitet til å ta imot barn med fluktbakgrunn fra Ukraina. I flere kommuner er skoletilbudet rettet mot disse barna organisert ulikt sammenlignet med kommunens opprinnelige tilbud til nylig ankomne barn. For eksempel har en kommune hvor barna normalt går i sin ordinære klasse ved ankomst, etablert en egen mottaksskole for barn fra Ukraina. Det finnes også eksempel på en kommune som normalt benytter innføringsklasser, men som plasserer barn med bakgrunn fra Ukraina direkte i ordinær klasse. Rutineendringer som følge av krigen i Ukraina er nærmere omtalt i kapittel 7.

Det finnes lite tilgjengelig forskning på hvilken effekt innføringsklasser har på elevenes læringspotensial. Blant kommunene vi har snakket med synes det også å være delte meninger knyttet til om innføringsklasser er en hensiktsmessig måte for kommunene å innfri kravet til særskilt språkopplæring. Enkelte trekker frem at innføringsklasser kan bidra til å sikre at barnas første møte med skolen skjer i et trygt miljø, der de møter barn med lignende bakgrunn som de selv og lærere med kompetanse på opplæring av barn med migrantbakgrunn og minoritetsspråklige barn. Andre har påpekt at oppstart direkte i ordinær klasse gjør det mulig for barna å raskt integreres i klassemiljøet og derigjennom motiveres til å lære norsk.

Innføringsklasser gjør det mulig å gi barna spesielt tilrettelagt og intensiv opplæring i språk og andre nødvendige fag (Lidén, et al., 2020). Unge flyktninger har ulik bakgrunn og kommer fra ulike land som kan ha gitt dem ulik tilgang på utdanning. Enkelte vil derfor kunne ha et godt utgangspunkt for å tilegne seg norsk språk, historie og samfunnskunnskap, mens andre vil trenge mer fleksibel tilrettelegging og grunnleggende opplæring i enkelte eller alle fag.

Innføringsklasse kan imidlertid også forsinke elevens integrering og inkludering i lokal- og nærskolemiljøet (Lidén, et al., 2020). Thorshaug og Svendsen (2014) finner at elever synes det var negativt at skoletilbudene, enten det er mottaksklasser, innføringsklasser eller voksenopplæring, er isolert fra ordinære tilbud, blant annet fordi de fungerer integreringshemmende overfor de som er nye i landet, er segregerende og fremmedgjørende. Andre elever mener innføringstilbud er helt nødvendig for å forberede elevene både faglig og sosialt og gi nødvendig trygghet, og slik legge til rette for integrering. En rapport utgitt av Redd Barna (Sævig, 2020) peker også på at barn med migrantbakgrunn opplever det som uheldig at de i stor grad er fysisk adskilt fra de andre elevene på skolen. Flere kunne

ønske seg felles aktiviteter på skolen sammen med de norske elevene. En informant vi har snakket med peker i intervju på at det ofte kan danne seg subkulturer blant barna i mottaksklassene. Konsekvensen av dette er at barna «må integreres på nytt» når de skal over i ordinære klasser.

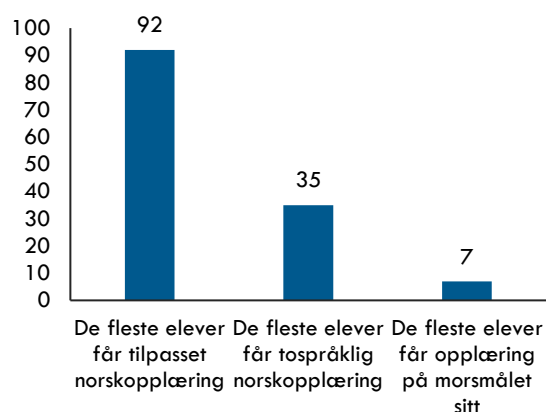
Det finnes heller ingen tydelige nasjonale retningslinjer for hvordan undervisningen i introduksjonsklassene skal foregå, og utformingen er derfor opp til hver enkelt skoleeier. Dette fører til at innholdet i undervisningen kan variere på tvers av kommuner. Tidligere forskning viser også at elevene får liten støtte i overgangen mellom introduksjonsklasse og ordinær klasse (Aarsæther, 2021; Rambøll, 2016). En representant for en kommune vi har snakket med har fortalt at de har etablert en rutine der familiene som kommer først skal settes i kontakt med nærskolen. Rutinen ble etablert fordi kommunen erfarte at nærskolen ofte ikke var klar over at de hadde elever som snart skulle begynne. Ved at familiene først settes i kontakt med nærskolen sikres det at skolen legger til rette for at eleven skal komme tilbake etter en periode i mottaksklasse.

Archambault og Haugen (2016) beskriver skolen som en svært sentral arena for inkludering og tilhørighet for barn med fluktbakgrunn. Barn som har bodd på asylmottak som nylig har blitt bosatt kan gjerne savne skolen på det stedet de bodde mens de var i mottak. Dette kan bety at overgangen fra en mottaksskole til en nærskole også kan oppleves som uheldig for barna. En informant som har bidratt inn i dette prosjektet, trakk i intervju frem at de forsøker å informere eleven om at overgangen mellom mottaksklasse kan være krevende. Informanten begrunnet dette med at elevene på mange måter har blitt vant til å gå i en slags spesialtilpasset klasse, der tempoet er lavere og læreren gjerne har mer tid til hver enkelt elev.

4.3.2 Det kan være utfordrende å rekruttere tospråklige lærere

I henhold til opplæringsloven § 2-8 har elever i grunnskolen med et annet morsmål enn norsk og samisk «rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen». Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Dette krever imidlertid at kommunen har tilgang på ressurser med kompetanse i barnets morsmål. Av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen oppga nærmere ni av ti at de fleste elever får tilpasset norskopplæring, mens litt under en tredjedel oppga at de fleste elever får tospråklig norskopplæring.

Figur 4-9: Hvordan tilpasses undervisningen for nyankomne barn med fluktbakgrunn?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107

I flere kommuner som har bidratt i prosjektet virker det som at det er utfordrende å få tilgang på denne kompetansen, særlig i distriktene og i språk som er lite utbredt. Noen av kommunene vi har snakket med la i stor grad vekt på aktiv rekruttering av tospråklige lærere, da dette anses som svært viktig for barnets norskopplæring, trygghet i opplærings situasjonen og som en ressurs i kontakten med foreldrene. En kommune har valgt å tilknytte alle tospråklige lærere til voksenopplæringen, som også har ansvar for ansettelser. De tospråklige ressursene fordeles deretter ut til skolene, avhengig av behov.

Et suksesskriterium for rekruttering av tospråklige lærere som har blitt trukket frem, er å tilby faste stillinger. Det har imidlertid også blitt påpekt at dette ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å opprettholde kompetansen i kommunen over tid.

I noen tilfeller blir den tospråklige læreren en tillitsperson både for barnet og foreldrene som kontaktes også i saker som ikke gjelder undervisning. Et eksempel er en tospråklig lærer som blir spurt om å følge barnet på fritidsaktiviteter som ikke er i regi av skolen. I slike tilfeller kan grenselinjene for den tospråklige lærerens ansvarsområder bli noe uklare.

4.3.3 Flere tiltak tas i bruk for å sikre deltakelse i skolen og på SFO/AKS

Flere kommuner har innført en rekke tiltak for å sikre barns deltakelse i skolen. Utover at flykningtjenesten i mange kommuner deltar på møte med skolen sammen med foreldrene, fremstår vanlige tiltak å være praktisk hjelp med transport til og fra skolen (Figur 4-10). En kommune oppga blant annet at de har en egen miljøarbeider som kan følge barna til skolen, en annen oppga at barna får skoleskys med buss. Det er også flere som har trukket frem at de har en målsetting om å bosette familiene i nærheten av

barnas nærskole, for å sikre at transport ikke skal være en utfordring.

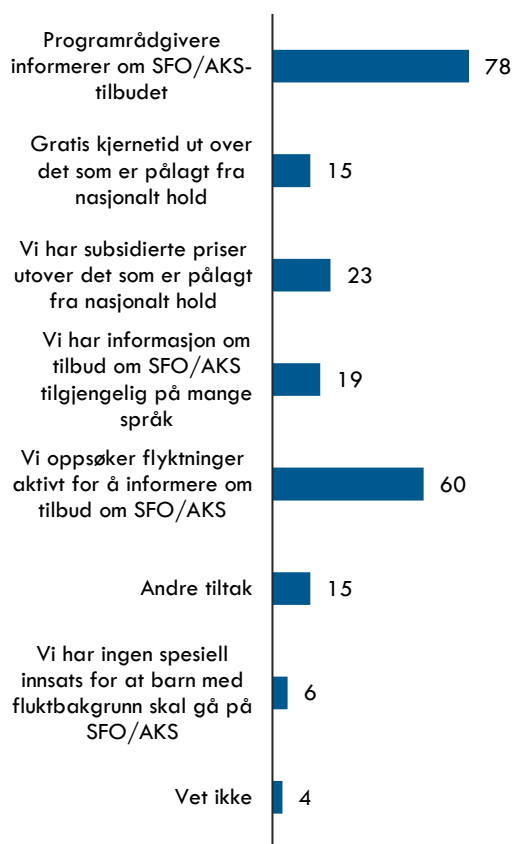
Figur 4-10: Hvordan arbeider kommunen med å få barn med fluktbakgrunn inn i og på skolen?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107

På spørsmål om hvordan kommunene arbeider med å få barn med fluktbakgrunn inn i skolefritidsordningen i kommunen, svarte rett over to tredjedeler at programrådgivere informerer om kommunens tilbud som en del av introduksjonsprogrammet. Det er også om lag halvparten som har oppgitt at de oppsøker flyktningene aktivt for å informere SFO/AKS-tilbudet, mens rundt en femtedel oppga å ha informasjon om tilbudet tilgjengelig på mange språk, subsidierte priser og/eller gratis kjernetid ut over det som er pålagt fra nasjonalt hold.

Figur 4-11: Hvordan arbeider kommunen med å få barn med fluktbakgrunn til å gå på SFO/AKS?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107

4.3.4 Kartlegging i skolesammenheng skjer ved bruk av ulike typer kartleggingsverktøy

Av kommunene som har rutiner for systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunns behov og ressurser, oppga samtlige kommuner at de kartlegger barnas behov for tilrettelegging eller oppfølging i skolen. Det første møtet med skolen skjer i kommunene vi har snakket med gjennom en mottakssamtale der foreldre, barn og skolen er representert. I tillegg er som regel også en tolk eller en tospråklig lærer til stede på møtet. Formålet med møtet er hovedsakelig å etablere kontakt mellom foreldre og skole, og noen informerer også om barnets rettigheter i henhold til opplæringsloven. Ved noen skoler gjennomføres det kartlegging av barna som en del av mottakssamtalen, mens andre skoler har et separat møte dedikert til dette. Andre skoler igjen, gjør ingen formell kartlegging av barna ved oppstart.

Skoler som gjennomfører formell kartlegging av barna, gjør dette i ulikt omfang og ved bruk av ulike typer kartleggingsverktøy. Flere benytter Utdanningsdirektoratets kartleggingsverktøy for grunnleggende norsk (omtalt i kapittel 2.7.4). Andre har utviklet egne verktøy internt i kommunen som enten bygger på

Utdanningsdirektoratet sitt verktøy eller som er selvstendige verktøy. Felles for verktøyene er at de kartlegger tidligere skolebakgrunn, morsmål og språkkunnskaper, og grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og kommunikasjon.

Flere har derfor opplyst at det å observere barnet over tid kan ha like stor verdi som formell kartlegging. Dette er også bakgrunnen for at en av skolene vi har snakket med ikke gjennomfører formelle kartleggingssamtaler ved oppstart på skolen.

Noen kartleggingsverktøy er mer omfattende og omfatter i tillegg fluktbakgrunn, sosiale ferdigheter, motivasjon, interesser og helse. Helseopplysninger som kartlegges kan for eksempel være allergier, fysisk form, eventuelle traumer og annen psykisk uhelse. En skole vi har snakket med gjennomfører i tillegg praktisk kartlegging av lese- og skriveferdigheter innenfor både morsmål og engelsk ved bruk av enkle oppgaver. Skolen kartlegger også ferdigheter i matematikk, naturfag og samfunnsfag, i tillegg til å gjennomføre enkelte motoriske oppgaver.

Flere vi har snakket med trakk frem at foreldre kan være opptatt av å fremstille barna i et spesielt godt lys i kartleggingssamtalene, når det gjelder for eksempel tidligere skolebakgrunn og eventuelle utfordringer, for eksempel knyttet til traumer og psykisk helse. Dette kan henge sammen med at det ikke er etablert et tilstrekkelig tillitsnivå mellom skole og foreldre/barn ved en kartleggingssamtale til at sårbare opplysninger kommer frem her, som flere av våre respondenter også har pekt på. På bakgrunn av dette er det ikke alltid samsvar mellom resultatet av kartleggingen og det lærerne observerer av barna i praksis. Flere har derfor opplyst at det å observere barnet over tid kan ha like stor verdi som formell kartlegging. Dette er også bakgrunnen for at en av skolene vi har snakket med ikke gjennomfører formelle kartleggingssamtaler ved oppstart på skolen.

Oppfølging

Opplysningene som identifiseres gjennom kartleggingssamtalen benyttes hovedsakelig for å klargjøre behov for særskilt opplæring, eventuelt innføringstilbud og nødvendig tospråklig personell. Videre kan skolene også søke om assistent dersom dette vurderes nødvendig. Utgifter til assistent kan i enkelte tilfeller dekkes av *Tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker*. En kommune påpekte imidlertid at dette ikke gjelder

for barn som kommer til Norge gjennom familie-gjenforening. Ved behov for assistent må kommunen i disse tilfellene dekke kostandene selv. Informanten uttrykte bekymring for at dette kan føre til ulik oppfølging av barn som kommer gjennom familiegjenforening og andre barn med fluktbakgrunn.

Opplysningene blir også benyttet som generell bakgrunnsinformasjon for lærere i undervisningen og eventuelle behov for tilpasninger. Det skjer i liten grad at opplysningene viderefremmes til andre kommunale tjenester. Unntaket er PPT som det opprettes kontakt med dersom det identifiseres behov for dette, eller skolehelsetjeneste der helseutfordringer avdekkes. En representant for en kommune fortalte blant annet at skolehelsetjenesten tidlig kobles på for å følge opp eventuelle helseutfordringer. Skolehelsetjenesten gjennomfører en egen samtale med barna og følger opp der det er behov.

En kommune har en egen plan for oppfølging av barn som har tilpasset undervisning med særskilt språkopplæring. Planen lages av kontaktlærere og andre aktuelle lærere og følger barnet gjennom skoleåret før den evalueres på slutten av året. Foreldre informeres også om planen gjennom utviklingssamtaler. I planen oppgis det grunnleggende informasjon om eleven, som morsmål, kontaktinformasjon til foreldre, skolebakgrunn og tildelte ressurser, samt beskrivelse av elevens faglige og sosiale situasjon og faglig utvikling, i tillegg til evalueringen. Som en del av evalueringen gjøres det blant annet en vurdering av om eleven fortsatt har behov for særskilt språkopplæring. Elevens egne ønsker for det neste skoleåret beskrives også.

