

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Barn i familier med fluktbakgrunn

Sluttrapport: tiltak for inkludering, medvirkning og tilhørighet

Tina Mathisen, Marie Louise Seeberg, Ingeborg Sofie Fretheim, Ingrid Gaarder Harsheim
og Nina Skrove Falch

STORBYUNIVERSITETET
VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

oslo**economics**

NOVA RAPPORT NR. 3/24



Barn i familier med fluktbakgrunn

Sluttrapport: tiltak for inkludering,
medvirkning og tilhørighet

TINA MATHISEN, MARIE LOUISE SEEBERG,
INGEBORG SOFIE FRETHEIM, INGRID GAARDER
HARSHEIM OG NINA SKROVE FALCH

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet – storbyuniversitetet.

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA

OsloMet – storbyuniversitetet 2024

ISBN (trykt utgave): 978-82-7894-858-3

ISBN (elektronisk utgave): 978-82-7894-857-6

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.com

Layout: Aksell AS

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet

Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: www.oslomet.no/om/nova

Forord

Dette er den tredje og avsluttende rapporten fra prosjektet «Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet» som Velferdsforskningsinstituttet NOVA i samarbeid med Oslo Economics har utført for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Prosjektet startet våren 2022 og ble avsluttet våren 2024.

Delrapport 1, [Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet](#), ble utgitt av Oslo Economics i januar 2023 og omhandler kommunenes tiltak.

Delrapport 2, [Barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Erfaringer med inkludering og tilhørighet](#), ble utgitt i november 2023 og handler om hvordan barn og unge i familier med fluktbakgrunn selv opplever sin situasjon.

I denne tredje og siste rapporten bygger vi videre på disse to delrapportene og retter blikket mot tiltak og praksiser i arbeidet med barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Rapporten gir både et innblikk i barns erfaringer med flukt og nyetablering og eksempler på hvordan kommunene arbeider med bosetting og inkludering av nyankomne familier. Her peker vi på en rekke utfordringer og kommer med anbefalinger om hvordan disse utfordringene kan møtes. Dette er viktig kunnskap for IMDi og andre deler av den norske forvaltningen, både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Det bør også være interessant for andre som møter barn og unge i familier med fluktbakgrunn, enten det er privat, gjennom organisasjonsliv, skole eller arbeid.

Vi retter en stor takk til alle barn, unge og kommuneansatte som vi har intervjuet i prosjektet. Det dere har fortalt oss, er det viktigste grunnlaget for denne rapporten. Vi takker lærere og andre i kommunene som har hjulpet oss med å rekruttere informanter til prosjektet og svart på oppklarende spørsmål. Takk også til Alida Skiple som har bidratt med viktige kommentarer underveis, og Monica Five Aarset som har kvalitetssikret denne rapporten for NOVA. Ikke minst vil vi gjerne få takke IMDi og medlemmene i referansegruppen for prosjektet for veldig godt samarbeid.

Oslo, april 2024

Tina Mathisen, prosjektleder

Innhold

Forord	4
Råd fra barn og unge til andre nyankomne barn	7
Sammendrag	10
1 Innledning	17
Formål og problemstillinger	18
Barns rettigheter	19
Barn/flyktning og sektoransvaret i forvaltningen	22
Framgangsmåter: data og analyse	24
Hovedfunn i delstudie I og II	27
Rapportens oppbygning	30
2 Delstudie III: Kommuneansattes erfaringer med å ta imot et stort antall barnefamilier fra Ukraina	31
Kommunenes rammebetingelser og forpliktelser	32
Oppbemanning av flyktningtjenesten	33
Mindre oppfølging av barn i flyktningfamilier	35
Tilgang til egnede boliger for barnefamilier	35
Oppfølging av fritidsaktiviteter og samarbeid med frivilligheten	37
Samarbeid med øvrig tjenestetilbud	38
Helse	39
Skole	41
Oppsummering	43
3 Utfordringsbildet	45
Bosettingsprosessen	45
Fritidsaktiviteter	52
Skole	55
Barnehage	60
Oppfølging av helse og psykososiale forhold	61
Samarbeid mellom sektorer	63
Oppsummering av utfordringer	66
4 Drøfting og vurdering av eksisterende praksiser og forslag til nye tiltak	69
Bosettingsprosessen	69
Fritid	78
Skole	89
Barnehage	96
Helse	97
Samarbeid mellom sektorer innad i kommunen	101
Oppsummering: lovende praksiser og forslag til nye tiltak	102

5 Avslutning med anbefalinger	105
Barn og unge i familier med fluktbakgrunn: et rettighetsperspektiv	105
Medvirkning og informasjon i bosettingsprosessen	105
Fritidsaktiviteter	106
Opplæring	107
Ekskludering og rasisme	109
Helsetilbud	109
Samarbeid mellom tjenester	110
Ved høye ankomsttall	111
Anbefalinger for videre forskning	111
Overordnede anbefalinger: inkludering av barn og unge	112
Litteraturliste	115
Summary	124

Råd fra barn og unge til andre nyankomne barn

Om å jobbe hardt, være tålmodig og lære språket

Det første rådet er å jobbe hardt for å finne ut av ting, det er mye man ikke vet. Være motivert til å lære selv, spørre.

(Bilal 16 år)

[På skolen] Jeg råder han til å følge med hva de andre gjør, lære språket.

(Buhaan 17 år)

Jeg ville fortalt det jeg har sett, at systemet er litt annerledes her enn hjemme. Og jeg ville sagt at det kan være ensomt, kanskje litt stressende. De må akseptere hvordan ting er. [...] det som vi forventer, og sånn det er, det er ikke det samme. At man må få litt informasjon om det at man må lære språket først, og så systemet, at prosessen tar tid. Hvordan ting er generelt sett, at man må ta det med ro, at språket tar tid, og hvordan kontorene er, hvordan man kan ha kontakt med hverandre. Nettverk.

(Isaac 18 år)

Wassim: Først, ikke gjøre det som jeg gjorde. Jeg studerte ikke. De må hive seg på og lære språket så fort som mulig.

Khalid: Først når vi kom, brukte vi mobilene mye og på tull, så vi lærte ikke så mye. Så vi gikk på skole ikke for å lære språk, men for å spille fotball og slik. Så vi kom til klassen bare for å være der, ikke for å lære.

(Wassim og Khalid 15 og 16 år)

Det eneste rådet jeg vil komme med, er «gjør det seriøst, gjør det bra på skolen». Spesielt for de som kommer fra krigsherjede områder, er det viktig at de blir noe i framtida.

(Ahmed 18 år)

Vi vil bare si at selv om nordmenn er veldig bra, så er de fortsatt fremmede, og det er vanskelig å tilpasse seg noe nytt.

(Julia og Albert 20 og 19 år)

At han eller hun må lære norsk, ikke bare på skolen, men hjemme også.

(Leonidas 15 år)

Prøv! Det er vanskelig, jeg skjønner, men bare prøv. Du bor her, det er kaldt, det er en liten by, men prøv. Du trenger å prøve, du må prøve.

(Zia 17 år)

Om å få venner og være sosial

Det eneste rådet er å prøve å kommunisere og sosialisere seg, hvis ikke føler man seg ensom med en gang. Det er veldig vanskelig å bli kjent med folk her.

(Hasan 18 år)

Få en venn som kan hjelpe deg med å få mange venner. Så kan han bli kjent her. Og så kan han gå ut med venner ... sånn som skjedde med meg.

At de må prøve og prøve å få venner, så kan de bli kjent, og da blir det bedre å bo her, og når en i familien deres som er over 18 år, får førerkort, så blir det bedre og bedre. Kanskje alle synes det er vanskelig å bo her siden før de bodde her, så var det ikke kaldt og sånn.

(Said 13 år)

De må leve som de ønsker og gjøre det som de er glade i. Prøve ting som du ikke tør, men prøv allikevel.

(Mariam 19 år)

Om å balansere to kulturer og være forberedt på rasisme

Ja. Kom. Gå på skole, lære språk og ha to kulturer, kulturen din og kulturen i Norge, og ikke vær redd for rasisme og sånt. Det er mye rasisme.

(Fowsia 16 år)

Om å fokusere på sin egen framtid

Jeg tror de må ikke tenke sånn, hva som har skjedd i livet deres før, de må bare fortsette å leve og studere og sånn. De må ikke tenke på det andre. Noen kanskje vil ikke fordi de har familie, tante og bestemor og bestefar i deres land, så de vil kanskje ikke komme, men jeg tror at de må ikke tenke på det, de må tenke på sitt liv. Først sitt eget liv og sin framtid og så de andre.

(Sumaya 16 år)

Om å søke støtte hos andre og ikke være lei seg

Jeg vil si til andre å være optimister og ikke være lei seg.

(Nina 13 år)

Ha alltid en person å snakke med. Det hjelper så mye. Hvis du er alene, er det så vanskelig. Det kommer til å være så vanskelig for deg å klare å føle deg trygg. Samtidig skal du føle deg sånn ... bra i hverdagen. Så jeg sier til dem, ha alltid en person å snakke med, fordi det hjelper så mye.

(Ali 16 år)

Sammendrag

Denne rapporten avslutter forskningsprosjektet «Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet». Hovedmålet vårt har vært å framskaffe kunnskap om opplevelsene til barn med fluktbakgrunn og deres oppvekst i Norge, å gjennomgå kommunale og statlige virkemidler for å fremme bedre integrering av barn med fluktbakgrunn og gi konkrete anbefalinger for god praksis på integreringsfeltet. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og har omfattet tre delstudier. I delstudie I kartla Oslo Economics virkemiddelapparatet i kommunene rettet mot barn og unge i familier med fluktbakgrunn. I delstudie II intervjuet NOVA barn og unge om deres erfaringer med å skape tilhørighet i et nytt nærmiljø. Delstudie III, som presenteres for første gang i kapittel 2 i denne rapporten, inneholder oppfølgingsintervjuer i utvalgte kommuner om deres arbeid med flyktningene fra Ukraina og om hvordan utfordringsbildet har endret seg. Data og analyser fra alle delstudiene utgjør grunnlaget for denne rapporten.

Data og metode

Vi gjør rede for metoder i datainnsamlingen i de to foregående rapportene og oppsummerer disse kort i innledningen til denne rapporten. NOVA har gjennomført intervjuer med 37 barn og unge i alderen 9–20 år, omtrent like mange gutter som jenter og med en botid i Norge fra 6 måneder til 6 år. Litt over halvparten kom fra ulike land i Asia og Afrika, litt under halvparten fra Ukraina. Oslo Economics har gjennomført tre intervjurunder, i alt 41 intervjuer, med ansatte som jobber med flyktninger i 10 casekommuner der innbyggertallet spenner fra knapt 15 000 til over 200 000. Alle kommunene har bosatt flyktninger hvert år siden 2015. Oslo Economics har også gjennomført en spørreundersøkelse til alle kommuner, med en svarprosent på ca. 30.

Utfordringer og anbefalinger

I denne sluttrapporten løfter vi fram utfordringene som har kommet til uttrykk gjennom de to foregående rapportene. Vi presenterer eksempler på eksisterende tiltak og praksiser i casekommunene og gir anbefalinger om hvordan ulike aktører kan styrke barns rettigheter i det statlige og kommunale inkluderingsarbeidet. Vi har ikke systematisk kartlagt alle tiltak, men tar utgangspunkt i eksisterende tiltak og praksiser som a) barna selv nevner at de har hatt positive erfaringer med, og som b) de kommuneansatte vi har intervjuet, har vært fornøyd med. Disse presenteres i egne bokser i kapittel 4. I tillegg er det langt fra alle behovene som er identifisert og presentert i delrapport 1 og 2, som dekkes av eksisterende tiltak. Vi foreslår derfor også tiltak for å imøtekomme barnas behov og dermed sikre at deres rettigheter blir bedre ivaretatt.

Forskningsoppdraget henger sammen med statens ansvar for å sikre barns rettigheter etter barnekonvensjonen.¹ Vi løfter derfor fram disse rettighetene når vi analyserer og diskuterer våre funn. I denne rapporten trekker vi særlig fram kommunenes arbeid med å sikre barn i familier med fluktbakgrunn muligheter til medvirkning og tilgang til bolig, fritidsaktiviteter, opplæring og helsehjelp. Godt samarbeid mellom tjenester kan være en forutsetning for at tilbudet fungerer, og vi løfter derfor fram samarbeid som et eget punkt i gjennomgangen. Videre gir vi anbefalinger på grunnlag av erfaringene med høye ankomsttall de siste to årene og anbefalinger for videre forskning. Til slutt gir vi anbefalinger på et overordnet nivå, med tanke på inkludering av barn og unge i familier med fluktbakgrunn i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Sluttkapittelet i rapporten gir mer detaljer om utfordringer og anbefalinger som omtales i dette sammendraget.

Medvirkning og informasjon i bosettingsprosessen

Barns rett til å bli hørt og til å medvirke prioriteres i liten grad i fasen før bosetting. Under og etter bosetting er det stor variasjon i hvordan kommunene arbeider med barnas rettigheter og behov, og hvilke tjenester som er involvert. I et presset boligmarked bosettes mange familier slik at barna får lang vei til skole og fritidstilbud. Til tross for at rundt halvparten av de ansatte i flyktning-tjenestene oppgir at de har barnefaglig kompetanse, ser det ut til at kompetansen i mindre grad anvendes systematisk i praksis. Det ser heller ikke ut til å arbeides systematisk med å sikre at barn i familier med fluktbakgrunn kjenner til sine rettigheter. Det er usikkert om alle barn og unge som kommer gjennom familiegjenforening, fanges opp av de relevante tjenestene.

- IMDi bør utvikle visuelle verktøy til bruk rett før og rett etter bosetting. Hvert av disse to verktøyene kan eksempelvis bestå av et knippe korte videofilmer eller illustrasjoner av hverdagsscenarioer, for å stimulere til samtaler om barnas behov på ulike områder som fritid, venner, helsehjelp og språk- og kulturtilpasning.
- Kommuner bør vurdere å ansette en dedikert kontaktperson for barn tilknyttet flyktningtjenesten og/eller introduksjonsprogrammet.
- Familieveileder og familiesamtaler er kommunale tiltak som tilsvarende kan styrke foreldrestøtten og familieperspektivet, noe også familievernet kan gjøre.
- Kommuner bør ha rutiner for å kontakte flyktninger for å avdekke eventuelle søknader om og innvilgelser av familiegjenforening.

1 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-barnekonvensjon/id88078/>

Fritidsaktiviteter

Barnas behov for informasjon om fritidstilbud til barn og unge i lokalmiljøet ivaretas ikke systematisk. Også oppfølging av barns deltakelse i fritidstilbud er nedprioritert fra kommunenes side, spesielt med de høye ankomsttallene siden mars 2022. I forbindelse med ankomstene av flyktninger fra Ukraina har vi likevel sett hvordan kommunene har bidratt til å mobilisere frivillig sektor i arbeidet. Flyktninger har her også selv bidratt som frivillige.

- Vi vil anbefale kommunene å involvere frivilligheten proaktivt også i det videre arbeidet med barn og unge med fluktbakgrunn.
- Vi anbefaler en videreføring av eksisterende gratis fritidstilbud gjennom fritidskortordninger og aktivitetshus/flerbrukshus og nyetablering av slike tilbud der de ikke er bygd ut.
- Vi anbefaler systematisk samarbeid mellom flyktningtjenesten og kommunenes kultur-, idretts- eller fritidssektorer.
- Evalueringen som Bufdir skal igangsette av ordningen Tilskudd til inkludering av barn og unge, *bør undersøke om barn med fluktbakgrunn er tenkt inn i de ulike tiltakene. For å finne ut om ordningen faktisk kommer også denne gruppen til gode, må man undersøke det enkelte tiltak i praksis.*

Opplæring

Det er en utfordring å gi nyankomne barn et individuelt tilpasset tilbud, slik at de både blir inkludert blant barn i lokalmiljøet og får den oppfølgingen de trenger. Elever vi snakket med, hadde i liten grad mottatt førstespråksundervisning, mens andrespråksundervisningen i noen tilfeller var gitt av lærere uten kunnskap i elevenes førstespråk. Tospråklige læreres rolle i skolen er ambivalent. Barna ser ut til å ha liten grad av medvirkning i beslutninger som angår opplæringen de tilbys, og til å ha lite kunnskap om at de har rett til slik medvirkning. Elever i videregående skolealder som ikke har gjennomført grunnskole, er i en særlig utsatt posisjon grunnet et uavklart ansvarsforhold mellom kommune og fylkeskommune. Det er en risiko for at nyankomne ungdommer med gjennomført grunnskole ikke tilbys skoleplass, fordi fylkeskommunene ikke har oversikt over alle med rett til videregående skole.

- Utdanningsdirektoratets ressurser bør tas i bruk av kommuner som ikke har rutiner som sikrer at foreldre med fluktbakgrunn får informasjon om barnehagetilbudet og hjelp til søknadsprosessen.
- Skoleeiere og skoler bør utarbeide langsiktige planer for hvordan inkluderingen og den individuelle tilpasningen av opplæringstilbudet til nyankomne elever skal foregå, som en del av det ordinære planarbeidet i kommunen.

- Skoleeiere bør legge til rette for læreres kompetanseheving slik at nyankomne elever kan få godt tilrettelagt språk- og fagopplæring.
- God planlegging og samarbeid mellom faglærere og lærere som jobber med tospråklig fagopplæring, er viktig for at den tospråklige fagopplæringen skal lykkes.
- Separate mottaks-, kombinasjons- og innføringsklasser bør plasseres sentralt i skolens lokaler, slik at elevene naturlig møtes og ikke holdes fysisk adskilt.
- Vi anbefaler mentor- og kompisordninger samt «gjensidig hospitering» som aktuelle tiltak for å sikre språkhjelp og faglig og sosial inkludering for nyankomne elever.
- Uansett valg av plassering av nyankomne elever i ordinære klasser eller separate tilbud bør det være en kontinuerlig dialog mellom lærere, foresatte og barna selv om hensikten med tilretteleggingen, hvordan den fungerer, og hva som eventuelt bør endres.
- Skolen må i samråd med elev og foreldre fortløpende vurdere hvor lenge hver elev skal være i separate tilbud.
- Et tett samarbeid mellom lærere på hver side av overgangen fra separat til ordinært tilbud er svært viktig.
- Det bør også utarbeides tydelige nasjonale retningslinjer for å avklare ansvar for opplæringstilbudet til elever i aldersgruppen 16–17 år uten grunnskolepapirer.

Ekskludering og rasisme

Å bli stående uten voksenstøtte i situasjoner med sosial eksklusjon, rasisme og diskriminering er en utfordring for mange av barna vi har snakket med. Erfaringene de forteller om, gjelder både skolehverdagen og utenfor skolen. Dette er et alvorlig problem, som må tas tak i både i skolen og i samarbeid mellom lokalsamfunnets aktører som skole, politi, frivillighet, utekontakt og foreldre.

- For å forankre arbeidet mot rasisme hos skoleeier og skoleledelse og tydeliggjøre behovet for kompetanseheving om rasisme blant ansatte i skolen bør man utrede mulighetene for å tydeliggjøre rasisme som en særskilt del i opplæringsloven § 9 A.
- Et bredere lokalt samarbeid bør forankres i kommunens planarbeid i tråd med folkehelsesloven (Folkehelsesloven – fhl, 2011) og målet om å fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet.

Helsetilbud

De intervjuede ansatte i kommunene opplever at de ofte får lite informasjon om flyktingers helse før bosetting. Det kreves kompetanse og kapasitet for å kartlegge og følge opp eventuelle psykiske helseplager hos foreldre og barn med fluktbakgrunn. Flere av barna som er intervjuet, forteller at foreldrene gir dem viktig psykisk støtte, mens informanter fra flyktingtjenestene oppgir at de ikke har kapasitet til å avdekke og følge opp mulige psykiske helseplager ved bosetting. Det kan være vanskelig for barn og foreldre med fluktbakgrunn å søke hjelp for psykiske helseplager. Fra flyktingtjenestenes ståsted peker skolen seg ut som en egnet arena for å avdekke psykisk uhelse hos barna, noe som forutsetter at skolen har kompetanse på og kapasitet til dette arbeidet, og at skolen tar på seg ansvaret for det. Her er utfordringen at flyktingbarn med behov for psykisk helsehjelp kan havne mellom flere tjenester og dermed ikke får den hjelpen de har behov for.

- Etablering av egne flyktinghelseteam kan bidra til å avdekke og gi adekvat behandling for psykiske helseutfordringer hos barn og unge med fluktbakgrunn. Dette kan være en hensiktsmessig organisering for større kommuner og kommuner som bosetter et stort antall flyktinger.
- I mindre kommuner kan dette arbeidet legges til stillinger i den ordinære helsetjenesten, for eksempel på helsestasjon.
- Skolehelsetjenestene bør styrkes ved å tildeles tilstrekkelig med kompetanse og ressurser for å sikre at særlig helsesykepleier kan utføre oppsøkende arbeid rettet mot denne gruppen elever.

Samarbeid mellom tjenester

Det kan være en utfordring for barn og foreldre med fluktbakgrunn å orientere seg om tilbud som de kan ha rett til og behov for. Slik sett er organiseringen med en separat tjeneste som bosetter flyktinger og følger dem opp den første tiden, hensiktsmessig. Imidlertid gjør denne organiseringen også familiene avhengige av at flyktingtjenesten har kompetanse og kapasitet til å henvise og koordinere tilbud i samarbeid med andre tjenester. Usikkerhet om regler og rutiner for deling av informasjon er en utfordring knyttet til slikt samarbeid, og tidkrevende tverrfaglige møter kan lett nedprioriteres i perioder med press på tjenestene.

- Nødvendig samarbeid mellom tjenester for barn og unge i familier med fluktbakgrunn bør styrkes gjennom forankring på ledelsesnivå.
- Det bør settes av ressurser til kompetanseheving i personvernlovgivningen der mangel på slik kompetanse hindrer samarbeidet.
- Egne ansvarsgrupper kan være egnet til å følge opp tverrfaglig arbeid rundt spesifikke barn med spesielle behov.

- Et enkelt tiltak som kan fremme samarbeid mellom tjenester, er tilrettelegging for bruk av digitale kanaler mellom tjenester for utveksling av informasjon som ikke berører personvernet.

Ved høye ankomsttall

Våre anbefalinger her er basert på de siste to års erfaringer med høye ankomsttall fra Ukraina og er rettet inn mot å bidra til best mulig håndtering av høye ankomsttall på et eventuelt senere tidspunkt.

- Kommuneledelsen bør etablere, og selv delta i, samhandlingsarenaer for ulike involverte enheter i kommunen.
- Kommuneledelsen bør lytte til erfaringene til nøkkelpersonell i kommunen fra tidligere lignende situasjoner for en best mulig prioritering av ressurser og innretning av tjenester. Dette forutsetter at man beholder denne kompetansen blant ansatte i kommunen og altså ikke mister den gjennom raske nedskaleringer.
- Det generelt gode samarbeidet med frivillig og privat sektor i denne perioden bør anses som en ressurs og en erfaring som kommunene bør utnytte i det videre flyktningsarbeidet, gjennom jevnlig kontakt og kontinuerlig samarbeid.
- Barn og unge med fluktbakgrunn har egne ressurser som bør trekkes inn i arbeidet. Det vil bidra til inkludering, medvirkning og tilhørighet for den enkelte og gi mer treffsikre tiltak.

Anbefalinger for videre forskning

Generelt er det utført lite forskning om hvordan barn og unge i familier med fluktbakgrunn møtes i og etter bosettingsprosessen. I dette prosjektet har vi gått bredt ut, og vi har i løpet av prosjektet identifisert en rekke temaer for videre forskning som er særlig viktige for å sikre et solid kunnskapsgrunnlag framover.

Vi anbefaler en helhetlig forskningsstrategi på dette feltet, for å sikre en kontinuerlig kompetanseoppbygging og unngå fragmentering og underbruk av kunnskap. Særlig aktuelle tema:

- Foreldrenes opplevelser av skole–hjem-samarbeid og deres erfaring med medvirkning når det gjelder tilrettelagt undervisning
- Elevenes erfaring med kartlegging og medvirkning i egen utdanning
- Barn og unge med fluktbakgrunn sine erfaringer med å vokse opp i lavinntektsfamilier
- Barn og unge med fluktbakgrunn sine erfaringer i møte med helsetjenester

- Utprøving og evaluering av
 - det visuelle verktøyet vi anbefaler at IMDi utarbeider
 - «gjensidig hospitering» og mentoring/veiledning fra tidligere studenter
- Hvordan den midlertidige situasjonen påvirker de ukrainske barna i det lange løp
- De lovende praksisene som vi trekker fram i kapittel 4, bør gjennomgås og evalueres med tanke på formidling av kunnskap om eventuelle gode praksiser til flere kommuner.

Overordnede anbefalinger

Norge har kommet langt med å løfte barneperspektivet fram i mange sammenhenger, men kommer fortsatt til kort når det gjelder barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Så lenge dette er tilfellet, vil det være nødvendig med den «ekstra» sektoren og kompetansen på innvandrings- og integreringsfeltet som UDI og IMDi representerer. IMDi og UDI deltar i etatssamarbeidet om utsatte barn og unge, men har ikke vært representert i operativ gruppe for samfunnsoppdraget for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Det er viktig at prosesser for å styrke barn og unges inkludering og medvirkning på sentralt og kommunalt nivå rettes tydeligere inn mot inkludering av barn og unge med fluktbakgrunn.

Barn og unge med fluktbakgrunn skal ikke skilles ut i et parallelt opplærings- og tjenesteapparat med mindre det er gode grunner til det, ut fra en vurdering av deres muligheter til medvirkning, inkludering og tilhørighet. Dette er noe som alle aktører må vurdere når det gjøres valg i utforming av politikk, planer, tiltak og tilbud, som en del av arbeidet med å sikre barns medvirkning.

Vi vil anbefale både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning å arbeide systematisk med å løfte inn barn og unge med fluktbakgrunn videre framover, gjennom *eksplisitt å spørre om barn og unge med fluktbakgrunn er aktivt inkludert i arbeid som berører dem*, for eksempel:

- Er barn og unge med fluktbakgrunn representert i ungdomsråd og andre utvalg som skal sikre barns medvirkning?
- Berøres barn og unge med fluktbakgrunn av planer som det arbeides med, og er de i så fall aktivt invitert inn i prosessen på linje med andre berørte grupper?
- Vi anbefaler videre at UDI og IMDi involveres i det videre arbeidet med samfunnsoppdraget inkludering av barn og unge.
- Vi anbefaler at alle involverte aktører er spesielt oppmerksomme på behovene og rettighetene til barn og unge med fluktbakgrunn, og at dette skriftliggjøres i planarbeidet på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

1 Innledning

Denne rapporten avslutter forskningsprosjektet «Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet». Gjennom dette prosjektet har vi belyst situasjonen til barn og unge i familier med fluktbakgrunn i Norge og hvordan de kommunale tjenestene møter deres ulike og sammensatte behov. I denne tredje og siste rapporten løfter vi fram utfordringene som har kommet til uttrykk gjennom de to foregående rapportene. Vi presenterer også eksempler på eksisterende tiltak og praksiser i casekommunene som kan undersøkes videre og utvikles med tanke på erfaringsoverføring til andre kommuner, og kommer med anbefalinger om hvordan ulike aktører kan styrke barns rettigheter i det statlige og kommunale inkluderingsarbeidet. Både i beskrivelsen av utfordringene som finnes, og i forslag til løsninger har vi lagt vekt på barnas egne råd til myndighetene og kommunene. Som en inngang til denne rapporten presenterte vi rådene som barna vi har snakket med, ønsket å formidle videre til andre nyankomne barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Disse har vi latt stå ukommentert, slik at de kan tale for seg selv, ettersom de er rettet direkte mot barn og unge. Samtidig kan voksne lære mye av disse rådene fra barn til barn om barns erfaringer, om hva de opplever forventes av dem, og hva de kan trenge støtte til.

Barn og unge i familier med fluktbakgrunn utgjør litt over 10 prosent av flyktningene som bor i Norge.² Det har tidligere vært forsket en del på voksne flyktninger og på enslige mindreårige flyktninger, mens det i mindre grad har vært utført forskning som belyser situasjonen til barn og unge i familier med fluktbakgrunn i Norge (Archambault, 2011; Mathisen, 2020a). Da dette forskningsoppdraget ble utlyst i begynnelsen av februar 2022, var det barn og unge i familier med fluktbakgrunn generelt som var temaet, uavhengig av hvor de kom fra. Russlands invasjon av Ukraina den 24. februar 2022 førte som kjent til at svært mange mennesker har flyktet i løpet av kort tid – også til Norge. Vi ble da bedt om å ta på oss et tilleggsoppdrag, som har undersøkt kommunenes håndtering av den nye ankomsten og hvordan det har påvirket tjenestetilbudet, samt å inkludere erfaringene til barn og unge fra Ukraina i delstudie II. Hittil har i overkant av 70 000 personer fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge som følge av krigen i Ukraina.³ Dette er høye tall i norsk sammenheng og har medført en rask oppskalering og mobilisering av kommunenes arbeid med mottak, bosetting og integrering over hele landet.

2 Dette er et estimat. Av rundt 280 000 personer med flyktningbakgrunn her i landet er ca. 40 000 under 18 år (Mathisen et al., 2023), og av disse igjen har i underkant av 10 000 kommet hit som enslige mindreårige flyktninger (Kirkeberg et al., 2022).

3 <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/#>

Formål og problemstillinger

Det overordnede formålet med dette forskningsprosjektet har vært å utvide kunnskapsgrunnlaget om barn og unge i familier med fluktbakgrunn og deres opplevelse av bosettings- og integreringsprosessen. I prosjektet er det *barn og unges erfaringer som står i sentrum*. NOVA har undersøkt hvilke erfaringer barn og unge i familier med fluktbakgrunn har hatt i den første fasen i Norge og i møte med det norske systemet (delrapport 2), og Oslo Economics har gjennomført en kartlegging av det samlede tjenestetilbudet til disse barna (delrapport 1). I denne tredje og siste rapporten fra prosjektet vil vi ut fra våre funn presentere noen anbefalinger og forslag til tiltak i det videre arbeidet med å sikre at barn og unge i familier med fluktbakgrunn får tilbud som er i samsvar med deres behov og rettigheter.

Vi har valgt å presentere barn og unges erfaringer, som omfattes av delrapport 2, først, og kommunenes arbeid, som omfattes av delrapport 1, etterpå. Dette er et grep vi har valgt gjennom hele denne siste rapporten, for å få fram at hovedsøkelyset i prosjektet samlet sett er på barn og unge og på det de har fortalt oss. Slik ønsker vi å løfte fram deres erfaringer og se kommunenes arbeid i lys av det barn og unge har erfart.

Ansatte i kommunene, IMDi og andre deler av forvaltningen bruker ofte ord og begreper som kan skille seg noe fra måten barn og unge snakker om sine erfaringer på, selv om det kan være snakk om de samme prosessene og fenomenene. Det kan nok også være tilfelle når det er snakk om voksne flyktninger og deres erfaringer med tjenestenes arbeid, men avstanden til forvaltningsspråket kan bli ekstra stort når oppmerksomheten rettes mot barn og unge. I tillegg kan ansatte i forvaltningen ofte ta for gitt hva begrep som «bosetting» eller «integreringstiltak» betyr, mens det ikke nødvendigvis er enighet mellom ulike sektorer og nivåer i forvaltningen om akkurat hva som ligger i slike begrep.

I delrapport 2 om barn og unges erfaringer endret vi derfor formuleringen av prosjektets opprinnelige problemstillinger fra et forvaltningsperspektiv til et barneperspektiv, slik at begrepene vi brukte, lå nærmere de begrepene barna selv brukte. Problemstillingene som ble behandlet i delrapport 2, var derfor formulert slik:

- Hvordan opplever barn og unge sin tilhørighet i nærmiljøet?
- Hvordan og i hvilken grad opplever de inkludering og tilhørighet på skolen?
- Hvilke voksne er viktige i hverdagen, og hvilke muligheter gis barn og unge til å medvirke i beslutninger som angår dem selv?

I denne rapporten vil vi «oversette tilbake» gjennom å bruke forvaltningens egne begreper og peke på hvordan det barna forteller, berører ulike nivåer og deler av tjenesteapparatets arbeid. På den måten blir det lettere for ansvarlige

myndigheter og andre voksne aktører å kjenne igjen hvor i bosettings- og integreringsarbeidet de ulike beskrivelsene hører hjemme. Med dette ønsker vi også å legge godt til rette for å ta kunnskapen i bruk i det videre arbeidet.

Barns rettigheter

Vårt oppdrag henger sammen med statens ansvar for å sikre barns rettigheter etter barnekonvensjonen.⁴ Vi løfter derfor fram disse rettighetene når vi analyserer og diskuterer våre funn. I juridisk sammenheng er alle under 18 år barn.⁵ Barn og unge har rettigheter *som barn* i henhold til barnekonvensjonen, som også er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven og har forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning (Stang & Lidén, 2014, s. 69).

Barns rettigheter etter barnekonvensjonen omfatter blant annet retten til skole (art. 28), fritid (art. 31), familieliv (art. 16), helsehjelp (art. 24), en tilstrekkelig levestandard inkludert bolig (art. 27), at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn (art. 3), at foreldrenes ansvar for barna skal respekteres samtidig som foreldrene skal sikres støtte i sitt foreldreskap (art. 5), at alle barn har rett til å si sin mening og bli hørt i alle saker som berører dem (art. 12), at ingen barn skal utsettes for diskriminering (art. 2), og at alle barn skal gjøres kjent med sine rettigheter (art. 42). I denne rapporten trekker vi særlig fram kommunenes arbeid med å sikre barn i familier med fluktbakgrunn tilgang til skole, fritidsaktiviteter, helsehjelp og bolig og barnas muligheter til medvirkning.

I tillegg til disse og andre rettigheter som gjelder alle barn, er det en egen artikkel (art. 22) i barnekonvensjonen som gjelder barn med fluktbakgrunn, som skal sikre at barn på flukt får den beskyttelsen og humanitære hjelpen som de trenger. De fleste familier med fluktbakgrunn som bosettes i kommunene, har en permanent eller nær permanent oppholdstillatelse. Dermed er ikke FNs bekymring for barn med midlertidige oppholdstillatelser så relevant her. Hovedunntaket er likevel flyktingene fra Ukraina, som har en midlertidig kollektiv beskyttelse i inntil ett år.

FNs komité for barnets rettigheter har uttrykt bekymring for Norges økte bruk av midlertidige oppholdstillatelser, spesielt når det gjelder enslige mindreårige flyktinger, fordi slik midlertidighet gir frykt for framtiden og bidrar til at barn forsvinner fra mottak (UNCRC, 2018).⁶ Vi nevner dette her fordi barn i familier med fluktbakgrunn også har behov for stabilitet og trygghet. Vi har ikke i våre samtaler med barna fanget opp bekymringer i forbindelse med midlertidig oppholdstillatelse. Det er likevel sannsynlig at denne gruppen i økende grad kan

4 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-barnekonvensjon/id88078/>

5 I rapporten skriver vi «barn og unge» så langt det er leservennlig, og der vi likevel bare skriver «barn», menes «personer under 18 år».

6 Referansen viser til FNs svar på Norges 5. og 6. rapport til FNs barnekomité. Neste rapport fra Norge skal leveres innen 15. juni 2024 (Barne- og familiedepartementet, personlig kommunikasjon).

bli preget av usikkerhet om framtiden, både fordi ingen vet hvor lenge krigen i Ukraina varer, og fordi midlertidig opphold gjør det vanskelig for foreldrene å planlegge familiens liv i Norge (se Hernes et al., 2024).

Den midlertidige, kollektive oppholdstillatelsen for ukrainske flyktninger er også knyttet til en rekke midlertidige endringer i lov- og regelverk, som ble innført for å minske presset på kommunene. En rekke av disse virker inn direkte på barns rettigheter, som endringene i barnehageloven, opplæringsloven og barnevernsloven, med forskrifter. Også andre endringer vil ha betydning, som et redusert tilbud om foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet som tilbys foreldrene, endringer i helseloven og endringer i plan- og bygningsloven, igjen med forskrifter (se Proba, 2023).

Makt er ujevnt fordelt i samfunnet. Voksne har mer makt enn barn, og voksne har makt over barn. Voksne har stemmerett. Politikken som utformes og vedtas av voksne i regjering og storting, iverksettes av voksne i forvaltningen, som også bidrar til den faglige utformingen av politikken. Ansatte i statlig og kommunal forvaltning har (enten de er seg det bevisst eller ikke) mer makt enn nyankomne flyktninger, og de har makt over nyankomne flyktninger – både voksne og barn. Den som er både barn og flyktning, er slik sett potensielt i en svært sårbar posisjon i Norge og avhengig av at makt utøves i samsvar med deres interesser – til barnets beste, som barnekonvensjonens «the child's best interests» har blitt hetende på norsk.

Begrepet «barnets beste» står helt sentralt i lovgivningen og er dermed ikke overraskende gjenstand for mange diskusjoner i og mellom fagmiljø og fagpersoner. Slik vi bruker begrepet her, inkluderer en vurdering av barnets beste at man forstår den spesifikke konteksten som det enkelte barn lever i, og de erfaringene og behovene som barnet har. At voksnes handlinger er til barnets beste, forutsetter at barn selv skal komme til orde, bli hørt, medvirke og kjenne sine rettigheter. Det forutsetter altså at man anvender et barneperspektiv, slik vi beskriver det i neste avsnitt.

Barneperspektivet

Barnekonvensjonen artikkel 12 slår fast at barn skal komme til orde og bli hørt i saker som angår dem selv. Dette omtales gjerne som at barneperspektivet skal ivaretas, og det kan være grunn til å se nærmere på hva dette barneperspektivet egentlig er. I dette prosjektet har vi spurt barn og unge om deres erfaringer og synspunkter og har satt deres svar i sentrum for våre analyser. Dermed får vi fram «barns perspektiv» på bosettings- og integreringsarbeidet i kommunene, men er dette det samme som «barneperspektivet»? Barn er minst like forskjellige som voksne og har ulike perspektiv og erfaringer som også er i stadig endring og utvikling (Jefferess, 2002). Generalisering ut fra et lite, ikke representativt utvalg er aldri forsvarlig. Samtidig kan det som egentlig er et litt tilfeldig skille mellom «barn» og «voksne» basert på alder, gjøre det lett å se mennesker under 18 år som en mer homogen gruppe enn de faktisk er. Det er

dermed grunn til være ekstra oppmerksom på dette og til å være forsiktig med å generalisere ut fra enkelte barns perspektiv (Backe-Hansen, 2023), samtidig som det enkelte barns perspektiv skal vektlegges.

Når vi som voksne forskere har snakket med mange forskjellige barn og unge, analysert og diskutert det de har fortalt oss, og sett dette i lys av det vi vet fra annen forskning om barn og unge og om barns rettigheter, så nærmer vi oss noe mer generelt, som kan kalles «barneperspektivet» (Backe-Hansen, 2023). Også dette kan forstås på ulike måter. For vårt formål har vi funnet det hensiktsmessig å bygge på tidligere forskning som identifiserer tre dimensjoner som til sammen utgjør et slikt barneperspektiv: a) kunnskap om de strukturelle betingelsene rundt barns liv, b) kunnskap om de konkrete erfaringene til det enkelte barn, c) en anerkjennelse av barns egne refleksjoner og vurderinger av det de har opplevd, og av fremtiden (Lidén et al., 2008). Disse tre dimensjonene inkluderer altså på ulike nivåer de sammenhengene og relasjonene som barna inngår i: familie og slekt, jevnaldrende grupper, stedstilhørigheter, skoleklasser og så videre, men også deres erfaringer med og tanker om de betingelsene som former livene deres som barn og unge i den situasjonen de er i, blant annet som flyktninger i Norge. Praktiske implikasjoner av flyktning- og integreringspolitikk vil berøre barn på bestemte måter og kan dermed ses ut fra et barneperspektiv.

Slik forstått er barneperspektivet også tett koblet til å se barnet som en del av en større helhet, slik som familien – og da er det ikke gitt at vi kun snakker om mor, far og barn. Kjernefamilien er selvsagt viktig, men det kan også andre deler av en mer utvidet familie være – og i tillegg kan jevnaldrende venner spille en sentral rolle, kanskje spesielt der disse deler erfaringer fra krig, flukt eller mottakstilværelse. Barn er individer med egne rettigheter, og de er – i likhet med voksne – relasjonelle individer som lever i helt spesifikke sammenhenger og under bestemte strukturelle betingelser. Deres erfaringer og vurderinger kan ikke forstås isolert fra omgivelsene (Backe-Hansen, 2023), og informasjon til barn om deres rettigheter må tilpasses de erfaringene de har.

Medvirkning, medbestemmelse og informasjon

Barn og unges rett til medvirkning og mulighet til å bli hørt i saker som omhandler dem selv, er nedfelt både i barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104, som også slår fast at det skal legges vekt på meningene deres sett i forhold til alder og utvikling (Grunnlova (nynorsk) – GrL., 1814). Når barn skal kjenne sine rettigheter og medvirke i handlinger som berører dem, krever det god kunnskap fra de voksnes side om den spesifikke situasjonen og konteksten som hvert barn lever i, og de erfaringene som de har. Det har de senere årene vært lagt vekt på å implementere barns rett til medvirkning i en rekke lover som berører barns liv i Norge (for en beskrivelse av dette, se: Mathisen et al., 2023, s. 31–32). I tillegg har kommunene i samarbeid med regjeringen og frivilligheten

forpliktet seg, gjennom fritidserklæringen⁷, til å jobbe for at alle barn uansett forutsetninger skal ha tilgang til fritidsaktiviteter og mulighet til å medvirke i utviklingen av fritidsarenaer. Bufdir har utarbeidet veiledere og retningslinjer for hvordan offentlige myndigheter og tjenesteytere, samt andre aktører som jobber med barn og unge, kan jobbe med medvirkning.⁸ De foreslår blant annet å involvere barn og unge gjennom konsultasjon, samarbeid og partnerskap styrt av barn og unge selv eller å støtte interesseorganisasjoner der barn og unge er initiativtakere.

Det å sikre barns reelle medvirkning i beslutningsprosesser er imidlertid ressurskrevende, og forskning har vist at det å innarbeide et barneperspektiv i sektorer og tjenester er noe som tar tid, og som krever et praktisk endringsarbeid (Skivenes & Strandbu, 2006). Særlig er barns behov for informasjon som er tilpasset deres alder og kunnskapsnivå, sentralt for at de skal kunne ytre seg. Men også de voksnes evne til å lytte og sette seg inn i barnas situasjon er vesentlig og noe som krever trening.

Mange av reglene rundt barns medvirkning og medbestemmelse er formet i relasjon til barnas alder og modenhet, og det varierer når barns rett til medvirkning går over til medbestemmelsesrett (Syse, 2017, s. 3). I delrapport 2 diskuterte vi hovedsakelig barns rett til medvirkning, men det er også grunn til å merke seg at barn har egen bestemmelsesrett blant annet når det gjelder egen utdanning fra fylte 15 år (Barnelova – bl, 1981, § 32). Dette bør ha konsekvenser for hvordan det legges til rette for informasjon og muligheter til medbestemmelse for nyankomne unge i videregåendealder. For mer utfyllende beskrivelser av hvordan aldersgrenser kommer til uttrykk i flere lover, se Syse (2017) sin gjennomgang av barns med- og selvbestemmelsesrett.

Barn/flyktning og sektoransvaret i forvaltningen

Den norske staten framstilles som sterkt barnevennlig og fremmer en nasjonal identitet der aktive barn står i sentrum (Seeberg, 2007, 2009). Ifølge NIBR oppgir flere ukrainske foreldre at de har valgt å komme til Norge nettopp fordi de anser det som et godt sted å vokse opp for barn, med trygghet, gode framtidsutsikter og «gode holdninger til barn» (Hernes et al., 2024, s. 55, vår oversettelse). Denne begrunnelsen er også kjent fra tidligere forskning, der gode betingelser for barns oppvekst og framtid oppgis som en av flere grunner til å velge Norge som flukt-destinasjon (Brekke & Aarset, 2009, s. 84).

Når en familie på flukt får oppholdstillatelse i Norge, gis denne tillatelsen til hvert enkelt familiemedlem,⁹ og barn har rett til å bli hørt for å avdekke om de har et

7 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-sikre-minst-en-organisert-fritidsaktivitet-for-alle-barn/id2924047/>

8 https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/barn_og_unges_medvirkning_veileder/

9 Et viktig unntak er når oppholdstillatelsen gis på grunnlag av søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse, som er tilfellet for de fleste ukrainske flyktninger i Norge nå.

selvstendig grunnlag for å søke beskyttelse i Norge (Lidén et al., 2008). Barn har også rett til å bli hørt om sine behov i bosettings- og integreringsfasen, for å sikre at deres rettigheter ivaretas. Samtidig skal foreldrenes ansvar for barna respekteres, og det kan gjøre at barna havner i bakgrunnen sett fra forvaltningens side. Da er det viktig at foreldrene er i stand til å fylle foreldrerollen, noe som kan være svært krevende i overganger mellom krig og flukt, eventuell asylsøkerfase, bosetting og integrering i et nytt land og lokalsamfunn. Her kan foreldreveiledningen for foreldre som deltar i introduksjonsprogrammet, være en støtte. I forbindelse med de høye ankomstene av flyktninger fra Ukraina har kommunene fra sommeren 2023 fått mulighet til å tilby en avkortet versjon av foreldreveiledningen til alle deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er foreløpig ikke kjent i hvilken grad denne muligheten er benyttet, eller hva slags virkninger den har. Det er også uklart hva virkningene av den ordinære foreldreveiledningen er, men det synes klart at foreldre med minoritetsbakgrunn mer generelt opplever det som verdifullt å få veiledning og mulighet til å drøfte foreldreskap med andre foreldre med lignende erfaringer (Bråten & Sønsterudbråten, 2017; Haugen & Berg, 2016; Savosnick & Olsvold 2023; Skar et al., 2014; Sundsbø, 2022).

Ett område der nyankomne foreldre med fluktbakgrunn vil trenge informasjon, er hvor de kan henvende seg om de behov som barna deres har. De sektorene som har ansvar for barn, som helse, opplæring, barnevern og fritid, har etter prinsippet om sektoransvar det samme ansvaret for barn i familier med fluktbakgrunn som de har for andre barn, men man kan ikke forutsette at dette er kjent for nyankomne familier. Her må noen komme foreldrene i møte, og dette er en funksjon som flyktningtjenesten og introduksjonsprogrammet kan ha.

Sektoransvarsprinsippet skal sikre at ansvar er klart fordelt, og at hele befolkningen skal ha tilgang til samme informasjon og tjenester. Slik norsk forvaltning er bygd opp, kan dette være en utfordring. Det er sagt mye om samarbeidsutfordringer mellom sektorene som har ansvar for barn (se for eksempel BarnUnge21, 2021). I en rapport om tjenester til barn og unge med sammensatte behov viser forskerne for eksempel til en lang rekke utredninger som beskriver utbredt silo-tenkning og en «fragmentert kompleksitet» som møter foreldrene til barn med nedsatt funksjonsevne (Tøssebro et al., 2023, s. 1). Her er mange instanser involvert, og det oppstår et virvar av tiltak og tjenester der foreldrene blir sittende med koordineringsansvaret.

I stedet for det «mangehodede trollet» der hvert hode representerer en sektor, møter bosatte foreldre med fluktbakgrunn primært flyktningtjeneste og introduksjonsprogram. Dermed kan de bli avhengige av at de ansatte her kjenner sektorene og familiene godt nok til å henvise videre til rett instans, og av at rett instans ser dem som sitt ansvar. Innvandrings- og integreringsforvaltningen kan beskrives som utenfor den ordinære sektorinndelingen eller, som en representant for IMDi uttrykte det overfor oss: «Innvandrings- og integreringsforvaltningen kan ses som to egne sektorer som går på tvers og til

dels overlapper de andre sektorene. Dette kan i visse tilfeller føre til rolle-uklarhet og usikkerhet om hvem som egentlig best kan ivareta ansvaret.» (Direkte kommunikasjon) En slik organisatorisk utskilling gjelder på alle nivåer, fra lovverk til departement og direktorat og til kommune og bydel.

Det innebærer også at kompetanse som er spesifikt relevant for informasjon og tjenester til familier og barn med fluktbakgrunn, i stor grad finnes i innvandrings- og integreringsforvaltningen og dermed utenfor sektorene. I den grad sektorene mangler slik kompetanse, kan det bli bedre løsninger av at IMDi og de kommunale flyktningtjenestene tar en stor del av ansvaret. Dermed fritas samtidig i praksis sektorene for sitt fulle ansvar for flyktninger som innbyggere, også for barn i familier med fluktbakgrunn. Samtidig er det slik at innvandrings- og integreringsforvaltningen ikke har hovedtyngden av sin kompetanse innenfor arbeid med barn og unge.

Slik vi var inne på i delrapport 2, handler dilemmaet «barn eller flyktning» i praksis om at de som har kompetansen til å gi barna den beste oppfølgingen, ikke nødvendigvis er de samme som har ansvaret for å følge opp barna, og at sektorinndelingen kan gjøre det vanskelig å møte denne gruppen som både barn og flyktninger – samtidig. Vi ser ingen enkel løsning på dette dilemmaet, men kunne ønske oss et scenario der noe av den betydelige kompetansen som finnes særlig i integreringsforvaltningen, kunne overføres til sektorene, slik at for eksempel helsetjenester og fritidsaktiviteter var bedre rustet til å ta initiativ overfor barn i familier med fluktbakgrunn. Hva en slik overføring ville innebære i form av endringer i regelverk, organisering og finansiering på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, er spørsmål som ligger utenfor vårt oppdrag her, men som eventuelt må utredes.

Barn med fluktbakgrunn har altså de samme rettigheter i henhold til barnekonvensjonen som andre barn. En forutsetning for at deres rettigheter skal imøtekommes, er at forvaltningen forstår og kategoriserer barn i familier med fluktbakgrunn *som barn*, samtidig som de kan ha spesifikke behov *som flyktninger*. Forskning viser at det «i mange tilfeller kan virke som deres status som flyktninger veier tyngre enn deres status som barn» (Aadnanes & Pastoor, 2013, s. 43. Se også Lawrence et al., 2019; Stang & Lidén, 2014). Dette kan stå i veien for å inkludere barn og unge med fluktbakgrunn i det ordinære barne- og ungdomsarbeidet og helhetlig kommunalt planarbeid også lokalt, noe vi skal komme tilbake til.

Framgangsmåter: data og analyse

Prosjektet er ledet av NOVA, er gjennomført på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og har omfattet tre delstudier. I delstudie I har Oslo Economics kartlagt virkemiddelapparatet i kommunene rettet mot barn og unge i familier med fluktbakgrunn. I delstudie II har NOVA intervjuet barn og unge om deres erfaringer med å skape tilhørighet i et nytt nærmiljø. Delstudie III, som

presenteres for første gang i denne rapporten, inneholder oppfølgingsintervjuer med utvalgte kommuners arbeid med flyktingene fra Ukraina og hvordan utfordringsbildet har endret seg over tid. De to foregående rapportene fra prosjektet omfatter dermed alle data og analyser som utgjør grunnlaget for også denne rapporten, med unntak av delstudie III og ett viktig unntak til: barn og unges egne råd til myndighetene og kommunene samt deres egne råd til andre nyankomne barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Barnas råd til myndighetene presenteres i kapittel 3 og 4, og rådene til andre barn ble presentert helt i starten av denne rapporten.

Intervjuer med barn

NOVA har til sammen gjennomført 37 intervjuer med barn og unge med fluktbakgrunn fra ulike land, hvorav 18 var fra Ukraina. 8 av deltakerne var i alderen 9–12 år, 18 var i alderen 13–16 år, og 11 var i alderen 17–20 år. 20 av deltakerne var gutter, og 17 av deltakerne var jenter. Botiden i Norge varierte fra 6 måneder til 6 år på intervjutidspunktet. Vi har spurt om deres opplevelse av bosettingsprosessen og tilhørighet på ulike oppvekstarenaer som skole, fritid og nærmiljøet. Intervjuene med barn er supplert med intervjuer og mer uformelle samtaler med voksne i barnas omgivelser og med observasjonsdata fra besøk i kommunene der vi møtte barna. Dette materialet ble i all hovedsak presentert i delrapport 2, men vi stilte også barna spørsmål om de hadde noen råd til myndighetene og kommunen. Disse rådene har vi tatt med oss og jobbet videre med i denne rapporten. I delrapport 2 gjorde vi ulike grep for å sikre at deltakerne ikke skulle kjennes igjen. De fikk tildelt fiktive navn som vi igjen har endret på i denne rapporten, slik at det ikke skal gå an å følge hvem som sier hva i de ulike rapportene. For en utfyllende drøfting av metodiske og etiske veivalg, se delrapport 2 (Mathisen et al., 2023, s. 32–39).

Utvalg av casekommuner og intervjuer med kommuneansatte

Oslo Economics har gjennomført tre intervjurunder med ansatte i et utvalg på ti kommuner. Kommunene har blitt valgt ut blant annet på bakgrunn av geografi, antall innbyggere, sentralitet og bosettingstall. Kommunene varierer i størrelse og landsdel – den største kommunen som er inkludert i utvalget, har over 200 000 innbyggere, mens den minste har rett under 15 000. I tillegg har vi valgt ut kommuner som erfaringsmessig har jobbet godt og målrettet med bosetting og integrering av flyktinger. Dette innebærer at alle kommunene i utvalget har bosatt flyktinger hvert år fra 2015 og fram til i dag. Utvalget av kommuner er ikke representativt for alle kommuner i Norge, og funnene beskrevet i denne rapporten kan derfor ikke generaliseres til å gjelde for landet som helhet. Informasjonsgrunnlaget fra intervjuene gir likevel innsikt i et utvalg kommuners arbeid på dette området som kan være til nytte for andre kommuner, blant annet når det gjelder hvordan kommunistørrelse påvirker arbeidet med bosetting og oppfølging av barnefamilier. I åtte av kommunene har vi gjennomført intervjuer både med ansatte i flyktingtjenesten og andre tjenesteområder, som representanter fra skole, barnehage og helsesektoren.

I to av kommunene har vi kun fått mulighet til å gjennomføre ett intervju. For å sikre at de intervjuede fra kommunene skulle føle seg komfortable til å fortelle fritt om sine erfaringer i intervjuene, uten bekymring for om de kunne kjennes igjen i rapporten, har vi valgt å ikke oppgi navnene på alle casekommunene. I de tilfellene der vi har trukket fram eksempler på tiltak fra kommuner, har vi bedt om tillatelse til å si hvilke kommuner det handler om.

Den første intervjurunden ble gjennomført i perioden juni til oktober 2022, og det ble totalt gjennomført 24 intervjuer. Formålet med disse intervjuene var å kartlegge kommunenes arbeid og rutiner, utfordringer og behov knyttet til bosetting og oppfølging av barn i familier med fluktbakgrunn. Den andre intervjurunden foregikk i perioden februar til april 2023 med formål å innhente kommunens erfaringer og tilpasninger knyttet til bosetting og oppfølging av et større antall flyktninger fra Ukraina. I denne intervjurunden ble én representant fra hver av de syv inkluderte kommunene intervjuet. Informantene ble plukket ut slik at de samlet dekket ulike tjenesteområder i kommunen, herunder flyktningtjenesten, skole og helsesektoren.

Tredje og siste intervjurunde foregikk i perioden desember 2023 til januar 2024. Disse intervjuene hadde som formål både å følge opp kommunenes erfaringer med bosetting og oppfølging av flyktninger fra Ukraina og å innhente ytterligere informasjon om kommunens generelle arbeid med barn i familier med fluktbakgrunn. Det ble totalt gjennomført ti intervjuer i denne runden.

Spørreundersøkelse til ansatte i flyktningtjenesten

I forbindelse med arbeidet med den første delrapporten av dette prosjektet sendte Oslo Economics høsten 2022 ut en spørreundersøkelse til alle landets kommuner 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 kommunene vi fikk svar fra, er representative for norske kommuner når det gjelder befolkningsstørrelse og landsdelsfordeling.

Vurdering og anbefaling av praksiser

I vurderingen og anbefalingen av gode tiltak har vi benyttet en tilpasset versjon av arbeidsmetodikken «modell for identifisering og formidling av god praksis» (Rambøll, 2018a). Dette er en modell som er utviklet for å identifisere og formidle lovende og gode praksiser på en systematisk måte. Vårt formål i dette prosjektet har primært vært å løfte fram barn og unges erfaringer. I tillegg har vi sett på hvordan kommunene følger opp denne gruppen barn og unge, slik de kommuneansatte beskriver det, og gjennom dette identifisert tiltak som kan svare på noen av utfordringene våre funn avdekker. Vårt prosjekt har omfattet alle tjenesteområder som potensielt er viktige for denne gruppen. Å vurdere alle

tiltak innenfor alle disse tjenesteområdene har verken vært formålet eller mulig å gjennomføre innenfor rammene av dette prosjektet.

Vi har valgt en mer overordnet tilnærming til vurdering av praksiser, der vi har hatt med oss den systematiske tenkemåten om lovende og gode praksiser og tatt utgangspunkt i a) tiltak og praksiser som barna selv nevner at de har hatt positive erfaringer med, og b) tiltak og praksiser som de kommuneansatte vi har intervjuet, har vært fornøyd med. Disse tiltakene er allerede eksisterende praksiser, som lar seg beskrive relativt detaljert. I eksemplene som presenteres i egne bokser i kapittel 4 i denne rapporten, har vi fulgt modellens mal for systematisk innhenting av data i den grad det har vært mulig å få tilgang til informasjonen som etterspørres i malen. Vi har benyttet de oppfølgende intervjuene med kommunerepresentanter til å innhente ytterligere informasjon om og innspill til de identifiserte tiltakene. I tillegg har vi kontaktet virksomhetsledere for tiltakene for å få mer informasjon og verifisere den informasjonen vi hadde innhentet i første runde. Enkelte av virksomhetslederne har også blitt intervjuet. En utfordring i dette prosjektet er at tiltakene vi vurderer som lovende, i liten eller ingen grad har blitt direkte evaluert. Dette har også ligget utenfor rammen av vårt oppdrag. Derfor har ingen av de vurderte tiltakene fått status «god praksis». Vi ønsker likevel å trekke dem fram, fordi de i lys av utfordringsbildet og generell kunnskap om målgruppens behov og ressurser framstår som sannsynlig gode. Dermed kan de i neste omgang evalueres og vurderes, for eksempel i tråd med den fullstendige modellen for identifisering og formidling av god praksis.

I tillegg er det langt fra alle behovene som er identifisert og presentert i delrapport 1 og 2, som imøtekommes av disse lovende tiltakene. Vi foreslår derfor også tiltak som kan bidra til å imøtekomme barnas behov og dermed sikre at deres rettigheter blir bedre ivaretatt. Særlig ser vi at kommunene har behov for støtte i sitt arbeid med barn og unge i familier med fluktbakgrunn, og en kostnadseffektiv måte å møte dette behovet på kan være å utforme ressurser på statlig nivå. Her henter vi inn kunnskap fra annen forskning og tilgrensende felt for å utforme konkrete forslag til forvaltningens videre arbeid.

Hovedfunn i delstudie I og II

For at lesere raskt skal kunne sette seg inn i hva som kom fram i de to foregående delstudiene, vil vi her kort oppsummere de to foregående rapportenes hovedfunn. Vi oppfordrer også til å lese disse rapportene for å få en dypere forståelse av barnas egne erfaringer og av strukturene som omgir dem i hverdagen. Som nevnt velger vi å løfte fram barnas egne erfaringer først, slik disse er lagt fram i rapporten fra delstudie II.

Barn og unges erfaringer med inkludering og tilhørighet

Sammendrag fra rapporten *Barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Erfaringer med inkludering og tilhørighet* (Mathisen et al., 2023).

Bosetting og nærmiljø: Det er stor variasjon i hvor jevnlig kontakt familien og barna har hatt med tjenesteapparatet, og det er først og fremst foreldrene som har kontakt med flyktningtjenesten. Barna er usikre på hvem de kan spørre dersom foreldrene ikke kan hjelpe dem. Venner er et sentralt element for å oppleve en følelse av tilhørighet. Andre familier med fluktbakgrunn har bidratt både med praktiske ting og sosial støtte. Samtidig gjør det å bli bosatt i spredt-bebygde områder med lang avstand til skole og fritidsaktiviteter det vanskelig å finne venner og skape tilhørighet i lokalsamfunnet. Barna har hatt liten medvirkning i hvor familien blir bosatt. Fritidsaktiviteter er sosialt viktige og bidrar til kontinuitet, mestring, selvtillit og identitetsforståelse. Informasjon om og hjelp til å finne fram til aktiviteter som passer for dem, og støtte til å bli værende i aktivitetene, er derfor vesentlig.

Skole: De fleste vi intervjuet, gikk i innføringsklasser eller kombinasjonsklasser. Barna beskriver dette som trygt, fordi de får venner i en lignende situasjon som dem selv, og fordi lærerne hjelper dem med faglige, sosiale og praktiske ting. Samtidig ser vi at svært få av barna forteller at de har norske venner på skolen, og de etterspør flere muligheter til å møtes og gjøre aktiviteter sammen med barn på hele skolen. Våre funn tyder på at barna mangler støtte i overgangen mellom innføringsklassen og ordinær klasse. Når det gjelder de eldste barna, som har kommet til Norge sent i skoleløpet, ser vi at det er varierende praksis når det gjelder hvor i opplæringen ungdommene i alderen 16–17 år blir plassert. Noen har blitt plassert på voksenopplæringen før de har fått hjelp til å bytte til en kombinasjonsklasse på videregående skole, noe som er klart uheldig.

Ekskludering og rasisme: Barn og unge beskriver at de opplever å ikke bli hørt når de forteller om ekskludering og rasisme. De opplever å bli overlatt til seg selv med å håndtere situasjonen, selv om skolen har plikt til å agere når elever føler seg utrygge i skolehverdagen.

Viktige voksne: Familie og venner er primære for barnas psykiske og sosiale velvære. Fordi barn og unge bruker store deler av sin tid på skolen, ser vi at lærere og rådgivere blir nevnt som viktige voksne som fanger opp og hjelper barna med store og små utfordringer. Vi finner også at helsesykepleier på skolen kan spille en viktig rolle for å fange opp barn med psykiske helseplager. Selv om de fleste av barna kjente til hvilke tilbud om psykososial støtte som var tilgjengelige, var det få som aktivt hadde oppsøkt helsehjelp. Selv om ikke alle har behov for slik hjelp, kan dette også henge sammen med ulike forestillinger om hva det innebærer å være en som mottar psykisk helsehjelp. I noen tilfeller har barn og unge opplevd å bli misforstått i møte med psykolog eller fastlege. Det kan være grunn til å undersøke om helsetjenestene trenger mer kompetanse om hvordan man kan snakke med barn og unge med fluktbakgrunn om behov som kan være knyttet til både det å være barn og ungdom generelt og til spesifikke flyktningsfaringer.

Medvirkning: Barna vi har snakket med, forteller om opplevelser av å ikke motta informasjon eller god nok informasjon eller bli hørt i saker som omhandler dem.

De har opplevd dette både i bosettingsprosessen, i kontakt med barnevernet og i skolesammenheng. Det er behov for mer kompetanse og tydeligere rutiner for at barns mulighet til medvirkning kan styrkes.

Kommunenes erfaringer og tiltak

Sammendrag fra rapporten *Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet. Delrapport 1: Gjennomgang av virkemiddelapparat rettet mot flyktningfamilier med barn* (Oslo Economics, 2022).

Organisering av bosettings- og integreringsarbeidet: Arbeidet med bosetting og integrering av familier med fluktbakgrunn er organisert ulikt i kommunene. Flyktningtjenesten er i de fleste kommunene organisert under oppvekst/ opplæring. Organisering under NAV er også relativt vanlig, mens en noe mindre andel av flyktningtjenestene er organisert under helse. Enkelte kommuner har også spesialisert arbeidet med flyktninger innenfor ulike tjenesteområder. Det synes imidlertid å være vanligst at kommunene aktivt følger sektoransvarsprinsippet. Dette innebærer at de ulike tjenesteområdene har et ansvar for avgrensede deler av barnas liv og eventuelle behov for ekstra oppfølging.

I de fleste kommunene gjennomfører flyktningtjenesten uformell kartlegging av familien som en del av bosettingen. Dette kan skje både gjennom uformelle samtaler med familien og gjennom observasjoner. Forhold som på denne måten kartlegges, kan omfatte familiens økonomiske og sosiale ressurser, familiebakgrunn, traumer og andre psykiske helseutfordringer. Om barnas behov er lagt vekt på i denne kartleggingen, og i hvilken grad informasjonen som avdekkes i kartleggingen, videreformidles til andre instanser, varierer. Det er også variasjon i hvor lenge flyktningtjenestene følger opp familier etter bosetting.

Skole: 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 der. Det finnes også hybridmodeller der barna får deler av undervisningen i innføringsklasse og deler i ordinær klasse.

Fritidsaktiviteter: Ansvar for å kartlegge og følge opp barnas fritidsaktiviteter ligger hovedsakelig hos flyktningtjenesten i de undersøkte 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 flyktningtjenesten.

Kartlegging av helsebehov: En viktig forskjell mellom kommunene synes å være om ansvar for kartlegging og oppfølging av barnas helse er lagt til et eget flyktninghelseteam eller til helsestasjonen som også følger opp andre familier i kommunen. Et flertall av kommunene som besvarte 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. Siden det kan ta tid å avdekke psykiske helseplager, framstår det som sentralt at barna får tett oppfølging i barnehage og skole, for eksempel fra helsesykepleier.

Samarbeid og informasjonsflyt: Flere kommunale tjenesteområder og organisasjoner er involvert i integreringsprosessen til barn med fluktbakgrunn og i forebyggende tiltak rettet mot barn og unge. Godt samarbeid mellom disse krever god informasjonsflyt, som avhenger av foreldrenes samtykke til deling av informasjon. En særlig utfordring for samhandlingen er hensyn til personvern forbundet med deling av informasjon på tvers av enheter. 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.