Tidligere forskning peker på at skolene har et implisitt ansvar for å avdekke traumer og psykisk uhelse hos barn med fluktbakgrunn. Murray (2019) setter søkelys på barn med fluktbakgrunn i alderen 0-8 år, hvilke psykososiale konsekvenser opplevelser av krig og flukt kan ha hatt på dem, og hvilken rolle barnehage og skole har og bør ha når det gjelder å identifisere og imøtekomme deres behov. Det trekkes fram at pedagogisk personale bør være bevisst på at traumer – både de som er opplevd av barnet selv og de som foreldrene har vært utsatt for – kan prege barn med fluktbakgrunn. Helsepersonell må kobles inn for de barna som har behov for det. Det er viktig å bidra til å støtte foreldrene, blant annet slik at barna kan få på plass struktur og rutiner i hverdagen.

Pastor (2015) baserer seg på dybdeintervju med unge enslige mindreårige flyktninger og ansatte ved fem videregående skoler i Norge. Studien finner at skolen er en viktig arena for at de unge får en normalisert hverdag, men at skolen og personalet ikke har den kunnskapen som skal til for å håndtere barnas utfordringer med tanke på psykososiale forhold.

Tiltakene og hvordan hver enkelt skole håndterer dette er ulikt, og styrt blant annet av varierende ressurser på skolen.

En norsk kvalitativ studie om utdanningsmessige og psykososiale overganger blant nyankomne unge flyktninger i Norge finner at skoler og lærere hadde varierende, og noen ganger utilstrekkelig, kunnskap og kompetanse til å støtte unge flyktningelever. Dette handlet både om faglige forhold og deres psykososiale utfordringer (Ascher, 2021).

4.4 Fritidsaktiviteter

I kommunene vi har snakket med er det flyktning-tjenesten ved bo-/flyktningveileder som i størst grad har ansvar for flyktningbarns deltakelse på fritidsaktiviteter. I noen kommuner finnes det også andre virkemidler for deltakelse, som for eksempel økonomiske støtteordninger eller kommunalt eller frivillig arrangerte familieturer.

4.4.1 Deltakelse på fritidsaktiviteter er effektivt for integrering

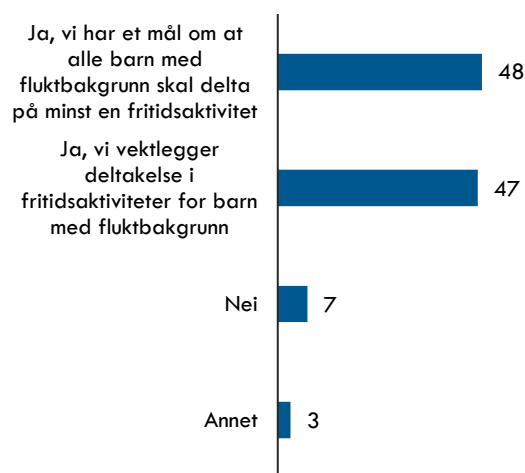
Det finnes mye tidligere forskning på betydningen av fritidsaktiviteter for deltakelse og inkludering av barn. Lidén (2005) finner blant annet at deltakelse i fritidsaktiviteter kan gjøre inkluderingsprosessen lettere, fordi det gir barna felles erfaringer, og muligheter til å fange opp kunnskap om sosiale og kulturelle koder, som også kan gjenbrukes i andre sammenhenger og på andre arenaer. Dette funnet bekreftes også av Daniel, et al. (2020), Archambault og Haugen (2016) og Lidén, et al. (2020) Kaya, et al. (2022) peker på idrettstrenerne som svært sentrale sosiale fasilitatorer for unge med flukt- og annen migrantbakgrunn i USA. Samtidig peker en rapport utgitt av Redd Barna (Sævig, 2020) på at det noen steder kan være få eller ingen tilbud om aktiviteter på fritiden – eller at de unge med migrantbakgrunn i alle fall ikke kjenner til slike tilbud i nærmiljøet sitt, og at det gjerne kan være lang ventetid for å kunne starte på en fritidsaktivitet.

Flere av informantene vi har snakket med fremhevet også at deltakelse på fritidsaktiviteter er en svært viktig arena både for å lære språk, sosiale og kulturelle koder, og for å oppleve inkludering og mestring. Imidlertid ble det også pekt på at mange barn ikke har slike deltakelsesarenaer og at jenter i flere familier ikke får lov til å delta på fritidstilbudet i kommunen.

Som beskrevet i kapittel 3.2, varierer det på tvers av kommunen hvor systematisk flyktningtjenesten ved bo-/flyktningveileder kartlegger barnas interesser for

fritidsaktiviteter og følger opp dette. I noen kommuner kartlegges dette ved bosetting, mens det i andre kommuner skjer løpende dersom barnet viser interesse for en aktivitet. I andre kommuner igjen, er det ingen særlig oppfølging av dette. Litt under halvparten av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen oppga at de har et mål om at alle barn med fluktbakgrunn skal delta på minst en fritidsaktivitet, noe som også er i tråd med Fritidserklæringen⁵. Videre oppga litt under halvparten at de vektlegger deltakelse på fritidsaktiviteter, men at kommunen ikke har noe konkret mål om at alle barn skal delta på minst én aktivitet. Det er imidlertid også syv kommuner som svarer at kommunen ikke har et mål om at barn med fluktbakgrunn skal delta på aktiviteter i fritiden.

Figur 4-12: Har kommunen et mål om at barn med fluktbakgrunn skal delta på aktiviteter i fritiden?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107

Respondenter fra tre av de kommunene vi har snakket med, oppga at de har et mål om at alle barn skal delta på minst én aktivitet. Til dette arbeidet benytter én av disse kommunene egne aktivitetsguider, mens i den andre har bosetterne ansvar for å følge opp målsetningen. I den tredje kommunen har det blitt ansatt en egen fritidskoordinator, som arbeider målrettet med å hjelpe barna inn i fritidsaktiviteter. Den samme kommunen fortalte at dette tidvis kan være utfordrende, spesielt for de eldre barna. Erfaringen er at særlig de organiserte idrettsaktivitetene blir mer krevende og alvorlige etter hvert som barna blir eldre. Det ble blant annet poengtert at mange gutter ikke får starte på fotball, fordi de ikke er på et «høyt nok nivå».

En respondent fra en annen kommune trakk frem at det kan være overveldende for en familie å få på plass hverdagsrutiner det første halve året, og at

⁵https://www.regjeringen.no/contentassets/42fc032208724215886755da5d165f1e/folder_fritidserklaeringen.pdf

fritidsaktiviteter derfor kan være for utfordrende å prioritere i løpet av den første tiden. Flyktningstjenesten i denne kommunen oppmuntrer derfor som regel ikke til fritidsaktiviteter før det er gått et halvt år. Når flyktningfamilien begynner å bli trygg på hverdagsrutinene kan flyktningstjenesten introdusere aktiviteter. Flyktningstjenesten bistår gjerne med å kjøre barna til aktivitetene de første gangene for å få på plass gode rutiner også på dette området. Flere kommuner har opplyst at flyktningstjenesten bistår med dette.

Flere kommuner har fremhevet at tilrettelegging og koordinering av fritidsaktiviteter er et ressurspørsmål som ofte er det første som nedprioriteres ved mangel på ressurser.

Respondent fra nevnte kommune trakk frem arbeidet med å tilrettelegge for deltakelse på fritidsaktiviteter som en av kommunens styrker i arbeidet med flyktninger. I tillegg til å vente til familien er klar for å få introdusert fritidsaktiviteter, er tett oppfølging trukket frem som et suksesskriterium. Dette er viktig både for å identifisere interesser og for å følge opp deltakelsen over tid. Som følge av krigen i Ukraina og økt press på flyktningstjenestenes ressurser, har arbeidet imidlertid med fritidsaktiviteter blitt nedprioritert i denne kommunen den siste tiden. Flere kommuner har fremhevet at tilrettelegging og koordinering av fritidsaktiviteter er et ressurspørsmål som ofte er det første som nedprioriteres ved mangel på ressurser. En kommune etterlyste ressurser til en fritidskoordinator med særskilt oppgave å kartlegge interesser og følge opp barnas fritidsaktiviteter for å sikre at dette ivaretas.

Barn og unge med fluktbakgrunn omfattes ofte av fritidstiltak rettet mot lavinntektsfamilier

I tillegg til flyktningstjenestens arbeid med å arrangere og tilrettelegge for deltakelse på fritidsaktiviteter benyttes det også andre virkemidler rettet mot samme formål. Dette er virkemidler som ikke nødvendigvis er direkte rettet mot flyktningfamilier, men der disse familiene likevel omfattes, for eksempel i form av tiltak rettet mot lavinntektsfamilier.

I en kommune som har bidratt i prosjektet dekker NAV én aktivitet per barn. Dette innebærer at NAV dekker

kontingenten for å delta, samt den første utstyrs-pakken som kreves. Sportslagene i kommunen kan også stille med nødvendig utstyr ved behov.

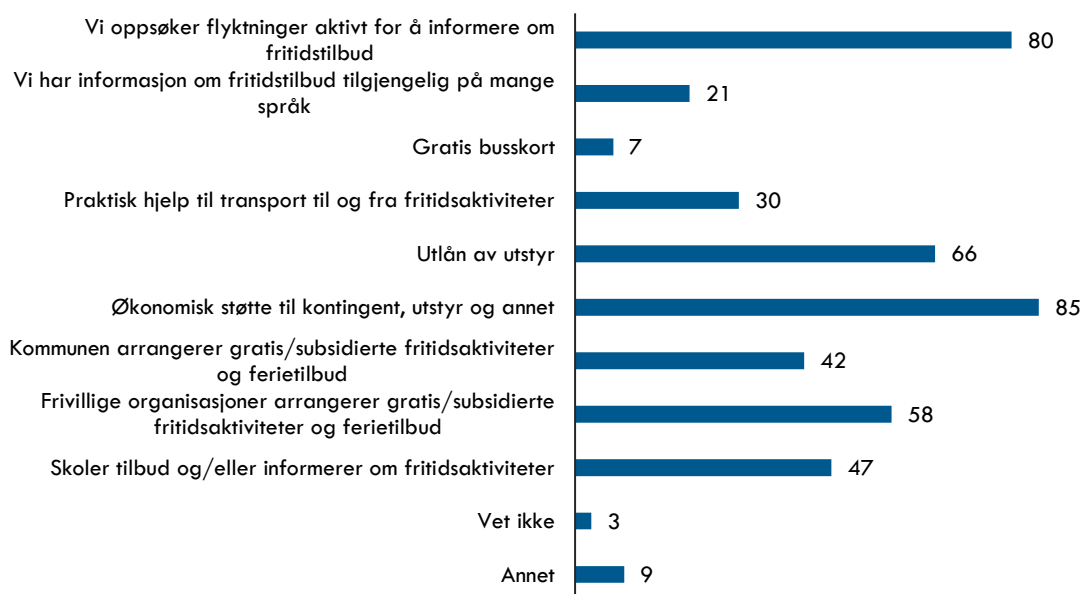
Støtte til kontingent benyttes også som virkemiddel i en annen kommune vi har snakket med. Her er støtten innrettet gjennom en «kontingentkasse» som det bevilges penger til fra kommunen og som kan benyttes for å betale kontingenter. I denne kommunen har også skolen fått ekstra midler til aktivisering. Alle barn i lavinntektsfamilier får i denne kommunen et opplevelseskort som dekker utgifter til for eksempel kino.

Andre kommuner fokuserer på å introdusere aktiviteter for flyktningfamilier som familien kan gjennomføre på egenhånd, eller kommunen arrangerer egne familieaktiviteter for flyktningfamilier. I en kommune gjennomføres det såkalt familielæringsuke som en del av introduksjonsprogrammet for foreldre med barn i skolealder. I løpet av uken får foreldrene informasjon om hvordan man kan finne på billige aktiviteter i nærmiljøet. Den samme kommunen har også arrangert familieturer i ferier for å synliggjøre ulike aktiviteter som familien kan gjøre sammen.

Ferieaktiviteter for familier arrangeres også i en annen kommune vi har snakket med, både gjennom SFO og kulturenheten i kommunen. For å sikre at informasjonen om aktivitetene når ut til målgruppen, informerer SFO og skole arrangørene om hvilke familier som kan ha behov for denne typen aktiviteter. Arrangørene ringer deretter hjem til de aktuelle familiene for å informere om aktivitetene. Denne prosessen ble gjennomført for første gang i år og resulterte i økt deltakelse blant målgruppen. Kommunen understrekte at denne typen arbeid krever bevisstgjøring rundt hvordan man presenterer seg selv og formålet med aktivitetene på en god måte for foreldrene som kontaktes.

Svar på spørreundersøkelsen viser også at mange kommuner benytter seg av flere av de overnevnte virkemidlene for å få barn med fluktbakgrunn ut i fritidsaktiviteter (Figur 4-13). Vanligst virker det å være at kommunene gir økonomisk støtte til kontingent, utstyr eller annet, i tillegg til gratis utlån av utstyr, samt aktivt oppsøkende virksomhet for å informere om fritidstilbud. Det er også flere kommuner som oppga at de arrangerer gratis/subsidierte fritidsaktiviteter enten alene eller i samarbeid med frivillige organisasjoner.

Figur 4-13: Hvilke tiltak benytter kommunen for å få barn med fluktbakgrunn ut i fritidsaktiviteter/sikre deltakelse på fritiden?



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. N=107.

Full tekst for nedkortet svar: «Frivillige organisasjoner organiserer gratis/subsidierte fritidsaktiviteter og ferietilbud i samarbeid med kommunen».

4.5 Støtte i foreldrerollen

Foreldreveiledning er et obligatorisk element i introduksjonsprogrammet, og alle foreldre med fluktbakgrunn mottar derfor informasjon om og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst. Målet er at den enkelte mor eller far skal bli trygge foreldre, ved å bli bevisste på hva de gjør som er bra for barna.

Samtaler med kommunene indikerte at foreldreveiledning også er en sentral del av arbeidet til andre tjenester, som flyktning- og helsetjenesten, skole og barnehage, enten direkte eller indirekte, og det er også kommuner som har valgt å gi ansatte i disse rollene ICDP-sertifisering.

En representant for en kommune fortalte blant annet at flyktningtjenesten har en mye tettere oppfølging av barnefamilier, sammenlignet med enslige og par uten barn. Dette er blant annet fordi mye av oppfølgingen flyktningtjenesten gjør handler om å veilede foreldrene i hva som forventes av dem, både når det gjelder oppfølging i skole, barnehage og på fritiden.

I flere kommuner fungerer også flyktningtjenesten som et bindeledd mellom foreldrene og barnevernet. En sentral oppgave for flyktningtjenesten er i disse tilfellene å få foreldrene til å forstå at barnevernet ønsker å hjelpe foreldrene, for eksempel med tiltak i hjemmet, og at det ikke nødvendigvis er farlig å motta hjelp fra barnevernet. En informant fortalte også at

veileder i flyktningtjenesten, i de tilfellene hvor barnevernet opplever at det er alvorlig bekymring knyttet til foreldrene, gjennomføres et møte med foreldrene, og gjerne også skole og barnehage. På møtet opplyser veileder om fakta i saken, og det initieres til en dialog med foreldrene om hva bekymringen kan skyldes.

En annen informant fortalte at flyktninghelseteamet ofte gjennomfører familiesamtaler med foreldrene. I samtalene informerer de ansatte om hvordan foreldrerollen oppfattes i Norge, og foreldrene forteller hvordan de selv opplever foreldrerollen. I den samme kommunen deltar også flyktninghelseteamet på deler av undervisningen i introduksjonsprogrammet. På kurset informerer de ansatte om hvordan man er foreldre i Norge og hvilke forventinger som er knyttet til denne rollen.

Også i andre kommuner virker det å være vanlig at ansatte fra andre tjenester bidrar inn i introduksjonsprogrammet, særlig når det gjelder foreldreveiledning. En kommune fortalte blant annet om et tett samarbeid mellom barnehage og introduksjonsprogrammet, hvor det særlig legges vekt på å informere foreldrene om norsk barnevern.

En fellesnevner i flere av kommunene vi har snakket med er at foreldre som ankommer Norge ofte har et feilaktig bilde av barnevernet. Mange har fortalt at foreldre, på veien til Norge, har hørt at barnevernet i Norge kommer og tar barnet om de mener at foreldrene ikke tar vare på det på riktig måte eller

hvis barnet ikke får gjøre som det vil. En barnehage-ansatt fortalte blant annet at de opplever at denne frykten fører til at foreldre ikke tør å be om hjelp når de opplever vanskelige situasjoner med barnet. Den samme barnehagen fortalte også at de har opplevd et tilfelle der et barn slo seg i barnehagen, hvor foreldrene ikke turte å ta med barnet til legen uten å ha med en ansatt fra barnehagen, i frykt for at legen skulle sende en bekymringsmelding til barnevernet.

Flere informanter har også fortalt at forelderrollen kan bli særlig vanskelig for foreldrene etter en periode, når barna på mange måter vokser fra foreldrene – de har gjerne lært bedre norsk og har bedre kjennskap til det norske samfunnet. Opplevelsen er at dette gir barnet en form for makt i relasjonen til foreldrene, og flere kommuner er opptatt av å veilede foreldrene for å jevne ut denne maktbalansen.

Forskning tyder også på at det å støtte foreldre kan være svært viktig for barn og unge med fluktbakgrunn. Weir, et al. (2022) peker på at familien er av stor betydning for at unge med flukt- og annen migrantbakgrunn skal bli mindre sårbare.

4.6 Suksesskriterier og utfordringer som kommunene selv peker på

I dette kapittelet peker vi på suksesskriterier og utfordringer ved bosettings- og integreringsprosessen som ansatte i det kommunale tjenesteapparatet som er i kontakt med familiene i den første perioden etter bosetting, har trukket frem. Vi gjengir kommunenes synspunkter slik de kommer fram i vårt materiale. Grundigere vurdering av god praksis vil komme i delrapport tre.

4.6.1 Rask skolestart, samt individuell vurdering av behov for mottaksskole/klasse

Det synes å være bred enighet blant kommunene vi har snakket med om at det er viktig at barna får starte så raskt i barnehage og skole som mulig. Rask oppstart i skole og barnehage er viktig, både for at barnet skal knytte relasjoner til andre barn på samme alder og for at barnet raskt skal kunne lære seg språket. Som et tiltak for å sikre rask skolestart er det mange kommuner som har satt egne frister for skolestart, som er strengere enn det nasjonale lovverket. For å sikre rask oppstart i barnehage fremstår det som sentralt at kommunen sikrer at foreldrene mottar tilstrekkelig informasjon om tilbudet og relevante frister. For kommuner som opplever at andelen barn med fluktbakgrunn i barnehage er lav, kan et hensiktsmessig tiltak derfor være å drive oppsøkende informasjonsarbeid rettet mot foreldre.

For kommuner som benytter innføringsklasser synes det imidlertid å være viktig at skolen fortløpende gjør individuelle vurderinger av hvorvidt hvert enkelt barn kan overføres til nærskole.

For kommuner som benytter innføringsklasser fremstår det som viktig at skolen fortløpende gjør individuelle vurderinger av hvorvidt hvert enkelt barn kan overføres til nærskole, samt at det legges opp til hospitering på nærskole slik at barna utvikler en tilhørighet til nærskolen.

Uavhengig av om kommunen benytter egne innføringsklasser eller ikke synes det å være enighet om at bruk av tospråklige lærere er viktig for å gi barna et godt opplæringsstilbud i den første perioden etter bosetting. Manglende tilgang på lærere med riktig språk-kompetanse virker imidlertid å være en utfordring for flere kommuner. Et tiltak for rekruttering av tospråklige lærere, kan være å tilby faste stillinger. Det har imidlertid blitt påpekt at dette ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å holde på kompetansen over tid.

4.6.2 Deltakelse i fritidsaktiviteter

Det er bred enighet om at barns deltakelse i fritidsaktiviteter er viktig for å sikre inkludering og deltakelse. Flere kommuner har imidlertid oppgitt at arbeid med å hjelpe barn ut i slike aktiviteter ofte er noe som må nedprioriteres i perioder med høyt arbeidstrykk i flyktningtjenesten. En dedikert frivillighetskoordinator, som har som jobb å mobilisere frivilligheten, samt hjelpe barn ut i aktiviteter, kan derfor være en nøkkel for å sikre kontinuitet i dette arbeidet, særlig i større kommuner som bosetter et stort antall flyktninger.

4.6.3 Traumer og andre psykiske helseutfordringer

Flere informanter har påpekt at det ofte tar tid å avdekke traumer og psykiske helseutfordringer blant barn med fluktbakgrunn, samt at det kan være vanskelig å skille traumer fra for eksempel lærevansker. For enkelte barn kan det derfor ta år før de får en diagnose som kan hjelpe dem til riktig og målrettet oppfølging.

Vår kartlegging har avdekket at det kan være fordeler ved en organisering der ansvar for kartlegging og oppfølging av barnas helse legges til en egen flyktninghelsetjeneste. Dette sikrer oppfølging fra helsepersonell som også har kompetanse på migrasjon, flukt og mangfold, inkludert traumekompetanse. Videre fremstår det som sentralt

at barna får tett oppfølging i barnehage og skole, for eksempel fra helsesykepleier, da det er disse tjenestene som har best forutsetning for å avdekke traumer og psykisk uhelse hos barn. I forlengelsen av dette fremstår det også som viktig at kommunen sikrer at ansatte i barnehage og skole, samt PPT, har tilstrekkelig kompetanse på traumer og psykiske helseutfordringer til at de ansatte evner å identifisere disse utfordringene når de gjør seg gjeldende.

4.6.4 Foreldreveiledning

En fellesnevner for flere av kommunene vi har snakket med er en opplevelse av at foreldre som ankommer

Norge ofte har dannet seg et feilaktig bilde av og en frykt for barnevernet. For enkelte kan dette i verste konsekvens føre til at de ikke etterspør viktige tjenester, for eksempel helsetjenester. Foreldreveiledning fra de ulike tjenestene som foreldrene er i kontakt med virker derfor å være viktig. Dette kan for eksempel skje gjennom tette samarbeid mellom barnehage, skole, helse og voksenopplæringen, der de ulike tjenestene deltar i opplæringen i introduksjonsprogrammet eller gjennom å sikre at de ulike tjenestene har tilstrekkelig kompetanse til å veilede foreldrene, for eksempel i form av ICDP-sertifisering.

5. Samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale tjenesteområdene

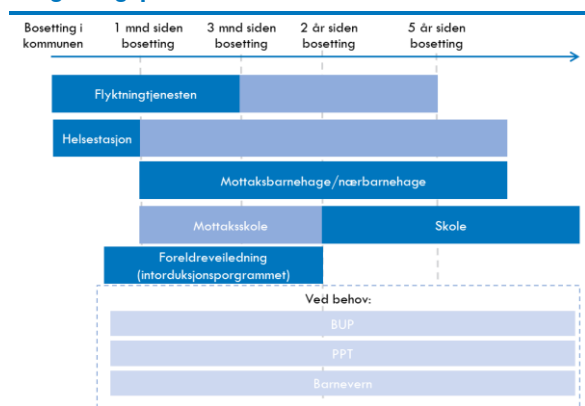
Det er mange ulike kommunale tjenesteområder og organisasjoner som er involvert i integreringsprosessen til barn med fluktbakgrunn. Godt samarbeid mellom tjenesteområdene er dermed vesentlig for oppfølgingen av barna. Dette krever god informasjonsflyt som avhenger av foreldrenes samtykke til deling av informasjon. Praxis for innhenting av samtykke, samt tolkning av samtykkets handlingsrom for deling av informasjon varierer på tvers av både kommunene og de ulike tjenesteområdene.

I dette kapitlet beskriver vi kommunens plikter til samhandling, hvordan de kommunale tjenesteområdene samhandler med hverandre og utveksler informasjon, hvordan samarbeidet mellom kommunen og kommersielle og ideelle virksomheter er, samt hvilke suksesskriterier for samhandling kommunene selv har trukket frem.

5.1 Grenseflater mellom kommunale tjenesteområder

En rekke ulike kommunale tjenesteområder er involvert i oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn. Figur 5-1 illustrerer disse og hvor i tidsløpet etter bosetting de ulike tjenestene er aktuelle. Lengde på oppfølging og hvorvidt kommunen har egne mottaksskoler og -barnehager varierer på tvers av kommuner og er derfor markert i lyseblått i figuren.

Figur 5-1: Relevante tjenesteområder i ulike deler av integreringsprosessen



Som beskrevet i kapittel 3, er det den kommunale flyktningtjenesten som har ansvar for bosettingen av flyktningfamilier. I denne prosessen veiledes familien enten av en egen bosettingskoordinator eller en programrådgiver der denne rollen omfatter ansvar for bosettingsprosessen i tillegg til oppfølging av foreldrene gjennom introduksjonsprogrammet. Som tidligere beskrevet, varierer det hvor lenge bosettingskoordinatoren følger familien og hvorvidt det er fokus på barna i oppfølgingen. I noen kommuner har flyktningtjenesten varig oppfølging av barn med fluktbakgrunn og familiene deres, mens flyktningtjenesten i andre kommuner i større grad overlater denne oppfølgingen til skole og barnehage.

Helsestasjonen har ansvar for den obligatoriske helseundersøkelsen og er dermed i mange tilfeller en av de første kontaktpersonene som familien møter etter bosetting. I likhet med andre barn, følger helsestasjonen opp barn med fluktbakgrunn inntil de begynner på skolen. For barn som bosettes i tidlig alder kan helsesykepleieren ved helsestasjonen derfor bli en nøkkelperson for foreldrene og barnet i oppfølgingen etter bosettingen.

De fleste representantene fra kommunene har likevel pekt på skolen og barnehagen som de viktigste arenaene for oppfølging av barn med fluktbakgrunn, uavhengig av om dette er en mottaksskole/-barnehage eller ordinær skole/barnehage. Videre har viktigheten av kontinuerlig oppfølging av barna blitt trukket frem. Dette gjelder for eksempel spesielt i overgangen fra eventuell mottaksskole til nærskole og i oppstarten av en fritidsaktivitet. En skolerrepresentant sa det slik:

«Hold dem i hånda i overgangene – det virker».

Dersom enten flyktningtjenesten, barnehagen, skolen eller helsestasjonen identifiserer spesielle behov kan disse henvise barnet videre til barnevern, PPT eller spesialisthelsetjenesten avhengig av hvilket behov barnet har. Dette kan skje som en del av kartleggingsprosessen, men kan også skje dersom behovet oppstår eller oppdages i etterkant. Det er ikke regulert i lov eller forskrift hvilke typer helsepersonell eller andre som kan henvise til spesialisthelsetjenesten, men det er vanlig at dette er leger eller barnevern (Helsedirektoratet, 2020). Dette fremgår også av intervjuer med kommunerepresentantene. En helsesykepleier opplyste

at hen ikke kan henvise direkte til Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), men at dette må skje via lege. Som regel er det skolen eller barnehagen som henviser til PPT.

Introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen er sentrale i foreldreveiledningen. Som tidligere beskrevet er foreldreveiledningskurset ICDP en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet. Både bosettingskoordinator, helsesykepleier og barnevernet driver også foreldreveiledning gjennom sin oppfølging.

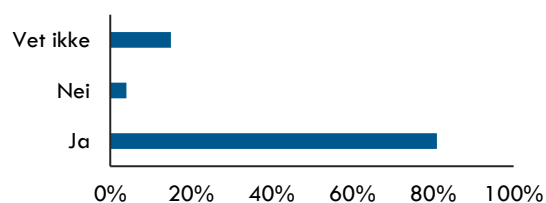
5.2 Informasjonsflyt og tverrfaglig samarbeid

Kvaliteten på informasjonsflyten mellom de ulike tjenesteområdene i kommunen varierer på tvers av kommunene. Noen respondenter har opplyst at informasjonsflyten og samarbeidet fungerer godt på tvers av enkelte enheter, men mindre godt på tvers av andre enheter. Det synes ikke å være et mønster i hvilke enheter som samhandler godt og hvilke enheter hvor samhandlingen er mer utfordrende. Utfordringer i samhandlingen kan både knyttes til ressurser og til rutiner for samhandling. Noen respondenter er generelt fornøyd med samhandlingen på tvers av alle relevante enheter i kommunen.

Det eksisterer i liten grad formelle kanaler for informasjonsutveksling mellom tjenesteområdene. Dette handler blant annet om personvern hensyn. Dersom informasjon fra kartleggingen som flyktingtjenesten foretar skal kunne videreformidles skole eller barnehagen, må foreldrene samtykke til dette inntil barnet er 16 år gammelt. Det samme gjelder informasjonsutveksling mellom skole/barnehage, helsestasjon og BUP.

Ifølge tall fra spørreundersøkelsen innhenter de fleste kommunene samtykke til videreformidling av informasjon som innhentes gjennom flyktingtjenestens kartlegging av familiene (Figur 5-2). Informasjon fra intervjuer tyder imidlertid på at øvrige tjenesteområders rutiner for innhenting av samtykke varierer.

Figur 5-2: Om kommunene innhenter samtykke til å utveksle relevant informasjon fra kartleggingen med andre aktører



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner (N=75).

Skolehelsetjenesten, helsestasjonen og leger er i stor grad omfattet av de samme reglene for taushetsplikt. På bakgrunn av dette opplyste en flyktinghelsekoordinator at informasjonsdeling på tvers av disse tjenesteområdene i større grad kan skje uten samtykke. Informasjonsdeling mellom helsepersonell og skole eller barnehage, og eventuelle øvrige etater utenfor helsesektoren, krever imidlertid samtykke fra foreldre. Flyktinghelsekoordinatoren opplyste at informasjon om eventuelle fysiske eller psykiske plager som helsepersonell avdekker, videreformidles til skole/barnehage der dette anses som hensiktsmessig. Koordinatoren understrekte at det er viktig å komme tidlig i gang med informasjonsdeling og at dette forutsetter tett tverrfaglig samarbeid.

En helsesykepleier har opplyst at dersom hen henviser et barn til lege og videre til BUP, så gis det ikke informasjon tilbake fra BUP til helsesykepleieren igjen. Denne kommunikasjonen må eventuelt gå via foreldrene. Fra den øvrige spesialisthelsetjenesten gis det imidlertid informasjon automatisk tilbake til helsestasjonen. Dette skyldes at disse tjenestene har rutiner for å innhente samtykke fra foreldrene som en del av behandlingen. Helsesykepleier påpekte at det hadde vært ideelt med samme type rutiner for informasjonsflyt også mellom BUP og helsestasjonen.