Rapportens oppbygning

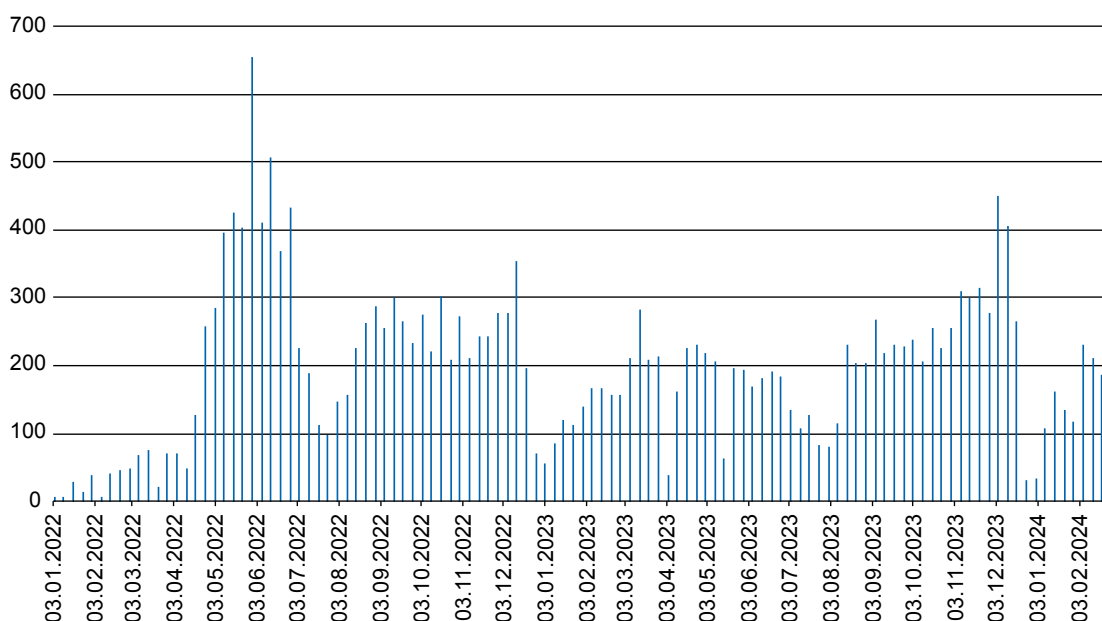
I dette kapittelet har vi gjort rede for problemstillinger i prosjektet og for hva barns rettigheter kan innebære for forskning om og med barn og unge i familier med fluktbakgrunn, metodene vi har benyttet oss av, og hovedfunn fra delstudie II om barnas erfaringer og delstudie I om kommunenes tjenestetilbud. I kapittel 2 presenteres nye resultater fra oppfølgingsintervjuene med kommunene om ankomsten av flyktninger fra Ukraina. Kapittel 3 presenterer det samlede utfordringsbildet som danner grunnlaget for drøftingen og vurderingen av eksisterende praksiser og forslag til nye tiltak som vi gjør i kapittel 4. I kapittel 5 sammenfatter vi diskusjonen og presenterer våre forslag til overordnede anbefalinger og til lovende praksiser som kan bidra til at tjenestetilbudet i kommunene treffer barnas behov, slik at de kan få den støtten som trengs i prosessen med å finne seg til rette og oppleve trygghet, glede og mestring i sin nye tilværelse i Norge.

2 Delstudie III: Kommuneansattes erfaringer med å ta imot et stort antall barnefamilier fra Ukraina

I dette kapittelet presenterer vi funn fra oppfølgingsintervjuene med de kommuneansatte og beskriver hvordan casekommunene har tilpasset tjenester og organisering til den nye situasjonen med bosetting av et høyt antall flyktninger fra Ukraina.

I mars 2022 sendte IMDi en anmodning til alle norske kommuner om å ta imot ukrainske flyktninger. I løpet av 2022 og 2023 har i overkant av 70 000 personer søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, ifølge tall fra UDI.¹⁰ Tall fra IMDi viser at kommunene har bosatt tilnærmet 21 000 barn i samme periode. Dette fordeler seg omtrent likt på de to årene 2022 og 2023. Imidlertid var antallet ukentlige bosettinger vesentlig høyere i perioden mai–juli 2022 sammenlignet med påfølgende måneder i 2022 og 2023, slik figur 1 viser. Tallene viser at kommunene har bosatt et stort antall barn på kort tid, og at særlig mange ble bosatt rundt midten av 2022. Mot slutten av 2022 og hele 2023 har antall bosettinger vært stabilt høyt, men noe jevnere fordelt på tvers av ukene.

Figur 1 Antall bosatte barn i kommunen per uke 2022–2023



Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

¹⁰ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/>

Krigen i Ukraina har innebåret at kommunene har måttet planlegge for bosetting av et langt større antall flyktninger enn i årene før 2022. Det er usikkerhet om hvor mange flyktninger som vil komme, når de vil komme, og hvor lenge de vil bli. Denne uforutsigbarheten har kommunene opplevd som krevende. Mot slutten av 2023 synes imidlertid de fleste av kommunene å ha tilpasset seg, og fått kontroll over, den nye situasjonen gjennom økt bemanning og noe forenklete bosettings- og oppfølgingsrutiner. At tilstrømningen nå er mer stabil sammenlignet med våren 2022, har trolig også betydning for kommunenes tilpasning og kapasitet.

Oppbemanningen i kommunene har skjedd over halvannet år, men med ulikt tempo i ulike kommuner. Enkelte av kommunene har derfor opplevd kapasitetsutfordringer i løpet av perioden. Utfordringene har særlig vært knyttet til barnehage- og skoleplasser og helsetilbud og har dermed hatt betydning for hvor tett tjenesteområdene har hatt mulighet til å følge opp barna. Dette er i tråd med NIBRs funn (Hernes et al., 2024) som også viser at kapasitetsutfordringene har vært størst innenfor tjenesteområdene skole, barnehage og helsetjenester, og at oppbemanningen her har gått noe saktere enn oppbemanningen av flyktningstjenesten. En mulig årsak til dette kan, etter vår vurdering, være at dette er tjenestetilbud rettet mot alle grupper av befolkningen, uten spesifikk oppmerksomhet på flyktninger.

Kommunenes rammebetingelser og forpliktelser

For å forenkle arbeidet med å ta imot flyktninger fra Ukraina har det blitt innført flere midlertidige endringer i lovverket og iverksatt nasjonale tiltak som er knyttet til mottak og oppfølging av flyktninger. Regjeringen har gitt midlertidig kollektiv beskyttelse for ukrainske flyktninger. Midlertidig kollektiv beskyttelse gis for ett år av gangen. Midlertidig kollektiv beskyttelse innebærer at flyktninger 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 invasjonen 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).

Regjeringen har også etablert flere mottaksplasser, desentralisert asylregistreringen og utvidet ordningen med alternativ mottaksplass (MAMOT).¹¹ I forbindelse med sistnevnte har det blitt innført tilskudd til å dekke kommunens kostnader (Regjeringen, 2022c).

I juni 2022 trådte lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina i kraft. Denne var i utgangspunktet gjeldende til senest

¹¹ Midlertidig alternativ mottaksplass for personer fra Ukraina (MAMOT) innebærer at en kommune påtar seg ansvaret for å gi nødvendig økonomisk støtte og følge opp personer som bor privat.

1. juli 2023, men ble vedtatt videreført i juni 2023 med varighet til 1. juli 2024 (Endringslov til lov om midl. endringer pga ankomst av fordrevne fra Ukraina, 2023; Midlertidig endringslov som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, 2022). 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), til forskjell fra én måned som i utgangspunktet gjelder.
- 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).
- Det er også innført følgende endringer i barnehageloven (Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*, 2023):
- Midlertidig hjemmel i barnehageloven § 14 fjerde ledd som åpner for at departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser for å dekke et midlertidig behov som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.
- Midlertidig hjemmel i barnehageloven § 19 tredje ledd som åpner for at departementet kan gi forskrift om tilskudd til drift av midlertidige barnehager og barnehageplasser som er godkjent med hjemmel i § 14 fjerde ledd.
- I tillegg er det innført endringer i integreringsloven (2020):
- § 37c om introduksjonsprogram sier at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt til å delta i et introduksjonsprogram. Dette medfører blant annet at dersom foreldre velger å ikke delta på introduksjonsprogrammet, vil de heller ikke motta foreldreveiledningskurs.

Oppbemanning av flyktningtjenesten

Flyktningtjenestene i kommunene vi har fulgt, har alle gjennomført betydelig oppskalering av tjenesten over de siste to årene for å kunne bosette og følge opp et større antall flyktninger enn det som kommunene har bosatt de seneste årene. Ifølge Hernes et al. (2024) ser dette også ut til å stemme for andre kommuner. I tråd med vår studie finner de at i overkant av 80 prosent av

kommunene har sett seg nødt til å gjennomføre en betydelig oppbemanning for å ivareta sine oppgaver. De fleste kommunene vi har vært i kontakt med, har håndtert kapasitetsutfordringene gjennom å ansette flere medarbeidere i flyktnings-tjenesten, mens enkelte kommuner har omorganisert tjenesten.

Det varierer mellom kommunene hvor raskt de har fått på plass ressurser til å oppbemanne i flyktnings-tjenesten. Dette kan ha flere forklaringer, men ser til dels ut til å avhenge av om nøkkelpersoner i kommunen har erfaringer fra 2015 og 2016, da det ankom mange flyktninger fra Syria, Afghanistan og andre land. En av våre informanter, som også jobbet i flyktnings-tjenesten i kommunen i 2015, forteller at kommunen den gang kom for sent i gang med oppbemanningen. Da de 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 kommunen i gang med rekruttering tidlig etter at det ble et faktum at det ville ankomme flyktninger fra Ukraina. Den raske mobiliseringen 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 flyktnings-tjenesten. Slik kunne de nyttiggjøre seg relevante erfaringer i det strategiske arbeidet i kommunen.

Representanter for flere av kommunene vi har vært i kontakt med, forteller at kommunen nedbemannet flyktnings-tjenesten i årene før Russlands invasjon av Ukraina, ettersom det ankom få flyktninger i årene mellom 2018 og 2021.¹² Som beskrevet i første delrapport er det utfordrende for en kommune å opprettholde en stor stab i kommunen når antallet flyktninger svinger. En informant fra en flyktnings-tjeneste forteller at dette, samt stor usikkerhet om hvor mange som skulle bosettes, bidro til at kommunen i starten av 2022 var forsiktige med å oppbemanne tjenesten i frykt for å etablere overkapasitet. I lys av hvor mange kommunen har bosatt i perioden 2022–2023, forteller informanten at de med fordel kunne kommet raskere i gang med oppbemanningen av flyktnings-tjenesten. På bakgrunn av tidligere erfaring med nedbanning i flyktnings-tjenestene i kommunene opplyser flere av de kommuneansatte at det har vært diskutert hvorvidt nye medarbeidere kan ansettes i faste eller midlertidige stillinger. Hernes et al. (2024) finner at flere kommuner har oppbemannet med midlertidige stillinger for å være forberedt på en kommende nedbemanning. Enkelte representanter fra kommuner vi har intervjuet, forteller imidlertid at krav fra fagforeningene i kombinasjon med hensyn til mulighet for å tiltrekke rett kompetanse har gjort at deres ledelse har valgt ansettelse i faste stillinger.

Våre informanter påpeker også at stor oppbemanning av flyktnings-tjenesten innebærer behov for opplæring og oppfølging av nyansatte, og at dette er ressurskrevende for kommunene. I tillegg kan det lettere skje feil når en stor andel av tjenesten består av mindre erfarne medarbeidere.

12 <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyll-20102021/>

Når det gjelder hvilken kompetanse som er etterspurt, er vårt generelle inntrykk at kommunene etterspør *mer* av den samme kompetansen som de vanligvis har behov for. I spørreundersøkelsen sendt ut til alle kommuner høsten 2022 svarte også flertallet av respondentene at det er det ordinære tjenestetilbudet som har blitt utvidet. Økningen av ukrainske flyktninger har altså ikke medført behov for en ny og annerledes kompetansesammensetning, men det er et økt behov for medarbeidere som snakker ukrainsk eller russisk. Slik Hernes et al. (2024) beskriver, har om lag to tredjedeler av de ukrainske flyktningene som har deltatt i deres spørreundersøkelse, enten lave eller ingen engelske språkkunnskaper. Andelen russisktalende er noe større enn andelen ukrainsktalende, men størsteparten snakker begge språk. På bakgrunn av dette er personer som snakker ukrainsk og russisk, etterspurt både i skolen og i tjenesteapparatet ellers.

Mindre oppfølging av barn i flyktningfamilier

Selv om kommunene i stor grad har oppbemannet sine flyktningtjenester, opplyser kommuneansatte vi har intervjuet, at de ikke har kapasitet til å følge opp flyktningfamiliene i like stor grad som tidligere. Flyktningtjenesten prioriterer å tilrettelegge for oppstart i introduksjonsprogram for voksne og oppstart på skole og i barnehage for barn, men har mindre mulighet for kartlegging og oppfølging av barna i tidlig fase. Som følge av dette får skole og barnehage i større grad ansvaret for å avdekke og følge opp eventuelle utfordringer som barna har. Dette bidrar dermed til å forsterke en eksisterende utfordring knyttet til ansvarsfordeling mellom flyktningtjenesten, helse og skole, nærmere beskrevet i kapittel 3.

En representant for flyktningtjenesten i en av kommunene opplyser at rutinene for bosetting og kartlegging er noe endret for flyktninger fra Ukraina sammenlignet med flyktninger fra andre land. Representanten forteller at flyktninger fra Ukraina vurderes som mer selvstendige, slik at bosettingsprosessen går raskere og oppfølgingen fra flyktningtjenesten er mindre tett. Det at flyktninger fra Ukraina oppfattes som mer selvstendige, er noe som nevnes av representanter fra flere kommuner, som en forklaring på at denne gruppen flyktninger ikke trenger like mye oppfølging. Flere informanter forteller likevel at det er ønskelig med tettere oppfølging enn det kommunene har mulighet til å innfri i dag med dagens kapasitetsbegrensninger. Blant annet trekkes det fram at tettere oppfølging fra flyktningtjenesten er nødvendig for å etablere gode relasjoner til flyktningene, som igjen kan være avgjørende for at flyktningene oppsøker det tjenestetilbudet som de har behov for. Det framheves også at dette kan være avgjørende for å unngå en følelse av utenforskap på sikt.

Tilgang til egnede boliger for barnefamilier

En av de største utfordringene med å bosette et større antall flyktninger på kort tid har ifølge våre informanter vært tilgangen til boliger.

Ifølge flere av de kommuneansatte var omfanget av selvbosetting stort våren 2022. Selvbosetting innebærer at flyktingene selv finner bolig og går i dialog med kommunen om boligkontrakt. Selvbosettingen avtok ifølge de kommuneansatte i løpet av 2022, og dermed økte behovet for at kommunene skaffet boliger til flyktingene i denne perioden. Informanter i samtlige kommuner opplyser at det har vært stor vilje blant privatpersoner til å leie ut boliger til flyktinger fra Ukraina sammenlignet med flyktinger fra andre land. Dette har bidratt til god tilgang til boliger i det private leiemarkedet og dermed til vesentlig bedret tilgang på boliger samlet sett, noe som har lettet kommunenes bosettingsarbeid. I flere kommuner har det likevel vært utfordrende å finne egnede boliger for flyktingfamilier med barn. Dette har ført til at kommunene har måttet bosette familier i mindre sentrale områder og, i noen tilfeller, i områder som beskrives som belastede. For eksempel forteller en ansatt i én kommune at de i normalår har stor bevissthet om å bosette flyktingfamilier i områder med lite gjennomtrekk og som klassifiseres som lite belastede basert på levekårsundersøkelser. Kommunen har imidlertid ikke kunnet ta like mye hensyn til dette det seneste året, da tilgangen på boliger ikke har vært tilstrekkelig.

Vi var stolte over at vi var gode på å bosette i gode områder tidligere, men det har endret seg nå. (Kommuneansatt)

En annen informant trekker fram at de, som følge av den økte ankomsten, i større grad har bosatt familier også i mindre sentrale områder. Dette har ført til logistiske og tidsmessige utfordringer for familiene ved at foreldrene har fått lang reisevei mellom skole/barnehage, voksenopplæring og øvrige tilbud i kommunen.

Representanter fra flykningtjenestene i kommunene uttrykker at manglende informasjon fra UDI i forkant av bosetting kan gjøre bosettingsarbeidet utfordrende. Dette knytter seg særlig til manglende informasjon om helse-tilstander som kan ha betydning for hvilke boliger som er egnet, for eksempel dersom det i etterkant av ankomst viser seg at et familiemedlem sitter i rullestol og har behov for en universelt utformet bolig.

Selv om begrenset tilgang på boliger trekkes fram som en utfordring for flere kommuner, finnes det unntak. En informant fra en av kommunene vi har vært i kontakt med, opplyser at de har god kapasitet på grunn av god dekning i det private leiemarkedet. I en annen kommune har det, ifølge en av de ansatte i flykningtjenesten, blitt etablert nye rutiner for bosetting for å møte behovet. De nye rutinenes innebærer etablering av jevnlig møter hvor innmeldte boliger for utleie gjennomgås. Denne kommunen har også godtatt høyere priser på boligene enn de har gjort tidligere, for å kunne dekke behovet for boliger til flyktinger. To av kommunene har også ansatte i midlertidige stillinger som kun jobber med å framskaffe boliger. Formålet har vært å avlaste ansatte i flykningtjenesten som jobber med bosetting og oppfølging. Det synes ikke å være noen tydelig systematikk når det gjelder hvilke kommuner som har

opplevd kapasitetsutfordringer når det gjelder bolig. Utfordringene ser ut til å ha vært relativt like både i større og mindre kommuner vi har vært i kontakt med.

Oppfølging av fritidsaktiviteter og samarbeid med frivilligheten

På bakgrunn av presset kapasitet opplyser flyktnings-tjenesten i flere kommuner at de er nødt til å nedprioritere arbeid med å følge opp fritidsaktiviteter blant barn og unge. Intervjuene NOVA gjennomførte med barn, tyder på at «en del av barna kan trenge mer støtte når det gjelder å finne fram til aktiviteter som passer for dem» (Mathisen et al., 2023). Flere informanter fra flyktnings-tjenestene forteller at flyktnings-tjenesten de jobber i, i utgangspunktet har hatt etablerte rutiner for oppfølging av fritidsaktiviteter gjennom kartlegging av barnas interesser, bistand til påmelding på aktiviteter, innkjøp av nødvendig utstyr og oppfølging gjennom å kjøre/følge barna til aktiviteten. Men med ankomsten av et stort antall flyktninger har flyktnings-tjenesten ikke lenger hatt mulighet til å opprettholde disse rutinene. I andre kommuner har det heller ikke tidligere vært etablerte rutiner for oppfølging av fritidsaktiviteter, og økt ankomst av flyktninger fra Ukraina har ikke medført endringer i dette.

I enkelte kommuner som har måttet nedprioritere oppfølgingen av barna med hensyn til fritidsaktiviteter, har økt tilbud fra frivilligheten delvis bidratt til å veie opp for dette. En mellomstor kommune har for eksempel opprettholdt oppfølgingen av fritidsaktiviteter gjennom tett samarbeid med frivilligheten, lag og foreninger. At denne kommunen tidlig gjennomførte et informasjonsmøte med frivillige organisasjoner der det ble kommunisert hva kommunen hadde behov for, trekkes fram som et suksesskriterium for dette. Denne kommunen benytter også sosiale medier for å kommunisere tilbudet til flyktingene. Ifølge en ansatt i flyktnings-tjenesten i denne kommunen er dette sentralt for å synliggjøre hvilke tilbud som er tilgjengelige. I en annen kommune har privatpersoner bidratt til å etablere et fritidstilbud for flyktninger som driftes av flyktingene selv, sammen med frivillige organisasjoner. Dette er noe kommunen etter hvert har bidratt med økonomisk støtte til, slik at det har utviklet seg et samarbeid mellom kommunen og det frivillige. Dette initiativet er nærmere omtalt i kapittel 4. Kommunens samarbeid med det frivillige vil trolig kunne avhenge noe av kommunens størrelse. Både små og store kommuner vil trolig kunne opprette og opprettholde god kontakt med det frivillige. Kanskje er det noe lettere for store kommuner å opprettholde faste kontaktpunkter. Samtidig kan det i mindre kommuner være enklere å opprettholde kontakt mellom enkeltpersoner som har nøkkelfunksjoner i et slikt løpende samarbeid. Vår informasjon gir imidlertid ikke grunnlag for å fastsette at samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner er lettere eller mer utfordrende i store kommuner enn i små kommuner.

Selv om frivilligheten delvis kan utfylle noe av tilbudet fra kommunen, er det også utfordringer med slike ordninger. I én kommune er det for eksempel inngått et samarbeid mellom kommunen og frivilligheten om oppfølging og

veiledning av flyktningfamilier knyttet til fritidsaktiviteter. Kommunen opplever imidlertid at det er utfordrende å rekruttere frivillige til dette tilbudet, slik at ordningen ikke fungerer slik den er tenkt.

Blant de kommuneansatte vi intervjuet sommeren 2022, opplyste flere at både frivilligheten og andre aktører, som kulturtilbydere, lag og foreninger og kollektivtransportselskaper, var sterkt engasjert i å etablere tilbud for flyktinger fra Ukraina. Tilbudet omfattet ferietilbud for familier og barn, fritidsklubber og gratis busskort. Etersom flere av disse tilbudene hovedsakelig var rettet mot flyktinger fra Ukraina, ekskluderte de flyktinger fra andre land. Flere av de ansatte i flyktingtjenestene forteller at de har arbeidet for å gjøre disse tilbudene tilgjengelige for alle uavhengig av landbakgrunn, og ved utgangen av 2023 gir informantene uttrykk for at tilbudene har blitt mer likeverdige. Flere kommuneansatte forteller imidlertid at frivillighetens engasjement samlet sett er noe redusert på dette tidspunktet sammenlignet med i starten av 2022. Vi har et begrenset informasjonsgrunnlag i dette prosjektet og kan derfor ikke med sikkerhet si hva fallet i engasjement skyldes. Hypoteser kan likevel være at den kollektive oppmerksomheten om krigen, for eksempel i media, har blitt redusert, samt at det er ressurskrevende i menneskelig engasjement og finansielt for frivilligheten å opprettholde et høyt aktivitetsnivå over tid.

Flere av representantene fra de ulike tjenesteområdene i kommunene trekker fram at barn og foreldre fra Ukraina ofte er kjent med begrepet «fritid» og hva deltakelse på fritidsaktiviteter innebærer. Ifølge informantene finner flere ukrainske foreldre fram til relevant informasjon og oppsøker slike aktiviteter på egen hånd basert på hva barna er interessert i og har drevet med i hjemlandet. Likevel har flyktinger fra Ukraina, på lik linje med andre familier med flukt-bakgrunn, også behov for økonomisk bistand til deltakelse på fritidsaktiviteter. Flere kommuner har ulike ordninger for dette, som fritidskort eller at de kan dekke kontingent til én fritidsaktivitet og den første utstyrspakken som er nødvendig for å delta på aktiviteten.

Samarbeid med øvrig tjenestetilbud

Høye ankomsttall har krevd større grad av samordning, både på et strategisk og et operativt plan i kommunene, for å sikre at alle involverte tjenesteområder har tilstrekkelig informasjon og kapasitet til å håndtere et langt større antall flyktinger enn hva kommunen normalt bosetter. Økt samordningsbehov har i noen grad ført til endring i måten de ulike enhetene i kommunen samhandler på, og hvordan informasjonen flyter. Eksempelvis valgte en av casekommunene raskt å etablere et nytt ukentlig treffpunkt på toppledernivå i kommunen. Flyktingtjenesten bidro på 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 et planlagt salg av kommunale eiendommer, for å bidra til at flere boliger var tilgjengelige for de ukrainske flyktingene 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, og hvor ledere for relevante operative enheter som oppvekst, helse, boligkontor og byggforvaltning deltok. Det ble opprettet infrastruktur for bedre samhandling både digitalt og gjennom ukentlige møter. Prosjektleder hadde den første tiden ukentlige møter med ledelsen i kommunen, hvor hen spilte inn blant annet ressursbehov i de ulike enhetene. Våren 2023 opplevde kommunen at behovet for møtene var redusert. Oppmøtet blant møtedeltakerne hadde også falt. Som følge av dette har kommunen per utgangen av 2023 etablert tverrfaglige samlinger med redusert hyppighet. Prosjektleders erfaring er at dersom møtene avholdes for tett, kan dette redusere deltakernes motivasjon for å delta. Sjeldnere møter med mer innhold gir etter deres erfaring høyere grad av deltakelse. Temaer som diskuteres i møtene, er de ulike enhetenes erfaringer med bosetting og oppfølging av flyktningene fra Ukraina og planer og kapasitet for framtidig bosetting. Tjenester som deltar, er blant annet flyktningtjenesten, skole, barnehage, NAV, helsestasjon og familiesenteret i kommunen.

Tendensen til redusert møtehyppighet i samarbeidsgruppene som ble etablert i første halvdel av 2022, synes å være gjeldende for alle kommunene i studien. Flere av de kommuneansatte vi har intervjuet, opplyser at de opplever at behovet for slike samarbeidsmøter nå er mindre, men at den tidligere rutinen har skapt bedre kjennskap på tvers av enhetene i kommunen. Denne kjennskapen gjør det enklere å ta kontakt ved behov. En representant fra en skole opplyser at det nå er hyppigere uformell kontakt mellom enhetene i kommunen enn det var før det store antallet flyktninger fra Ukraina kom.

I en annen kommune har det i løpet av det siste året blitt etablert nye samarbeidsgrupper for oppfølging av barn med særlige behov. Disse møtene avholdes månedlig og omfatter ulike tjenester involvert i oppfølgingen av barna, som flyktningtjenesten, skole, barnehage, helsesykepleier og fysioterapeut. Kommunen har bosatt et større antall barn med spesielle behov fra Ukraina og beskriver samhandlingsmøtene som svært nyttige til tross for at dette er noe ressurskrevende for kommunen.

Helse

Informasjon fra de oppfølgende intervjuene viser at kommuneansatte opplever at de har klart å følge opp og ivareta helsetjenesten sine lovpålagte oppgaver. Informantenes inntrykk er imidlertid at barna som har ankommet lengre tid etter krigsutbruddet, har et større helsetjenestebehov enn de som kom tidlig, særlig for psykiske helsetjenester, blant annet fordi de har levd lenger i usikkerhet og utrygghet. Økt press på en allerede presset helsetjeneste synes også å forsterke eksisterende utfordringer.

Oppbemanning av helsetjenesten

I oppfølgende samtaler med representanter fra flyktnings-tjenesten i case-kommunene høsten 2022 var det flere som uttrykte bekymring for helse-tjenestens kapasitet til å ta imot og følge opp det økte antallet flyktninger som ankom kommunene. Mot slutten av 2023 framstår det imidlertid som om helsetjenestene i de aller fleste kommunene vi har vært i kontakt med, har fått tilført ekstra ressurser i takt med økt bosetting. Flere av disse kommunene har blant annet ansatt flere årsverk på helsestasjonen og/eller i skolehelsetjenesten.

Som følge av oppbemanningen opplever de kommuneansatte at de i stor grad klarer å ivareta et minimum av oppgaver, som tuberkulose testing, vaksiner, nyfødtscreening og helseundersøkelse. I flere kommuner synes imidlertid tilgang på fastleger å bli et større og større problem. Mangelen på fastleger var stor også før utbruddet av krigen i Ukraina – i mars 2022 sto 2,8 prosent av listeinnbyggerne, tilsvarende 149 651 personer, på en liste uten fastlege (Helsedirektoratet, 2021). Økte ankomsttall synes med andre ord å legge økt press på en allerede presset fastlegeordning. Dette understøttes av Hernes et al. (2024), som finner at kapasitet i helsetjenesten kan bli en sentral barriere for videre bosetting av flyktninger.

Oppfølging av psykiske helsebehov hos barna

Flere informanter uttrykker bekymring for at det høye trykket på tjenestene medfører at de ansatte ikke får fulgt opp barnas helsebehov tett nok. Denne bekymringen synes å forsterkes av at flere informanter har inntrykk av at barna som ankom fra Ukraina i 2023, er mer preget av krigen enn barna som ankom i 2022.

I 2022 opplyste flere informanter at det kan være vanskelig å avdekke psykiske helseutfordringer hos barn med fluktbakgrunn. Dette er både fordi det tar tid å avdekke psykiske helseutfordringer generelt, og fordi ikke alle barn og foreldre nødvendigvis føler seg klare for å dele denne typen informasjon på den første helsekartleggingen, men også fordi det kan ta tid å avdekke hvilke konsekvenser flukten har hatt for barnas psykiske helse. I og med at høyere ankomst-tall legger press på tjenesten, kan det være grunn til å forvente at den videre oppfølgingen av barnas helse i enda større grad enn tidligere er prisgitt at foreldrene selv kontakter helsetjenesten ved behov. Dette synes i enkelte kommuner også å være tilfellet: Enkelte ansatte i flyktnings-tjenesten forteller at de har merket en økning i antall kontakter med helsetjenesten, også i etterkant av den første kartleggingen.

Ansatte i andre kommuner oppgir imidlertid at helsetjenesten ikke har erfart noen økning i henvendelser det siste året. Dette opplever flere som bekymrings-verdig, gitt kunnskapen om at krigsopplevelser kan ha betydelige og alvorlige konsekvenser for barns psykiske helse. En ansatt ved flyktnings-tjenesten i en av casekommunene forteller for eksempel at vedkommende opplever at kommunen

burde ha etablert mer oppsøkende helsetjenester rettet mot barna og familiene som ankommer, for å sikre at behov for helsehjelp fanges opp.

Skole

Informantene vi har snakket med, er opptatt av å sikre at barna får begynne på skolen så tidlig som mulig. Basert på informasjonen fra casekommunene ser det også ut til at få har benyttet seg av muligheten i lovverket til å utsette skolestart til tre måneder etter ankomst. Dette er til tross for økt press på tjenesten. Dette understøttes av Probas (2023) undersøkelse, som viser at de aller fleste kommuner har klart å overholde den normerte fristen på en måned for å tilby skoleplass. Kommunenes prioritering av rask skolestart har imidlertid ført til at flere kommuner har vært nødt til å omorganisere tilbudet om særskilt språkopplæring. Omorganiseringen har medført at flere barn enn tidligere får tilbud om særskilt språkopplæring på nærskolen. For å ivareta dette ansvaret har skolene behov for flere med kompetanse til å gi særskilt språkopplæring. Begrensninger i tilgang på denne kompetansen kan ha hatt konsekvenser for oppfølgingen av barna. Proba (2023) finner også at det har vært utfordringer med det å få nyankomne ungdommer raskt inn i effektive og hensiktsmessige opplæringstilbud. Flere fylkeskommuner og kommuner har opprettet og oppskalert opplæringstilbud til nyankomne ungdommer. Likevel har det vært utfordrende å ivareta ungdommenes behov.

Det er stor variasjon i hvordan opplæringstilbudet for nyankomne elever organiseres. Skoleeier kan, med rett i opplæringsloven, velge å organisere opplæringen i egne grupper, klasser eller skoler eller plassere de nyankomne rett i ordinære klasser. Ifølge Rambøll (2016) og NIFU (Lødding et al., 2022) er plassering i ordinære klasser og delvis integrering i ordinære klasser mest vanlig i små kommuner, mens egne innføringsklasser er vanligst i store kommuner.

Kommunenes organisering av tilbud om særskilt språkopplæring

For å øke kapasiteten i skolesystemet har kommunene tatt ulike grep. Representanter fra flere av casekommunene, hvor kommunene tidligere har benyttet mottaksskoler og/eller innføringsklasser, forteller at de ikke lenger har kapasitet til å tilby alle barn en plass i disse klassene. For å løse kapasitetsutfordringene har flere kommuner derfor valgt å organisere tilbudet slik at barna begynner rett på nærskolen. For noen kommuner har dette fungert fint, mens det for andre har vært utfordrende, blant annet som følge av manglende kompetanse på nærskolene, for eksempel innen andrespråkspedagogikk og erfaring med å ta imot elever med fluktbakgrunn.

Som eksempel forteller en representant fra en mottaksskole at kommunen i en periode forsøkte å sende alle førsteklasinger på nærskolene, fordi kommunen ikke har hatt kapasitet til å la alle elever begynne i innføringsklassen på mottaksskolen. Dette fungerte greit ved noen skoler, mens ved andre skoler ble

barna tilbakeført til mottaksskolen. Årsaken til dette var, ifølge informanten, at lærerne ikke følte seg tilstrekkelig rustet til å følge opp elevene. For å forsøke å ivareta barna som får all undervisning ved nærskolene, har kommunen ansatt to pedagoger på mottaksskolen i halvannet årsverk. Pedagogene reiser rundt på nærskolene for å bistå i oppfølgingen av elevene. Videre disponerer mottaksskolen 80 prosent av de tospråklige lærerne i kommunen, som distribueres rundt på nærskoler etter behov. Som følge av den økte ankomsten av flyktninger har skolen også ansatt en helsesykepleier i en 25-prosentstilling. Denne sykepleieren har imidlertid kun ansvar for å følge opp elevene i innføringsklassen.

En annen informant, som jobber i flyktningtjenesten i en større kommune, stiller spørsmål om kommunen klarer å gi det samme tilbudet til barna som begynner i ordinær klasse på nærskolen, som til de som begynner på mottaksskolen. Dette begrunnes med at ansatte ved mottaksskolene har opparbeidet seg mye erfaring med å ta imot og følge opp disse barna, i tillegg til å ha et etablert samarbeid med tjenester som flyktning- og flyktninghelsetjenesten. Ifølge informanten har ikke nærskolene den samme muligheten til å bygge opp og ivareta kompetansen som finnes ved mottaksskolen.

Når det gjelder sammensetningen av innføringsklassene har vi også observert ulike løsninger. Én kommune har for eksempel valgt å etablere en egen innføringsklasse kun for barn fra Ukraina. Klassen var til å begynne med organisert i egne lokaler, men har med tiden flyttet over til en annen skole. Formålet har blant annet vært å tilby mer målrettet norskundervisning, og ifølge en representant fra skolen opplever de også at det tar kortere tid for disse elevene å lære norsk, sammenlignet med barn i andre mer sammensatte mottaksklasser. Representanter fra to andre skoler har derimot valgt å ikke løse det på denne måten fordi de mente at elevene fra Ukraina hadde samme læringsbehov som andre nyankomne elever, og de mente at det var viktig å ikke skille ut disse elevene.

Kvaliteten på opplæringstilbudet

I 2022 opplyste informanter fra flere kommuner at det var utfordrende å få tilgang til ansatte med kompetanse til å drive norskopplæring. Flere av informantene vi har snakket med i 2023, forteller at dette fortsatt er en utfordring, noe som videre gjør det vanskelig å komme i gang med særskilt norskopplæring.

En informant, som jobber ved innføringstilbudet i en kommune, forteller at mangelen på tospråklig lærer har gjort oppstarten med en ny klasse utfordrende. Utfordringene ble ytterligere forsterket av at flere av barna fulgte undervisning fra Ukraina parallelt med oppstart i klassen, noe som medførte at mange av elevene slet med motivasjonen. Informanten forteller at dette, kombinert med språkutfordringene, gjorde at lærerne så seg nødt til å legge vekk den normale undervisningen for en periode – læreren brukte mindre tid på norskundervisning

og mer tid på praktiske aktiviteter som pusling og perling. Ifølge informanten førte dette til at elevene gradvis ble mer motiverte, og da skolen i tillegg fikk ansatt en tospråklig lærer, ble norskundervisningen gradvis startet opp igjen.

Oppsummering

For å håndtere ankomsten av flyktninger fra Ukraina har kommunene vi har vært i kontakt med, gjennomført betydelig oppbemanning og oppskalering av flere ulike tjenesteområder, særlig flyktning- og helsetjenesten, men også innen skolesektoren. Hvor raskt denne oppbemanningen har blitt gjennomført, ser ut til å variere på tvers av kommunene og synes også å ha vært avgjørende for om kommunene har opplevd kapasitetsutfordringer i perioden. Kjennetegn ved kommunene som har evnet å få til en rask oppbemanning, synes å være at planlegging av og arbeid med mottak tidlig har blitt forankret på strategisk nivå i kommunen. En slik forankring, samt nøkkelpersoner i flyktningtjenesten med erfaring fra tidligere perioder med høye ankomsttall, ser ut til å ha bidratt til å sikre en proaktiv tilnærming – flyktningtjenesten har raskere fått på plass tilstrekkelige ressurser, og det har også blitt tatt andre grep for å sikre kapasitet i tjenesteapparatet, for eksempel for å sikre godt samarbeid mellom ulike tjenesteområder.

Som nevnt i første delrapport trekkes samhandling fram som viktig, og situasjonen har stilt større krav til samordningen mellom ulike tjenestetilbud i kommunen sammenlignet med perioder med lavere ankomsttall. I enkelte kommuner har det økte behovet for samordning blitt håndtert ved å utnytte og videreutvikle allerede etablerte samarbeidsrutiner og kommunikasjonskanaler, mens det i andre kommuner har blitt etablert nye møtepunkter og samarbeidsgrupper, for eksempel mellom ulike tjenestenivåer og/eller -områder i kommunen. Uavhengig av dette synes samordningsarbeidet å bli bedre dersom det også involverer toppledelsen i kommunen. Behovet for hyppige møtepunkter ser ut til å ha vært størst i starten, blant annet for å avklare og ta opp ressursbehov i de ulike enhetene. I takt med at krigen har trukket ut i tid, og at ankomsttallene har stabilisert seg, har flere kommuner redusert møtehyppigheten – et grep som ser ut til å være nødvendig for å sikre bærekraftige samarbeid over tid.

Informanter fra de ulike kommunene opplyser at de i stor grad har tilpasset seg den nye situasjonen med bosetting av et stort antall flyktninger på en akseptabel måte. Samtidig opplyser de også om at ansatte i de ulike tjenestene ikke har kapasitet til å følge opp flyktningene generelt og barna spesielt like tett som de normalt gjør. Dette innebærer blant annet færre hjemmebesøk og oppfølgingsamtaler mellom flyktningtjenesten og familiene og mindre oppfølging av fritidsaktiviteter for barna. Flere kommuner har vært svært bevisst på å utnytte det private leiemarkedet, men begrenset tilgang på boliger har likevel medført at flere kommuner har bosatt familier i områder som kan kategoriseres som mindre egnet for familier med barn.

Inntrykket fra intervjuer med kommuneansatte er at oppbemanningen av helse-tjenesten sikrer at kommunen klarer å ivareta et minimum av oppgaver, som tuberkulose testing, vaksiner, nyfødtscreening og helseundersøkelse. Økt press på en allerede presset helsetjeneste synes imidlertid også å forsterke eksisterende utfordringer, blant annet knyttet til oppfølgingen av psykiske helsebehov.

De inkluderte kommunene har prioritert å overholde den normerte fristen på en måned for å tilby skoleplass. Dette har medført at flere kommuner har vært nødt til å omorganisere tilbudet om særskilt språkopplæring. Flere av kommunene som tidligere har benyttet mottaksskoler og/eller innføringsklasser, har valgt å omorganisere tilbudet slik at barna begynner rett på nærskole – en praksis som har fungert fint for enkelte kommuner, mens det for andre har vært mer utfordrende.

Informantenes inntrykk er at flyktningene fra Ukraina relativt raskt lærer seg hvordan de skal orientere seg i tjenestetilbudet på egen hånd, men her er det selvsagt også individuelle forskjeller innad i flyktninggruppen. Generelt synes fortsatt kapasitetsutfordringene som økt ankomst av flyktninger fra Ukraina skaper, å ha betydning for i hvilken grad det er rettet oppmerksomhet mot barn i bosettings- og oppfølgingsarbeidet. Flere informanter, blant annet ansatte i flyktningtjenesten, uttrykker at de gjerne skulle sett at de hadde kapasitet til å følge opp familiene og barna tettere enn dagens situasjon tillater.

3 Utfordringsbildet

I dette kapittelet presenterer vi utfordringer som utpeker seg som sentrale, både sett fra kommuneansattes og barns side, i arbeidet med å inkludere barn og unge i familier med fluktbakgrunn i norske lokalsamfunn. Kapittelet utgjør grunnlaget for å drøfte og vurdere eksisterende praksiser og forslag til nye tiltak i kapittel 4.

Bosettingsprosessen

Medvirkning og informasjon før bosetting

Yeva: Da vi først kom til Norge, bodde vi i mottak, bare en uke. Etterpå flyttet vi til et sted som heter [stedsnavn], hvor jeg bodde én-to uker. Jeg traff en venninne i mottaket. Etterpå flyttet vi til samme sted, nordpå, til [stedsnavn]. [...] Jeg traff henne på Råde i det første mottaket. Hun var den første venninnen som jeg fikk i Norge. Vi bodde sammen helt fra Råde og alle tre stedene, vi flyttet sammen. Andre venninner som jeg traff i mottak, ble flyttet til andre steder, men med henne så kom vi alltid til samme sted.

Intervjuer: Hvordan fikk dere til det? Hvordan fikk dere gjort så dere alltid flyttet til samme sted?

Yeva: Jeg skjønner det ikke selv, jeg tror det var tilfeldig. Vi prøvde å si fra, men ingen hørte på oss. Kanskje fordi vi kom samtidig til Norge.

Intervjuer: Hvem prøvde dere å si fra til?

Yeva: Jeg vet ikke. Men vi avtalte mellom oss at vi skulle alltid være sammen, og hennes foreldre hadde også god kontakt med min familie. Men vi ønsket oss samme [bosettings-]kommune, og likevel klarte vi ikke det.

Dette utdraget fra en samtale med Yeva, som hadde kommet til Norge fra Ukraina i underkant av ett år før vi intervjuet henne, eksemplifiserer noen utfordringer med selve bosettingsprosessen, sett fra barnas ståsted, som vi ønsker å belyse. For barna vi har snakket med, er det å ha eller få en nær venn å dele erfaringene sine med beskrevet som noe av det aller viktigste for ikke å føle seg ensom og utrygg i den nye situasjonen. Mange av de vi har snakket med, har utviklet tette vennskapsbånd med barn de har møtt på vei til Norge og i mottak. Yevas fortelling illustrerer hvordan barn ofte flyttes mellom ulike mottak i påvente av svar på asylsøknaden eller søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse (for ukrainere), noe som kan medføre flere oppbrudd med venner både i lokalsamfunnet og på asylmottaket. Yeva beskriver det som en heldig tilfeldighet at hun og venninnen flere ganger havnet på samme sted, selv om de ble nødt til å flytte til ulike mottak flere steder i landet. Men da beskjeden om

tildeling av bosettingskommune kom, ble familiene til de to jentene flyttet til hver sin kommune. For Yeva og hennes familie var det helsebehov som var avgjørende for hvor de ble bosatt. Vi vet ikke hvorfor venninnen og hennes familie ble tildelt en annen kommune.

Forskning har vist at det å bo i nærheten av andre i samme sosiale nettverk har positiv påvirkning på flyktninger, både når det gjelder helse og velvære og med tanke på å komme ut i arbeid (Finnvold & Ugreninov, 2018). Det er mange hensyn som skal tas når flyktninger skal bosettes, men det som i integreringsstrategien beskrives som «treffsikker bosetting», handler i størst grad om sysselsetting og kobles til utdanning, kvalifisering og arbeid (Arbeidsdepartementet, 2013; Kunnskapsdepartementet, 2019). Når IMDi skal finne en egnet kommune for nyankomne flyktningfamilier, tar de hensyn til informasjon som er oppgitt om flyktingenes nære familie, særlige oppfølgingsbehov og utdannings- og karriereplaner, så langt det er mulig.¹³ Ettersom IMDis bosettingsarbeid skal følge den generelle arbeidslinja, vil også de voksnes muligheter til å komme raskt i arbeid være i fokus. Barnas behov kan framstå som mindre viktige «ønsker» fra barnas side som det ikke kan tas hensyn til i bosettingsprosessen.

Det vi er opptatt av å synliggjøre her, er Yevas beskrivelse av at hun og venninnen har forsøkt å snakke med noen om hvilke behov og tanker de har hatt om det å bli bosatt og det å bli bosatt sammen, men at de ikke har visst hvem de kunne snakke med, eller hvordan de kunne nå fram med sine ønsker, og bli hørt. Dersom vi tolker dette eksempelet i lys av barnekonvensjonen, er det en rettighet at barns tanker og meninger *skal* tas med i betraktningen i saker som angår dem – som hvor de og familiene deres skal bo. Det er ikke dermed sagt at IMDi hadde plikt til å bosette Yeva i samme kommune som venninnen. Plikten strekker seg til å informere Yeva om at hun har rett til å si hva hun mener, og til å ta hennes synspunkter med i vurderingen. Vi vet ikke om det blir gjort, men det er ikke noe i våre intervjuer med barn og unge som indikerer at det er tilfelle. IMDi sine vurderinger i den enkelte bosettingssak er i liten grad dokumentert og tilgjengelige for voksne flyktninger, langt mindre for barn. Det er forståelig, gitt det store arbeidspresset, men en slik mangel på transparens er i seg selv problematisk sett i lys både av menneskerettighetene generelt og barnekonvensjonen spesielt.

I arbeidet med å finne bosettingskommune til flyktninger som ankommer Norge som asylsøkere, gjennomføres en bosettingsforberedende samtale med flyktingene på asylmottaket hvor både nærhet til eventuelle andre familie-medlemmer og eventuelle helsebehov i familien blir kartlagt og registrert i IMDis fagsystem. Opplysningene som registreres, er grunnlag for arbeidet med å finne bosettingskommune og gjøres tilgjengelige for kommunene slik at de kan planlegge bosettingen. Som beskrevet i delrapport 1 (Oslo Economics, 2022,

¹³ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/tildeling-av-bosettingskommune/>

s. 19) er bosettingssamtalen noe forenklet for ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse. For overføringsflyktninger blir bosettingssamtalen gjennomført av representanter fra IMDi i transitlandet før ankomst. I informasjonen rettet til flyktningene fra Ukraina kommer det tydelig fram at barn i familier skal få anledning til å bli hørt og orientert om forhold som angår dem, og barn over 12 år skal få tilbud om en egen samtale dersom de ønsker det.¹⁴ Vi er ikke kjent med hvilken informasjon som gis overføringsflyktninger. Vi vet dessuten lite om i hvor stor grad barn blir inkludert i slike samtaler også i Norge, på hvilken måte samtalen blir gjennomført, eller om det barn er opptatt av, anses som relevante opplysninger å registrere. Det er også uklart hvilken informasjon barna mottar om selve bosettingsprosessen, og om de blir forklart hva målet med bosettingssamtalen er. Det er nærliggende å anta at i en situasjon med stor ankomst av flyktninger som skal bosettes, og som skal gjennomføre bosettingssamtalen samtidig, så er tiden knapp, og det kan være liten tid til å tilrettelegge for barn. Slik det kommer fram i NOVAs rapport om treffsikker bosetting (Seeberg et al., 2020, s. 20–22), viste observasjoner av slike samtaler at det var behov for et tydeligere familiefokus, der alle familiemedlemmenes behov vektlegges i bosettingsmerknaden. Når hovedkriteriene er de voksnes muligheter for å få arbeid og deres eventuelle nære familie som alt er bosatt, er det sannsynlig at barns vennskap knyttet i asylmottak kommer langt ned på listen. Samtidig tyder forskning på at vennskap spiller en sentral rolle i flyktningbarns resiliens, som bidrar til tryggere og raskere tilpasning til tilværelsen i et nytt land (Jafari et al., 2022). Slik Yeva beskrev sitt vennskap med en annen ukrainsk jente hun hadde blitt kjent med, var ikke dette en midlertidig, overflatisk relasjon, selv om vennskapet hadde oppstått for relativt kort tid siden. For barn er oppholdstiden i mottak en betydelig større del av livet enn den er for voksne. Yeva og venninnen hadde felles erfaringer som flyktninger fra Ukraina, og de hadde i tillegg sammen gått gjennom flere oppbrudd under mottakstiden i Norge. Dette vennskapet var derfor et fast holdepunkt i en svært utrygg fase og en viktig del av Yevas liv i Norge. Det vil først og fremst være ønskelig at barnas sterke sosiale relasjoner blir vektlagt i bosettingsprosessen, men dersom det ikke er mulig, har barn likevel rett til informasjon om hva som skal skje under bosettingsprosessen, og hvilke kriterier som vurderes. De har også rett til å uttrykke sin mening om sin egen situasjon, og barnas meninger bør vurderes i det videre arbeidet.

I delrapport 1 kom det fram at informanter fra flyktningtjenesten i case-kommunene ofte opplevde informasjonen de mottar om familiene som skal bosettes, som mangelfull. De framhevet også at informasjonen i hovedsak omfatter informasjon om foreldrenes bakgrunn, og at det i svært liten grad gis informasjon om barna. Informasjon som etterspørres, er for eksempel eventuelle helseutfordringer barna har, eller andre forhold som kan gjøre at familien har spesielle behov. Mangelfull informasjon på disse områdene i forkant av bosetting kan gjøre det utfordrende å sikre boliger som ivaretar familienes og

14 <https://udi.no/globalassets/ukrainasituasjonen-inkl-russlandinfo/no---informasjon-i-forkant-av-bosettingssamtalen-.pdf>

barnas behov for boliger som er tilpasset eventuelle mobilitetsutfordringer. Manglende informasjon i forkant av bosettingen reduserer også kommunenes mulighet for å forberede ankomsten til familiene gjennom å engasjere ulike tjenesteområder som kan være relevante for oppfølgingen av familien og barna i den første tiden etter bosettingen. Barna etterlyser altså økt mulighet for medvirkning i beslutninger rundt hvor familien skal bosettes. Enkelte nevnte trangboddhet som en utfordring, men det var i hovedsak nærhet til venner og fritidsaktiviteter som ble trukket fram.

Barneperspektivet i kommunenes bosettingsarbeid

Det varierer mellom kommunene hvorvidt det er rettet spesiell oppmerksomhet mot barnas behov ved bosetting og kartlegging av flyktningfamiliene. Spørreundersøkelsen rettet mot flyktningtjenesten i kommunene som ble gjennomført som en del av delrapport 1, viser at de fleste kommunene gjennomfører systematisk kartlegging av barn med fluktbakgrunn ved bosetting, men at denne kartleggingen i hovedsak gjelder helse og foretas av personell ved helsestasjonen eller av en lege. Intervjuer med representanter fra flyktningtjenesten viser at kartleggingen som foretas av flyktningtjenesten, i stor grad er rettet mot foreldrene. Denne kartleggingen synes også å oppta mer praktiske forhold og være innrettet mot at foreldrene skal starte i introduksjonsprogrammet og etter hvert gå ut i arbeid eller videre utdanning. Den kartleggingen som gjøres, er i hovedsak uformell og basert på observasjoner og samtaler med familien. Funn fra delrapport 1 viser også at det til en viss grad er sammenheng mellom organisering av flyktningtjenesten i de ulike kommunene og i hvor stor grad barnas perspektiv blir tatt hensyn til. I kommuner hvor flyktningtjenesten er organisert under NAV, synes oppmerksomheten i størst grad å være rettet mot 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. I NIBRs (Hernes et al., 2024) undersøkelse av situasjonen for flyktninger fra Ukraina og kommunenes håndtering av de store ankomstallene finner de at samarbeidet mellom tjenestene ser ut til å fungere bedre i kommuner der flyktningtjenesten er en del av NAV-kontoret, men her er det altså lagt vekt på de voksnes behov. Helsetilsynet har tidligere gjennomført en risikovurdering av sosiale tjenester i NAV der det ble vurdert at det var høy risiko for svikt i kartleggingen av barns behov når foreldrene søker sosiale tjenester, noe som kan medføre at barn og unge ikke får et samordnet tjenestetilbud (Helsetilsynet, 2022). Det er altså grunn til å være oppmerksom på at en organisering av bosettingsarbeidet under NAV vil kunne svekke barneperspektivet. Lite oppmerksomhet rundt barns behov ved ankomst synes likevel å være en utfordring som i stor grad gjelder uansett form for organisering.

Det kan trolig være mange årsaker til at barns behov nedprioriteres, deriblant hvilket mandat flyktningtjenesten og NAV jobber etter, tidspres og høye ankomsttall. En annen årsak kan være manglende kompetanse om hvordan man snakker med barn om deres ulike behov på en måte som gjør at barna

forstår og vil fortelle. Barn med fluktbakgrunn som kommer fra konfliktområder, vil i mange tilfeller ikke være vant til eller vite at de har rett til å uttale seg i saker som angår dem. Det betyr at de som møter barna, må være oppmerksomme på dette, stille spørsmål og hjelpe dem i tale. Funn fra spørreundersøkelsen viste at om lag halvparten av de ansatte i flyktningtjenesten har barnefaglig kompetanse i form av enten lærerutdanning, barnevernspedagogikk, barnehagelærerutdanning, familiefaglig utdanning eller annen barnefaglig utdanning, noe som tilsier at kunnskapen er til stede. En mulig utfordring kan derimot være at de ansatte ikke har noe spesifikt verktøy som kan bidra til at barneperspektivet ivaretas i samtalene med familiene, og dermed sikrer at dette blir en systematisk del av bosettings- og kartleggingsarbeidet. Et slik verktøy vil kunne bidra til at den barnefaglige kompetansen som eksisterer i organisasjonen, tas i bruk på en mer effektiv måte og kan spres også til de som ikke har slik kompetanse. I kapittel 5 vil vi gå nærmere inn på hva et slik verktøy kan inneholde, og drøfte hvorvidt dette vil kunne sikre en systematisk involvering av barn, samtidig som at flyktningkoordinatorenes skjønnsmessige vurderinger og tilpasning til den enkelte familie ivaretas.

Foreldrestøtte, barneperspektivet og familien som helhet

Ansatte i kommuner som forteller at de ikke har en rutine for å følge opp barna i bosettings- og kartleggingsarbeidet, trekker fram at det er de ulike tjenestoområdene som har ansvar for barna, og at bosettingsteamets viktigste oppgave er å sette foreldrene i stand til å følge opp egne barn gjennom systemene som eksisterer. I disse kommunene ser man altså tiltak som støtter flyktninger med barn i deres foreldrerolle, som det viktigste verktøyet for å ivareta et barneperspektiv. Eksempler på slike tiltak som de intervjuede fra flyktningtjenesten forteller at de gjør, er å opplyse og veilede om hvilke aktiviteter barna kan delta på, og muligheter for økonomisk støtte til deltakelse på aktiviteter og å gi generell veiledning som gjør det lettere å navigere i tjenesteapparatet. Informantene fra kommunene forteller blant annet at de opplever at informasjon om barnehagetilbud og bistand til søknadsprosessen er avgjørende for barnehagedeltakelse. De ser også at foreldre har behov for informasjon om hvordan det norske utdanningssystemet er utformet og fungerer. Informasjon om barnehage og utdanningssystem er en del av foreldrenes introduksjonsprogram, men ettersom dette ikke er obligatorisk for flyktninger fra Ukraina, slik vi skrev om i kapittel 2, kan de gå glipp av denne informasjonen, og det vil kunne avhenge av om den de møter i flyktningtjenesten, vil vektlegge dette.

Representantene fra kommunene har selvsagt helt rett i at foreldre som er flyktninger, skal behandles som kompetente voksne som er i stand til å orientere seg om sin egen situasjon og ta vare på egne barn. Som beskrevet i delrapport 2 er det gjerne foreldrene som har mulighet til å se hele barnet og hvilke utfordringer de opplever i hverdagen. Samhandlingen mellom foreldre, skole, helsetjenesten og andre offentlige tjenester er derfor sentral for at barna skal oppleve trygghet og tilhørighet i det nye lokalsamfunnet. Vi forstår derfor

logikken bak det informantene fra disse kommunene forteller. Men det er likevel viktig å understreke, som også kommer fram i intervjuene med kommunene, at flyktninger er en svært heterogen og sammensatt gruppe med svært forskjellige behov. For noen er det å få informasjon fra en flyktningkoordinator nok til at de selv kan orientere seg i tjenestetilbudet, mens det for andre vil være et stort behov for støtte, som kan omfatte hele familien.

Et tiltak som har til hensikt å støtte foreldrene i deres rolle og dermed bidra til at barn får en god oppvekst, er kurs i foreldreveiledning.¹⁵ Foreldreveiledningskurs 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. Som følge av den høye ankomsten av flyktninger fra Ukraina har myndighetene imidlertid iverksatt en rekke midlertidige lovendringer, hvor det blant annet åpnes opp for at kommunene kan redusere omfanget av foreldreveiledningskurset. Proba viser i sin første rapport i en følgeevaluering av de midlertidige lovendringene at blant annet Barneombudet og Norsk Folkehjelp uttrykte sin skepsis til dette i høringsuttalelsene, og Norsk Folkehjelp bemerket at «trygge foreldre er av stor betydning for at både foreldre og barn med fluktbakgrunn finner seg til rette i det norske samfunnet og sine lokalmiljø» (Proba, 2023, s. 32).

Flere barn forteller i intervju at de er avhengige av å få informasjon gjennom foreldrene, og at de ikke vet hvem de skal ta kontakt med dersom foreldrene ikke vet hvordan de kan få informasjon. Barna forteller at foreldrene er viktige støttespillere for dem når det gjelder psykisk helse. De forteller også at de hjelper foreldrene sine med dagligdagse gjøremål og med språk og oversetting.

Selv om det finnes utarbeidede tiltak for å støtte flyktninger i foreldrerollen, eksisterer det usikkerhet blant informantene om i hvilken grad tiltakene er tilstrekkelige for å ivareta barna i bosettings- og oppfølgingsarbeidet. Informanter fra flyktningtjenesten forteller blant annet at de opplever at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å avdekke og følge opp mulige psykiske helseplager ved ankomst. Kunnskap om å kjenne igjen og følge opp psykiske utfordringer hos barna inngår heller ikke i den veiledningen flyktninger får gjennom foreldreveiledningskurs. At foreldrene har denne kunnskapen, kan imidlertid være avgjørende for at barna skal få nødvendig oppfølging, ettersom kommunene i større grad enn tidligere er avhengige av at foreldrene selv tar kontakt med tjenestetilbudet.

En utfordring som har krystallisert seg under arbeidet med dette prosjektet, er hvordan tjenestene ofte er rettet mot barn og voksne hver for seg, typisk ved at barnas behov skal tas opp på skolen og de voksnes via flyktningtjenesten og introduksjonsprogrammet. Dette har blitt trukket fram også i tidligere forskning,

15 Se IMDis nettsider for ytterligere informasjon: <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/foreldreveiledning/#formal->

særlig når det gjelder flyktningers psykiske helse og hvordan barn opplever å leve sammen med foreldre som har store psykiske belastninger som følge av krig og oppbrudd (Johansen et al., 2021). Johansen peker her på at det er lite samarbeid på tvers av tjenester rettet mot voksne og barn, og at barna gjerne blir glemt når foreldrene får behandling. Dette er til tross for at en systematisk gjennomgang av forskning har avdekket en klar sammenheng mellom foreldres trauma og barns utsatthet for vold eller omsorgssvikt (Montgomery et al., 2019).

Det finnes noen unntak fra dette. For eksempel har enkelte kommuner 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. Til tross for at slike unntak eksisterer, vurderer vi at det samlet sett er en utfordring knyttet til behov for styrket barneperspektiv og en helhetlig oppfølging av barna både som egne individer og som del av en familie i bosettings- og oppfølgingsarbeidet som foretas av flyktningtjenesten i kommunene.

Familiegjenforente

UDI har ikke hjemmel til å melde fra til kommunen om søknader og tillatelser til familieinnvandring. Kommunene får derfor ikke informasjon om innvilgelse av familieinnvandring og ankomst til familiegjenforente fra UDI. IMDi anbefaler derfor at kommunene tar kontakt med bosatte flyktninger for å undersøke om disse har søkt om eller fått innvilget familieinnvandring (Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten, 2021, s. 15). Informantene fra flyktningtjenestene opplyser at familier som kommer gjennom familiegjenforening, i stor grad følges opp på lik linje med familier som bosettes fra mottak, eller som er overføringsflyktninger, i de tilfellene hvor foreldrene har rett og plikt til å starte på introduksjonsprogrammet. I slike tilfeller har flyktningtjenesten kontakt med foreldrene gjennom programmet og kan dermed lettere fange opp at familiegjenforeningen finner sted.

Enkelte informanter fra flyktningtjenesten trekker fram at det kan være utfordrende for kommunene å fange opp familiemedlemmer som ankommer gjennom familiegjenforening, dersom foreldrene ikke deltar i introduksjonsprogrammet. Dette vil være tilfellet dersom den herboende har vært bosatt i kommunen lenger enn 5 år før søknad om familiegjenforening, og hvor forelderens som ankommer gjennom familiegjenforeningen, ellers faller utenfor retten og plikten til deltakelse i programmet (for eksempel gjennom å være yngre enn 18 eller eldre enn 55 år).¹⁶ Dersom kommunen ikke har informasjon om familiegjenforeningen, kan dette føre til at denne gruppen i mindre grad får tilgang til nødvendig informasjon og oppfølging. Familiemedlemmer med fluktbakgrunn som ankommer gjennom familiegjenforening, kan ha lignende utfordringer og behov som familier med fluktbakgrunn som ankommer samlet,

¹⁶ <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/introduksjonsprogrammet/malgruppe-for-introduksjonsprogram-etter-integreringsloven/>

og det kan derfor ha negative konsekvenser dersom slike behov og utfordringer ikke oppdages og følges opp av kommunen. En informant opplyser for eksempel om at manglende informasjon om ankomst av familiegjenforente barn ved ett tilfelle førte til sen oppstart på skolen for barna. På den annen side påpeker også enkelte informanter at den herboende kan være godt integrert når familiegjenforeningen skjer, slik at behovet for oppfølging er mindre.

Flere informanter fra flyktningtjenesten trekker fram at en vesentlig utfordring for kommunens oppfølging av familiegjenforente er at retten til tilskudd for bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne eller adferdsvansker er avgrenset for familiegjenforente, med mindre de er bosatt etter særskilt avtale mellom stat (IMDi) og kommune.¹⁷ Informanter fra flyktningtjenesten i kommunene peker på at dette kan bidra til forskjellbehandling mellom familiegjenforente og øvrige flyktninger med samme behov for tilrettelegging og oppfølging. Når det gjelder de barna vi har snakket med som kom via familiegjenforening, ser det likevel ikke ut til at de har blitt fulgt opp i mindre grad enn andre.

Fritidsaktiviteter

I delrapport 2 viste vi at det var store variasjoner i hvordan barna opplevde møtet med flyktningtjenesten. Noen beskrev hvordan de hadde blitt møtt av flyktningtjenesten den dagen de kom, og at de hadde hatt jevnlig kontakt med dem over lengre tid, mens andre savnet støtte til å orientere seg i nærmiljøet. Vi spurte også barna om hva de ville si til voksne som bestemmer, og hvilke råd de ville gitt til kommunen. Når det gjelder den første tiden etter bosetting, var det særlig det å orientere seg i nærmiljøet, å få venner og å få hjelp til å finne fram til fritidsaktiviteter som ble trukket fram. Om lag halvparten av barna vi intervjuet, sa at de var med i eller hadde vært med i ulike organiserte fritidsaktiviteter. En del barn etterspurte mer støtte til å finne fram til fritidsaktiviteter som passet for dem. Samtidig fortalte informantene fra kommunene at de har liten tid til å kartlegge og følge opp barnas fritidsinteresser, og at dette nedprioriteres ved høye ankomsttall. De barna som deltok i organiserte fritidsaktiviteter, fortalte at de hadde fått kjennskap til aktivitetene gjennom ulike kanaler som venner og lærere på skolen, og at foreldrene hadde vært aktive i å finne fram til de aktivitetene barna hadde holdt på med i hjemlandet før flukten. Vi skal ikke se bort ifra at også flyktningskoordinatorer kan ha vært involvert i dette, men det var ikke noe som ble eksplisitt nevnt av barna selv. Barna var aktive i idretter som fotball, boksing, håndball og kampsport. Noen fortalte også om at de holdt på med dans, tegning og maling, og at de spilte dataspill sammen med andre på nett. Dette var mer uorganiserte aktiviteter, men det forteller likevel noe om barnas interesser og hvordan de er sammen med andre barn på fritiden.

¹⁷ <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-for-bosetting-av-personer-med-nedsatt-funksjonsevne-eller-atferdsvansker/>

I tillegg til barrierer som handler om å få kjennskap til fritidsaktiviteter som finnes i kommunen, samt hjelp og støtte til påmelding til aktiviteter, finnes det også andre utfordringer, som økonomi og kulturforskjeller, inkludert språk. I delrapport 2 viste vi eksempler på barn som har sluttet med aktiviteter på grunn av språkbarrierer, mens andre barn ikke har vært vant til å være med i organiserte aktiviteter, for eksempel fordi de tidligere har bodd i en flyktningleir. Det betyr at det er et stort spenn i hva slags tilrettelegging som skal til for ulike barn når det gjelder å få kjennskap til og bli værende i ulike aktiviteter, dersom de selv ønsker støtte til det. Når det gjelder økonomi, var ikke dette noe barna selv snakket om som et hinder. Dette kan ha vært fordi vi ikke spurte direkte om hvordan familiens økonomiske situasjon påvirket dem, eller fordi dette kan være et vanskelig tema å snakke om. Samtidig vet vi fra tidligere forskning at barn i familier med innvandrerbakgrunn, herunder fluktbakgrunn, er overrepresentert i statistikken over barn som vokser opp i lavinntektsfamilier (Hyggen et al., 2018). Vi vet også at det finnes mange gode initiativ og tiltak rundt om i kommunene når det gjelder arbeid for inkludering i fritidsaktiviteter, og fritidsaktiviteter i regi av frivillige organisasjoner blir i forskning trukket fram som en helt sentral integrasjonsarena (Lidén, 2016; Strandbu & Bakken, 2007; Ødegård et al., 2014).