Det har også blitt opplyst av flere informanter at i tilfeller der det meldes bekymring til barnevernet, enten av flyktingtjenesten, skole, barnehage eller helsesykepleier, kommer det sjeldent informasjon fra barnevernet tilbake til den som har meldt bekymring. Det kan dermed være utfordrende for skole/barnehage og flyktingtjenesten å vite hvordan dette barnet bør følges opp videre.

Erfaring knyttet til informasjonsutveksling og oppfølging på tvers av skole og PPT synes å variere på tvers av kommunene. I noen kommuner trekker skolene frem at det tar for lang tid fra PPT starter utredning til det iverksettes tiltak. I en kommune er det inngått en avtale mellom mottaksskolen og PPT hvor skolen kan iverksette tiltak parallelt med utredning fra PPT. Samtidig får skolen gjennom utredningsperioden veiledning av PPT i oppfølgingen av barnet.

5.2.1 Arenaer for informasjonsutveksling er ofte en salderingspost

En arena for informasjonsutveksling på tvers av de kommunale tjenesteområdene er tverrfaglige møtepunkter. Flere informanter har opplyst at kommunen har ulike former for tverrfaglige møter med varierende hyppighet og deltakelse. Slike møter skjer som regel med representanter fra flyktingtjenesten, skole, barnehage og helsestasjonen, men kan også involvere andre enheter som for eksempel familiesenter, PPT og voksenopplæringen. Det varierer hva slags tematikk de tverrfaglige møtene har til

hensikt å dekke. De fleste informantene har opplyst at møtene i stor grad benyttes til å diskutere strukturelle forhold og overordnede faglige problemstillinger. I noen tilfeller benyttes møtene til å utveksle informasjon om enkeltfamilier og barn, men dette skjer i liten grad, blant annet av hensyn til personvern. I en kommune gjennomføres det ved behov ukentlige møter mellom flykningstjenesten og skolen for diskusjon av enkeltfamilier som har spesielle utfordringer. I samme kommune gjennomføres det i tillegg bredere tverrfaglige møter på sjeldnere basis, med et mer overordnet fokus.

I en annen kommune samles det ressurser på tvers av helse- og omsorgssektoren til egne ansvarsgrupper for å følge opp enkeltbarn med spesielle behov. Denne ansvarsgruppen kan bestå av barnehage/skole, flykningstjenesten, ergoterapeut og fysioterapeut og/eller andre som er involvert i barnets helse. I disse gruppene gjennomføres det ansvarsgruppemøter hvor barnets helse og oppfølging diskuteres, og ansvarsområder klargjøres på tvers av tjenestene.

Flere informanter har opplyst at til tross for at kommunen har intensjoner om å gjennomføre tverrfaglige møter, kan det være vanskelig å etterleve dette i praksis. Dette knytter seg til at møtene krever representasjon fra et stort antall enheter og roller, og at det dermed er vanskelig å oppnå tilstrekkelig oppmøte. Videre er det opplyst om at slike møter ofte blir en salderingspost som nedprioriteres når det er press på organisasjonene.

Flere kommuner har en egen Teams-kanal hvor sentrale enheter som er i kontakt med flykningfamilier kan utveksle informasjon og få hjelp i praktiske spørsmål. Dette kan for eksempel gjelde spørsmål knyttet til innkjøp av flagg, mat og tilgang på musikk. Denne formen for informasjonsutveksling synes å være mindre ressurskrevende og lettere å opprettholde over tid.

5.2.2 Praktisk tverrfaglig samarbeid bidrar til mer enhetlig oppfølging

I tillegg til tverrfaglige møter, praktiseres det også praktisk samarbeid på tvers av enhetene i flere kommuner. Denne typen samarbeid kan være felles kartlegging av flykningfamilien på tvers av enten flykningstjenesten og helsestasjonen, eller flykningstjenesten og skole/barnehage. Det er også vanlig at flykningstjenesten deltar i oppfølgingsmøter mellom barnehage/skole og foreldrene, og bistår med foreldreveiledning.

En representant fra flykningstjenesten opplyste om at flykningstjenesten kan ta kontakt med barnevernet anonymt for å få råd og veiledning dersom det er mistanke om mishandling. Dersom barnevernet anser dette som alvorlig kalles foreldre, skole/barnehage

og barnevern inn til et møte ledet av flykningstjenesten. Dette skyldes at flykningstjenesten gjerne i størst grad har et tillitsforhold til familien. I møtet gis foreldrene informasjon om mistankene og det snakkes om hva som kan ligge bak dette.

En informant fra en annen kommune fortalte at kommunen har et program for bedre samhandling i oppfølgingen av alle barn med ekstra behov, som ofte omfatter barn med fluktbakgrunn. Dette arbeidet foregår fra oppfølging av gravide til barnet er 18 år. Programmet omfatter handlingsveiledere og forenklete skjemaer rettet mot ansatte i skole, barnehage, helsesykepleier mv., og strekker seg fra refleksjon rundt barnets behov til tiltak for oppfølging og veiledning i tverrfaglig helseteam. Programmet inneholder også planer på kommunenivå innenfor blant annet barnevern og psykisk helse, samt oversikt over kommunens tjenesteapparat og deres ulike ansvarsområder.

Voksenopplæringen er trukket frem av en representant fra barnehage som en nøkkelarena for samhandling. Dersom barnehagen gjennom observasjon av barn og/eller samtaler med foreldre avdekker bekymringer eller behov for veiledning i barneoppdragelse, kan barnehagen ta kontakt med voksenopplæringen og be om at bestemte temaer enten tas inn eller fremskyndes i undervisningen. Dette kan for eksempel skje dersom foreldre viser bekymring/frykt for barnevernet. I noen tilfeller kommer barnehagen selv til voksenopplæringen for å gi informasjon om for eksempel barneoppdragelse eller praktisk informasjon, mens det i andre tilfeller er lærerne ved voksenopplæringen som gjennomgår temaene.

Det er opplyst at ulike former for praktisk tverrfaglig samarbeid kan bidra til bedre informasjonsflyt mellom tjenestene. Dette skyldes at de ulike enhetene observerer det samme og dermed blir behovet for informasjonsoverføring mindre. Det tverrfaglige arbeidet bidrar også til at relevante ressurser i de ulike enhetene kjenner til hverandre og får oversikt over hvilke ressurser som kjenner den konkrete familien. Dette senker terskelen for enhetene til å ta kontakt med hverandre og bidrar til ansvarliggjøring.

5.2.3 Flykningstjenesten har ofte en koordinerende rolle

Det eksisterer i svært liten grad ressurser eller enheter med koordinerende ansvar for oppfølgingen av flykninger på tvers av enheter i kommunene over tid. Bosettingskoordinator har gjerne ansvaret for koordineringen den første tiden etter bosetting, men dette koordineringsansvaret gjelder i mange kommuner for en begrenset tidsperiode. Av enkelte i flykningstjenesten er dette koordineringsansvaret trukket frem som utfordrende, da tjenesten i stor grad

er prisgitt oppfølging fra og samhandling med andre tjenesteområder. En representant fra flyktningtjenesten beskrev det slik:

«Flyktningtjenesten har liksom alt ansvaret og må bare klare å ordne det selv.»

På bakgrunn av dette har noen kommuner etterlyst særskilte ressurser til koordinering, særlig i oppfølgingen av barn med spesielle behov. Det er opplyst at barn med spesielle behov ofte kan falle mellom stoler dersom behovet ikke er alvorlig nok til at det oppnevnes en egen barnekoordinator (se kapittel 2.5.1).

I en kommune er det, som nevnt i kapittel 4, ansatt en prosjektleder for rekruttering av barn til barnehage. Denne personen har gjennom sitt arbeid tett uformalisert kontakt med både barnehage, helsestasjon, voksenopplæring, barnevern og NAV, herunder flyktningtjenesten, i tillegg til ideelle organisasjoner. Slik fungerer denne rollen i noen grad som en koordinerende ressurs for barn i førskolealder da flere enheter tar kontakt med prosjektlederen for praktisk informasjon, og som et bindeledd for videreformidling av informasjon.

5.3 Samhandling med ideelle og kommersielle aktører

Informantene har opplyst at kommunene i liten grad har et aktivt samarbeid med kommersielle aktører. Samarbeid med ideelle organisasjoner er imidlertid mer utbredt. En sentral aktør her er Røde kors som i flere av kommunene arrangerer og gjennomfører aktiviteter blant annet for barn med fluktbakgrunn. Aktivitetene varierer på tvers av kommunene, men kan for eksempel være aktiviteter knyttet til friluftsliv som bidrar til å lære familiene hvordan nærmiljøet kan benyttes.

Røde kors og Coop Norge har også inngått et samarbeid om å gi tilskudd til kostnader knyttet til fritidsaktiviteter for barn i lavinntektsfamilier. Støtteordningen krever at en kontaktperson som for eksempel er ansatt i det offentlige hjelpeapparatet, i skolen eller i en idrettsklubb/kulturskole, søker om tilskudd på vegne av barnet. Ordningen kan dekke kontingenter til ulike typer aktiviteter, samt nødvendig utstyr og klær (Røde kors, 2022).

Røde kors arrangerer også «Ferie for alle» i skoleferiene. Dette er et tilbud til lavinntektsfamilier som omfatter ulike ferieopplevelser. Søknad til dette må gå gjennom NAV, skolehelsetjenesten,

barnevernstjenesten, sosialtjenesten eller andre offentlige instanser (Røde kors, u.d.).

I en større kommune er det inngått samarbeid med Redd barna hvor frivillige reiser hjem til barn med fluktbakgrunn og kartlegger deres interesser for ulike fritidsaktiviteter. De frivillige veileder deretter foreldrene i oppfølging av denne aktiviteten med formål å sette foreldrene i stand til å følge opp barnets fritidsaktivitet på egenhånd. Familien får også praktisk og økonomisk hjelp til å anskaffe utstyr og betale kontingent. Ordningen ble igangsatt under Covid 19-pandemien. Flyktningtjenesten i kommunen opplyste at dette er en ordning som i utgangspunktet fungerer godt, men at det er utfordrende å rekruttere et tilstrekkelig antall frivillige.

En informant opplyste at kommunen benytter frivillige organisasjoner og deres møtearenaer, som Røde kors' språkkafe, Kirkens bymisjon og Sanitetsforeningen, aktivt i formidling av informasjon om barnehage til foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn. Gjennom disse kanalene møter kommunen foreldre i målgruppen og får mulighet til å formidle informasjon.

Fleire kommuner har understreket at interessen blant frivillige for å tilby tjenester og aktiviteter til flyktinger har økt i stor grad som følge av krigen i Ukraina. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.

5.4 Suksesskriterier og utfordringer som kommunene selv peker på

Informantene har pekt på flere suksesskriterier og utfordringer knyttet til samhandling på tvers av enhetene som er involvert i oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn. Vi gjengir informantenes synspunkter slik de kommer fram i vårt materiale. Grundigere vurdering av god praksis vil komme i delrapport tre.

5.4.1 Rutiner for innhenting av samtykke

En særlig utfordring for samhandlingen som har blitt trukket frem av de fleste informantene er hensyn til personvern forbundet med deling av informasjon på tvers av enheter. Som beskrevet, er det en forutsetning for videreformidling av informasjon på tvers av tjenesteområdene at foreldrene har samtykket til dette.

Ut fra dette personvernensynet oppstår det to hovedutfordringer: Den første knytter seg til innhenting av samtykke. Herunder er både enhetenes praksis for å innhente samtykke, samt foreldrenes vilje til å inngå samtykke sentralt. Som beskrevet over varierer praksis for å innhente samtykke både på tvers av kommuner og tjenesteområder. For noen enheter skjer dette automatisk, mens det er mindre formalisert i andre enheter.

For foreldre som har lav tillit til systemet i Norge, kan viljen til å inngå samtykke være begrenset. En representant for en skole opplyste at enkelte foreldre ikke ønsker at det viderefremmes informasjon mellom barnehage og skole dersom forholdet til barnehagen har vært utfordrende, og familien ønsker å «starte på nytt» i samarbeidet med skolen. Informantene har likevel opplyst at foreldrene i stor grad ønsker å gi samtykke til viderefremming av informasjon.

Den andre hovedutfordringen knytter seg til de ulike tjenesteområdenes forståelse av hvor langt et samtykke strekker seg med tanke på informasjonsdeling. Dette innebærer at foreldrenes samtykke ikke nødvendigvis leder til informasjonsdeling på tvers av enhetene. Generelt jobber enhetene ut fra et prinsipp om at et samtykke favner informasjonsdeling som er til «barnets beste». Det er imidlertid ulik tolkning av hva som ligger i dette. En skolerepresentant opplyste at grensene for deling av informasjon er noe videre for flyktningstjenesten, politiet og skolen, sammenlignet med helsesektoren og barnevernet. Dette henger blant annet sammen med at taushetsplikten til helsepersonell og barnevernansatte er noe strengere sammenlignet med taushetsplikten til de øvrige tjenestene. Begrenset deling av informasjon mellom barnevern og skole kan ifølge flere representanter fra skoler gjøre det utfordrende å følge opp barn som har en utfordrende hjemmesituasjon dersom skolen ikke kjenner til denne situasjonen eller ikke har mulighet til å følge utviklingen i saken.

Både ulik praksis for innhenting av samtykke, samt ulik tolkning av samtykkeomfanget kan bidra til utfordringer i samhandlingen mellom tjenestene. Det kan både oppstå utfordringer i kommunikasjonen knyttet til informasjonsdelingen i seg selv, og det kan også føre til at enkelte enheter opplever andre enheter som lite samarbeidsvillige eller engasjerte. Videre kan begrenset informasjonsflyt også lede til at flyktningene må oppgi samme informasjon til flere ulike tjenesteområder. Ifølge noen av våre informanter er dette lite ønskelig der denne informasjonen omfatter traumatiske opplevelser og andre sårbare opplysninger hvor gjentakelse av informasjonen i seg selv kan gi uheldige virkninger.

På bakgrunn av dette synes det å være et suksesskriterium å etablere rutiner for innhenting av samtykke på tvers av alle enheter som er involvert i oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn. I tillegg er det avgjørende at de ulike tjenesteområdene har felles forståelse av hvor vidt et samtykke for informasjonsdeling strekker seg, samt hva som er tillatt innenfor de ulike enhetenes taushetsplikter.

5.4.2 Sektoransvarsprinsippet kan skape utfordringer for informasjonsflyten

Slik det er beskrevet i kapittel 2.5, er sektoransvarsprinsippet sentralt for oppfølgingen av alle innbyggere i Norge, herunder barn med fluktbakgrunn. I kommunene er det ulike tjenesteområder som har ansvar for avgrensede deler av barnets liv og eventuelle behov for ekstra oppfølging. For barn med fluktbakgrunn og deres foreldre kan dette være utfordrende fordi deres behov ofte er sammensatte og krever involvering fra flere tjenesteområder. Sektoransvarsprinsippet kan derfor i seg selv bidra til at samhandling i oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn kan bli utfordrende siden det ikke finnes én spesialisert enhet som ivaretar de samlede og sammensatte behovene til barn og unge med fluktbakgrunn.