Vi ser et tydelig samsvar mellom det barna forteller i delrapport 2, og det de intervjuede fra kommunene forteller om oppfølging av fritidsaktiviteter i delrapport 1. Slik som vi ser i sitatet under, er de fleste barna takknemlige for den støtten familien deres har fått, men de forteller også om savn av støtte til fritidsaktiviteter.

Intervjuer: Hva ville du sagt til de voksne som bestemmer?

Zia: Takk! Fordi de er gode mennesker, selv om de ikke hjelper oss mye.

Intervjuer: Hva kan de hjelpe ungdom med, bare generelt hjelpe dem?

Zia: Ja! [...] Ikke meg, men de som er nye. Jeg går på skole, og jeg vil bare fokusere på det. Men mine søsken, de trenger ... de trenger å gå ut til aktiviteter.

Det er varierende mellom casekommunene hvorvidt barnas interesser og ønsker om fritidsaktiviteter kartlegges som en del av bosettingsarbeidet eller i den første perioden etter bosettingen. Det varierer også hvorvidt kommunene følger opp fritidsaktiviteter gjennom for eksempel hjelp til påmelding, innkjøp av nødvendig utstyr og kjøring og henting på trening/øvelser. Enkelte kommuner har rutiner for dette, men flere kommuner har ikke slike rutiner eller avventer oppfølging av fritidsaktiviteter til barna selv viser interesse for en aktivitet. Deltakelse på fritidsaktiviteter trekkes fram av et bredt utvalg informanter som svært sentralt for rask språklæring, for mulighet til å omgås barn med ulike bakgrunner og for følelse av mestring og tilhørighet. Fritidsaktiviteter er også viktig for inkludering, fordi det kan gi en følelse av selvtillit som barna ikke

nødvendigvis får på skolen eller i barnehagen hvor språket i større grad kan utgjøre en barriere. Felles interesser er også bidragsytende til å skape nye sosiale relasjoner og motivere til språklæring. Det vil variere hvor mye støtte familiene trenger for å komme ut i fritidsaktiviteter. Noen barn har aldri tidligere deltatt i organiserte fritidsaktiviteter, og foreldrene er ikke kjent med hvordan dette foregår, eller hvilken betydning deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter har i det norske samfunnet. Andre, slik som en del av de ukrainske barna vi intervjuet, har erfaring med en eller flere fritidsaktiviteter fra hjemlandet og ønsker å fortsette med de samme aktivitetene i Norge. Mulighet til å fortsette med den samme aktiviteten kan bidra til trygghet og en følelse av kontinuitet i livet selv under vanskelige omstendigheter. Det framstår derfor som særlig viktig at barn og unge får oppfølging på dette området, særlig for de som ikke har foreldre som selv har kapasitet til å finne fram til riktige aktiviteter for barna. Bosetting av et høyt antall flyktninger i 2022 og 2023 har imidlertid gjort at flere kommuner nedprioriterer oppfølging av fritidsaktiviteter, da de ansatte i flyktningtjenesten beskriver dette som en svært ressurskrevende oppgave.

Kostnadene til deltakelse, herunder kontingenter, reiser og utstyr, kan også utgjøre en barriere for deltakelse. Som beskrevet i neste kapittel har flere kommuner ulike ordninger for å avhjelpe slike barrierer, og både kommuner og frivillig sektor kan søke statlig tilskudd til ordninger som kan gi flere barn og unge tilgang til deltakelse.¹⁸ Vi kjenner ikke til om noen kommuner har søkt slike midler spesifikt rettet mot barn og unge i familier med fluktbakgrunn, eller i hvilken grad midlene kommer denne gruppen til gode.

Utfordringer relatert til deltakelse på fritidsaktiviteter kan også knyttes til hvor familien bosettes. Flere barn forteller i intervjuer at de opplever utfordringer med å bo spredtbygd, da dette gjør deltakelse på fritidsaktiviteter og kontakt med venner mindre tilgjengelig. Dette henger sammen med både at kollektivtransporten kan være dårlig utbygd med få avgangstider i de spredtbygde områdene, og at barna blir plassert på sentraliserte mottaksskoler, slik at de ikke blir kjent med barn der de bor. Det kan være en utfordring at slike forhold ikke i tilstrekkelig grad tas hensyn til ved valg av bosted for flyktningfamilier med barn. Også i NIBRs studie kom det fram at ukrainske foreldre opplevde knapp tilgang til offentlig transport og vanskeligheter med lange avstander til handlemuligheter og til barnas skole. Særlig gjaldt dette for enkelte som hadde barn med nedsatt funksjonsevne (Hernes et al., 2024, s. 81). Dette må imidlertid ses i relasjon til tilgangen til boliger tilpasset familiebehov. Flere kommuner i vår studie opplever utfordringer med tilgang på slike boliger i forbindelse med de høye ankomsttallene. Tilgjengelighet til boliger som både er størrelsesmessig tilpasset familier og lokalisert nært skole og fritidsaktiviteter, kan være begrenset. Samtidig vet vi fra tidligere forskning at barn i familier med kort botid løper større risiko for å oppleve trangboddhet og problemer med boligen dersom de bor i kommunale boliger eller leieboliger i større byer (Grødem, 2011).

18 <https://www.bufdir.no/tilskudd/inkludering-av-barn-og-unge/>

Skole

Organiseringen av innføringsstilbud til nyankomne elever

Det varierer på tvers av casekommunene om barna starter direkte i ordinær klasse eller i en egen innføringsklasse. Tall fra spørreundersøkelsen, gjennomført som en del av arbeidet med delrapport 1, viser at førstnevnte er vanligst. Blant barna som deltok i studien, gikk de aller fleste elevene i grunnskolen i innføringsklasser. Noen gikk i ordinære klasser, og noen gikk på egne mottaksskoler. Elevene som gikk på videregående, gikk i innføringsklasser og i kombinasjonsklasser. På landsbasis er det likevel vanligst at elever blir plassert rett i ordinær klasse (Lødding et al., 2022, s. 10).

Blant de kommuneansatte vi har snakket med, synes det også å være delte meninger om hvilken organisering som er mest hensiktsmessig. Enkelte argumenterer for at egne mottaksskoler og innføringsklasser kan bidra til å sikre at barnas første møte med skolen skjer i et trygt miljø, der klassene er relativt små, og der de møter barn med lignende erfaringer som dem selv, og lærere som har erfaring med å undervise nyankomne minoritetsspråklige elever. Dette er noe også elever og lærere løfter fram som positivt. En utfordring med denne typen organisering er at erfaringer med faglig tilrettelegging for minoritetsspråklige barn, samt kunnskap om migrasjon og flukt, kan komme til å innkapsles i disse klassene i stedet for å bli en naturlig del av hele skolens arbeid.

I tillegg peker både elever og lærere på at det er problemer forbundet med å skille ut en gruppe elever over en relativt lang tidsperiode, og at det kan føre til ekskludering. Elever vi har snakket med som går i innføringsklasser og kombinasjonsklasser, forteller at de har få naturlige møteplasser der de kan omgås andre elever på skolen, og i samtaler med flere lærere blir innføringsklassen beskrevet som en egen «skole i skolen». Noen elever forteller om prosjekter som er på gang for å skape slike møteplasser på skolen, men disse ideene og prosjektene er gjerne knyttet til enkeltlærere eller det vi kan kalle ildsjeler på skolen. Dersom disse av ulike grunner er borte fra skolen, blir ikke de felles aktivitetene noe av.

Videre viste vi i delrapport 2 at overgangen fra mottaksskole til nærskole, så vel som fra innføringsklasse til ordinær klasse, ble beskrevet som svært krevende for elevene. For de som hadde gått på en sentralisert mottaksskole og skulle flytte til nærskolen sin, betydde det at hele skolemiljøet var nytt, og flere opplevde at de måtte starte på nytt sosialt sett, og de var lei seg for at de måtte forlate de vennene de hadde blitt kjent med på mottaksskolen. Når det gjelder overgangen mellom innføringsklasse og ordinær klasse, beskriver deltakere det som tøft å henge med både på det faglige nivået og på tempoet i samtaler i klassen. Deres beskrivelser tyder på at de får relativt liten oppfølging og tilpasning i de ordinære klassene. Samtidig peker en del på at det faglige nivået i innføringsklassene er relativt lavt, noe som kan skape uro for å bli hengende

etter faglig sett. Også tidligere forskning har pekt på at skolene ofte ikke har etablert gode nok rutiner og rammeverk for hvordan denne overgangen skal foregå, på en måte som følger opp både elevenes sosiale og faglige behov (Mathisen, 2020b; Nilsson & Axelsson, 2013; Aarsæther, 2021).

Dette er dilemmaer som har vært drøftet mange ganger i tidligere forskning. Plassering direkte i ordinære klasser uten tilrettelegging vil ikke nødvendigvis føre til integrering, fordi nyankomne elever har stort behov for tilpasset opplæring både når det gjelder språk og fagkunnskaper (Bunar, 2021; Bunar & Juvonen, 2022). Samtidig er det en utfordring at innføringstilbudene i for stor grad er sentrert rundt elevenes mangler og overser den kunnskapen elevene har med seg og kan bygge videre på, både når det gjelder faglige ferdigheter og flerspråklighet (Bunar & Juvonen, 2022; Lødding et al., 2022; Mathisen, 2020b).

Undervisning i førstespråk og tospråklig fagopplæring

I tillegg til særskilt språkopplæring i norsk kan elever som har et annet førstespråk enn norsk, få tilbud om tospråklig fagopplæring og førstespråksopplæring dersom de har vedtak om dette (Opplæringslova, 2023, § 3-12). Den tospråklige fagopplæringen skal innebære at elever får opplæring i fag både på sitt førstespråk og på norsk, og er til for å sikre elevenes faglige progresjon samtidig som de lærer seg det norske språket. Dersom kommunene ikke kan skaffe lærere til tospråklig fagopplæring eller førstespråksopplæring, heter det at «eleven skal få undervisning tilpasset sine forutsetninger».

Svært få av barna vi intervjuet, fikk eller hadde fått førstespråksundervisning, og blant de som fikk tospråklig undervisning, var det en del som fikk det av lærere som hadde kunnskap i andre språk enn det som var disse elevenes førstespråk. En årsak til dette kan være at det ofte er mange elever med ulike førstespråk og med ulike læringsbehov i en klasse, og det er en utfordring for skolene å rekruttere lærere med kompetanse i de ulike språkene. Selv om representanter fra kommunene som vi intervjuet, fortalte at de har fått større utfordringer med å rekruttere flerspråklige lærere med den økte ankomsten av flyktninger fra Ukraina, er dette ikke noe nytt, men noe som til dels alltid har vært en utfordring i små kommuner. Selv om hensikten med tospråklig undervisning er å få undervisning på norsk med støtte i eget førstespråk, har vi inntrykk av at tospråklig undervisning har vært tolket og praktisert på ulike måter ved ulike skoler vi har besøkt, og av lærere vi har snakket med. Flere, både lærere og elever, snakket om flerspråklige lærere som viktige ressurser i skolen, fordi de hadde forståelse for hvordan det er å lære et nytt språk, og fordi de hadde det de omtalte som mangfoldskompetanse. Deres oppdrag syntes derfor å handle om å undervise barn med mange ulike språk i grunnleggende norsk med de virkemidlene de hadde til rådighet, og utover den egne andrespråkskompetansen. De ble også beskrevet som viktige «kulturelle brobyggere» mellom innføringsklassen og den øvrige skolen, samt mellom barnas foreldre og skolen. Tidligere forskning har vist at flerspråklige lærere spiller en viktig rolle for minoritetsspråklige elever og deres foresatte, men at de sjelden blir inkludert i skolens kollegium og

samarbeidet med faglærerne (Spernes & Fjeld, 2021). I tillegg har forskning (Lødding et al., 2022; Rambøll, 2016) vist at det eksisterer usikkerhet blant lærere om hva skolenes ulike tilbud dekker med hensyn til lovverket, og hvem som har rett til å motta de ulike tilbudene. Vi ser det også som sannsynlig at flere av barna vi intervjuet, kan ha hatt rett til mer tilrettelegging når det gjelder både førstespråksundervisning og tospråklig undervisning, men at de og foreldrene deres ikke har vært klar over dette.

I en oversikt over fordelingen av timene til elever med vedtak om særskilt språkopplæring i grunnskolen, fant NIFU (Lødding et al., 2022, s. 148) at alle skolene ga tilbud om særskilt norskopplæring, mens 25 prosent tilbød tospråklig fagopplæring og kun 7 prosent tilbød førstespråksopplæring. I tillegg var det 7 prosent som tilbød annen tilrettelagt opplæring uten bruk av flerspråklige lærere. Dette betyr at det kan være stor variasjon i hvilket opplæringstilbud elevene får, ut fra hvor de bor, og hvilken skole de går på. Generelt sett viser oversikten at førstespråksundervisning og tospråklig fagopplæring ikke benyttes i særlig stor grad i skolen i dag, noe som antyder at nyankomne elever får liten støtte til å lære både et nytt språk og det faglige innholdet i skolen. Dette indikerte også våre intervjuer med barna.

Elevenes opplevelse av å ikke bli hørt

Et av de viktigste funnene fra delrapport 2 var at barna opplevde at de ikke fikk mulighet til å medvirke i viktige beslutninger som ble tatt om dem selv. Mange av eksemplene vi fikk høre om i den forbindelse, gjaldt deltakernes erfaringer fra skole og utdanning. For barn som gikk i grunnskolen, handlet dette om manglende forståelse for hvorfor de måtte tas ut av klassen for å få tospråklig undervisning. Flere opplevde at de gikk glipp av andre fag som de gjerne skulle hatt, på grunn av dette. Vi fant også eksempler på mangelfull kartlegging som blant annet hadde ført til at et av barna vi intervjuet, hadde fått tilrettelegging på et språk hun selv ikke behersket. Vi fanget også opp en del usikkerhet blant barna når det gjaldt overgangen fra innføringsklasser til ordinære klasser. Noen uttrykte at de opplevde å bli holdt tilbake i innføringsklasser, mens andre uttrykte at de visste at de måtte gå i innføringsklasser for å lære språket, men det virket uklart for dem hva som skulle til for å komme videre. Tidligere forskning har vist at underveisvurderinger som gjøres for å vurdere om eleven kan tilstrekkelig norsk til å gå over til ordinær klasse, ofte er basert på lærernes skjønn heller enn utarbeidede kartleggingsverktøy (Lødding et al., 2022, s. 175). Spørsmålet er om dette kan være en faktor som bidrar til usikkerheten hos barna. Dette har ikke vi hatt mulighet til å undersøke, men hvordan kartleggingen fungerer, vil være en del av undersøkelsen i NIFU sitt videre arbeid i et forskningsprosjekt på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet som belyser opplæringstilbudet til nyankomne elever (Lødding et al., 2022).

Flere av ungdommene vi intervjuet, beskrev også et opplevd misforhold mellom deres egne tanker og ønsker for videre utdanning og den veiledningen eller mangel på veiledning de hadde fått fra rådgivere på videregående skole. En

ungdom beskrev for eksempel hvordan hun opplevde at alle nyankomne elever ble sett på som én gruppe og derfor ble veiledet inn i et på forhånd gitt spor, heller enn som individer med ulike forutsetninger og ønsker for utdanningen.

I den nye opplæringsloven som skal tre i kraft høsten 2024, vil elevenes rett til medvirkning bli iverksatt som en del av lovverket, for å sikre at barn og unge føler seg delaktige i beslutninger som tas rundt deres læring. Som vi skrev i delrapport 2, kan det være utfordrende for barn som har foreldre som kan være ukjent med hvordan den norske skolen fungerer, og hvilke rettigheter barna har, å orientere seg om sine muligheter. Her ser vi også den midlertidige lovendringen angående muligheten til å unnlate å innhente samtykke fra foreldre om særskilt språkopplæring i egne klasser som en mulig utfordring. Probas (2023, s. 113) undersøkelse viser at mange skoler benytter seg av denne muligheten. Slik vi ser det, kan dette bidra til å svekke både foreldres og barns innsyn og mulighet til å få informasjon om barnas rettigheter til tilrettelagt undervisning, enten i egne klasser eller innlemmet i et ordinært skoletilbud. I rapporten skriver Proba (2023, s. 113) at det er usikkert hvilke konsekvenser denne midlertidige regelendringen vil ha for barna det gjelder. De stiller også spørsmål om kommunene hadde hatt mulighet til å tilby andre alternativer dersom foreldrene ikke hadde samtykket til tilrettelagt undervisning i egne klasser.

Elever i videregåendealder uten grunnskolepapirer

Ungdom som er over grunnskolepliktig alder, men som mangler fullført grunnskole eller tilsvarende, har ikke rett til videregående opplæring og må fullføre grunnskolen før de kan komme videre i sitt skoleløp. Ungdom og voksne over 16 år som ikke har rett til videregående opplæring, kan ha rett til grunnskoleopplæring som er særskilt tilrettelagt for voksne (Opplæringslova, 1999, § 4 A-1)¹⁹. Dette har tidligere ført til at mange unge med fluktbakgrunn har fått et opplæringstilbud gjennom voksenopplæringen sammen med voksne. Dette kan imidlertid ha noen uheldige konsekvenser, særlig fordi disse elevene ikke kommer i kontakt med andre ungdommer på sin egen alder, men lærere vi har snakket med, har også beskrevet hvordan ungdommene gjerne må tilpasse seg de voksne og kanskje ikke tør å ta ordet like mye i undervisningen på voksenopplæringen. I senere år har praksis i økende grad vært at unge mellom 16 og 17 år får tilbud om å gå i kombinasjonsklasser på videregående skole, der de får undervisning i grunnskolepensum og språkopplæring, men i samme lokaler som andre ungdommer på deres egen alder (Rambøll, 2018b, s. 18).

Funn fra delrapport 2 indikerer varierende praksis når det gjelder hvor i opplæringen ungdommer i 16- og 17-årsalderen uten grunnskolepapirer blir plassert. Noen av de vi har intervjuet, har vært plassert på voksenopplæringen før de har fått hjelp til å bytte til kombinasjonsklasse. Disse informantene

¹⁹ Se delrapport 2 (Mathisen et al., 2023), s. 27–28) for en mer utførlig beskrivelse av regelverk og praksis.

beskriver at det er bedre for dem å gå på skole sammen med jevnaldrende ungdommer.

Intervjuer og samtaler med undervisningsledere tyder også på at det fortsatt er en uklar ansvarsfordeling mellom kommunen og fylkeskommunene når det gjelder opplæringstilbudet til disse elevene, og tydeliggjøring av regelverket etterspørres. En av disse informantene sier:

16–17-åringer som ikke kan «vokse seg inn i» introduksjonsprogrammet lenger, får vi heller ikke noen midler for lenger. Det har gjort at kombinasjonsklassen har tatt ett skritt tilbake, fordi, hvordan skal vi finansiere dem? Det har vi spurt IMDi om, fordi man får norsktilskudd for de som er 18, men ingen, verken fylkeskommunen eller kommunen, får penger for 16–17-åringene. Og da sier de at, nei, men de skal bare følge et ordinært ... de skal gå etter opplæringsloven. Ja, det er fint, men hvem har ansvaret for dem? Mange gir opp ungdomstilbudene fordi det blir for komplisert når ikke økonomien, lovverket og læreplanen henger sammen. (Intervju, august 2023)

Undervisningsledere har fortalt i intervjuer med oss at de opplever at det ikke egentlig er utarbeidet nasjonale føringer for disse elevene, men at praksisen blir til på det lokale plan. Her ser vi at det er en risiko for at disse elevene ikke får undervisning som er tilpasset dem, på grunn av uklarheter rundt både ansvarsfordeling, økonomi og læreplan når elevene skal følge grunnskolens pensum og regelverk, men på videregående skole.

Elever i videregåendealder med grunnskolepapirer

Alle ungdommer i alderen 16–24 år som har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende, har i henhold til opplæringsloven § 3-1 rett til videregående opplæring etter søknad.

I en kartlegging av det videregående skoletilbudet for elever fra Ukraina, gjennomført av Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2023), oppgir flere fylkeskommuner at de mangler et godt system for å registrere ungdommer som er i målgruppen for inntak til videregående opplæring. Ni av elleve fylkeskommuner oppgir at de først får en oversikt over ukrainsk ungdom mellom 16 og 19 år etter at de har mottatt og behandlet søknadene om inntak til videregående opplæring. Dette medfører at fylkeskommunene ikke har en oversikt over samtlige ungdommer som har rett til et tilbud i regi av fylkeskommunen, og det synes følgelig å være en risiko for at enkelte ungdommer blir stående uten skoletilbud over lengre tid, og dermed ikke får sine rettigheter oppfylt. Siden tilbudet som gis til ukrainske ungdommer, ikke er spesielt, kan det antas at dette også gjelder for andre ungdommer med fluktbakgrunn, selv om dette ikke har blitt kartlagt tidligere med andre flyktningsgrupper.

Opplevelser av ekskludering og rasisme

Mange av barna vi har snakket med, forteller at de har opplevd ekskludering og rasisme som har preget deres hverdag både på og utenfor skolen i den grad at det har påvirket den psykiske helsen. Ett av de mest graverende eksemplene handlet om en elev som opplevde at hun ikke fikk den undervisningen hun hadde trengt og hadde rett til, fordi løsningen på ekskluderingen hun opplevde i den ordinære klassen, førte til at hun fortsatte å gå i innføringsklassen lenger enn nødvendig. Andre har beskrevet hvordan de stadig møter rasisme på og utenfor skolen, men at de ikke opplever at dette blir tatt tak i på et overordnet nivå, og de føler at de blir overlatt til seg selv med problemene. Mange av eksemplene var knyttet til skolehverdagen, men flere beskrev også erfaringer med ekskludering i det lokale minoritetsmiljøet.

Dette anser vi som et svært alvorlig problem ettersom vi vet at rasisme kan ha svært negative konsekvenser for de som blir utsatt for det, særlig relatert til psykisk helse og plager som depresjon og lav selvtillit (Straiton et al., 2019).

Barnehage

Informasjon om tilbud og søknadsprosess

Barnehagen er for mange barn det første møtet med en ny kultur og et nytt språk og legger på denne måten grunnlaget for barnets videre utvikling og inkludering (Kalkman & Kibsgaard, 2019). Barnehageplass kan også være en viktig forutsetning for at foreldrene skal kunne delta på introduksjonsprogrammet.

Resultatene fra denne studien tilsier at mange kommuner har etablert rutiner for å sikre at foreldre får hjelp til å sende barna i barnehage. Rett over 90 prosent av respondentene som besvarte spørreundersøkelsen, oppga at flyktning-tjenesten aktivt bistår foreldre med å søke barnehageplass før/ved bosetting, mens nærmere halvparten oppga at de aktivt oppsøker flyktningfamilier for å informere om barnehagetilbudet. Resultatene tilsier imidlertid også at slike rutiner ikke er på plass i et antall norske kommuner, og det framstår derfor som viktig at alle kommuner etablerer rutiner som sikrer at foreldrene får informasjon om, og ved behov også hjelp til, prosessen med å søke barnehageplass.

Flere kommuneansatte oppgir også i intervjuer at de jobber aktivt med å sikre at barn i barnehagealder får plass i barnehage så fort som mulig etter ankomst. Informantene erfarer at årsaken til at foreldre ikke søker barnehageplass, som regel handler om mangel på praktisk informasjon, for eksempel om hvordan man går fram for å søke, og hva en barnehageplass vil koste, heller enn skepsis til å sende barna i barnehage. Det framstår derfor som viktig at alle kommuner etablerer rutiner som sikrer at foreldrene får informasjon om, og ved behov også hjelp til, prosessen med å søke barnehageplass.

Ulike organiseringshensyn

Som for skoler velger kommuner ulike måter å organisere barnehagetilbudet på i den første perioden etter bosetting. Flertallet av kommuner som besvarte spørreundersøkelsen, oppga at barna begynner rett i ordinær barnehage. Det var imidlertid også en liten andel som oppga at kommunen har etablert en egen mottaksbarnehage eller -avdeling.

Det kan være enkelte fordeler ved at barn med fluktbakgrunn samles ved et utvalg barnehager, blant annet fordi dette kan muliggjøre effektiv og målrettet ressursinnsats mot barna i disse barnehagene. En av casekommunene i prosjektet har valgt en organisering der barn som innvandrer til Norge, fordeles på to dedikerte barnehager. Disse barnehagene blir tildelt ekstra midler til å ansette en ekstra ressurs utover grunnbemanningen. På denne måten sikres det at barnehagene har tilstrekkelige ressurser til å følge opp administrative oppgaver knyttet til disse barna, i tillegg til at barnehagene kan forsterke bemanningen ute på avdelingene.

Selv om det kan være hensiktsmessig å dedikere enkelte barnehager til å ta imot barn med fluktbakgrunn, reiser denne typen organisering også mange av de samme dilemmaene som mottaksskoler og innføringsklasser – tilbudene kan være hemmende for inkluderingen og oppleves som ekskluderende.

Oppfølging av helse og psykososiale forhold

Informasjon fra IMDi om familienes helsebehov

Før bosetting blir familienes eventuelle tilretteleggingsbehov registrert, særlig med tanke på tilrettelegging av bolig (Seeberg et al., 2020, s. 21). Personer som bor privat og ikke på mottak, må selv registrere informasjon som kan være relevant for kommunen, dersom de søker IMDi om offentlig hjelp til bosetting. Hverken asylmottakene eller IMDi kartlegger flyktingenes eventuelle fysiske eller psykiske helsebehov (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2024, s. 72). Personvernregelverket begrenser hva slags helseopplysninger som kan innhentes og deles mellom de ulike offentlige instansene. Mangel på denne typen informasjon om flyktingene i forkant av bosetting er en utfordring som flere kommuner har pekt på (se også Seeberg et al., 2020).

Informasjon om hvorvidt barna har store og/eller tjenesteovergrepene behov, kan gjøre flykningtjenesten i stand til å igangsette nødvendige tiltak i kommunen før familiens ankomst. Det er derfor viktig at kommunene mottar denne informasjonen så raskt som mulig. Intervjuer med representanter fra flykningtjenesten indikerer imidlertid at informasjon om barnas helsebehov og -utfordringer som kommunen får oversendt fra IMDi før familiens ankomst, ofte er mangelfull. Innholdet i informasjonen som oversendes til kommunene, synes også å variere. Enkelte ganger kan informasjonen være svært detaljert, mens det i andre tilfeller kun gis informasjon om at det er helseutfordringer, uten noen mer

detaljert beskrivelse av hva dette innebærer. Ifølge kommuneansatte hender det også at flyktningtjenesten ikke mottar noen form for informasjon om familien, verken barns eller foreldres helsesituasjon, eller at informasjonen ved ankomst viser seg å være misvisende. En informant forteller blant annet at de skisserte helseutfordringene kan vise seg å være langt større enn forespeilet, men også langt mindre.

Kartlegging av psykiske helseutfordringer

Flere kommuneansatte har oppgitt at det kan være vanskelig å avdekke psykiske helseutfordringer hos barn med fluktbakgrunn. Årsaken til dette er sammensatt, men kan blant annet henge sammen med at psykiske lidelser er mer tabubelagt i enkelte kulturer, og at foreldre derfor kan kvie seg for å diskutere denne tematikken i samtale med helsepersonell fra kommunen. Flere informanter oppga blant annet at det hos de ukrainske familiene ble sett på som tabubelagt å gå til psykolog.

Intervjuene med barn indikerer også at det kan være kjønnsforskjeller i måten barn og unge uttrykker, eller ikke uttrykker, sine behov på. Selv om enkelte av guttene ga uttrykk for ulike former for sårbarhet, var det ingen av dem som hadde tatt imot hjelp relatert til psykiske helseplager, og de fleste mente at de ikke hadde behov for det. Samtidig kom det fram at enkelte (jenter) hadde hatt god hjelp for eksempel av å ha blitt oppsøkt av helsesykepleier på skolen.

Dette funnet indikerer også at det for å få kartlagt barn med fluktbakgrunn sin psykiske helse på en god måte kan være nødvendig med en mer proaktiv tilnærming fra helsepersonell.

Flere informanter fra kommunene har påpekt at det ofte 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 like etter ankomst ofte kan overskygge eventuelle plager. På tidspunktet for den første helsekartleggingen kan det derfor være vanskelig å skille naturlige reaksjoner fra symptomer på mer alvorlige tilstander. Videre viser intervjuene med barn, samt tidligere forskning, at tillit er en nøkkel for å avdekke og behandle psykiske helseutfordringer (Pastoor, 2015). Det å bygge en tillitsfull relasjon tar imidlertid tid og forutsetter kontinuerlig oppfølging og arbeid.

Skolens ansvar for å avdekke psykiske helseutfordringer

Som følge av at det kan ta tid å avdekke psykiske helseutfordringer forteller flere informanter at skolen eller barnehagen, hvor barna observeres og følges opp over en lengre periode, oppleves som en relevant og naturlig arena for å avdekke psykisk uhelse. Intervjuer med ansatte ved skoler i de ulike case-kommunene gir ingen direkte indikasjon på at dette i seg selv oppleves som problematisk. Flere informanter forteller blant annet om godt samarbeid med

helsesykepleier ved skolen. Et slikt indirekte ansvar forutsetter imidlertid at skolen har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta et slikt ansvar. Én skoleansatt vi har intervjuet, oppgir at skolen har et godt samarbeid med helsesykepleier, men at vedkommende ikke nødvendigvis har kapasitet til eller en stillingsbeskrivelse som innebærer å kartlegge psykisk helse eller drive med traumebehandling. Dette bekreftes også av en helsesykepleier vi har snakket med. Det kan være problematisk om ansvaret for å avdekke psykiske helseutfordringer tilskrives skolen, dersom dette ikke er tydelig kommunisert og/eller formalisert, da det blant annet kan øke risikoen for ansvarspulverisering.

Samtidig vet vi at barnas grunner til å oppsøke helsetjenesten er sammensatte og også kan handle om erfaringer knyttet til den nye tilværelsen og erfaringer med ekskludering og rasisme, som vi beskrev i delrapport 2. Det kan derfor være sentralt at oppfølgingen av barnas psykososiale utfordringer skjer på steder der barna er. Intervjuene med barna viser at helsesykepleier på skolene kan fylle en viktig funksjon med å forebygge og følge opp psykisk uhelse, dersom det legges til rette for at de kan bruke ressurser på dette. Samtidig viste intervjuene at barna sjelden oppsøkte helsesykepleier på eget initiativ, noe som understreker viktigheten av at helsesykepleier, som er nærværende i barn og unges hverdag, kan bedrive oppsøkende arbeid og oppfølging over tid for å bygge tillitsfulle relasjoner.

I en spørreundersøkelse rettet til elevtjenesten i skolen fant NIFU (Lødding et al., 2022, s. 136–138) at mange mente at skolen er godt rigget til å følge opp nyankomne elever, men at det manglet kompetanse på traumefeltet, og at rutinene for oppfølging ikke var gode nok, noe som samsvarer med våre funn i denne studien.

Samarbeid mellom sektorer

Tjenesteområder som er relevante for barn med fluktbakgrunn, omfatter blant annet flyktningtjenesten, helse- og omsorgstjenester, fritidstilbud, skole og barnehage. Barn med fluktbakgrunn kan ha sammensatte utfordringer og dermed behov for å benytte tjenester på tvers av flere tjenestetilbud. Samtidig kan det være utfordrende for barna og deres foreldre å orientere seg i et ukjent landskap av flere ulike tjenester. Det er dermed behov for at flyktningfamiliene – både foreldre og barn – får tilstrekkelig informasjon og veiledning om tjenestetilbudene som eksisterer, og hvordan man går fram for å ta disse i bruk. Det er også behov for at de ulike tjenesteområdene samarbeider og kommuniserer med hverandre slik at ulike behov kan ses i sammenheng og barn og voksne i familien kan få en mer enhetlig oppfølging.

De kommuneansatte som er intervjuet, oppgir at det er flere utfordringer med samhandling mellom de ulike tjenesteområdene. Utfordringene gjelder både mangel på kunnskap og rutiner for informasjonsutveksling på tvers av enhetene og nedprioritering av tverrfaglige møtepunkter. Disse utfordringene, som det

også er mye oppmerksomhet om og mye forskning på fra tidligere (se for eksempel BarnUnge21, 2021; Breimo et al., 2022), er nærmere beskrevet nedenfor.