Samordning av enheter for å avhjelpe utfordringer knyttet til informasjonsflyt

For å avhjelpe disse utfordringene har en av kommunene vi har snakket med samlet tjenester relatert til oppfølgingen av flyktninger til én enhet (flyktningstjenesten og flyktninghelseteam) og på denne måten redusert barrierene for samhandling. En representant fra denne kommunen trakk frem dette som et suksesskriterium da det bidrar til kontinuitet i oppfølgingen og intern kompetanse på flyktninger. Samordninger av tjenesteområder kan dermed være et tiltak for å bedre samarbeidet og informasjonsflyten på tvers av de relevante enhetene. På en annen side kan denne typen samordning også lede til at fagenhetene, som for eksempel helse, delvis distanseres fra eget fagmiljø. Kommunen som har valgt denne samordningen har imidlertid vurdert fordelene ved samordningen å overstige eventuelle ulemper.

En representant for en kommune med egen flyktninghelsekoordinator trakk frem gevinster av dette for informasjonsflyten tilknyttet kortere kommunikasjonslinjer både internt i flyktninghelsetjenesten og eksternt med øvrig tjenesteapparat. Gjennom spesialisert ansvar for flyktninger kan flyktninghelsetjenesten avdekke behov i familier raskere og dermed gi mer målrettet oppfølging på et tidligere tidspunkt. Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) finner i en rapport fra 2021 at enkelte familier henvender seg til flyktningstjenesten i lang tid etter at de har blitt brukere av ordinære tjenester, samt at en for rask overføring fra flyktninghelsetjenesten til den ordinære helsetjenesten kan oppleves utrygt hvis familien har fått tillit til flyktninghelsetjenesten (Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenester, 2021). Rapporten påpeker videre at det kan være en risiko for at familiene ikke får likeverdige helsetjenester dersom de for tidlig må

benytte seg av ordinære tjenester med mangelfull kunnskap om flyktinghelse.

Tverrfaglige møtepunkter med fokus på enkelte barn eller familier

Andre grep enkelte kommuner har tatt for å avhjelpe utfordringene som sektoransvaret legger på samhandlingen er å gjennomføre tverrfaglige møter på tvers av enhetene for bedre informasjonsflyt og koordinering.

Representanter for kommuner som gjennomfører tverrfaglige møtepunkter på tvers av enheter, har pekt på dette som gode tiltak for samhandlingen. I de fleste kommuner omhandler som nevnt disse møtene overordnede strukturelle forhold og faglige problemstillinger. Det har blitt pekt på at fordelene ved slike møter knytter seg til at de ulike enhetene får konkrete kontaktpunkter i andre tilgrensende enheter, i tillegg til eventuelt faglig påfyll. Det synes imidlertid å utløse størst verdier for samhandlingen der de tverrfaglige møtene omhandler spesifikke barn eller familier.

Kommuner som setter ned konkrete grupper til oppfølging av bestemte familier eller barn med identifiserte utfordringer, har trukket frem dette som et godt tiltak. Gjennom slike møter kan enhetene utveksle relevant informasjon (forutsatt at det er gitt samtykke til dette), slik at oppfølgingen av det enkelte barnet blir mer enhetlig. Denne typen arbeidsgrupper sikrer også kontinuitet i oppfølgingen av barnet og bidrar til at de ulike enhetene kjenner til eventuelle behov som barnet har, samt til at enhetene opplever et større ansvar for oppfølgingen av det enkelte barnet eller familien.

Slik det er beskrevet, synes slike tverrfaglige møter å bli nedprioritert når trykket i enhetene er høyt. Flere kommuner har derfor utfordringer med å opprettholde kontinuitet i disse møtene, samt sikre at alle relevante tjenesteområder er representert. Både kontinuitet og representasjon er trukket frem som nødvendig for at møtene skal gi den ønskede effekten.

6. Nødvendig kompetanse for oppfølging av barn med fluktbakgrunn

Organiseringen av enhetene som arbeider med bosetting og integrering av barnefamilier, påvirker også de ulike enhetenes kompetansebehov. I kommuner som har valgt en organisering som i stor grad følger sektoransvarsprinsippet, bør hvert enkelt tjenesteområde ha tilstrekkelig kompetanse om flyktninger. I andre kommuner, hvor arbeidet med oppfølging av flyktninger i større grad er samlet innenfor en enhet, innehar denne enheten gjerne kompetanse på flere ulike fagfelt. Av kompetanse som kreves for å ivareta barn med fluktbakgrunn på en god måte, fremstår personlig egnethet, i tillegg til kulturforståelse og kompetanse på traumer og psykiske helseutfordringer, som avgjørende.

I dette kapitlet beskriver vi hvilken kompetanse som finnes i de ulike tjenestene som arbeider med å ivareta og følge opp barn med fluktbakgrunn, samt hvilke kompetansebehov som finnes i kommunene.

6.1 Dagens kompetanseprofil og -behov i kommunene

6.1.1 Både erfaringsbasert og formell kompetanse er verdifull

Som nevnt i kapittel 3 er arbeidet med bosetting og integrering av barnefamilier med fluktbakgrunn organisert ulikt på tvers av de ulike kommunene vi har inkludert i prosjektet.

I kommuner som har valgt en organisering som i stor grad følger sektoransvarsprinsippet, har hver fagsektor ansvar for utvikling og tilpasning av eget tjenestetilbud slik at det møter behovene hos alle

grupper, også flyktninger. Dette fordrer at hvert enkelt tjenesteområde, som skole og helse, i tillegg til å ha tilstrekkelig kompetanse innen sitt fagområde, også har tilstrekkelig kompetanse om flyktninger: kunnskap om denne gruppens særegne erfaringer som er relevant for å kunne gi denne gruppen et mest mulig godt og relevant tjenestetilbud. En av våre informanter uttrykte følgende:

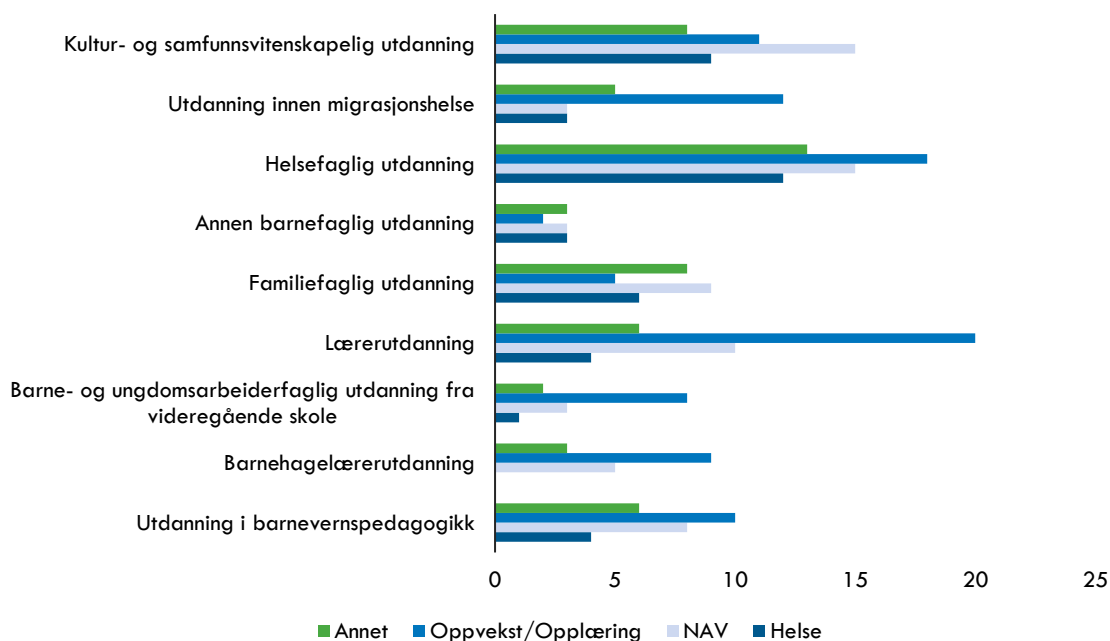
Det er viktig å vite noe om verden og prosessen en flyktning er gjennom.

Videre er det viktig at kommuner med en slik type organisering sikrer at det finnes strukturer for kompetanseutveksling på tvers av de ulike enhetene, for eksempel gjennom samarbeidsavtaler, koordinerende møter eller lignende. En kommune med denne typen organisering viste blant annet til at de gjennomfører faste fagmøter for alle enheter som arbeider med flyktninger, som en måte å drive kompetanseheving og gi de ansatte faglig påfyll.

I andre kommuner, hvor arbeidet med oppfølging av flyktninger i større grad er samlet innenfor en enhet, innehar denne enheten gjerne kompetanse på flere ulike felt, som fysisk- og psykisk helse. Det virker særlig å være vanlig at kommuner etablerer egne tverrfaglige flyktninghelseteam, som er lokalisert sammen med de ansatte i flyktningstjenesten. Slike team kan bestå av for eksempel leger, sykepleiere, helsesøster, psykologer og eventuelt personer med sosialfaglig og flerkulturell kompetanse.

Resultater fra spørreundersøkelsen til kommuner indikerer også at kommunens organisering av enheten i kommunen som har ansvar for flyktningfamiliene har betydning for enhetens kompetanseprofil.

Figur 6-1: Kompetanseprofil i enhet som arbeider med oppfølging av barn med fluktbakgrunn, fordelt på enhetens organisering i kommunen



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner. Figuren viser antallet ansatte med gitt kompetanseprofil totalt i enhetene som er organisert under hhv. oppvekst/opplæring (N=95 ansatte), NAV (N=71), helse (N=42) og annet (N=54).

I de kommunene hvor enheten som følger opp flyktninger er organisert under NAV virker utdanning innen kultur- og samfunnsfag og helsefag å være det som forekommer hyppigst blant de ansatte. I kommuner som har valgt å legge tilsvarende enhet under helse virker helsefaglig utdanning å være vanligst. Dette, i tillegg til lærerutdanning, gjelder også for kommuner som har organisert oppfølgingen av flyktninger under enhet for oppvekst og/eller opplæring.

Av annen kompetanse i enheten nevnes blant annet erfaringskompetanse, kompetanse innen kriseledelse og beredskap, foreldreveiledning, veilednings- og saksbehandlingskompetanse, relasjonskompetanse, samt juridisk kompetanse.

6.1.2 Det er kompetansebehov innen flere områder

Arbeid som innebærer tett kontakt med familier og barn med fluktbakgrunn krever kunnskap og kompetanse på en rekke områder. Basert på informasjonen som er innhentet i dette prosjektet fremstår personlig egnethet som sentralt i en diskusjon om hvilken kompetanse som kreves for å ivareta disse familiene. Eksempler på hva som legges i slik kompetanse er egenskaper med fokus på det mellommenneskelige, herunder å være inkluderende og evne å skape en balanse i menneskemøter.

I tillegg til en medmenneskelig grunnholdning og et ønske om å arbeide nært på enkeltindivider, uttrykte flere av våre intervjuobjekter at jobben krever at man er god til å bygge relasjoner med andre mennesker. Enkelte av våre respondenter trakk fram at det å skape relasjon og trygghet er ekstra viktig i arbeidet med barn og barnefamilier. Dette skyldes at de gjerne er mer sårbare, men også at de raskt er nødt til å forholde seg til et system av aktører som er involvert i barns liv i Norge. Det kan være enklere dersom de har en trygg relasjon til en kontaktperson som fundament. Samtidig trakk flere av de vi har snakket med fram at det er viktig å kunne sette grenser. Grenser er viktig for å sikre at relasjonen ikke blir for personlig, men også for å sikre en jevn oppfølging av alle familier uavhengig av om disse er flinke til å etterspørre bistand eller ikke. Det er også viktig at den personlige relasjonen ikke kommer i veien for at andre enheter og personer i kommunen, som kanskje har mer spesifikk kompetanse og myndighet i enkelte situasjoner, mobiliseres ved behov.

Til tross for at de overnevnte egenskapene i stor grad er basert i den enkeltes personlighet, vil slike egenskaper også kunne videreutvikles gjennom arbeidserfaring. Ett av våre intervjuobjekter pekte på dette i forbindelse med viktigheten av å ha en stabil bemanning i tjenestene. Balansegangen mellom medmenneskelighet og evne til å sette grenser/stille krav er et eksempel på et aspekt ved

relasjonell kompetanse som en person til en viss grad tilegner seg over tid.

Utover personlig egnethet har også flere av de vi snakket med trukket fram forståelse for, og kunnskap om, ulike kulturer, religioner og levesett som svært viktig for ansatte som skal ta imot og følge opp familier og barn med fluktbakgrunn, både innen flyktningtjenesten, helsetjenesten og opplæringssektoren. Kulturforståelse handler om å forstå hvordan vi selv preges av kulturen vi lever i, og hvordan dette påvirker vår egen forståelse av andre kulturer (Handelshøyskolen BI, u.d.). Videre handler det om å forstå hvordan ulike kulturelle forhold påvirker adferd og kommunikasjon (UiB, u.d.). At ansatte har kulturforståelse innebærer at de må forstå familiene som kommer til Norge, både foreldrene og barna, hvilke normer og tankesett de har og hvordan de ansatte kan hjelpe deltakerne med å forstå og tilpasse seg det norske samfunnet. En av de vi snakket med trakk fram betydningen av å se gode intensjoner for barnet sitt gjennom ulike kulturelle uttrykk:

Man må ha forståelse for at de fleste vil barnet sitt vel, men at det gjøres på litt forskjellige måter.

Ukom trekker også i sin rapport fra 2021 frem behovet for kulturkompetanse i helsetjenesten (Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenester, 2021). Det trekkes blant annet frem at religion og kultur kan bestemme måten vi uttrykker angst og smerte på, samt hvordan vi forstår sykdom.

Systemforståelse er også et ord som går igjen i flere intervjuer. Det norske velferdsmodellen, hvor et høyt antall instanser er involvert i et barns liv, og har ansvar for barnets utvikling og ve og vel, kan være fremmed for mange foreldre:

Mye mer tid brukes på familiene i AS Norge. Det er så mange involverte, og jeg må være mellomledd med barnevern, ppt, og annet, og familiene må få innføring i hva alle disse andre instansene er.

Dette understøttes også av Daniel, et al. (2020), som, basert på gruppeintervjuer med barn og foreldre som har flyktet fra Eritrea og Afghanistan, finner at det å flytte til Norge krever kunnskap om og forståelse av et nytt byråkratisk system, og en

evne til å navigere mellom de ulike aktørene i dette systemet, og en anerkjennelse av at dette systemet ofte er et alternativ til et system bygget opp av nettverk og sosiale bånd.

En annen av våre respondenter trakk fram viktigheten av å møte kulturelle forskjeller med en viss ydmykhet:

Det viktigste er å skjønne hvor rare vi nordmenn er. Det er vi som er småle.

Flere av våre intervjuobjekter har trukket fram eksempler på flyktningfamilier de har jobbet med, hvor det har vært stor avstand i kultur og erfaringer mellom dem selv og familiene med fluktbakgrunn. Noen familier kan ha lite erfaring med elektriske apparater, for eksempel. Andre flyktninger er godt kjent med lignende institusjoner og normer som eksisterer i Norge.

Som konsekvens av stor variasjon, er det viktig at de ansatte evner å sette seg inn i utgangspunktet til foreldrene og barna. Dette både for å kunne møte familienes behov, men også for å forstå hvordan norsk kultur og adferd oppfattes.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at kulturforståelse er et kompetanseområde hvor det kan være behov for jevnlig påfyll og oppdatering av kunnskap. Dette henger sammen med at familienes behov og utfordringer i møte med det norske samfunnssystemet kan variere over tid. Det kan være systematiske variasjoner basert på blant annet landbakgrunn, sosiale og kulturelle forhold, bakgrunn fra by eller land og migrasjonsforløp, samtidig som det vil være individuell variasjon innad i en gruppe.

Videre påpekte mange av de vi snakket med at alle ansatte som jobber med barn med fluktbakgrunn bør ha en viss kunnskap om hvordan traumer og andre psykiske helseutfordringer kan avdekkes, slik at disse barna fort kan henvises videre til oppfølging. Traumeforståelse ser ut til å være viktig for at ansatte, både i flyktningtjenesten, helsetjenesten, skole og barnehage, skal ha evne til å forstå barnas reaksjonsmønstre i ulike situasjoner. Som tidligere nevnt opplever flere av de vi har snakket med at det kan være utfordrende for skole og tilknyttede tjenester å skille lærevansker fra traumer, manglende språkkunnskaper og andre reaksjonsmønstre hos barna som kan være direkte tilknyttet fluktopplevelsen. Enkelte har fortalt at det som en konsekvens av dette kan være utfordrende å få PPT til å utarbeide sakkyndige vurderinger om rett til spesialundervisning. Enkelte respondenter

fortalte at PPT, i saker som omfatter barn med fluktbakgrunn, ofte bruker lenger tid enn normalt på å utarbeide slike vurderinger, blant annet fordi det oppleves å være usikkerhet knyttet til om barnet faktisk har behov for spesialundervisning eller om utfordringene heller er knyttet til andre forhold, som traumer eller språkutfordringer.

Kompetanse på saksbehandling og relevante lovverk fremstår også som viktig, både for å sikre barna og familiene det de har rett på, og for å hjelpe dem med å navigere i systemet. Dette er også viktig for at kommunen skal kunne få på plass gode og sikre rutiner for informasjonsdeling mellom ulike tjenester som er i kontakt med barna og familiene. Vår vurdering, basert på samtaleene om barrierer for samhandling, er at kompetanse på for eksempel forvaltningsjuss vil kunne forenkle informasjonsdeling og sikre at informasjon som kan være avgjørende for å gi barn et godt tilbud, for eksempel i barnehage eller skole, deles med relevante ansatte i kommunen. Kompetanseheving på personvern vil også kunne forhindre deling av informasjon som ikke bør deles.

Enkelte av de vi har snakket med trakk også frem at de legger vekt på at teamet som arbeider med bosetting og integrering skal være tverrfaglig, slik at teamet samlet dekker flere ulike kompetanseområder, for eksempel barnevern, juss, pedagogikk og helsefaglig utdanning. En tverrfaglig sammensetning gjør det mulig for de ansatte å bygge på hverandre og til å trekke på hverandres kompetanse i ulike saker.

Tospråklige lærere er trukket fram av flere som viktig for å gi barna en god start på skolen, uavhengig av om dette skjer i mottaksklasse eller på nærskolen. Tospråklig undervisning er blant annet viktig for å sikre faglig progresjon mens barna fortsatt er i en norskinnlæringsfase. Det er imidlertid påpekt at det er utfordrende å få ansatt tospråklige lærere. Dette virker naturlig nok å være et større problem i mindre, avsidesliggende kommuner, sammenlignet med større kommuner. Enkelte av de vi har snakket med trakk fram at de er nødt til å finne alternative løsninger – for eksempel ved å ansette en fagarbeider eller en miljøarbeider med nødvendig språkkompetanse.

6.2 Suksesskriterier og utfordringer som kommunene selv peker på

Vi gjengir kommunenes synspunkter slik de kommer fram i vårt materiale. Grundigere vurdering av god praksis vil komme i delrapport tre.

Som tidligere nevnt har mange intervjuobjekter trukket fram at noen av de mest sentrale kompetanseområdene tilegnes gjennom arbeidserfaring. Et sentralt virkemiddel for å sikre nødvendig kompetanse er derfor å etterstrebe kontinuitet og lav turnover i tjenestene som arbeider tett på målgruppen for å sikre overføring av kompetanse mellom ansatte. Dette var det også enkelte respondenter som selv trakk fram i intervjuene. Det er blant annet poengtert at det er avgjørende å ha en flyktningtjeneste som har opparbeidet seg kompetanse over tid, både i perioder med stort trykk på tjenesten og i perioder der trykket er lavere. Tiltak som sikrer at kommunen holder på kompetansen i perioder der det kommer få flyktninger, gjør det enklere for flyktningtjenesten å rekruttere og lære opp nye ansatte i perioder der oppbemanning er nødvendig. Videre bidrar slike tiltak til å sikre at ansatte har verdifull erfaring fra andre perioder med høy ankomst av flyktninger. Det ble blant annet av én kommune trukket fram at det oppleves som en fordel at flere ansatte har erfaring fra perioden der kommunen tok imot et stort antall flyktninger fra Syria. Sammensetningen av flyktningene som kom fra Syria skiller seg fra de som nå kommer fra Ukraina, men erfaringen med en betydelig økning i arbeidsmengde og samordning med øvrige tjenester i kommunen er likevel av stor verdi.

I tillegg til at en del viktig kompetanse kan tilegnes gjennom arbeidserfaring fremstår det for oss også som sentralt at ansatte som jobber med barn og familier med fluktbakgrunn har tilgang på nødvendig opplæring, veiledning og kompetanseheving. Særlig sentralt virker opplæring i foreldreveiledning (for eksempel i form av ICDP-sertifisering), forvaltningsjuss og personvern, samt veiledning og/eller opplæring i psykisk helse og traumer. Flyktningtjenesten i én kommune trakk for eksempel frem at flyktningtjenesten tidligere hadde jevnlig veiledning med regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), noe de ansatte opplevde som svært nyttig. Tilbudet ble imidlertid nedprioritert som følge av økt trykk på tjenesten.

Det fremstår også som viktig at kommunen legger til rette for kompetanseutveksling på tvers av de ulike enhetene i kommunen som jobber med barn med fluktbakgrunn. Dette synes særlig å være et behov i kommuner som i stor grad følger sektoransvarsprinsippet. Kompetanseutveksling kan for eksempel sikres ved å gjennomføre faste fagmøter eller gjennom å legge til rette for andre tverrfaglige møteplasser. Enkelte kommuner nevnte blant annet at de ansatte ved helsestasjonen eller i flyktninghelseteamet kan invitere med flyktninghelse-

koordinator på helsekartleggingen. I etterkant diskuterer gjerne helsepersonell og flyktning-tjenesten resultatene av kartleggingen.



7. Tilpasninger i kommunens bosettings- og integreringsarbeid som følge av krigen i Ukraina

I mars 2022 sendte IMDi en anmodning til alle norske kommuner om å ta imot ukrainske flyktninger, og en stor andel har sagt ja til å ta imot flere flyktninger enn opprinnelig avtalt. I dette kapittelet beskriver vi hvordan kommunene vi har vært i kontakt med har tilpasset tjenester og organisering til den nye situasjonen.

7.1 Hvordan har krigen påvirket prosesser og rutiner?

Planleggingen for bosetting av et langt høyere antall flyktninger enn i de senere årene har vært krevende for norske kommuner. Det har vært usikkerhet om hvor mange flyktninger som vil komme, når de vil komme og hvor lenge de vil bli.

Blant de ukrainske flyktningene er det mange barn. Mange ser for seg at de kommer til å bli værende i Norge en stund, og de og familiene deres ønsker å benytte seg av tjenestene som tilbys, og bli integrert i det norske samfunnet. Det viser en analyse av Hernes, et al. (2022), som har kartlagt ukrainske flyktnings opplevelser fra den første tiden i Norge: Fra juni 2022 var 79% av de ukrainske flyktningene som hadde kommet til Norge kvinner. Om lag halvparten av dem hadde barn under 18 år (Hernes, et al., 2022). De fleste respondentene i deres undersøkelse tenker at krigen, og oppholdet deres i Norge, ville bli relativt langvarig. Kun 16 prosent forventet at krigen ville være over i løpet av 2022. Kun ¼ av respondentene svarte at de ville returnere til Ukraina så snart krigen var over. Nesten alle respondentene rapporterte at de ønsket å delta i introduksjonsprogrammet, lære norsk og å komme i gang med integreringsprosessen i det norske samfunnet.

Kommunene vi har snakket med har i ulik grad, og på ulike måter gått i «beredskapsmodus» som følge av den forventede ankomsten av flyktninger fra Ukraina. Situasjonen har krevd større grad av samordning, både på et strategisk og et operativt plan. Dette har i noen grad ført til endring i måten de ulike enhetene i kommunen samhandler på, og hvordan informasjonen flyter.

I en av kommunene vi snakket med ble det relativt umiddelbart etter krigsutbruddet etablert et nytt ukentlig treffpunkt på toppledernivå i kommunen.

Flyktningtjenesten bidro inn i disse møtene, og opplevde at deres vurderinger omkring behov og utfordringer ble lyttet til og tatt på alvor. Dette topplederforumet fattet blant annet beslutning om å ikke gjennomføre planlagt salg av kommunale eiendommer, for å bidra til at flere boliger var tilgjengelig for de ukrainske flyktningene de forventet at skulle komme.

Andre kommuner har etablert samarbeidsgrupper på lavere nivå i kommunen. En av våre respondenter er leder for et eget «ukrainaprojekt» i sin kommune, som ble opprettet våren 2022. Ledere for relevante operative enheter i kommunen deltar her. Det er opprettet infrastruktur for bedre samhandling: både digitalt, og i form av ukentlige møter. Prosjektet har en egen budsjettpost. Prosjektleder er i ukentlige møter med ledelsen i kommunen, hvor hen spiller inn blant annet ressursbehov i de ulike enhetene.

Det varierer mellom kommunene i hvilken grad de som jobber i flyktningtjenesten oppfatter at de blir lyttet til i denne situasjonen. En av våre respondenter fortalte at det har ført til noen dårlige beslutninger som blant annet har hatt som konsekvens at de økonomiske midlene kommunene har mottatt ikke har blitt omsatt til ressurser som flyktningene trenger. På spørsmål om hva kommunen burde ha gjort annerledes nevnte vedkommende følgende:

De som var med på forrige krise fikk ikke være med å planlegge denne krisen. (...) Kommuneledelsen burde satt ned en tverrfaglig prosjektgruppe, og hørt på de som jobber med de som kommer.

Det varierer også mellom kommunene i hvilken grad de har klart å beholde ansatte som har erfaring fra mottaket av syriske flyktninger. Det er utfordrende for en kommune å opprettholde en stor stab i kommunen med erfaring med arbeid med flyktninger, når antallet flyktninger svinger så mye som det har gjort. Innspillene fra intervjuene tyder imidlertid på at det kan være av stor verdi for kommunens evne til å møte behovene til flyktningene i en slik situasjon, at erfaring fra tidligere store

grupper med flyktninger finnes i kommunen, og kommer til nytte i beslutninger som skal tas.

7.2 Hvordan har kommunen jobbet for å oppskalere tjenesten?

7.2.1 Det foreligger ulike strategier for oppbemanning i tjenesteapparatet

I alle kommunene vi har vært i kontakt med har det vært et behov for flere ansatte til å håndtere familiene som kommer fra Ukraina. Dette gjelder i alle ledd av tjenesteapparatet – i arbeidet med å skaffe boliger, og i skole og barnehage. De ukrainske flyktningene er beskrevet i intervjuene som mer i stand til å orientere seg selv, og til å ta imot beskjeder skriftlig og søke opp informasjon på internett enn flere av de flyktningene som har ankommet de senere årene. Det er likevel et stort behov for oppbemanning i kommunene, og for oppskalering av tjenestene.

Bemanningsbehovet har økt kraftig, siden ankomsttallene de siste årene har vært lave. Kommunene ser ut til å opp- og nedbemanne, særlig i flyktningtjenesten og voksenopplæringen i henhold til årlige ankomsttall.

Det varierer mellom kommunene, hvor lett og tidlig ressurser til oppbemanning i flyktningtjenesten har kommet nå i 2022. Det ser dels ut til å avhenge av om nøkkelpersoner i kommunen sitter på erfaringer fra 2015 og 2016, da det ankom mange flyktninger fra Syria. I en av kommunene erfarte de at de i 2015 og 2016 kom for sent på banen med oppbemanning, og da de den gang satte i gang arbeidet med å øke kapasiteten i kommunen var mange av de med relevant kompetanse allerede ansatt i andre kommuner. Med denne erfaringen friskt i minne satte de i gang med rekruttering tidligere denne gangen. Denne fortgangen ser ut til å henge sammen med at ledelsen i denne kommunen kort tid etter Russlands invasjon av Ukraina, etablerte direkte kontakt med sentrale personer i flyktningtjenesten. Slik kom erfaringene til anvendelse da ledelsen skulle prioritere.

Kompetansen som kommunene etterspør nå i forbindelse med krigen i Ukraina er mangfoldig. Personer som snakker ukrainsk er etterspurt både i

skolen og i tjenesteapparatet for øvrig. Vårt generelle inntrykk ellers er at kommunene trenger mer av den samme kompetansen de etterspør til vanlig. Økningen i ukrainske flyktninger har ikke medført behov for en ny og annerledes kompetansesammensetning, ut over behovene knyttet til språk. I spørreundersøkelsen sendt ut til alle kommuner svarte også flertallet av respondentene at det er det ordinære tjenestetilbudet som har blitt utvidet. En respondent fra en kommune hvor det var etablert et eget ukrainaprojekt bekreftet inntrykket vi får fra spørreundersøkelsen:

Jeg oppfatter det som en oppskalering av det vi har gjort tidligere.

Ca. 30 prosent av utvalget som har besvart spørreundersøkelsen svarte imidlertid at det er innført separate tilbud til flyktninger fra Ukraina. Ut fra intervjuene vi har hatt kan det virke som om dette i stor grad er tiltak om fritidsaktiviteter i regi av frivilligheten, som kommunen kanskje har bidratt til å formidle til nyankomne flyktninger. Representanter fra flyktningtjenesten vi har snakket med har vært svært opptatt av at eventuelle ekstraordinære tilbud som privat sektor har ønsket å tilby til flyktninger fra Ukraina, også skal være tilgjengelig for flyktninger fra andre land. Det er uklart for oss om disse tiltakene er eksklusivt rettet mot ukrainere. Vi vurderer det som mer sannsynlig at de mange ukrainske flyktningene var grunnen til at tilbudet kom opp, men at tilbudet er tilgjengelig for alle flyktninger når det først er etablert.

7.2.2 Måten man håndterer økt tjenestebehov på varierer

Det varierer mellom kommunene hvordan de har tilnærmet seg det økte behovet for tjenestene.

Av de vi har snakket med er svært mange opptatt av å understreke at barn bør begynne på skolen så tidlig som mulig. Få ser derfor ut til å ha benyttet seg av muligheten i lovverket til å utsette skolestart til tre måneder etter ankomst.