Kunnskap om personvernlovgivning og rutiner for informasjonsutveksling

Informasjon fra intervjuer med representanter fra de ulike tjenesteområdene i kommunene tilsier at en særlig utfordring for informasjonsdeling på tvers av de ulike enhetene er ivaretagelse av personvern hensyn. I henhold til forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 1 har alle som utfører tjenester eller arbeid innenfor et forvaltningsorgan, taushetsplikt når det gjelder opplysninger om noens «personlige forhold». NAV-loven, sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, krisesenterloven og barnevernsloven fastsetter noe strengere taushetsplikt, som i praksis omfatter alle opplysninger som kan knyttes til bestemte personer. Helsepersonell er i tillegg underlagt profesjonsmessig taushetsplikt om opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får kjennskap til som helsepersonell, jf. helsepersonelloven § 21. Informasjon som er underlagt taushetsplikt, kan likevel formidles på tvers av tjenesteområdene dersom det er gitt samtykke til dette. Foreldre eller foresatte kan samtykke til deling av personopplysninger på vegne av sitt barn (Kunnskapsdepartementet, 2021).

En forutsetning for videreformidling av informasjon på tvers av tjenesteområdene er dermed at foreldrene har samtykket til dette. Praksis for å innhente samtykke varierer på tvers av både kommuner og tjenesteområder. For noen enheter skjer dette automatisk, mens det er mindre automatisert i andre enheter. Videre har de ulike tjenesteområdene ulik 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.

Begrensninger i informasjonsdeling på tvers av ulike tjenesteområder kan ha flere uheldige konsekvenser for oppfølgingen av barna. En skoleansatt oppgir for eksempel at begrenset deling av informasjon mellom barnevern og skole kan 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. Generelt framhever flere ansatte i ulike tjenesteområder at begrensninger i informasjonsdeling skaper utfordringer for samarbeid om oppfølging av spesifikke barn.

Både ulik praksis for innhenting av samtykke og ulik tolkning av samtykkeomfanget kan bidra til utfordringer i samhandlingen mellom tjenestene. Det kan oppstå utfordringer i kommunikasjonen som gjelder informasjonsdelingen i seg selv, og det kan føre til at enkelte enheter opplever andre enheter som lite samarbeidsvillige eller engasjerte. Videre kan begrenset informasjonsflyt lede til

at flyktningene, inkludert barna, må oppgi samme informasjon gjentatte ganger til flere ulike tjenesteområder. Ifølge noen av våre informanter kan dette ha uheldige virkninger dersom informasjonen som må gjentas, omfatter traumatiske opplevelser og andre sårbare opplysninger.

En tidligere utredning av kompetansebehov og krav for programrådgivere i introduksjonsprogrammet (Oslo Economics, 2021) viser at liten grad av lovforståelse kan føre til at regelverket tolkes for strengt, noe som kan medføre lite fleksibilitet. Lignende utfordringer kan også gjelde for andre ansatte i ulike kommunale tjenesteområder som tolker personvernreglementet. Manglende kunnskap om hvilke opplysninger som kan deles mellom enheter, framstår derfor som en sentral barriere for økt informasjonsflyt og samhandling mellom de ulike tjenesteområdene i kommunen. Det er mange gode grunner til at personopplysninger ikke skal flyte fritt, ei heller mellom kommunale enheter. Det er viktig at personvernkostnader ved lagring og behandling av personopplysninger veies opp mot de gevinstene som kan oppstå som følge av datadeling, ved bedre tjenester. For den enkelte kan også vissheten om at data ikke uten videre deles, være utslagsgivende for villigheten til å dele informasjon med tjenesteapparatet i utgangspunktet. Det er likevel en utfordring dersom usikkerheten om regelverket i seg selv er hemmende for deling av opplysninger som det egentlig er hjemmel for å dele.

I tillegg til ulik praksis for innhenting av samtykke og tolkning av samtykkets omfang eksisterer det i liten grad formelle kanaler for informasjonsutveksling mellom tjenesteområdene og rutiner for deling av informasjon. Disse utfordringene henger trolig sammen, da rutiner for informasjonsdeling krever rutiner for innhenting av samtykke og kunnskap om hvilken informasjon som kan deles.

Tverrfaglige møtepunkter

En arena for informasjonsutveksling mellom de kommunale tjenesteområdene er tverrfaglige møtepunkter. Flere kommuneansatte har opplyst at kommunen har ulike former for tverrfaglige møter med varierende hyppighet og deltakelse. Det varierer hvilke enheter som deltar på slike møter. Typisk deltar representanter fra flyktningtjenesten, skole, barnehage og helsestasjonen, men andre tjenester som familievernkontor, PPT, barnevern og voksenopplæringen kan også delta.

Basert på våre intervjuer med representanter fra kommunene synes tverrfaglige samordningsmøter å ha størst verdi når møtene omhandler spesifikke barn eller familier. Gjennom slike møter kan enhetene utveksle relevant informasjon (forutsatt at det er gitt samtykke til dette) og dermed bidra til at ulike involverte enheter kjenner til eventuelle behov som barnet har, samt til at enhetene opplever et større ansvar for oppfølgingen av det enkelte barnet eller familien.

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 skyldes at møtene krever representasjon fra et stort antall enheter og roller, og at det dermed er vanskelig å oppnå tilstrekkelig oppmøte. Videre forteller de at slike møter ofte blir en salderingspost som nedprioriteres når det er press på organisasjonene. 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 fram som nødvendig for at møtene skal gi den ønskede effekten. En sentral utfordring er derfor generelt å gjennomføre møter på tvers av ulike tjenesteområder involvert i oppfølgingen av barn med fluktbakgrunn og å opprettholde møteaktiviteten i perioder med høye ankomsttall.

I tillegg til at det er en utfordring å opprettholde møteaktiviteten, er det mindre tid til å samarbeide om spesifikke barn i de tverrfaglige møtene. De fleste kommuneansatte vi har intervjuet, forteller at tverrfaglige møter hovedsakelig omhandler overordnede strukturelle forhold og faglige problemstillinger. Dette henger trolig sammen med forståelse av hvilken informasjon som kan deles om spesifikke barn på tvers av enheter. I kommuner hvor forståelsen av hvor langt et samtykke strekker seg, er snever i ett eller flere relevante tjenesteområder, vil det også være utfordrende å gjennomføre slike tverrfaglige møter om spesifikke barn.

Oppsummering av utfordringer

I gjennomgangen av vårt materiale har vi i dette kapittelet identifisert en rekke utfordringer som berører barn og unge i familier med fluktbakgrunn sine liv i Norge.

Medvirkning og informasjon: Barns rettigheter tas i liten grad direkte hensyn til før bosetting, der voksnes muligheter til arbeid og kommunenes muligheter til å bosette flyktninger i stor grad avgjør hvor familiene bosettes. Barns rett til å bli hørt og til å medvirke prioriteres ikke i denne fasen. Det er en god del variasjon i hvordan kommunene arbeider med barnas rettigheter og behov etter bosetting, og hvilke tjenester som er involvert. I et presset boligmarked bosettes mange familier slik at barna får lang vei til skole og fritidstilbud. En organisering av flyktnings-tjenesten under NAV kan svekke oppmerksomheten om barns behov og rettigheter. Til tross for at rundt halvparten av de ansatte i flyktnings-tjenestene oppgir at de har barnefaglig kompetanse, ser det altså ut til at kompetansen i mindre grad anvendes i praksis. Det kan se ut til at foreldreveiledningen som inngår i introduksjonsprogrammet, ikke dekker foreldres behov for informasjon og støtte i foreldrerollen i tilstrekkelig grad, og det bør undersøkes om den forkortede modellen som kommunene kan ta i bruk etter lovene om midlertidige endringer i lovverket, kan ha forsterket denne utfordringen. Det ser heller ikke ut til å arbeides systematisk med å sikre at barn i familier med fluktbakgrunn kjenner til sine rettigheter. Kommuneansatte er også usikre på om alle barn og

unge som kommer gjennom familiegjenforening, fanges opp av de relevante tjenestene, noe som i verste fall kan gå ut over barnas rettigheter og behov.

Fritid: Barnas behov for informasjon om fritidstilbud til barn og unge i lokalmiljøet ivaretas ikke systematisk, og barna kan bli avhengige av at foreldrene etterspør slike tilbud. Også oppfølging av barns deltakelse i fritidstilbud er nedprioritert, spesielt med de høye ankomsttallene siden mars 2022.

Opplæring: Det kan være krevende å gi nyankomne barn et individuelt tilpasset tilbud på et balansepunkt mellom inkludering i ordinær skole og barnehage og separate tilbud, slik at de både blir inkludert blant barn i lokalmiljøet og får den oppfølgingen de trenger. Skolebarna og -ungdommene vi snakket med, hadde i liten grad mottatt førstespråksundervisning, mens andrespråksundervisningen i noen tilfeller var gitt av lærere uten kunnskap i elevenes førstespråk. To-språklige læreres stilling er ambivalent. I skolehverdagen møtes de gjerne som «kulturelle brobyggere» vel så mye som kompetente lærere, og deres rolle kan dermed framstå som noe annet enn deres lovfestede mandat. Barna ser ut til å ha liten grad av medvirkning i beslutninger som angår opplæringen de tilbys, og til å ha lite kunnskap om at de har rett til slik medvirkning. Elever i videregående skolealder som ikke har gjennomført grunnskole, er i en særlig utsatt posisjon der de ikke bare har liten grad av medvirkning, men rammes av et uavklart ansvarsforhold mellom kommune og fylkeskommune der økonomi, læreplaner og lovverk ikke er samordnet. Det er også en risiko for at nyankomne ungdommer med gjennomført grunnskole ikke tilbys skoleplass, fordi fylkeskommunene ikke har oversikt over alle som vil ha rett til videregående skole før ungdommen selv har søkt om plass.

Ekskludering: Å bli stående uten voksenstøtte i situasjoner med sosial ekskludering, rasisme og diskriminering er en utfordring for mange av barna vi har snakket med. Dette er et alvorlig problem, som må tas tak i både i skolen og i samarbeid mellom lokalsamfunnets aktører som skole, politi, frivillighet, utekontakt og foreldre.

Helse: Ut over funksjonsnedsettelse eller sykdom som har direkte implikasjoner for bosettingskommune og bolig, oppgir informantene fra kommunene at de ofte får lite informasjon om flyktningers helse før bosetting. Det kreves kompetanse og kapasitet for å kartlegge og følge opp eventuelle psykiske helseplager hos foreldre og barn med fluktbakgrunn. Flere av barna som er intervjuet, forteller at foreldrene gir dem viktig psykisk støtte, mens informanter fra flyktningtjenestene oppgir at de ikke har kapasitet til å avdekke og følge opp mulige psykiske helseplager ved bosetting. Det kan være vanskelig for barn og foreldre med fluktbakgrunn å søke hjelp for psykiske helseplager. Fra flyktningtjenestenes ståsted peker skolen seg ut som en egnet arena for å avdekke psykisk uhelse hos barna, noe som forutsetter at skolen har kompetanse på og kapasitet til dette arbeidet, og at skolen tar på seg ansvaret for det. Her er utfordringen at

flyktningbarn med behov for psykisk helsehjelp kan havne mellom flere tjenester og dermed ikke får den hjelpen de har behov for.

Samarbeid mellom tjenester: Det kan være en utfordring for barn og foreldre med fluktbakgrunn å orientere seg om tilbud som de kan ha rett til og behov for. Slik sett er organiseringen med en separat tjeneste som bosetter flyktinger og følger dem opp den første tiden, hensiktsmessig. Imidlertid gjør denne organiseringen også familiene avhengige av at flyktingtjenesten har kompetanse og kapasitet til å henvise og koordinere tilbud i samarbeid med andre tjenester. Usikkerhet om regler og rutiner for deling av informasjon er en utfordring knyttet til slikt samarbeid, og tidkrevende tverrfaglige møter kan nedprioriteres i perioder med press på tjenestene.

4 Drøfting og vurdering av eksisterende praksiser og forslag til nye tiltak

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan utfordringene som ble lagt fram i kapittel 3, kan imøtegås, og vi drøfter hvilke eksisterende praksiser som synes å være hensiktsmessige. Vi diskuterer også forslag til nye tiltak med bakgrunn i forskningsfunnene fra de foregående delrapportene.

Bosettingsprosessen

Gjennomgangen av de tre delstudiene og beskrivelsen av utfordringsbildet viser at særlig i situasjoner der det kommer mange flyktninger samtidig og kommunene må prioritere de viktigste hensynene, er det barnas ønsker og behov som ofte nedprioriteres. I slike situasjoner vil kommunene ha behov for støtte, ikke bare økonomisk, men også med kunnskap og veiledning slik at de kan løse oppgaven med å oppfylle barnas rettigheter på best mulig måte. En av IMDi sine oppgaver er å gi råd og veiledning til kommunene i bosettings- og integreringsarbeidet.²⁰ Her overtar IMDi, sammen med kommunene og andre etater, også ansvaret for å ivareta barneperspektivet etter asylfasen, der Politiets utlendingsenhet (PU) og Utlendingsdirektoratet (UDI) har dette ansvaret. Som vi var inne på i innledningen til denne rapporten, har innvandrings- og integreringsforvaltningen ikke sin hovedkompetanse på det barnefaglige feltet.

Innhenting og formidling av kunnskap om situasjonen for barn i fluktfamilier, som dette forskningsprosjektet er en del av, kan ses som ett viktig steg i IMDi arbeid med å bygge opp og utvikle kunnskap om barneperspektivet i egen organisasjon. IMDi har som målsetting²¹ å utvikle og styrke kompetansen i kommunene og sektormyndighetene om målgruppen og virkemidlene. IMDi målgruppe inkluderer en stor andel barn. Vi foreslår derfor at IMDi vurderer å utvikle verktøy som kan støtte de som gjennomfører bosettingssamtalen før bosetting, og de ansatte i førstelinja i kommunene med å ivareta barneperspektivet. Dette har to hensikter: for det første å sikre barns mulighet til medvirkning i beslutninger om bosetting før bosetting, for det andre å sikre en systematisk informasjonsspredning og kartlegging av barnas behov rett etter bosetting. Vi foreslår derfor et tiltak som innebærer at IMDi utvikler verktøy tilpasset disse to fasene: ett tilpasset den bosettingsforberedende samtalen som kan tas i bruk av de som leder bosettingssamtalen,²² og ett tilpasset tiden rett etter bosetting som kan tas i bruk av ansatte i flykningtjenestene. Dette vil vi gå nærmere inn på i de to neste underkapitlene.

20 <https://www.imdi.no/om-imdi/dette-gjor-imdi/>

21 <https://www.imdi.no/om-imdi/dette-gjor-imdi/>

22 Se <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/nir-og-bosetting/imdinett-mottak---brukerveiledning-for-ansatte-pa-asylmottak-som-jobber-med-bosetting.pdf>

Barn og unges medvirkning i bosettingsprosessen

Som vi så i kapittel 3, tyder våre samtaler med barna på at de opplevde at de hadde liten mulighet til medvirkning i bosettingsprosessen. Intervjuene med kommuneansatte viser at de opplever informasjonen som de mottar om familiene som skal bosettes, som mangelfull, og særlig lite informasjon får de om barna. Også i tidligere forskning har det kommet fram at det er behov for et tydeligere familiefokus i de bosettingsforberedende samtalene (Seeberg et al., 2020). Vårt forslag innebærer å utvikle et visualiseringsverktøy for bruk under bosettingssamtaler med barn av personale på asylmottak og ansatte i IMDi som gjennomfører slike samtaler i utlandet. Et slikt verktøy bør som et minimum inneholde informasjon om hva som er hensikten med den bosettingsforberedende samtalen, hvordan IMDi gjør sine beslutninger, og hva barna kan forvente når de kommer til en bosettingskommune og blir tildelt en bolig.

Det er allerede utviklet lignende type materiale for barn i asylsøkerprosessen. Etter et stortingsvedtak i 2016 fikk aktører i utlendingsforvaltningen (Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Politiets utlendingsenhet) i oppdrag fra sitt departement å gjennomføre en omfattende barnefaglig kompetanseheving, «Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen». Resultatet av arbeidet har ført til en rekke tiltak rettet mot barn, med tanke på å gi dem rett informasjon og å øke ansattes kunnskaper, ferdigheter og arbeidsmetoder i møte med barna (Lillevik et al., 2021). Her ser vi et potensial for at IMDi, altså integreringsdelen av det vi har kalt innvandrings- og integreringsforvaltningen, kan ha nytte av å se hen til ressurser som allerede er utarbeidet for bruk opp mot mange av de samme barna, i tilgrensende deler av forvaltningen. Et av tiltakene som ble utarbeidet, er nettsiden Asylbarn.no. Nettsiden har til hensikt å gi informasjon direkte til barna om hele asylprosessen og er utviklet på 16 ulike språk. Nettsiden inkluderer enkle videosnutter der barn forteller om sine erfaringer med ulike scenarioer, som asylintervjuet og hva som skjer dersom familien får avslag på søknaden. I en evaluering av dette arbeidet med å styrke den barnefaglige kompetansen finner forskere fra Fafo (Lillevik et al., 2021, s. 7) blant annet at nettsiden anses som nyttig å ta i bruk for å gi målrettet informasjon til barna av de som jobber i utlendingsforvaltningen, men at det også krever innsats for å sikre at den tas systematisk i bruk. Fafo anbefalte at det skulle legges til rette for videre arbeid med kompetanseheving, og verktøyene som ble utviklet, ble ansett å bidra til at den barnefaglige kompetansen ble gjort tilgjengelig og anvendbar (Lillevik et al., 2021, s. 144–146).

Slik vi ser det, kan det synes som et naturlig steg å jobbe videre med å styrke barneperspektivet og den barnefaglige kompetansen også hos aktørene som tar over ansvaret når barna har fått oppholdstillatelse i Norge. Det finnes gode muligheter til å bygge videre på det materialet som allerede eksisterer, for å forberede barna på hva som skal skje når de har fått oppholdstillatelse og skal bosettes. Dessuten er det ikke alle barn som bor i asylmottak, og som vil få denne informasjonen derfra. Da er det desto viktigere at de som gjennomfører den bosettingsforberedende samtalen med familier i utlandet, kan formidle

denne informasjonen og dokumentere barnas behov. Vi er også usikre på i hvor stor grad informasjon er tilrettelagt for barn fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse og dermed ikke går igjennom samme asylprosess.

Et lignende visuelt verktøy med barn og unge som målgruppe, samt en medfølgende veileder rettet mot de som skal gjennomføre den bosettingsforberedende samtalen, vil kunne styrke barn og unges mulighet til medvirkning samt sikre tydeligere rutiner for overføring av informasjon fra asylmottaket via IMDis fagsystem og til bosettingskommunen.

Visualiseringsverktøy

For å sikre at barna får den oppfølgingen de trenger, vil det være viktig for kommunen å få informasjon om behov fra barna selv i tillegg til foreldrene. Neste steg vil forslagsvis være å utvikle et visualiseringsverktøy til bruk for flyktningkoordinatorer/programrådgivere i samtaler med barn og unge i kartleggingsarbeidet etter bosetting. Et slikt verktøy kan bidra til å tydeliggjøre kommunikasjonen med barna, tilpasset deres alder og språkkompetanse. Vi har alt nevnt at utlendingsforvaltningen har utviklet slike verktøy rettet mot barn i asylsøkerfasen. Ettersom barns rett til medvirkning har fått økt oppmerksomhet de senere årene, har flere sektorer som jobber tett på barn og unge, forsøkt å finne gode løsninger på hvordan dette kan gjøres i praksis. For eksempel har barnevernet i sin nye grunnmodell for hjelpetiltak i den kommunale barneverntjenesten (Nordahl et al., 2023) fått hjelp til å lage et visualiseringsverktøy basert på illustrasjoner, til bruk i samtaler med barn og unge om deres hverdagsliv.

Slik vi har skissert i utfordringsbildet i kapittel 3, har kommunene i liten grad maktet å prioritere barneperspektivet, selv om flere informanter uttrykker at de gjerne skulle sett at dette fikk en høyere prioritet. Et visualiseringsmateriale, som vi foreslår, bestående av for eksempel korte videofilmer eller illustrasjoner av ulike dagligdagse scenarioer, kan brukes av flyktningkoordinatorer og/eller andre som jobber tett på barna, til å få i gang samtale om barnas behov når det gjelder både fritid, venner, helse og språk- og kulturtilpasning. Dette kan bidra til å sikre at barneperspektivet blir en systematisk del av bosettings- og kartleggingsarbeidet, og kan samtidig bidra til å synliggjøre hvilke tjenester som bør samarbeide i oppfølgingen av barna. Dersom et slikt verktøy blir tilgjengeliggjort, for eksempel på IMDis nettsider, som et veiledende materiale som kommunene kan ta i bruk, kan dette være et mindre ressurskrevende grep enn for eksempel å sette av midler til en dedikert kontaktperson som skal ha et spesifikt ansvar for barna i familiene. Dette kan også gjøre det enklere å utnytte den barnefaglige kompetansen som finnes blant ansatte i flyktningtjenesten, da disse for eksempel kan bistå med spredning av informasjon og opplæring i bruk av materialet.

I sammenheng med det visuelle verktøyet som er rettet mot barna, følger det gjerne med veiledningsmaterieell, rettet mot de som skal ta i bruk verktøyet, som sier noe om hvordan verktøyet kan brukes. For å fungere best mulig er det

viktig at både verktøyet og tilhørende veileder kan tilpasses ut fra ulike kommuners og ulike barns forutsetninger. Flyktningskoordinatorenes arbeid bygger allerede på tidligere erfaringer, egen kompetanse og skjønn i møtet med den enkelte familie i den konteksten de befinner seg i. Det bør fortsatt være rom for dette selv om veilederen kan bidra til å tydeliggjøre kommunikasjonen. Her tenker vi at det også vil være mulig å legge inn en «sjekklister» som kan være en påminnelse om å se koblinger til arenaer som er til for alle barn i kommunen, for eksempel kultur- og fritidssektoren, og hva som finnes av aktiviteter og tiltak for barn og unge generelt.

Ansvar for oppfølging av barn

Et tiltak for å styrke barneperspektivet i oppfølgingen fra flyktnings-tjenesten kan være å ha en dedikert kontaktperson med særskilt ansvar for oppfølging av barna i familiene. En slik kontaktperson vil komme i tillegg til familiens flyktningsveileder, eventuelt foreldrenes programrådgiver. Kontaktpersonens ansvar bør omfatte koordinering av ulike tjenester som er involvert i oppfølgingen av barna. Dette omfatter koordinering med barnehage/skole, helse- og omsorgstjenester og fritidsaktiviteter. Kontaktpersonen bør også kunne være tilgjengelig for spørsmål fra barna selv knyttet til dette.

En dedikert ressurs med ansvar for oppfølging av barn vil kunne bidra til økt bevissthet rundt barnas behov og bidra til tydeligere ansvarsfordeling av oppfølgingen av barna. Som vi vil komme tilbake til senere i kapitlet, er mye av ansvaret for oppfølging av barna lagt til skolen. Samtidig ser vi at skolen ikke alltid har den kapasitet eller kunnskap som trengs for å følge opp alle barnas behov, særlig gjelder dette innen helse, men også til dels fritid. En egen kontaktperson for barna vil kunne bidra til å styrke samarbeidet mellom tjenestene rettet mot de barna det gjelder. En slik kontaktperson bør trolig ha både barnefaglig kompetanse og systemkompetanse knyttet til det øvrige tjenesteapparatet i kommunen.

Å ha en dedikert kontaktperson for oppfølging av barn kan imidlertid også være ressurskrevende for kommunene, særlig i perioder hvor det ankommer et stort antall flyktninger. Denne løsningen kan også vise seg å være for lite fleksibel med tanke på at antallet barn som bosettes i kommunen, vil variere over tid. I tillegg krever dette økt samhandling mellom barnas kontaktperson og de som har ansvar for oppfølgingen av foreldrene. Behovet for denne typen spesifisering vil trolig også variere etter hvordan kommunens tjenester er organisert. For eksempel kan barneperspektivet i oppfølgingen av flyktninger ha en svakere posisjon i kommuner der ansvaret for bosetting og oppfølging er underlagt programrådgivere, med hovedoppgave å være kontaktperson for voksne deltakere i introduksjonsprogrammet. Et alternativ kan derfor være å utvide ansvarsområdet til foreldrenes programrådgiver til å omfatte hele familien og tydeliggjøre at ansvaret også omfatter barna. I en slik sammenheng vil visualiseringsverktøy som vi har foreslått, kunne være svært aktuelt som en

måte å tydeliggjøre ansvaret for barna på og underlette at barna kan få uttrykt sine behov.

Både i tilfeller der ansvaret ligger hos flyktningtjenesten og hos programrådgivere, kan det være behov for å styrke perspektivet på familien som helhet, der barneperspektivet inngår som en del av dette. Et eksempel på dette i oppfølgingen fra flyktningtjenesten er bruk av familieveileder. Familieveilederen har ansvar for kartlegging av hele familien og kobler på ulike tjenesteområder som familien har behov for. Dette omfatter også oppfølging av eventuelle behov som barna har. Når riktige instanser er koblet på, trekker familieveilederen seg ut. Familieveilederen veileder også foreldrene i hvordan de skal følge opp barna gjennom barnehage og skole.

Lovende praksis: Familieveileder

I Gjøvik kommune er det ansatt en familieveileder i flyktningtjenesten som er organisert under NAV.

Familieveilederens oppgaver er knyttet til bosetting og oppfølging av nye flyktningsfamilier. Familieveileder bistår programveiledere i oppfølgingen av familier og oppretter kontakt med det øvrige hjelpeapparatet for helhetlig og koordinert oppfølging. Familieveileder er én av fire i kommunens migrasjonshelseteam.

Familieveileder informerer, veileder og følger opp foresatte, planlegger og gjennomfører ICDP – foreldreveiledningskurs. Videre samarbeider familieveileder med frivillige organisasjoner for å øke barn og unges sosiale inkludering og deltakelse.

Sentrale samarbeidspartnere:

Eksempelvis: helsestasjonstjenester, migrasjonshelseteam, barneverntjenesten, frivillige organisasjoner, skole og barnehage

Beskrivelse av utfordring/behov som praksisen skal møte:

I arbeidet med bosetting og oppfølging av familier med fluktbakgrunn er det generelt størst oppmerksomhet rundt foreldrene og deres kvalifisering. Familie- og barneperspektiv kan på bakgrunn av dette komme i annen rekke og følges opp i mindre grad. I kommuner hvor flyktningtjenesten er organisert under NAV, kan dette særlig være en utfordring da NAVs overordnede ansvar og oppgaver er rettet mot voksne, gjennom tiltak for å få flere i arbeid og aktivitet. En familieveileder kan bidra til å styrke barne- og familieperspektivet gjennom å ha dedikert ansvar for oppfølging av dette samt koordineringsansvar i samarbeidet med øvrige tjenesteområder rettet mot barn og familier.

Beskrivelse av målgruppe for praksisen

Flyktningfamilier med barn som bosettes i kommunen.

Mål / ønskede mål for praksisen

Bidra til å ivareta og styrke barne- og familieperspektivet i bosettings- og integreringsprosessen.

Hvilken kompetanse bør de ansatte ha?

Sosialfaglig kompetanse, veilednings- og relasjonskompetanse, kunnskap om organisering i offentlig sektor og flerkulturell kompetanse.

Hvilke økonomiske ressurser er nødvendige for å gjennomføre praksisen?

Årsverk for familieveileder eller en person som har et generelt ansvar for (sårbare) barn i kommunen.

Foreldrestøtten og det helhetlige familieperspektivet

Som beskrevet i innledningskapittelet er barneperspektivet tett koblet til å se barnet som en del av en større helhet, som familien. Et sentralt tiltak for å sikre at barn i familier med fluktbakgrunn har det bra og får oppfylt sine rettigheter, vil derfor være å gi støtte både til det individuelle barnet, til foreldrene og til familien som helhet. For noen familier vil det være nok å gi foreldrene tilstrekkelig informasjon om hvilke tjenestetilbud kommunen har til barna, mens for andre kan det være behov for tettere oppfølging. Et tiltak som kan bidra til å støtte foreldrene i bosettingsprosessen, samt bidra til et helhetlig familieperspektiv, er familiesamtaler – et tiltak som blant annet er gjennomført i Trondheim kommune, som en del av tilbudet til flyktninghelseteamet (se ytterligere beskrivelse i boks 2). Samtalene gjennomføres av helsepersonell, herunder sykepleiere eller psykologer, og hver enkelt samtale tilpasses hver enkelt familie. Framgangsmåten er inspirert av flyktninghelseteamets samtaleopplegg for flyktningfamilier som nylig har vært gjennom en familiegjenforening (Gravråmo et al., 2016). Formålet med familiesamtalene er å bistå familien i å fungere i nye rammer, og samtalene kan gjennomføres med hele familien samlet, med barna alene, foreldre/ektepar alene eller en veksling mellom dette. Tilbudet skal gi økt kunnskap om normalreaksjoner på traumer og migrasjon og bidra til at barn med reaksjoner på traumer møter trygge og forutsigbare voksne.

Samtalene er både en mulighet for barna til å dele sine opplevelser og behov knyttet til bosettingsprosessen og flukterfaringer og en mulighet for foreldre til å få hjelp til å imøtekomme disse behovene. Hvis det underveis eller i etterkant av familiesamtalene avdekkes behov for mer oppfølging, vil familien henvises til for eksempel familievernkontoret, psykiatrisk sykepleier i primærhelsetjenesten eller spesialisthelsetjenesten, eventuelt hjelpetiltak i barnevern eller PP-tjeneste.

Lovende praksis: Familiesamtaler ved helse- og mestringstilbud for innvandrere i Trondheim²³

Beskrivelse av praksisen:

Helse- og mestringstilbudet i Trondheim er et pilotprosjekt hvor det har blitt satt av midler for å styrke nybosatte innvandrerfamilier i kommunen sin overgang til det norske samfunnet.

Prosjektet innebærer at flyktningshelseteamet i Trondheim har fått tilført ekstra ressurser – én psykologspesialist, som har hatt rolle som faglig støtte og veileder for ansatte med roller rettet inn mot målgruppen, to praktiske veiledere for oppfølging av de nybosatte når det gjelder hverdagsmestring, og to til tre helsesykepleiere / psykiatriske sykepleiere som har gjennomført familiesamtaler med målgruppen. Det er også ansatt en familierapeut som har ansvar for gjennomføring av familiesamtalene sammen med psykiatrisk sykepleier / helsesykepleier.

Formålet med familiesamtalene er å bistå familien med å fungere i nye rammer, men hver enkelt samtale tilpasses den enkelte familie. De kan gjennomføres med hele familien samlet, med barna alene, foreldre/ektepar alene eller en veksling mellom dette. Samtaler gjennomføres både i forbindelse med familiegjenforening og med overføringsflyktninger.

Framgangsmåten er inspirert av flyktningshelseteamets samtaleopplegg for flyktningsfamilier som nylig har vært gjennom en familiegjenforening (Gravråkmo et al., 2016). Ifølge veilederen (Gravråkmo et al., 2016, s. 18) kan tre til fire samtaler med familien, over en seksmånedersperiode, være et godt tilbud i de fleste tilfeller, men med tilpasninger til hver enkelt families behov. Når samtaler gjennomføres i forbindelse med familiegjenforening, kan én av samtaler gjerne gjennomføres med herboende i forkant av gjenforening. Den andre samtalen gjennomføres gjerne like etter gjenforeningen, den tredje etter én-to måneder, og den siste omtrent seks måneder etter gjenforening.

Hvis det i forbindelse med familiesamtalene avdekkes behov for mer oppfølging, bør familien eller enkeltmedlemmer henvises til rett instans, for eksempel familievernkontoret, psykiatrisk sykepleier i primærhelsetjenesten eller spesialisthelsetjenesten.

Beskrivelse av utfordring/behov som praksisen skal møte:

Familiegjenforente som har vært adskilt over tid, kan møte på utfordringer når det gjelder å leve sammen og være en samlet familie igjen. Overføringsflyktninger, som skal tilpasse seg en ny kultur og et nytt land, kan også ha behov for å snakke om familierelasjonene og hvordan erfaringene fra

23 <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/andre-filer/familiegjenforening-i-eksil--forebygging-gjennom-familiesamtaler.pdf>

flukt, livet i flyktingleir og bosettingen i Norge har påvirket familien som helhet.

Beskrivelse av målgruppe for praksisen og prosedyre for å avgjøre om en person er i målgruppe:

Familier som gjenforenes i eksil, og overføringsflyktninger (familier).

Mål / ønskede mål for praksisen

Målet med familiesamtaler er å styrke familiens kommunikasjon i en overgangsperiode. For familier som gjenforenes, kan målet blant annet være å skape en forståelse for at adskillelse kan være vanskelig, og at gjenforeningen kan innebære utfordringer og omstillinger. For andre flyktningsfamilier er målet å bistå familien i å fungere i den nye situasjonen i Norge. Tilbudet skal gi økt kunnskap om normalreaksjoner på traumer og migrasjon og bidra til at barn med reaksjoner på traumer møter voksne som er trygge og forutsigbare.

Hvilken kompetanse bør de ansatte ha?

Familiesamtalene kan gjennomføres av helsepersonell (sykepleiere og psykologer), men andre yrkesgrupper (f.eks. sosionomer, barneverns- pedagoger, lærere og barnehagelærere) kan også være nyttige å ha med i gjennomføringen.

Antall fagpersoner som deltar på samtalene, kan vurderes etter familiens størrelse og behov. Det er imidlertid beskrevet som en fordel at to fagpersoner samarbeider om familiesamtalene (Gravråkmo et al., 2016, s. 19). I disse tilfellene vil den ene være ansvarlig for å lede samtalene, mens den andre kan observere, notere og komme med innspill.

For mindre kommuner som ikke nødvendigvis har økonomiske ressurser til å etablere egne familiesamtaler spesifikt for familier med fluktbakgrunn, kan det likevel finnes lignende tilbud til alle familier i kommunen, som også vil inkludere de med fluktbakgrunn. Familievernet kan for eksempel være et slikt alternativ. Familievernet er representert i alle fylker og har familievernkontor og underavdelinger lokalisert på 90 steder spredt over hele landet (Bergflødt, 2022). Familievernet er en gratis nasjonal tjeneste som har som formål «å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien, og å styrke gode familierelasjoner og barns oppvekstvilkår» (NOU 2019: 20, s. 81). Familievernet jobber forebyggende både i form av å formidle kunnskap og informasjon, blant annet gjennom foreldreveiledningskurs, og gjennom familierterapi og mekling i forbindelse med samlivsbrudd. Et viktig fundament i familierterapien som tilbys av familievernet, er den relasjonelle og systemiske kompetansetradisjonen der alle i familien er med under terapien. I en undersøkelse om brukernes opplevelser av familievern tjenesten beskrives denne tilnærmingen til familien som helhet som svært hensiktsmessig (Bergflødt, 2022).

Familievernkontoret har de siste årene gjennomgått et arbeid med å sikre likeverdige tjenester til alle familier i Norge, og det søker å være en tjeneste som også er tilpasset familier med fluktbakgrunn (Aarset & Rosten, 2023). I en studie av familievernets tilnærming til mangfold og minoriteter (Aarset & Rosten, 2023, s. 145) beskriver forskerne familievernet som et lavterskeltilbud som kan være til støtte for familier med fluktbakgrunn som ofte mangler et nettverk blant familie og venner som de ellers ville ha kunnet søke støtte hos. For eksempel vil familiegjenforente uten rett til deltakelse på introduksjonsprogrammet, og som derfor heller ikke får foreldreveiledningskurs, kunne få noe oppfølging fra familievernkontoret. Likevel finner forskerne (Aarset & Rosten, 2023) at manglende informasjon, tillit og ulike verdigrunnlag kan utgjøre barrierer mot å benytte seg av familievernet. Vi vet fra tidligere forskning at blant annet redsel for barnevernet kan hindre foreldre i å ta kontakt med hjelpeapparatet (Berg et al., 2017; Fylkesnes et al., 2015). Her ser vi likevel at det kan finnes et stort potensial for å lykkes med oppfølgingen av familier med fluktbakgrunn dersom flyktningtjenesten og familievernkontoret får til et tettere samarbeid om informasjonsspredning og tillitsbygging på tvers av tjenestene.

Oppfølging av familiegjenforente

Som beskrevet fanges ikke nødvendigvis familier som ankommer gjennom familiegjenforening, og hvor foreldrene ikke har rett og plikt til å delta på introduksjonsprogrammet, opp av kommunen. Dette henger sammen med at UDI ikke har hjemmel til å melde fra til kommunen om søknader og tillatelser til familieinnvandring. IMDi anbefaler på bakgrunn av dette at kommunene tar kontakt med bosatte flyktninger for å undersøke om disse har søkt på eller fått innvilget familieinnvandring. I hvilken grad dette gjøres i dag, varierer på tvers av kommunene.

For å sikre at barn som kommer gjennom familiegjenforening, fanges opp, kan kommunen derfor etablere rutiner for å kontakte flyktninger for å avdekke eventuelle søknader om og innvilgelser av familiegjenforening. Trolig vil det være hensiktsmessig at kommunen gjør en vurdering av behovet for oppfølging av de familiegjenforente basert på den herboendes situasjon og bakgrunnen til familiemedlemmene som ankommer. Familier som gjenforenes etter en tid fra hverandre, opplever ofte stor glede og lettelse. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at familier som har vært adskilt over tid, også kan møte på utfordringer (Gravråkmo et al., 2016). For å styrke familienes kommunikasjon, samt for å skape forståelse for at gjenforening innebærer utfordringer og omstillinger, gjennomfører blant annet Trondheim kommune familiesamtaler med familier som gjenforenes i Norge.

Nærmiljø og transportmuligheter ved valg av bosted

Som beskrevet opplever barn utfordringer med å bosettes i mindre sentrale strøk, da dette reduserer tilgjengeligheten til fritidsaktiviteter og venner i nærmiljøet. Et tiltak for å avhjelpe dette kan være å la slike hensyn inngå som

ett av flere kriterier når kommunene vurderer bosted for barnefamilier. Det er vesentlig at de praktiske implikasjonene av valg av bosted for det enkelte barn og for familien som helhet drøftes med tanke på hvilke muligheter som finnes lokalt for å møte eventuelle utfordringer. Dersom tilgjengelige boliger for barnefamilier er å finne i mindre sentrale områder, bør det samtidig vurderes hvilke transportmuligheter som finnes, og hvordan det kan legges til rette for transport.

Fritid

Som vi har beskrevet tidligere i rapporten, er det å ha en meningsfull fritid viktig for at barn og unge med fluktbakgrunn skal kunne finne seg til rette i et nytt lokalsamfunn, finne venner og oppleve kontinuitet i hverdagslivet på tross av oppbrudd og usikkerhet rundt det å være ny på et sted. Barnekonvensjonen slår også fast at alle barn har rett til lek og fritid, men som vi har sett, kan det likevel finnes noen barrierer for at barn med fluktbakgrunn finner fram til og ønsker å bli værende i ulike fritidsaktiviteter. En ung jente fra Ukraina sa:

Jeg synes ikke at jeg har blitt så veldig godt kjent i [stedsnavn] enda som jeg hadde ønsket. Jeg trenger å bli mer kjent med byen og kanskje gå mer tur.
(Alesha, 13 år)

Dette var noe hun syntes vi kunne formidle videre som et råd til kommunene, at flyktningskoordinatorene kan tenke på å ta med seg familiene, inkludert barna, ut i lokalsamfunnet for å orientere dem om hvor ulike tilbud ligger, som sports-hallen, ungdomsklubben, kjøpesenteret og lignende. Intervjuene med kommunene viser imidlertid at slik oppfølging enten ikke har vært en del av flyktnings-tjenestens praksis i det hele tatt, eller at det har måttet nedprioriteres på grunn av økt press på tjenesten. Buhaan som hadde bodd i Norge i noen år, presiserte det mange har snakket om, nemlig verdien av å bli kjent med andre som har vært i samme situasjon, som kan hjelpe nyankomne å orientere seg i nærmiljøet og være brobyggere til det nye språket og nye kulturelle koder. Hans råd til kommunene var:

Gjør på samme måte som de gjorde med oss, sette oss i kontakt med andre som har vært her en stund. (Buhaan, 17 år)

Det vi har valgt å trekke fram her, er tiltak og lavterskeltilbud som har blitt nevnt av barn i flere kommuner, og som gjennom tidligere forskning har vist seg å kunne favne barn i utsatte posisjoner og ha en positiv innvirkning på opplevelsen av inkludering og velvære.

Samarbeid med frivilligheten

Som vi beskrev i kapittel 3, forteller mange av barna i studien at det i bosettingsprosessen har vært viktig for dem å komme i kontakt med andre med fluktbakgrunn som kan hjelpe dem å finne seg til rette i det nye lokalmiljøet.

Særlig i forbindelse med ankomsten av flyktninger fra Ukraina har vi sett en stor mobilisering blant frivillige, både hos de etablerte hjelpeorganisasjonene og privat initierte nettverk og foreninger. I delrapport 2 beskrev vi hvordan særlig ukrainske barn og unge fra flere ulike kommuner deltok, enten sammen med familien eller på egen hånd, i nettverk og møtesteder for ukrainske flyktninger. Dette ble beskrevet som positivt av barna fordi det var steder man kunne gå for å leke og være med på sosiale aktiviteter. Mange, både unge og enkelte voksne vi snakket med, fortalte at sosiale nettverk og foreninger av og med flyktninger var betydningsfulle, også fordi de opplevde at de selv bidro, både med å spre informasjon og ved å arrangere aktiviteter for andre.

Servants for Humanity i Sandefjord er et eksempel på et senter som er drevet av tidligere flyktninger som vil bidra til å hjelpe nyankomne flyktninger å finne seg til rette. I dette eksempelet har vi sett et konkret samarbeid mellom kommunen og frivilligheten, der blant annet NAV har hatt mulighet til å henvise nyankomne til senteret for å få støtte både til materielle ting og med å skape et sosialt nettverk. Senteret er til for alle og inkluderer aktiviteter for hele familien.

Lovende praksis: Servants for Humanity: flyktninger som hjelper flyktninger i Sandefjord

Beskrivelse av praksisen:

Servants For Humanity er et selvhjelpsenter i Sandefjord der flyktninger hjelper flyktninger. Senteret ble første gang etablert i 2016 på initiativ av syriske flyktninger for å bistå andre flyktninger i Sandefjord og omland med praktisk utstyr som kjøkkenutstyr, klær, sykler, PC-er med mer. Da Russland invaderte Ukraina i februar 2022, ønsket de tidligere, syriske flyktingene å starte opp igjen for å kunne bistå de om lag 220 ukrainske flyktingene og kvoteflyktninger fra andre land som ble bosatt i Sandefjord i 2022. Selv om det nå er mange flyktninger fra Ukraina som bruker senteret, er senteret til for alle med fluktbakgrunn som bor i området. Blant annet bruker en kurdisk forening og en albansk forening lokalene en gang i uka for å drive med norskopplæring og kulturelle aktiviteter.

Etter hvert har ukrainske flyktninger selv ønsket å bidra i arbeidet, og mange har engasjert seg i huset der det organiseres aerobic-treninger, korøvelser, tegne-/malekurs, symaskinkurs, sykkelverksted, bordtennistreninger, lekerom og matutdeling. Frisører og massører blant flyktingene tilbyr andre flyktninger gratis hårklipp/frisørtjenester og massasje. Også tegne- og malekurs og symaskinkurs tilbys gratis av erfarne kunstnere og tekstilarbeidere.

SFH formidler også informasjon om aktiviteter for barn, samt informasjon til foreldrene om alt fra hvor og hvordan man finner det man trenger i hverdagen, til lovverk og retningslinjer gjeldende opphold og integrering i Norge.

Sentrale samarbeidspartnere:

Senteret er administrert og drevet av flyktningene selv med hjelp av lokale innbyggere. De lokale innbyggerne har bistått med lån av gratis lokaler, transport og kommunikasjon med lokale myndigheter, samt innlevering av utstyr. Foreningen holder til i et lokale de har fått låne av TKS Eiendom. NAV Sandefjord dekker fjernvarme, strøm og kommunale avgifter.

Det er satt sammen en styringsgruppe med Rotary, Lions, NAV og frivillighetskoordinatoren i Sandefjord kommune. Lions og Rotary har kunnet søke om offentlige midler som blant annet har finansiert sommeraktiviteter og juletreff.

Saksbehandlere i NAV er viktige samarbeidspartnere fordi de kan informere flyktninger om at de kan få tak i utstyr til hjemmet samt fritidsutstyr til barna på senteret til en rimelig pris. I tillegg kan de få kjennskap til de gratis aktivitetene som arrangeres på og gjennom senteret.

Beskrivelse av utfordring/behov som praksisen skal møte:

Praksisen skal møte nyankomne flyktningers behov for utstyr til hjem og fritid tilpasset deres trange økonomi. I tillegg bidrar den til behovet for å treffe andre som har erfaring med å komme som ny til kommunen, noe som kan bidra til at man ikke føler seg alene i den nye situasjonen. For barna som gjerne går på ulike skoler spredt over hele kommunen, gir det en mulighet til å treffe andre barn med lignende erfaringer, språk- og kulturbakgrunn. Det gir dem tilgang til leker og fritidsutstyr slik at de kan delta på aktiviteter på lik linje med andre barn, samt at de kan delta på aktiviteter som knytter dem til både egen og norsk kultur.

Beskrivelse av målgruppe for praksisen og prosedyre for å avgjøre om en person er i målgruppe

Nyankomne flyktninger. I perioden med stor ankomst av ukrainske flyktninger har mange av brukerne av senteret særlig vært kvinner og barn.

Mål / ønskede mål for praksisen

Senteret har som mål å være en møteplass for flyktninger som kan treffe andre i samme situasjon, og å være et sted nyankomne flyktninger kan møte lokalbefolkningen. Ønsket er at dette skal bidra til å skape lokale nettverk slik at flyktningene skal finne seg til rette og ønske å bli boende i kommunen. Et mål er også at flyktningene skal oppleve at de har noe å bidra med i lokalsamfunnet, og at de får tatt i bruk sine ferdigheter og kunnskaper til å skape noe sammen for andre. For barna er det et mål at de skal se og oppleve at foreldrene er i aktivitet og har et sosialt nettverk, noe som kan bidra til å skape trygghet også hos barna. Gjennom familieaktiviteter og sommeraktiviteter for barna er målet at familiene skal få en orientering om hva som finnes av aktiviteter for barn og unge i kommunen, og bli kjent med steder i nærmiljøet der de kan gjøre ting sammen og skape glede hos barna.

Beskrivelse fra initiativtaker:

«Jeg tror at disse aktivitetene på senteret og det å ha en slik møteplass har en positiv påvirkning på barna. For det første får de se at foreldrene, ofte er det mødre, er i aktivitet og ikke sitter hjemme alene og er lei seg. De får se at de får brukt evnene sine. Dessuten har mange av dem fedre som er i krigen, og det er godt for dem å kunne sende bilder til fedrene og vise fram hva de gjør, slik at de har noe å snakke med barna om når de ringer hverandre, som ikke bare handler om krigen.» (Frode Rustøy, initiativtaker)

Resultater og måloppnåelse for praksisen

Første året senteret var i drift, fra åpningen 1. april 2016 til asylmottaket i Sandefjord ble stengt senhøstes 2016, formidlet SFH en mengde klær, nær 200 sykler, mer enn 100 PC-er, kjøkkenutstyr, møbler og annet utstyr som ble donert av lokalbefolkningen i Vestfold. Anslagsvis 300 flyktninger i Vestfold og nabofylkene fikk god hjelp og mottakelse i 2016.

SFH formidlet i 2022 i overkant av 140 sykler, en mengde klær, kjøkkenutstyr og en stor andel annet nødvendig utstyr.

Hvilke økonomiske ressurser er nødvendige for å gjennomføre praksisen?

Tiltaket er et lavterskeltilbud drevet av frivillige, men det kreves tilgang til praktiske lokaler av en viss størrelse som kan huse lager til utstyr, sosiale samlingsrom, kjøkken med utstyr og ulike mindre rom til aktiviteter. Dette krever driftsmidler til husleie, strøm, oppvarming og kommunale avgifter.

Hva er nødvendige forutsetninger for implementering/gjennomføring av praksisen?

Frivillige som har mulighet til å legge ned tid på arbeidet. Eget lokale, økonomiske ressurser til husleie, strøm og annen form for drift.

Et suksesskriterium for å etablere og opprettholde et godt samarbeid mellom kommunen og frivilligheten kan, slik vi har vært inne på tidligere, være å gjennomføre informasjonsmøter i en tidlig fase, hvor kommunen kommuniserer sitt behov til de frivillige organisasjonene som igjen kan formidle hvilken støtte de kan trenge for å gjennomføre ulike aktiviteter. For en av kommunene vi har vært i kontakt med, har dette vært sentralt for å møte behovet for fritidstilbud gjennom perioden med høye ankomsttall. Et slik konkret og forankret samarbeid kan imidlertid også være et godt tiltak i perioder med lavere ankomsttall, for å styrke oppfølgingen av barnas deltakelse på fritidsaktiviteter.

Fritidskort

Slik det er beskrevet i forrige kapittel, kan kostnadene ved deltakelse på fritidsaktiviteter utgjøre en barriere for deltakelse. Flere kommuner som er omfattet av denne studien, har ulike ordninger med hensikt å redusere slike

barrierer. Dette omfatter tiltak som fritidskort eller støtte til å dekke kontingent og utstyr som er nødvendig for å delta på én fritidsaktivitet. Slike tiltak er rettet mot barn i lavinntektsfamilier og vil i mange tilfeller omfatte barn med fluktbakgrunn (Hyggen et al., 2018).

Et fritidskort kan utformes på ulike måter. Mellom 2019 og 2022 ble det utprøvd en nasjonal ordning for fritidskort rettet mot alle barn og ungdommer i alderen 6 til 18 år i et utvalg kommuner. Dette fritidskortet dekket deltakeravgifter til faste, organiserte fritidsaktiviteter, hvorav kommunene mottok tilskudd på mellom 800 og 1000 kroner per barn i målgruppen per halvår. Enkelte kommuner bidro i tillegg med egen finansiering som førte til et høyere tilskudd per barn (Arnesen et al., 2022, s. 13). Følgeevalueringen av utprøvingen viste blant annet at ordningen særlig utgjorde en forskjell for deltakelse på fritidsaktiviteter for barn i familier med svak økonomi (Arnesen et al., 2022).

Sandefjord kommune var ikke del av den nasjonale utprøvingen av fritidskort, men er eksempel på en kommune som har etablert en egen fritidskortordning rettet mot barn og unge i familier med svak økonomi. Da barn med innvandrer- og fluktbakgrunn utgjør en stor andel av barn i lavinntektsfamilier, kan et slikt behovsprøvd fritidskort bidra til å redusere barrierene for deltakelse på fritidsaktiviteter for denne gruppen. Fritidskortordningen i Sandefjord dekker i tillegg til finansiering av faste, organiserte fritidsaktiviteter også sporadiske aktiviteter som kinobesøk og besøk i svømmehall. Dette gir fleksibilitet til å delta på ulike aktiviteter og kan på den måten bidra til økt følelse av inkludering.

Både fritidskort og andre ordninger for økonomisk støtte til fritidstilbud krever at kommunene har tilstrekkelige midler til å dekke dette. Kostnadene ved for eksempel fritidskort vil variere fra kommune til kommune med hensyn til tilgjengelige tilbud, samarbeid med frivillige, lag, foreninger og kulturtilbydere og omfanget av barn i målgruppen. I tillegg viser en undersøkelse gjennomført i Sandefjord kommune at få ungdommer kjenner til deres fritidskortordning (Sandefjord kommune, 2022, s. 28). Etablering av en fritidskortordning kan derfor også kreve at det gjennomføres markedsføring av ordningen for å sikre at denne er kjent blant barn, unge og foreldre i den relevante målgruppen.

Lovende praksis: Fritidskort

Beskrivelse av praksisen: I Sandefjord kommune tildeles det fritidskort til barn og unge i familier med svak økonomi. Fritidskortet inneholder midler til en fritidsaktivitet og ulike fribilletter og varierer fra år til år. I 2024 omfatter fritidskortet kinobesøk, kulturopplevelser i kommunen, fribilletter til svømmehall, medlems- og treningsavgift i en forening eller treningssenter, deltakelse på cuper eller andre arrangementer i regi av forening og utstyr rettet mot aktiviteten/medlemskapet. Kommunen har for 2024 600 kort til utdeling, og det tildeles kort per barn/ungdom. Det vurderes hvor mange kort familien får, men familier med flere barn kan tildeles flere kort.

Søknader om fritidskort vurderes av NAV, og tildeling skjer på bakgrunn av økonomiske og sosiale kriterier. Tildeling skjer i samråd med helsesykepleier, skole, barnehage og barnevern. Kulturseksjonen i Sandefjord kommune har ansvar for drift av fritidskortet, herunder oppfølging av hvilke aktiviteter som omfattes av kortet.

Sentrale samarbeidspartnere:

- Private aktører
- Sandefjord kommune
- NAV

Beskrivelse av utfordring/behov som praksisen skal møte:

Barn og unge i familier med svak økonomi kan falle utenfor fritidsaktiviteter fordi foreldrene ikke har mulighet til å dekke kostnadene for barnas deltakelse i aktivitetene. Flere barn i flyktningfamilier omfattes av denne gruppen. For barna kan konsekvensene av dette være opplevelse av ekskludering og manglende arenaer for mestring, tilhørighet, integrering og språkopplæring.

Beskrivelse av målgruppe for praksisen og prosedyre for å avgjøre om en person er i målgruppe

Barn og unge i alderen 2–18 år i familier med svak økonomi.

Mål / ønskede mål for praksisen

Bidra til å redusere barrierene for deltakelse på fritidsaktiviteter for barn i familier med svak økonomi.

Resultater og måloppnåelse for praksisen

I 2022 hadde Sandefjord kommune 500 kort til utdeling. Alle kortene ble utdelt, og 16 personer sto på venteliste.

En spørreundersøkelse rettet mot ungdom i Sandefjord viser at de færreste av de spurte har hørt om fritidskortordningen.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har gjennomført en følgeevaluering av forsøk med fritidskortordninger igangsatt av Barne- og familiedepartementet. I motsetning til ordningen i Sandefjord omfattet forsøksordningen alle barn i alderen 6 til 18 år i 12 kommuner og var dermed ikke behovsprøvd. Sandefjord var ikke blant forsøkskommunene. Evalueringen gjennomført av ISF viser blant annet at

- fritidskortet har vært et springbrett for å utvikle fritidstilbudet for barn og unge, gjennom samarbeid med frivilligheten og andre aktører
- for de foresatte som selv pekte på at de hadde dårlig råd, utgjorde støtten en reell forskjell med tanke på om barna kunne delta i organiserte fritidsaktiviteter eller ikke

Hvordan er disse resultatene målt og dokumentert?

Spørreundersøkelse til ungdom i Sandefjord: Se Sandefjord kommunes helhetlige plan for fritidsaktiviteter for ungdom, 2023–2026, s. 28 (<https://www.sandefjord.kommune.no/engasjer-deg/planer/kultur-idrett-fritid/helhetlig-plan-for-fritidsaktiviteter-for-ungdom/>).

Følgforskning og evaluering av forsøk med fritidskortordninger gjennomført av ISF, 2022 (<https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmloi/handle/11250/3035565>)

Hvilke økonomiske ressurser er nødvendige for å gjennomføre praksisen?

For 2023 avsatte kommunestyret 830 000 kroner til fritidskortet. I tillegg ble det finansiert 92 ekstra fritidskort til flyktninger gjennom Integreringstilskuddet. Dette utgjorde 66 000 kroner som fordelte seg på

- medlems- og treningsavgift: 44 727 kr
- utstyr spesielt rettet mot aktiviteten/medlemskapet: 19 600 kr
- billetter til kino og kultur: 1620 kr

Hva er nødvendige forutsetninger for implementering/gjennomføring av praksisen?

- Samarbeid mellom kommunen, frivillige, lag og foreninger, kulturtilbydere og andre aktører som treningssentre
- Informasjonsarbeid knyttet til ordningen
- Utforming av tildelingskriterier for å motta fritidskort
- Ivaretagelse av anonymitet og taushetsplikt blant involverte aktører i kontakt og oppfølging av brukere av fritidskortet
- Tilstrekkelige midler til å finansiere en fritidskortordning

Gratis lavterskeltilbud

Fritidstilbud som ikke krever innkjøp av utstyr eller transport til og fra trening eller kamper, og som heller ikke krever spesifikke ferdigheter, kan være et godt tilbud til barn og unge som ønsker å treffe andre ungdommer og orientere seg om ulike interesser på et sted der det også finnes trygge voksne til stede. Fritidsklubb eller ungdomshus som det også kalles, kan være et slikt tilbud. Mange kommuner har fritidsklubb som en del av sitt bestående fritidstiltak for ungdom med formål å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge. Denne langsiktigheten er noe vi er opptatt av, i likhet med at vi ønsker å legge vekt på at nyankomne barn og unge med fluktbakgrunn må tenkes inn i det generelle arbeidet for barn og unges oppvekstvilkår i kommunene. En del av barna vi snakket med, fortalte også om aktiviteter de hadde fått delta på, spesielt under tiden da de bodde på asylmottak, i regi av ulike frivillige organisasjoner. Dette var noe de hadde satt stor pris på, og som hadde betydd mye i den tiden da de bodde på asylmottak, men det var gjerne snakk om engangstiltak der

fleste parten av de andre som deltok, også var barn med fluktbakgrunn. Vi ser at slike aktiviteter kan være spesielt viktige i ankomstfasen, men vi tror at mer varige tilbud der de nyankomne barna møter en variasjon av andre barn og unge som de også treffer i andre sammenhenger, som på skolen, vil kunne gi større fordeler på lengre sikt.

Forskere ved NOVA (Seland et al., 2021) har undersøkt hvilken rolle fritidsklubber og ungdomshus kan spille i kommuners folkehelsearbeid. Rapporten viser til at om lag en tredjedel av norske ungdommer i alderen 13–16 år hadde vært på fritidsklubb siste måned (tallene var hentet fra Ungdata), noe som gjør denne aktiviteten til den nest vanligste aktiviteten for denne aldersgruppen etter organisert idrett (Seland et al., 2021, s. 8). Rapporten viser at fritidsklubben er et viktig sted for ungdom i familier med lave sosioøkonomiske ressurser, og særlig i Oslo er barn i familier med innvandrerbakgrunn hyppige brukere av slike tilbud, men ungdom over hele landet bruker fritidsklubber. Forskerne fant at ungdom som går på fritidsklubb i nesten like stor grad som andre, deltar i andre fritidsaktiviteter, noe de mener viser at klubbene har en god blanding av ungdom med ulike interesser, som påvirker ungdomsmiljøet positivt. I tillegg viser de at ungdomsklubber som klarer å ivareta de mest sårbare ungdommene, bidrar til en opplevelse av samhold, tilhørighet, tillit, identitetsutvikling og mestring. Her får ungdommene mulighet til å utforske egen identitet og verdier i samfunnet som de ønsker å speile seg selv i (Seland et al., 2021, s. 9).

Dette er beskrivelser vi kjenner igjen i vår studie. Samtidig fant vi at det var mange blant de unge vi snakket med, som ikke hadde fått informasjon om at det fantes en fritidsklubb i kommunen der de bodde. Andre hadde fått informasjon om og vært på besøk på fritidsklubben, men tenkte at det ikke var et sted for dem. Det kan være ulike årsaker til dette. Det kan til dels handle om hvilken fase de unge er i. Dersom de akkurat har blitt bosatt, kan en del oppleve at de har nok med seg selv og sin familie og ikke ønsker å delta på sosiale arenaer. Det kan også handle om selve begrepet «klubb» og hva for eksempel foreldre assosierer det med dersom man ikke er kjent med konseptet fritidsklubb, slik det fungerer i Norge (Mathisen, 2020a). Det eksisterer også ulike forståelser av hvilken type ungdommer som er på fritidsklubber, og at disse kan være assosiert med negativ adferd (Seland et al., 2021). Her er det viktig å jobbe med informasjon på flere fronter, både oppsøkende mot ungdom selv og gjennom samarbeid med foreldre.

Et eksempel på en fritidsklubb som jobber målrettet med å rekruttere unge med fluktbakgrunn, er Aktivitetshuset Volt i Lørenskog (se boks 5). Lederne for aktivitetshuset inviterer mottaksklasser til omvisning på huset, der de får se lokalene, treffe ungdommer og høre om de ulike aktivitetene. Fritidsklubben er også en arena der det er mulig for ulike tjenester å møte barn og unge. Aktivitetshuset Volt er blant annet samlokalisert med helsestasjon for ungdom. Deres hensikt er også å jobbe metodisk med ungdomsmedvirkning.

Lovende praksis: Ung i Lørenskog: Aktivitetshuset VOLT²⁴

Beskrivelse av praksisen:

Aktivitetshuset VOLT er et kulturhus for ungdom drevet av både voksne og engasjerte ungdommer som aktivt bidrar til valg av aktiviteter. VOLT driver lavterskelaktiviteter hver dag og tilbyr deltakelse i musikkverksted, medieverksted, matgruppe, tech-gruppe, kunstgruppe og sirkusgruppe. Gjennom året gjennomføres ulike kulturarrangementer, der ungdom får mulighet til å være med som arrangør og få erfaring fra og lære om kulturproduksjon. I tillegg har huset en egen kafé som bemannes av ungdomsarbeidere.

Aktivitetshuset Volt ligger i Lørenskog hus som også inneholder bibliotek, kino, lokaler for kulturarrangement og en ungdomskafé. I tillegg er helsestasjon for ungdom plassert i samme bygg. Dette kan bidra til å skape møteplasser på tvers av alder samt synliggjøre aktivitetene som finnes, og synliggjøre helsetilbud for ungdom.

Sentrale samarbeidspartnere:

Lørenskog kommune som drifter aktivitetshuset, utekontakten, politiet, Downtown ungdomskafé, skoler, andre fritidsklubber i kommunen, Lørenskog kulturskole og lokalt organisasjonsliv.

Ekstern finansiering av blant andre fylkeskommune, lokale organisasjoner og tilskuddsordninger.

Beskrivelse av utfordring/behov som praksisen skal møte:

Sørge for at ungdom har noe positivt å gjøre på fritiden sammen med andre unge og trygge voksne. Forhindre at ungdom havner i negative spor som kan føre til utenforskap. Skape samhold og tilhørighet.

Beskrivelse av målgruppe for praksisen og prosedyre for å avgjøre om en person er i målgruppe

Ungdom i alderen 13–25 år.

Strategier for å nå ut til målgruppen nyankomne:

- Omvisning med innføringsklasser
- Skoleturné for elever og foreldre i forbindelse med skolestart
- Samarbeid med ungdomsskolene i valgfaget Innsats for andre
- Arrangere 8.-trinnsfester for alle skolene i Lørenskog
- Gratis ferieaktiviteter, sosiale medier og nettside. Gjøre ungdom til gode ambassadører for stedet.
- Invitere inn barn fra fritidsklubbene, slik at de kjenner de som jobber der, før barna kan begynne å bruke aktivitetshuset fra de er 13 år.

24 <https://www.lorenskog.kommune.no/volt/>

Mål / ønskede mål for praksisen

Være en sosial møteplass for ungdom der de kan få utforsket sine interesser, skape nettverk og få arbeidserfaring og veiledning av trygge voksne. Styrke unges erfaring med medvirkning og demokratiske prosesser.

Det vil variere hvilke økonomiske ressurser fritidsklubber og ungdomshus har i ulike kommuner. NOVAs undersøkelse viste at mange fritidsklubber opplever at det kuttes i deres allerede trange budsjett, selv om undersøkelsen altså viser at fritidsklubbene har en helsefremmende effekt (Seland et al., 2021, s. 65). Et annet lavterskeltilbud vi har fått høre om, som kan være et alternativ, er å ta i bruk sportshallen som møtested for mange ulike aktiviteter. De fleste små og store kommuner i Norge har en idrettshall, noe som skaper muligheter for ulike aktiviteter i lokalene. I Lørenskog har kommunen et tiltak som kalles «Åpen hall Fridays».

Lovende praksis: Ung i Lørenskog: «Åpen hall Fridays» i Kjennhallen²⁵

Beskrivelse av praksisen:

«Åpen hall Fridays» er et lavterskeltilbud i Lørenskog kommune der idrettshallen (Kjennhallen) holdes åpen mellom 19 og 23 hver fredag slik at ungdom kan komme og prøve ulike aktiviteter. Det er ungdommene selv som bestemmer hvilke aktiviteter som skal gjennomføres. Eksempler på aktiviteter som har vært gjennomført, er: ballidretter, bordtennis, sjakkspill, brettspill, styrketrening, svømming, leksehjelp, innendørs klatring, matlaging og bowling. Det har også vært arrangert tur til Tusenfryd.

Sentrale samarbeidspartnere:

Lørenskog kommune står for økonomi og drift.

Beskrivelse av utfordring/behov som praksisen skal møte:

Være et positivt sted å møtes på kveldstid for alle ungdommer. Det kan være et godt tilbud særlig for de som ikke deltar i andre organiserte aktiviteter på grunn av økonomi eller av andre årsaker. Tilbudet gir en mulighet til å teste ulike aktiviteter og finne sine interesser.

Beskrivelse av målgruppe for praksisen og prosedyre for å avgjøre om en person er i målgruppe:

Ungdommer mellom 13 og 20 år.

Mål / ønskede mål for praksisen:

«Åpen hall Fridays» skal være et sted der ungdom kan møtes i et positivt miljø som skaper muligheter for en positiv utvikling. Et mål er å holde ungdommer borte fra negative aktiviteter og negative sosiale relasjoner,

25 <https://www.lorenskog.kommune.no/ungilorenskog/fritid/apen-hall-friday-s/>

et annet er å forebygge både mot fysisk og psykisk uhelse i og med at det gir ungdommene et sted å møte andre ungdommer og trygge voksne slik at positive sosiale relasjoner kan skapes. Aktivitetene i hallen gir ungdommene mulighet til lek, bevegelse og glede. Ungdommene blir møtt med respekt og får lære om demokratiske prosesser gjennom å være delaktige i å bestemme aktivitetene og hva midlene skal brukes til.