Figur 7-1: Hvordan har Ukrainakrigen påvirket kommunens arbeid med bosetting og inkludering av barn med fluktbakgrunn? (flere svar mulig)



Kilde: Spørreundersøkelse til kommunene. Graf illustrere antallet kommuner som har krysset av for gitte alternativer. N=107. Avkortede svar i graf: «Benyttet oss muligheten til å utsette introduksjonsprogrammet i tråd med endringene i lovverket» (nummer fire fra toppen), «Benyttet oss av muligheten til å utsette skolestart i tråd med endringene i lovverket» (nummer seks fra toppen) og «Flere kommersielle aktører bidrar i arbeidet med flyktningene» (nummer syv fra toppen).

For å øke kapasiteten i skolesystemet har kommunene gjort ulike grep. En av kommunene etablerte en helt ny mottaksskole bare for ukrainske barn. En annen kommune, som til vanlig har nyankomne barn i en egen mottaksskole, har på grunn av begrenset kapasitet ved den eksisterende mottaksskolen valgt å la de ukrainske barna begynne rett på nærskolen i stedet for.

Saker i media våren og sommeren 2022 ga inntrykk av at en del ukrainske barn i tiden etter invasjonen av Ukraina hadde mulighet til å følge nettbasert undervisning fra ukrainsk skole. Redd Barna finner også i en undersøkelse blant ukrainske barn med fluktbakgrunn og deres foreldre i åtte europeiske land (Save the Children, 2022) at 25 prosent av barna kun gått på skole digitalt.

Det er nødvendig å presisere at undersøkelsen ikke omfatter Norge. Resultatene kan derfor ikke nødvendigvis benyttes til å si noe om situasjonen for ukrainske barn som har kommet til Norge. Det er også svært få av våre informanter som har trukket inn ukrainsk nettbasert skole i intervjuene. En av de vi intervjuet var av den oppfatning at det nettbaserte tilbudet som hadde vært relevant for ukrainske barn i hennes kommune ble avsluttet før sommerferien. Vårt inntrykk høsten 2022 er derfor at ukrainsk nettbasert

undervisning ikke er et omfattende hinder for deltakelse i norsk skole.

Det ser også ut til at kommunene har vært nødt til å bruke tilgjengelige ressurser til det som det haster mest å finne løsninger på. Dette kan for eksempel være arbeidet med å finne egnede boliger. Arbeidet med oppfølging og praktisk bistand etter ankomst har blitt nedprioritert. Enkelte vi har snakket med har trukket fram at det også har vært mulig å nedprioritere disse oppgavene, på grunn av at mange av de ukrainske flyktningene orienterer seg godt selv, og får bistand av eget nettverk.

Arbeidet med de ukrainske familiene er også preget av at kommunene vet lite eller ingenting om dem når de kommer, og i mange tilfeller heller ikke at de befinner seg i kommunen. De normale kanalene for informasjonsflyt fra asylmottak og IMDi er i mindre grad i bruk. Dette er det flere grunner til. Ved avtalt selvbosetting bosetter flyktningfamilien seg selv, uten form for kartlegging. Kartleggingen av flyktninger som er innom mottak er forenklet på grunn av de høye ankomsttallene i 2022. Flyktninger kan også flytte fra mottak til privat bolig før opphold er

gitt, og før kartleggingene er gjennomført.⁶ Kommunene har derfor hatt færre muligheter til å forberede seg i arbeidet med å skaffe egnet bolig til familiene, og legge til rette for flyktninger med større behov for oppfølging.

7.2.3 Involvering av private aktører er enkelt

Når kommunene har vært nødt til å prioritere de mest akutte og lovpålagte oppgavene, er vårt inntrykk at det har vært enkelt å mobilisere frivilligheten og ideell sektor, for eksempel i forbindelse med etablering av tilbud på fritiden til barn og unge. Det har ført til at kommunene har kunnet prioritere arbeidet med å skaffe boliger og annet, uten at barna har stått helt uten aktiviteter på fritiden.

Delvis har frivilligheten selv tatt kontakt med flykningstjenesten, med et ønske om å etablere et tilbud til de ukrainske barna. Flykningstjenestens oppgaver har for eksempel vært å informere om tilbudet til familiene. Flere av de ansatte i flykningstjenestene vi har snakket med har trukket fram at de i mange tilfeller har måttet understreke at tilbud som de skal være involvert i, ikke kan rettes eksklusivt mot ukrainske barn og unge. Flyktninger fra andre land må også få tilgang til tilbudet.

Mange kollektivtransportselskap i landet har også innført gratis busskort til ukrainske flyktninger⁷. Dette har også gjort det enklere å ha en aktiv fritid. Ifølge en av våre respondenter har også prosessen med å få utstedt bank-id og få tilgang til banktjenester blitt forenklet i månedene etter invasjonen av Ukraina, ved at kravet om å kunne lese norsk eller engelsk ble lempet på. Tilgangen til elektronisk ID, som gir tilgang til offentlige digitale tjenester, ble også gjort lettere for alle flyktninger med kollektiv beskyttelse⁸. Dette har trolig gjort nyankomne flyktninger mer selvhjelpne enn nyankomne flyktninger har vært tidligere. Det er av stor verdi også for barna i familien.

Flere av de vi har snakket med i kommunene har trukket fram at de håper at disse ekstraordinære ordningene og løsningene opprettholdes også etter at den ekstraordinære situasjonen med høy ankomst fra Ukraina er over, og gjøres tilgjengelig for alle

flyktninger, siden det er tiltak som alle flyktninger egentlig trenger. En av våre respondenter uttrykker seg som følgende:

Kanskje er ukrainerne en slags brekkstang. Plutselig blir mange ting mye lettere for alle flyktninger.

7.3 Suksesskriterier og utfordringer som kommunene selv peker på

Vi gjengir her kommunenes synspunkter om gode tiltak ved høye ankomsttall, slik de kommer fram i vårt materiale. Grundigere vurdering av god praksis vil komme i delrapport tre.

Flere av de vi har pratet med har hatt behov for å understreke at de ukrainske barna har de samme behovene som andre flykningbarn. Det ser ut til å gjelde både innhold og omfang av tjenester, og rutiner for kartlegging og oppfølging.

Respondentene har også synspunkter på hva ankomsten fra Ukraina krever av det generelle arbeidet med flyktninger i kommunen, altså litt uavhengig av om det er snakk om barns eller voksnes behov:

Samhandling har blitt pekt på som både viktig og vanskelig. Det er behov for å mobilisere mange ulike enheter i kommunen når det forventes at det kommer så mange mennesker på en gang, og det er usikkerhet om anslagene. For å få til en helhetlig innsats, og kapasitet både til å jobbe strategisk og til å håndtere den økte mengden av løpende arbeidsoppgaver, har flere pekt på at det er behov for flere jevnlig treffpunkter enn ellers. Tilfredsheten med måten kommunen har håndtert den forventede og reelle ankomsten av flyktninger fra Ukraina ser ut til å bli bedre dersom samordningsarbeidet også involverer toppledelsen i kommunen. Det er også en suksessfaktor at erfaringer fra flykningstjenesten, og fra personer som var med og håndterte forrige periode med høye ankomsttall, blir lyttet til.

⁶ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/visuell-framstilling-av-bosettingsprosessene/#avtalt-selvbosetting>

⁷ <https://www.nrk.no/sorlandet/ukrainske-flyktninger-far-gratis-buss--vi-ma-ikke-forskjellsbehandle-1.15931238>

⁸ <https://www.digdir.no/digital-identitet/lager-elektronisk-id-til-flyktninger-med-kollektiv-beskyttelse/3500>

8. Oppsummering – hvordan fremmes inkludering og integrering blant barn med fluktbakgrunn?

Det er ekstra viktig at barna får en god start. Det er de som er framtiden.

Dette sa en av våre respondenter som jobber med bosetting. Sitatet gir uttrykk for et alvor i, og en motivasjon for, arbeidet med barn og unge med fluktbakgrunn, som vi kjenner igjen i mange av intervjuene vi har gjennomført i dette prosjektet. Flere kommuner har pekt på det som helt sentralt å lykkes med integreringen av barn med fluktbakgrunn da disse barna har en lang fremtid i Norge. Følgelig vil disse barna kunne være en svært viktig ressurs for det norske samfunnet dersom det offentlige systemet og samfunnet for øvrig lykkes med integreringen.

På grunnlag av Barnekonvensjonen har barn med fluktbakgrunn rettigheter i kraft av å være barn. Disse rettighetene omfatter rett til liv og helse, skolegang og utvikling, omsorg og beskyttelse, samt deltakelse og innflytelse. Rettighetene angitt i Barnekonvensjonen går foran annet lovverk og retningslinjer rettet mot flyktninger, der disse går imot hverandre. Rettighetene som barn med fluktbakgrunn har gjennom Barnekonvensjonen, danner dermed grunnlaget for statens og kommunenes oppfølging av barn med fluktbakgrunn i Norge.

Samtidig har barn og unge med fluktbakgrunn noen helt spesifikke erfaringer, behov og utfordringer i kraft av å være flyktninger. Dette er forhold de deler med andre flyktninger i ulike aldre, og som i mange tilfeller kanskje kan bety at de trenger mer, og/eller annen type bistand, enn andre barn.

Hvorvidt virkemiddelapparatet i stat og kommune først og fremst møter barn og unge med fluktbakgrunn som *barn* eller som *flyktninger* er derfor en interessant problemstilling. Informasjonen vi har hentet inn i dette prosjektet tyder på at det er en blanding, og slik bør det kanskje også være. Barna med fluktbakgrunn har rettigheter i kraft av å være barn. Samtidig kan flukterfaringene være et premiss som er med og påvirker *hvordan* det offentlige tjenesteapparatet best møter barna sine behov og oppfyller deres rettigheter. I det følgende oppsummerer vi hovedfunnene i rapporten.

Sektoransvarsprinsippet har betydning for måten barna følges opp på i kommunene

I tråd med sektoransvarsprinsippet er det ulike tjenesteområder som har ansvar for avgrensede deler av barnets liv og eventuelle behov for ekstra oppfølging. For barn med fluktbakgrunn og deres foreldre kan dette være utfordrende fordi deres behov ofte er sammensatte og krever involvering fra flere tjenesteområder. Kommunene jobber ulikt ut fra dette prinsippet. Noen kommuner har samordnet tjenester for flyktninger på tvers av enheter eller spesialisert kompetansen knyttet til flyktninger innenfor det enkelte tjenesteområdet. Spesialisert flyktninghelsekoordinator, flyktninglege og egne mottaksskoler eller -barnehager er eksempler på det sistnevnte.

I intervjuer er det trukket fram at gjennom å samle kompetanse på flyktninger innenfor det enkelte tjenesteområdet kan kommunene tilby mer spesialisert kompetanse og oppnå sterkere fagmiljøer som igjen kan bidra til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse i kommunen. I sin tur kan dette lede til at barna får tjenester som i større grad er tilpasset deres behov.

Det synes imidlertid å være vanligst at kommunene aktivt følger sektoransvarsprinsippet. Dette innebærer at flyktningtjenesten i kommunene fokuserer på å veilede foreldrene med mål å sette foreldrene i stand til å følge opp sine egne barn gjennom det norske systemet. Fra dette perspektivet har kommunene informert at det oppleves naturlig at oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn i hovedsak skjer i skolen eller barnehagen da de ansatte her observerer barna over tid og dermed lettere kan fange opp deres behov. På bakgrunn av dette er skole og barnehage særlig sentrale arenaer for oppfølging av barn med fluktbakgrunn.

Skole og barnehage er en sentral oppfølgingsarena

Uavhengig av hvorvidt sektoransvarsprinsippet følges, har kommunene trukket frem skolen og barnehagen som de fremste arenaene for oppfølging av barn med fluktbakgrunn. Det er bred enighet om at det viktig at barna starter raskt i barnehage eller skole både for å avdekke barnas behov, men også for at barna skal komme sammen med andre barn og starte språkopplæringen.

Skole og barnehage er også viktige arenaer for å kartlegge barnas behov enten gjennom skematisk kartlegging og/eller observasjon over tid. Dette er

særlig sentralt da barnefokuset synes å være mindre til stede i kartleggingen som flyktnings-tjenesten gjennomfører som en del av bosettingsprosessen.

Det varierer på tvers av kommunene om barna starter direkte ved nærskolen sin eller i en egen mottaksklasse. Tall fra spørreundersøkelsen til kommunene antyder at førstnevnte er vanligst. Uavhengig av om barna starter i mottaksklasse eller ved nærskolen er tospråklige lærere trukket frem som viktig for å sikre faglig progresjon mens barna fortsatt er i en norskinnlæringsfase. Imidlertid har kommunene rapportert at det er utfordrende å få ansatt tospråklige lærere. En måte å avhjelpe dette på er å tilby disse lærere faste stillinger. Det ble imidlertid trukket frem at dette ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å beholde ressursene i kommunen over tid.

Det er utfordrende å avdekke psykiske plager

Barn med fluktbakgrunn kan ha traumer fra opplevelser fra flukt eller i flyktingleir, eller ha andre erfaringer som medfører sårbarhet. Flere informanter trakk frem at det tar tid å avdekke psykiske plager og traumer. Dette kan både knyttes til at psykisk helse ofte er et tabubelagt tema blant flyktinger, men også at det må ligge en tillitsfull relasjon til grunn for at enten barna eller foreldrene skal ønske å dele informasjon om psykiske plager. Siden dette tar tid, kan skolen eller barnehagen, hvor barna observeres over en lengre periode, være en relevant arena for avdekking av eventuelle psykiske plager.

På bakgrunn av dette har flere kommuner påpekt at alle ansatte som jobber med barn med fluktbakgrunn bør ha en viss kunnskap om hvordan traumer og annen psykisk uhelse kan avdekkes, slik at disse barna fort kan henvises videre til oppfølging. Traumeforståelse er viktig for at ansatte, både i flyktnings-tjenesten, helsetjenesten, skole og barnehage, skal ha evne til å forstå barnas reaksjonsmønster i ulike situasjoner. Det kan også være utfordrende for skole og tilknyttede tjenester å skille lærevansker fra traumer, manglende språkkunnskaper og andre reaksjonsmønster hos barna som kan være direkte tilknyttet fluktopplevelsen.

Fritidsaktiviteter er viktig for språkutvikling, mestring og tilhørighet

I tillegg til skole og barnehage er også fritidsaktiviteter en sentral arena for integrering av barn med fluktbakgrunn. Flere har trukket frem positive effekter som tidligere språkutvikling, opplevelse av mestring og følelse av tilhørighet.

Ansvar med å kartlegge og følge opp barnas fritidsaktiviteter ligger hovedsakelig til flyktnings-tjenesten i kommunene. Kommunene informerer om at rekruttering til fritidsaktiviteter kan være en tidkrevende prosess som krever tett

oppfølging. Dette omfatter blant annet praktisk og økonomisk hjelp til innkjøp av utstyr, samt bistand med transport til og fra trening/øvelse. På bakgrunn av at dette arbeidet er ressurskrevende for flyktnings-tjenesten, har det blitt informert om at arbeid med fritidsaktiviteter ofte blir nedprioritert i perioder hvor flyktnings-tjenesten er presset på ressurser. Situasjonen som følge av krigen i Ukraina er et eksempel på en situasjon hvor flyktnings-tjenesten er sterkt presset på ressurser og dermed nedprioriterer oppfølgingen av fritidsaktiviteter noe.

Kommunene vektlegger foreldreveiledning

Flere kommuner har trukket frem veiledning av foreldre som en nøkkel for å sikre ivaretagelse av barn med fluktbakgrunn. Dette innebærer blant annet veiledning gjennom ICDP som er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet for voksne innvandrere. Dette kurset berører blant annet følelsesmessig kommunikasjon, formidling og berikelse, regulerende kommunikasjon, temaer relatert til negativ sosial kontroll og vold i nære relasjoner

Andre viktige elementer i foreldreveiledningen handler som nevnt om å veilede foreldrene til å kunne følge opp egne barn gjennom det norske systemet. I dette arbeidet er bistand i kommunikasjonen mellom foreldre og henholdsvis skole, barnehage og eventuelle andre behov for tjenester.

Samhandling er vesentlig og vanskelig

Sektoransvaret skaper fragmentert ansvar og følgelig er det behov for samarbeid mellom de kommunale tjenesteområdene for å skape enhetlig og kontinuerlig oppfølging av barn med fluktbakgrunn. Dette er særlig viktig for barn med sammensatte problemer, for eksempel relatert til helse, lærevansker eller familieforhold som krever oppfølging fra barnevern. Kommunene har pekt på at det i slike tilfeller er viktig at de ulike tjenestene kjenner til hvilke forhold barna står i, slik at oppfølgingen kan tilpasses dette. På dette området er særlig informasjonsflyten mellom henholdsvis skole og øvrige tjenesteområder sentralt.

God samhandling på tvers av tjenesteområdene avhenger av informasjonsflyt som igjen reguleres av personvern hensyn. De ulike tjenesteområdene må innhente samtykke fra foreldrene før informasjon kan videreformidles mellom tjenestene. Sentrale utfordringer knyttet til dette er både at det varierer hvorvidt kommunene har rutiner for innhenting av denne typen samtykke, samt at de ulike tjenesteområdene tolker utstrekningen av et samtykke ulikt.

En måte å sikre bedre informasjonsflyt på tvers av tjenestene er å gjennomføre tverrfaglige møter. Slike møter synes å gi størst effekt der møtene omhandler

bestemte barn eller familier. På denne måten sikrer en at kommunene har oversikt over situasjonen til det enkelte barnet og de ulike tjenestoområdenes ansvar for barnet tydeliggjøres.

God samhandling i kommunene er også pekt på som et suksesskriterium for håndtering av ankomstene som følge av krigen i Ukraina. Også i dette arbeidet er jevnlig treffpunkter trukket frem som viktig for å få til en helhetlig innsats, og kapasitet både til å jobbe strategisk og til å håndtere den økte mengden av løpende arbeidsoppgaver. Tilfredsheten med måten kommunen har håndtert Ukrainakrisen på ser ut til å være bedre der samordningsarbeidet involverer toppledelsen i kommunen.

Kommunene vektlegger erfaringsbasert og formell kompetanse

Personer som jobber med barn med fluktbakgrunn i norske kommuner har bredt sammensatt formell kompetanse. Det viser resultater fra spørreundersøkelsen.

Erfaring med arbeid med flyktinger vurderes som viktig for å kunne arbeide med denne gruppen. Et

sentralt virkemiddel for å sikre nødvendig kompetanse er derfor å etterstrebe kontinuitet og lav turnover i tjenestene som arbeider tett på målgruppen.

I tillegg til at en del viktig kompetanse kan tilegnes gjennom arbeidserfaring fremstår det for oss også som sentralt at ansatte som jobber med barn og familier med fluktbakgrunn har tilgang på nødvendig opplæring, veiledning og kompetanseheving. Særlig sentralt virker opplæring i foreldreveiledning (for eksempel i form av ICDP-sertifisering), forvaltningsjuss og personvern, samt veiledning og/eller opplæring i psykisk helse og traumer.

Det fremstår også som viktig at kommunen legger til rette for kompetanseutveksling på tvers av de ulike enhetene i kommunen som jobber med barn med fluktbakgrunn. Dette synes særlig å være et behov i kommuner som i stor grad følger sektoransvarsprinsippet. Kompetanseutveksling kan for eksempel sikres ved å gjennomføre faste fagmøter eller gjennom å legge til rette for andre tverrfaglige møteplasser.

9. Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022. *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (Prop. nr. 107 L)*, s.l.: s.n.

Archambault, J. & Haugen, G. M. D., 2016. Belonging and Identification: Challenges and Negotiations in Refugee Children's Everyday Life in Norway. I: C. N. e. al., red. *Movement, Mobilities, and Journeys - Geographies of Children and Young People*, 6. s.l.:s.n.

Ascher, H. e. a., 2021. *Hvordan går det med unge flyktninger i Norden? Coming of Age in Exile – CAGE*, s.l.: Nordisk ministerråd.

Barnehageloven, 2005. *Lov om barnehager (LOV-2005-06-17-64)*, s.l.: s.n.

Bufdir, u.d. *Familievernet hjelper deg å finne løsninger*. [Internett]
Available at: [https://bufdir.no/Familie/Familievernet/Familievernet hjelper deg med a finne losninger/](https://bufdir.no/Familie/Familievernet/Familievernet_hjelper_deg_med_a_finne_loesninger/)
[Funnet 23 09 2022].

Bufetat, 2008. *Program for foreldreveiledning*, s.l.: s.n.

Bürgin, D. et al., 2022. Impact of war and forced displacement on children's mental health-multilevel, needs-oriented, and trauma-informed approaches. *Eur Child Adolesc Psychiatry*.

Daniel, M. et al., 2020. Intergenerational perspectives on refugee children and youth's adaptation to life in Norway. *Population, space and place*.

Danielsen, K. & Gulbrandsen, L., 2008. *Flytting i nytt land: Flyktingers bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet*. [Internett]
Available at: https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/3285/3486_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[Funnet 24 11 2022].

Forskrift om tuberkulosekontroll, 2009. *Forskrift om tuberkulosekontroll (FOR-2009-02-13-205)*, s.l.: s.n.

Handelshøyskolen BI, u.d. *MRK 3400 Kulturforståelse*. [Internett]
Available at: <https://programmeinfo.bi.no/nb/kurs/MRK-3400/2013-2014>
[Funnet 25 08 2021].

Hansen, M., 2022. *Familiens hus*. [Internett]
Available at: https://uit.no/prosjekter/prosjekt?p_document_id=349396
[Funnet 23 09 2022].

helse- og omsorgstjenesteloven, 2016. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (LOV-2011-06-24-30)*, s.l.: s.n.

Helsedirektoratet, 2016. *Traumer og psykiske lidelser*. [Internett]
Available at: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylokere-flyktninger-og-familiegjenforente/psykososial-oppfolging/traumer-og-psykiske-lidelser>
[Funnet 21 09 2022].

Helsedirektoratet, 2020. *Henvisning til utredning og behandling i spesialisthelsetjenesten*. [Internett]
Available at: <https://www.helsedirektoratet.no/pakkeforlop/barnevern-kartlegging-og-utredning-av-psykisk-helse-og-rus-hos-barn-og-unge/kartlegging-og-utredning-i-helsetjenesten/henvisning-til-utredning-og-behandling-i-spesialisthelsetjenesten>
[Funnet 29 09 2022].

Helsedirektoratet, 2022. *Tidlig helsekartlegging og identifisering av oppfølgingsbehov*. [Internett]
Available at: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylokere-flyktninger-og-familiegjenforente/helseundersokelser-av-asylokere-flyktninger-og-familiegjenforente/tidlig-identifisering-av-oppfolgingsbehov#f4e7ecc3-3ba1-4f68-98f5-3c59421e394e-pr>
[Funnet 20 09 2022].

Hernes, V. et al., 2022. *Ukrainian refugees –experiences from the first phase in Norway*, s.l.: NIBR.

IMDi, 2020. *Anmodningskriterier for bosetting av flyktninger i 2019*. [Internett]

Available at: <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/anmodningskriterier-for-bosetting-av-flyktninger-i-2019/>

[Funnet 24 11 2022].

IMDi, 2021. *Familieinnvandring til flyktninger*. [Internett]

Available at: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/familieinnvandring-til-flyktninger/>

[Funnet 16 11 2022].

IMDi, 2021. *Foreldreveiledning*. [Internett]

Available at: <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/foreldreveiledning/#tematikk-og-innhold>

[Funnet 22 09 2022].

IMDi, 2021. *Integreringstilskudd*. [Internett]

Available at: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-2021/integreringstilskudd/>

[Funnet 08 10 2022].

IMDi, 2022. *Tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker*. [Internett]

Available at: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-for-bosetting-av-personer-med-nedsatt-funksjonsevne-eller-atferdsvansker/>

[Funnet 20 09 2022].

IMDi, 2022. *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*. [Internett]

Available at: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-integreringsarbeid-i-regi-av-frivillige-organisasjoner/>

[Funnet 02 11 2022].

IMDi, u.d. *Lær fra andre*. [Internett]

Available at: <https://www.imdi.no/lar-fra-andre/?akt=Kommuner&wor=&tar=Foreldre,%20barn%20og%20unge>

[Funnet 22 09 2022].

Integreringsloven, 2021. *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127)*, s.l.: s.n.

Kaya, A., Faulkner, P. E., Baber, C. R. & Rotich, J. P., 2022. Insights from Immigrant and Refugee Youth on Resilience through Sport Participation during Adaption to a New Country. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*.

Levi, T. K., 2016. Learning and Teaching With Loss: Meeting the Needs of Refugee Children Through Narrative Inquiry. *Diaspora Indigenous and Minority Education*.

Lidén, H., 2005. *Mangfoldig barndom - hverdagskunnskap og hierarki blant skolebarn*. Oslo: Unipax.

Lidén, H., Aasen, B., Seeberg, M. L. & Staver, A., 2020. *Fra bosetting til voksenliv - Den kommunale tjenestekjeden for enslige mindreårige asylsøkere*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen , 2021. *Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen (LOV-2021-06-11-78)*, s.l.: s.n.

Lovdata, 2018. *Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. [Internett]

Available at: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-10-19-1584#KAPITTEL_3

Murray, J. S., 2019. War and conflict: addressing the psychosocial needs of child refugees. *ournal of Early Childhood Teacher Education*.

NAFO, 2022. *Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk*. [Internett]

Available at: <https://nafo.oslomet.no/kartlegging-og-utredning/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

[Funnet 2022 09 2022].

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, u.d. *Morsmål.no - Informasjon om barnehage og skole*. [Internett]
Available at: <https://morsmal.no/alle-artikler/foreldresamarbeid/info-barnehage-skole/>

Opplæringslova, 1999. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (LOV-1998-07-17-61)*, s.l.: s.n.

Ordemann, A., 2017. *Monitor for sekundærflytting*. [Internett]
Available at: https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/2494004/RAPP2017-18_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[Funnet 24 11 2022].

Pastor, L. d. W., 2015. The mediational role of schools in supporting psychosocial transitions among unaccompanied young refugees upon resettlement in Norway. *International Journal of Educational Development*.

Rambøll, 2016. *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*, s.l.: s.n.

Regjeringen, 2022b. *Regjeringen utvider ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for ukrainere*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-utvider-ordningen-med-midlertidig-kollektiv-beskyttelse-for-ukrainere/id2910831/>
[Funnet 02 11 2022].

Regjeringen, 2020. *FNs konvensjon om barnets rettigheter*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/fns-konvensjon-om-barnets-rettigheter/id2511390/>
[Funnet 08 10 2022].

Regjeringen, 2022a. *Midlertidig kollektiv beskyttelse for ukrainske flyktninger*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/midlertidig-kollektiv-beskyttelse-for-ukrainske-flyktninger/id2903930/>
[Funnet 02 11 2022].

Regjeringen, 2022c. *Tidslinje: Regjeringens håndtering av krigen i Ukraina*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/ukraina/tidslinje-regjeringens-handtering-av-krigen-i-ukraina/id2906711/>
[Funnet 02 11 2022].

Regjeringen, 2022d. *Vektlegger forsvarlige helse- og omsorgstjenester, også i en situasjon med ankomst av mange personer fra Ukraina*, s.l.: s.n.

Regjeringen, 2022e. *Utvidet kartlegging før bosetting*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvidet-kartlegging-for-bosetting/id2914055/>
[Funnet 02 11 2022].

Røde kors, 2022. *Støtte til fritidsaktiviteter*. [Internett]
Available at: <https://www.rodekors.no/tilbudene/coop-dugnaden/>
[Funnet 04 10 2022].

Røde kors, u.d. *Ferie for alle*. [Internett]
Available at: <https://www.rodekors.no/tilbudene/ferie-for-alle/>
[Funnet 04 10 2022].

Save the Children, 2022. *"This is my life, and I don't want to waste a year of it."*, s.l.: Save the children.

Schek, S., 2013. Silent Bargain or Rural Cosmopolitanism? Refugee Settlement in Regional Australia. *Journal of Ethnic and Migration studies*.

Seeberg, M. L. et al., 2020. *Strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting: tidlige grep for integrering av flyktninger i kommunene*, Oslo: NOVA.

Smittevernloven, 1995. *Lov om vern mot smittsomme sykdommer (LOV-1994-08-05-55)*, s.l.: s.n.

Srand, V. & Larsen, K., 2021. *Barnets beste*. [Internett]
Available at: https://snl.no/Barnets_beste
[Funnet 02 11 2022].

Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenester, 2021. *Undersøkelse etter drukningstragedien i Tromsø - Hva kan vi lære om integrering og flyktinghelse*, s.l.: s.n.

Stortinget, 2004-2005. *Hvem gjør hva? Ansvarsfordeling*. [Internett]

Available at: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-185/14/>

[Funnet 08 10 2022].

Sævig, K. W., 2020. *Det viktigste er å bli norsk...?» – barn og unges tanker om å være ny i Norge*, s.l.: Redd Barna.

Søholt, S., Astrup, K., Holm, A. & Skrede, J., 2020. *Bosetting av flyktinger i storbyene*, s.l.: OsloMet.

Thorshaug, K. & Svendsen, S., 2014. *Helhetlig oppfølging : Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon*, s.l.: NTNU Samfunnsforskning.

UiB, u.d. *Flerkulturell forståelse og kommunikasjon*. [Internett]

Available at: <https://www.uib.no/utdanning/evu/111222/flerkulturell-forst%C3%A5else-og-kommunikasjon>

[Funnet 25 08 2021].

Utdanningsdirektoratet, 2016. *Samtaleguide om barnets morsmål - til foreldresamtaler i barnehagen*, s.l.: s.n.

Utdanningsdirektoratet, 2019. *Tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage*. [Internett]

Available at: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/minoritetsspraklige-i-barnehage/>

[Funnet 20 09 2022].

Utdanningsdirektoratet, 2021. *Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk*. [Internett]

Available at: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>

[Funnet 22 09 2022].

Utdanningsdirektoratet, 2022. *Regelverk for flyktinger og asylsøkere*. [Internett]

Available at: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige-og-flyktinger/minoritetsspraklige/regelverk-for-minoritetsspraklige-og-flyktinger/#a173418>

[Funnet 20 09 2022].

Valenta, M. & Bunar, N., 2010. State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: the Swedish and Norwegian Experience. *Journal of Refugee Studies*.

Weir, H., Khan, M. & Marmot, A., 2022. Displaced children's experience of places and play: a scoping review. *Childrens geography*.

Aarsæther, F., 2021. Learning environment and social inclusion for newly arrived migrant children placed in separate programmes in elementary schools in Norway. *Cogent Education*.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