Strategier for å nå ut til målgruppen nyankomme:

- Deltakelse på foreldremøter på ungdomsskoler i starten av skoleåret.
- Spre informasjon på sosiale medier for å nå ungdom «der de er», og legge ut programmet for Fridays samt bilder av aktivitetene.
- Brosjyrer som deles ut på ulike steder, hos de som jobber med og for ungdom.

Resultater og måloppnåelse for praksisen:

Tilbudet trekker mellom 75 og 95 ungdommer til Kjennhallen hver fredag.

Hvordan er disse resultatene målt og dokumentert?

Ungdommene registreres for hvert besøk, og mange kommer regelmessig uke etter uke.

Hvilke økonomiske ressurser er nødvendige for å gjennomføre praksisen?

Lønn for personalet som er ansatt, og innkjøp av aktivitetsmaterialer som delvis skaffes fra kommunen, og mesteparten av midler som finansierer aktivitetene etc., skaffes fra staten (Ungdom og fritid).

Hvilken kompetanse bør de ansatte ha?

- Forståelse for dagens ungdom og ha en positiv holdning til dem og det å være sammen med dem.
- Ha evnen til å lytte/kommunisere med ungdommer og være interessert i å jobbe med andre mennesker som et team.
- Å være en gullgraver (å se de positive sidene hos ungdommer og gi dem positive tilbakemeldinger).
- Å være en tydelig voksen, som kan sette grenser.
- Å være en som bryr seg.

Samarbeid mellom flyktningtjenesten og kultur- og fritidssektoren²⁶

Et styrket barneperspektiv i integreringsforvaltningen generelt og de kommunale flyktningtjenestene mer spesifikt innebærer å se barn med fluktbakgrunn ikke bare som flyktninger, men som «hele barn». Som vi var inne på i innledningen, kan sektorinndelingen gjøre det utfordrende å møte denne gruppens behov som både flyktninger og barn. I arbeidet med dette prosjektet har vi sett eksempler

²⁶ Denne sektoren har ulik organisering og navn i ulike kommuner og inkluderer ofte også barneidretten.

på at flyktningtjenesten ikke har kjennskap til kultur- og fritidssektoren og de ulike tilbud til barn og unge som finnes i kommunen. Her ser vi potensial for et tettere samarbeid som vil kunne støtte flyktningskoordinatorenes arbeid med å finne fram til meningsfulle aktiviteter for barna og bidra til at barn med fluktbakgrunn treffer andre barn på flere arenaer enn skolen.

Tilskudd til inkludering av barn og unge

Som beskrevet i kapittel 3 har både kommuner og frivillig sektor mulighet til å søke statlig tilskudd som kan bidra til å gi flere barn og unge tilgang til samfunnsdeltakelse. Vi kjenner ikke til om denne ordningen virker for å inkludere også barn og unge med fluktbakgrunn. Bufdir har i tildelingsbrev for 2024 fått i oppdrag å igangsette en evaluering av denne ordningen. Her vil det være relevant å undersøke om barn med fluktbakgrunn er tenkt inn i de ulike tiltakene. For å finne ut om ordningen faktisk kommer også denne gruppen til gode, må man undersøke det enkelte tiltak i praksis.

Skole

Organisering av opplæringstilbudet

Som vi allerede var inne på i delrapport 2, er det en utfordring å finne en løsning for mottak av og undervisning til nyankomne elever som favner alle og samtidig skal ta hensyn til elevenes individuelle behov. I det følgende går vi gjennom mulige tiltak for å møte denne utfordringen generelt, og deretter diskuterer vi først hvordan tiltak kan se ut for elever som starter direkte i ordinær klasse, og så hvordan man kan møte behovene til elever som starter i separate tilbud.

Tidligere forskning har løftet fram samarbeid mellom lærere i innføringsklassen og ordinær klasse samt bevissthet om hvilke sosiale og pedagogiske tiltak som bidrar til inkludering, som suksesskriterier for at nyankomne elever skal trives og utvikle seg (Bunar & Juvonen, 2022; Lødding et al., 2022; Aarsæther, 2021). Dette er også i tråd med konklusjonen i NIFUs studie om nyankomne elevers opplæringssituasjon, der forfatterne skriver at en gjennomtenkt plan er viktigere enn selve organiseringen av undervisningen (Lødding et al., 2022, s. 180).

Arbeidet med mottak og undervisning av nyankomne elever bør forankres i alle deler av skolen, fra skoleeier og skoleledere til andrespråklærere, faglærere og elever. Det bør utarbeides en plan for samarbeidet på tvers av skoleeier, skolens ledelse og lærere om hvordan inkluderingen av nyankomne elever skal foregå, slik at de nyankomne elevene ses som hele skolens ansvar og ikke bare ansvaret til andrespråklærerne. Som beskrevet i forrige kapittel peker mange skoler på utfordringer med å rekruttere flerspråklige lærere, lærere med kompetanse i norsk som andrespråk og flerkulturell pedagogikk. Selv om dette er noe som kommer tydelig til syne under pressede situasjoner der skolene må omstille seg raskt for å ta imot mange nyankomne elever, er ikke det å ta imot

nyankomne elever noe nytt for norske skoler. Det vil også med stor sannsynlighet være behov for denne typen kunnskap i framtiden. Et forebyggende tiltak vil være å ha en langsiktig plan både for å rekruttere flerspråklige lærere og for kompetanseheving blant skolepersonalet om flerkulturell pedagogikk og norsk som andrespråk. Selv om ikke alle skoler har nyankomne elever, vil denne typen kunnskap være viktig også for minoritetsspråklige elever og elever generelt, dersom flerspråklighet og mangfold skal forstås som en del av skolekulturen.

Barn som starter direkte i ordinær klasse

Dersom barna skal begynne rett i ordinær klasse på nærscole, framstår det som særlig viktig at skolen tilføres tilstrekkelige ressurser til å følge opp eleven, for eksempel med bruk av andrespråklærere og/eller assistenter i klasserommet. Faglærere generelt må ha kunnskap om hvordan man tilpasser den faglige undervisningen til et enklere norsk språk. Dette finnes det tilgjengelige ressurser til, for eksempel gjennom Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved OsloMet. I delrapport 2 beskrev vi hvordan barn og unge som vi intervjuet, opplevde det som utfordrende å følge med på undervisningen i ordinære klasser. Dette virket også inn på det sosiale samværet med de andre elevene i klassen. Tidligere forskning har vist hvordan elever som blir plassert rett i ordinær klasse, kan oppleve å bli usynliggjort når det gjelder faglig oppfølging (Lødding et al., 2022), mens man samtidig kan oppleve å være veldig synlig annerledes dersom man ikke får støtte til å henge med på det faglige og sosiale som skjer i og utenfor klasserommet.

Et mulig tiltak for å sikre sosial og faglig tilhørighet er å etablere en form for mentorordning, der nyankomne elever blir satt i kontakt med en annen elev som kjenner skolen, og som kan bistå med språkhjelp og den sosiale og faglige inkluderingen. Barn og unge vi har snakket med, har fortalt hvor viktige andre elever som har lignende erfaringer som dem selv, men som har bodd lenger i Norge, har vært for dem i den første tiden på skolen, men også hvordan de selv er oppmerksomme på å hjelpe andre nyankomne. Bruk av ulike mentorordninger, som fadderordninger, er relativt godt kjent i de lavere trinnene i grunnskolen, og erfaringene med dette kan være overførbart til arbeidet med nyankomne elever. Inkludering av nyankomne elever i skolen står høyt på agendaen i mange europeiske land, og flere forskningsprosjekt samarbeider på tvers av land for å komme fram til gode løsninger for å arbeide med inkludering av nyankomne og minoritetsspråklige elever. Et slikt internasjonalt prosjekt er Kids4All, som jobber med å utvikle en digital plattform for elever og lærere som både tar for seg det å lære et nytt språk og samarbeidslæring. Samarbeidslæringen inkluderer det å gjøre aktiviteter sammen i «kompislag» og gi lærere et pedagogisk verktøy for inkluderende undervisning. Både pilotstudien som er gjennomført i Norge i forbindelse med utviklingen av denne plattformen (Kids4All, 2021), og tidligere studier (Manzoni & Rolfe, 2019) har vist at slike «kompisordninger» kan føre til at nyankomne elever lettere får et nettverk på

skolen, og kan øke selvtilliten hos elevene både sosialt og faglig i klasserommet. Kids4All-plattformen skal etter planen bli tilgjengelig i løpet av våren 2024.

Plassering i mottaksskole og innføringsklasse

Det finnes flere fordeler med å samle kommunens ressurser i form av lærere med kompetanse om norsk som andrespråk og flerkulturell pedagogikk på én skole eller i én klasse. Eksempelvis vil det her være mulig å organisere undervisningen i små klasser, der elevene føler seg sett, og der de får konsentrert norskopplæring. Mange av barna vi har snakket med, framhever nettopp trygghet som en fordel med slike løsninger. Samtidig ser vi at det kan være et problem at barna opplever enda et oppbrudd fra gode venner og lærere de kjenner, når de skal flyttes fra mottaksskolen til nærskolen. For kommuner som benytter mottaksskoler, framstår det som svært sentralt at det etableres rutiner som bidrar til å sikre gode overganger mellom mottaksskolen og nærskolen. Det innebærer blant annet at nærskolen tidlig gjøres oppmerksom på at eleven skal starte i klassen, at skolen fortløpende gjør individuelle vurderinger av hvorvidt hver enkelt elev kan overføres til nærskolen, samt at det tidlig etableres arenaer der eleven, lærere ved nærskolen og framtidige klassekamerater møtes. Mange skoler har etablert hospitering som en slik rutine. Dette innebærer at elevene på mottaksskolen besøker sin nærskole, for eksempel en dag i uka, for å bli kjent med elever og lærere i sin klasse. Funn fra samtaler med barn, framstilt i delrapport 2, viser at rutinene for hospitering og overgang til nærskolen ofte varierer. En fellesnevner synes likevel å være at elevene opplever besøkene som krevende, og de tenker på den permanente overgangen som «skummel». Dersom dette skal bli en god overgang for de nyankomne elevene, bør det være et tett samarbeid mellom lærerne på mottaksskolen og lærerne på nærskolen, både om den sosiale inkluderingen og det faglige arbeidet som foregår i klasserommet. En «kompisordning» som beskrevet i avsnittet over kan også bidra til å underlette den sosiale og faglige overgangen.

Det samme gjelder når de nyankomne elevene plasseres i innføringsklasser på sin nærskole. Også her beskriver barna overgangene som utfordrende selv om det å hospitere i ordinære klasser er en del av forberedelsen til den permanente overgangen. Det å etablere gode rutiner for samarbeid mellom lærere i innføringsklassen og lærere i den ordinære klassen framstår som særlig viktig. Dersom skolen har innføringsklasse, kan det også være viktig å tenke igjennom hvor denne klassen er plassert i skolens lokaler. Tidligere forskning har vist at dersom innføringsklassene plasseres på avsidesliggende steder, kan det bidra til en forståelse av at innføringsklassen ikke er en integrert del av skolen (Mathisen, 2020b). Det kan være en fordel at klasserommet ligger sentralt plassert et sted hvor mange elever beveger seg, for eksempel i nærheten av kantineområdet eller et bibliotek. Dette kan gjøre det lettere for elevene å komme i uformelt snakk i gangen, og elevene blir vant til å se hverandre. Samtidig vet vi at elevene i mange tilfeller vil trenge mer støtte i sosiale sammenhenger, og flere, særlig

ungdommer, i denne studien etterlyser mer tilrettelegging for sosiale møter på skolen. Her foreslår vi å prøve ut en form for «gjensidig hospitering», der elever i ordinære klasser også kan komme og arbeide sammen med elever i innføringsklassen. Dette kan for eksempel forankres i et felles prosjektarbeid med utgangspunkt i læringsmål fra læreplanen. På denne måten vil majoritetselevne få et innblikk i hva elevene gjør i innføringsklassen, og de nyankomne elevene får mulighet til å bruke sin kompetanse i samarbeid med majoritetselever, i et klasseromsmiljø som er kjent og trygt for dem, og der de er i majoritet. Dersom hospiteringen går begge veier, vil det kunne skape større forståelse mellom elevene og bidra til å bygge ned sosiale barrierer.

Veiledning og tospråklig fagopplæring

På bakgrunn av det barn og unge har fortalt oss i dette prosjektet, kan det se ut til at det er et stort behov for mer informasjon og veiledning av nyankomne elever om deres muligheter og rettigheter i skolen. Selv om skolene skal gjennomføre en såkalt mottakssamtale (også kalt velkomstsamtale), der den første kartleggingen av eleven skjer, bør det være en kontinuerlig dialog mellom lærere, foresatte og barna selv om hva som er hensikten med tilretteleggingen, hvordan den fungerer, og hva som eventuelt bør justeres, slik at undervisningen tilpasses den enkeltes behov. I eksemplene fra delrapport 2 ser vi en sammenheng mellom barnas beskrivelser av til dels mangelfull kartlegging, tilretteleggingen av tospråklig undervisning og barnas opplevelse av å ikke bli hørt.

Å styrke den tospråklige undervisningen og andrespråklæreres stilling i skolen kan være et tiltak som kan bidra til grundigere kartlegging, veiledning og bedre læringsmuligheter for de nyankomne elevene. Som vi beskrev i kapittel 3, blir flerspråklige lærere gjerne benyttet som bindeledd mellom skole og foresatte, og de fungerer som trygge voksne for nyankomne og minoritetsspråklige elever. Likevel viser tall fra NIFU at verken førstespråksundervisning eller tospråklig fagopplæring har en sterk stilling i skolen i dag, noe som kan tyde på at nyankomne elever får liten støtte til både å lære et nytt språk og lære seg det faglige innholdet i skolen. For at den tospråklige fagopplæringen skal lykkes, er god planlegging og samarbeid mellom faglærere og lærerne som jobber med tospråklig fagopplæring, sentralt.

Slik det er i dag, er andrespråkspedagogikk og tilgang til flerspråklige lærere beskrevet som en anbefaling heller enn en forpliktelse i lovverket som gjelder nyankomne elever (Lødding et al., 2022; Aarsæther, 2021). Samtidig har forskning vist at tospråklig fagopplæring er et av de mest sentrale tiltakene for at nyankomne elever skal lykkes i skolen (Axelsson, 2015). At kommunene legger til rette for læreres mulighet til kompetanseheving, for eksempel gjennom *Kompetanse for kvalitet* (Kunnskapsdepartementet, 2020) eller ved å søke om stipend for minoritetsspråklige lærere som ønsker å gjennomføre eller fullføre lærerutdanningen (NOU 2022: 13), framstår som sentralt for at skolene skal kunne styrke den tospråklige undervisningen, slik at nyankomne elever kan få godt tilrettelagt språk- og fagopplæring.

Medvirkning og medbestemmelse i valg av studieløp

Blant ungdommene vi intervjuet som gikk i innføringsklasser eller kombinasjonsklasser på videregående skole, opplevde vi at det gjennomgående fantes en usikkerhet rundt hvor lenge de skulle gå i slike separate klasser, samt hva som skal til for å kunne søke seg inn på vg1. Vi traff også unge mennesker som opplevde at de hadde fått for lite informasjon til å ta valg som var riktige for dem, blant annet en ungdom som hadde startet på universitetet i sitt tidligere hjemland, men som nå gikk i en kombinasjonsklasse sammen med elever med svært varierende skolebakgrunn. Her er det et tydelig behov for å styrke veiledning og informasjon rettet mot denne gruppen elever. I den nye opplæringslova som vil tre i kraft i august 2024, er elevenes rett til medvirkning innfelt som en egen paragraf i loven (§ 10-2). Dette er et tydelig tegn på at barns rett til medvirkning tas på alvor, men det vil også være behov for retningslinjer som sier noe om hvordan dette kan gjennomføres i praksis. I møte med skolerådgivere, karriereveiledere og andre veiledere på skolen er det viktig at elevenes ambisjoner tas på alvor, slik at det kan legges til rette for at nyankomne elever får god informasjon om hva som kreves av dem for å oppnå sine mål, der ulike veivalg kan skisseres og elevene selv kan justere sine ambisjoner dersom de ser at det kan trenge.

Et av rådene vi fikk av deltakerne i studien, som handlet om skole, kom fra Sima. Hun ønsket seg en mer målrettet leksehjelp, som kunne bidra til å synliggjøre hva som kreves av elevene for å komme inn på et visst studieløp, og som kunne hjelpe dem å oppnå det målet:

Jeg kunne ønske at de kunne ha sånn leksehjelp som ... for eksempel, hvis du skal studere til lege, så kan de ha sånn leksehjelp som fokuserer på det faget her, for eksempel. Om de har leksehjelp om rettsliv og sånne ting, da, så kommer jeg sikkert til å være med. Det kommer til å hjelpe så mye for framtiden din. (Sima, 17 år)

Vi har ikke funnet noen eksempler på at slik type leksehjelp finnes, og det kan muligens finnes en del utfordringer med å organisere leksehjelpen på denne måten. Men det vi har funnet eksempel på, som kan bidra til å skape forståelse av hvordan kravene i videregående skole ser ut, og hvilke ulike utdanningsvalg som finnes, er det å bruke tidligere elever fra kombinasjonsklasser som veiledere for de nyankomne. Dette gjør de blant annet i kombinasjonsklassen på Thor Heyerdahl videregående skole, som er beskrevet i boks 7.

Lovende praksis: Tidligere elever som veiledere/mentorer for elever i kombinasjonsklassen ved Thor Heyerdahl videregående skole

Beskrivelse av praksisen:

I kombinasjonsklassen ved Thor Heyerdahl videregående får de hjelp av tidligere elever til å informere og veilede nye elever om veien videre i skoleløpet.

Læringscenteret i Larvik kommune var i sin tid blant de første som opprettet en kombinasjonsklasse ved Thor Heyerdahl videregående skole. Etter mange år har de opparbeidet seg et nettverk av tidligere elever som ønsker å bidra med sine erfaringer med utdanning i Norge og ved å være gode rollemodeller. De tidligere elevene besøker kombinasjonsklassen blant annet i forbindelse med utdanningsvalg, når elevene skal velge program på videregående. De forteller hvordan det har gått med dem, om hva som var vanskelig, og hva som var lettere med å begynne i vg1, og om det for eksempel hadde vært lurt å gå et år til i kombinasjonsklassen først. Fordelen med veiledning fra tidligere elever er at ettersom de relativt nylig har vært i samme situasjon som elevene i kombinasjonsklassen, kan de bruke sin lignende bakgrunn til å eksemplifisere for de nye hvordan et forløp kan se ut, gjerne på deres eget førstespråk. De som veileder, er utdannet innen blant annet barnevernspedagogikk, sykepleie, vernepleie, helsefagarbeid, juss og medisin.

Beskrivelse av utfordring/behov som praksisen skal møte:

Elever som går i kombinasjonsklasse, er elever mellom 16 og 24 år som har kort botid i Norge. Noen mangler grunnskolepapirer. Her får elever tilbud om tilrettelagt grunnskoleopplæring på en videregående skole sammen med jevnaldrende. Det er en stor utfordring å fullføre det norske grunnskolepensumet og samtidig lære seg norsk. Mange av elevene er likevel svært ambisiøse og ønsker rask progresjon inn i det ordinære videregående studieforløpet. Samtidig er det viktig at elevene er godt nok rustet når de starter i vg1, slik at de ikke faller ut av den videregående skolen. Derfor kan det å få veiledning av noen som selv har vært i en lignende situasjon, bidra til at elevene får bedre forståelse av hva som møter dem i den ordinære videregående skolen, og gjøre dem bedre rustet til å ta gode valg for seg selv.

Beskrivelse av målgruppe for praksisen og prosedyre for å avgjøre om en person er i målgruppe

Elever som går i kombinasjonsklasser.

Mål / ønskede mål for praksisen

At elevene skal få et innblikk i hvordan det språklige og faglige nivået er i det ordinære videregående skoleløpet, samt hvilke linjer de har å velge mellom, slik at de kan ta informerte valg som passer for dem.

Beskrivelse fra undervisere

Vår erfaring er at elevene i kombinasjonsklassen som regel ønsker å starte raskt på ordinær videregående skole. Det er vanskelig å forstå hvor mye språk- og fagkunnskap man bør ha for å mestre en ordinær videregående opplæring. Vi ønsker at de skal lykkes i sin opplæring og er godt kvalifiserte når de starter ordinær opplæring. Derfor ønsker vi at de skal få best mulig informasjon og veiledning fra både lærere, rådgivere og tidligere elever om hvor god kompetanse man bør ha før man starter opplæring.

Det er tøft for dem når de skal begynne på vg1, uansett hvor flinke de er. For det er jo en språkvegg som møter dem når de skal begynne i en norsktalende klasse med 28 elever!

Vi har erfaring som viser at våre elever i kombinasjonsklassen i stor grad lytter til råd og veiledning de får fra tidligere elever. De opplever tidligere elever som gode rollemodeller, og de er veldig nysgjerrige på hva som må til for å lykkes. De som har kommet langt og kanskje har begynt på høyskole, er gode veiledere.

Hva er nødvendige forutsetninger for implementering/gjennomføring av praksisen?

Å bygge opp et nettverk og relasjoner til gode rollemodeller blant tidligere elever som ønsker å veilede nyankomne.

Retningslinjer for elever i aldersgruppen 16–17 år uten grunnskolepapirer

Det bør utarbeides nasjonale retningslinjer der det slås fast hvem som skal ta ansvar for elevene i aldersgruppen 16–17 år uten grunnskolepapirer. Slik det er i dag, risikerer disse elevene å ikke få oppfylt sin rett til utdanning. Det bør gis føringer for hvordan kommune og fylkeskommune kan samarbeide om denne elevgruppen både når det gjelder organisering av undervisningen og den økonomiske ansvarsfordelingen.

Arbeidet mot rasisme

Både dette prosjektet og tidligere studier har vist at mange barn og unge opplever å bli utsatt for rasisme og diskriminering på skolen (Antirasistisk Senter, 2017; Mathisen & Dogani, 2020; UNICEF, 2022, Redd Barna 2024). Barn og unge i vår studie har fortalt at de opplever at de blir stående alene med å håndtere rasismen de blir utsatt for både på og utenfor skolen. Samtidig beskrev en av ungdommene hvordan det å gå på en skole der arbeidet mot rasisme ble tatt på alvor, opplevdes som betryggende og inkluderende. Et mulig tiltak for å synliggjøre skolens ansvar for å forebygge slike negative erfaringer er å tydeliggjøre rasisme som en særskilt del i opplæringsloven § 9 A som omhandler elevenes skolemiljø. § 9 A-3 beskriver hvordan skolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering,

og den skal samtidig jobbe for å fremme helse, trivsel og læring. Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (AID, 2023) understreker at arbeidet med å skape trygge og gode skolemiljø henger tett sammen med arbeidet mot rasisme og diskriminering. Slik vi ser det, vil det å løfte fram arbeidet mot rasisme i opplæringsloven § 9 A kunne bidra til å forankre arbeidet mot rasisme hos skoleeier og skoleledelse samt å anerkjenne behovet for kompetanseheving spesifikt om rasisme blant skoleansatte. Samtidig er det viktig å anerkjenne rasisme som et større samfunnsproblem som ikke kan håndteres av skolen alene. Et samarbeid som inkluderer både skolen og andre aktører i lokalsamfunnet, som frivilligheten, utekontakten, politiet, helsestasjon for ungdom, foreldre og andre som er i kontakt med barn og unge, vil her være sentralt. Dette bør forankres i kommunens planarbeid i tråd med folkehelse-loven (Folkehelse-loven – fhl, 2011) og målet om å fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet.

Barnehage

Tilgang til informasjon om barnehage

Av flere vi har intervjuet i dette prosjektet, trekkes barnehage fram som en viktig arena for integrering og inkludering. Kommuneansatte peker på at de aller fleste barn med fluktbakgrunn går i barnehage allerede i dag, blant annet fordi dette er en sentral forutsetning for at foreldrene skal kunne delta på introduksjonsprogrammet. Det trekkes likevel fram at det er ekstra viktig å rydde unna barrierer for at disse barna kommer i barnehage, blant annet fordi dette har mye å si for språkopplæring og sosialisering.

Funnene fra prosjektet tyder på at mange, men ikke alle, kommuner har etablerte rutiner som sikrer at foreldre får informasjon om barnehagetilbudet samt hjelp med søknadsprosessen ved behov. Funn fra intervjuer tilsier at mangel på praktisk informasjon om søknadsprosess og tilbudet kan være en sentral årsak dersom foreldre ikke søker om barnehageplass, mer enn for eksempel negative holdninger til barnehage eller et skjevt bilde av hva det innebærer å gå i barnehage. Det framstår derfor som viktig at alle kommuner etablerer rutiner som sikrer at foreldrene får informasjon om, og ved behov også hjelp til, prosessen for å søke barnehageplass. Utdanningsdirektoratet har blant annet utformet informasjonsskriv rettet mot nyankomne om barnehage og opplæring i Norge på flere ulike språk, som kan benyttes i kommunenes informasjonsarbeid.²⁷

Informasjon om at prisene er reduserte for lavinntektsfamilier, er også viktig. En av kommunene som har bidratt inn i dette prosjektet, har ansatt en egen ressurs som blant annet jobber aktivt med å informere minoritetsspråklige familier, inkludert familier med fluktbakgrunn, om barnehagetilbudet. Arbeidet ble i praksis gjennomført ved å oppsøke steder der foreldrene befant seg, som

27 <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige-og-nyankomne/minoritetsspraklige/informasjon-til-nyankomne/#a176777>

familiesentrene, voksenopplæringen, NAV og aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner. Et slikt tiltak er ressurskrevende og vil trolig ikke være hensiktsmessig i mindre kommuner og/eller i kommuner som tar imot et lite antall flyktninger. I disse kommunene framstår det som mer relevant at ansatte i flyktningtjenesten informerer og bistår foreldre som en del av mottaksrutinene, samt at programrådgivere/helsestasjon eller andre arenaer inkluderer informasjon om barnehagetilbudet som en del av sin rutine.

Helse

Flyktningshelseteam eller flyktningshelsekoordinator

Noen kommuner har etablert egne flyktningshelsetjenester, flyktningshelsestasjoner eller egne flyktningshelseteam for å avdekke og gi adekvat behandling for psykiske helseutfordringer hos barn og unge med fluktbakgrunn. Dette kan være en hensiktsmessig organisering for større kommuner og/eller kommuner som bosetter et stort antall flyktninger. Et eksempel er Trondheim kommune som har valgt å opprette et eget flyktningshelseteam, organisert som en del av flyktningsenheten i kommunen.²⁸ Flyktningshelseteamet er tverrfaglig sammensatt, med ansatte som har lang erfaring med arbeid med migrasjonshelse, og der flere har relevant språkkompetanse og egenerfaring med å være flykting i Norge. Formålet med organiseringen er å plassere de ansatte som jobber med helsekartlegging og -oppfølging av flyktningsfamiliene, nært ansatte som jobber i flyktningtjenesten og introduksjonsprogrammet. Dette gjør det enklere å se familienes behov i sammenheng og legger til rette for samarbeid på tvers av de ulike tjenestene. Teamet videreformidler, etter samtykke fra hver enkelt, alle medisinske opplysninger til fastlege, helsestasjon eller skolehelsetjeneste.

Barn i flyktningsfamilier er barn på lik linje med alle andre barn i Norge. En utfordring med flyktningspesifikke helsetjenester kan være at barn med fluktbakgrunn blir mer sett på som flykting enn som barn. Forutsatt at flyktningshelseteamet også evner å ivareta barneperspektivet, for eksempel ved at det omfatter personer med barnefaglig kompetanse i kombinasjon med helsefaglig kompetanse, kan en slik organisering likevel bidra til sterkere kompetansemiljø i helseoppfølgingen av barn med fluktbakgrunn og til mer samhandling med tilgrensende tjenester.

I mindre kommuner synes det mer relevant at ansvaret for å følge opp flyktninger legges til bestemte ansatte i helsetjenesten, for eksempel ved helsestasjonen. Et eksempel på dette er en kommune som har valgt en organisering der flyktningsfamiliene følges opp av en flyktningshelsekoordinator i den første perioden etter ankomst. Flyktningshelsekoordinatoren er en helsesykepleier, ansatt på helsestasjonen. Flyktningshelsekoordinatorens oppgave er å sikre at det raskt opprettes kontakt mellom familiene, nødvendige helsetjenester og tolk.

28 <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/flyktningshelseteamet/fht-et-kompetanseteam>

En annen kommune som har bidratt i prosjektet, har etablert en rutine som innebærer at helsestasjonen gjennomfører den første helsekartleggingen som et hjemmebesøk. Alle førskolebarn er prioritert med hjemmebesøk snarest mulig etter bosetting, mens for familier med spebarn under ett år skal besøket gjennomføres innen én uke. I tilfeller der helsestasjonen har fått signaler om at det kan være større helseutfordringer i familien, pleier de ansatte å ta med en representant fra flyktningtjenesten på hjemmebesøket. Formålet med dette er å sikre at tjenestene som jobber tett med familiene i den første perioden etter bosetting, raskt får den samme kunnskapen om familienes behov. Et felles behovsbilde er sentralt for at tjenestene skal kunne sikre god og enhetlig oppfølging av familien i etterkant av bosetting. Praksisen forenkler samhandling og samarbeidet mellom tjenestene og kan være et alternativ for mindre kommuner som ikke har mulighet til å samlokalisere et eget flyktningshelseteam med flyktningtjenesten.

Lovende praksis: Flyktningshelseteam: Trondheim²⁹

Beskrivelse av praksisen:

Flyktningshelseteamet (FHT) i Trondheim er et kommunalt helsetilbud til asylsøkere og flyktninger, enslige mindreårige og familieegjenforente med flyktningsbakgrunn som kommer til Trondheim, og personer med endelig avslag som oppholder seg i Trondheim kommune.

FHT er en del av flyktningsenheten og er et tverrfaglig sammensatt team som arbeider tverrfaglig, helhetlig og familierettet for å tilby god og likeverdig helsehjelp. Teamet har lang og bred erfaring med arbeid med migrasjonshelse. Forebyggende og helsefremmende tiltak står sentralt i teamets arbeid, og det er stor bevissthet rundt faglig oppdatering, felles faglig overbygning og etisk praksis.

Helseteamet tilbyr blant annet:

- Helseundersøkelser: Helseundersøkelser, i tråd med anbefalinger fra Helsedirektoratet, gis til alle nyankomne.
- Smittevern og vaksiner: FHT gjennomfører tuberkuloseundersøkelse av alle nyankomne i tillegg til å undersøke for andre smittsomme sykdommer, som hiv, hepatitt og MRSA. Alle nyankomne tilbys også vaksiner i henhold til Folkehelseinstituttets anbefalinger.

29 <https://www.trondheim.kommune.no/tema/sosiale-tjenester/flyktninger-og-asylsokere/flyktningshelseteamet/>
<https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/flyktningshelseteamet/fht-et-kompetanseteam>

- **Lege:** Lege gjennomfører helseundersøkelse av nyankomne barn og voksne på indikasjon og setter i gang oppfølging og behandling. Personer som venter på å få tildelt fastlege, eller som har mistet retten til fastlege, har fastlege hos FHT.
- **Helsestasjon:** FHT tilbyr helsestasjonstjenester for barn og foreldre som er asylsøkere eller har endelig avslag.
- **Svangerskapsomsorg:** FHT tilbyr svangerskapsomsorg i hele svangerskapet til gravide kvinner som er asylsøkere eller har fått endelig avslag på opphold. Nybosatte som er gravide, koordineres til bydel etter at helseundersøkelser er gjennomført.
- **Støttesamtaler og terapeutiske samtaler:** FHT tilbyr oppfølging, i form av støttesamtaler og terapeutiske samtaler, til personer som har reaksjoner på opplevelser fra krig, flukt eller migrasjonsprosess.
- **Dialoggrupper:** Sammen med helse- og velferdskontorene og INN driver FHT dialoggrupper for deltakere i introduksjonsprogrammet. Målet med dialoggruppene er å øke deltakernes kunnskap om norsk helsevesen, fysisk og psykisk helse samt hvordan man kan ivareta egen helse.
- **Praktisk veiledning:** FHT tilbyr i samarbeid med Kvalifiseringscenteret for innvandrere (INN) veiledning og mengdetrening i praktiske forhold til deltakere i introduksjonsprogram. Målet med veiledningen er at deltakerne skal klare å nyttiggjøre seg tilbudene i introduksjonsprogram.
- **Familiesamtaler:** FHT tilbyr familiesamtaler. Tilbudet skal bistå familien i å fungere i nye rammer, gi økt kunnskap om normalreaksjoner på traumer og migrasjon og bidra til at barn med reaksjoner på traumer møter trygge og forutsigbare voksne.
- **Fysioterapi og gruppetrening:** FHT tilbyr individuelle konsultasjoner med fysioterapeut og har i perioder også gruppetrening.
- **Undervisning og veiledning:** FHT bidrar med undervisning til kommunalt ansatte, med formål å fremme kunnskap og forståelse blant ansatte som jobber med målgruppen. FHT tilbyr også veiledning til samarbeidspartnere relatert til både enkeltsaker og spesifikke problemstillinger.

Beskrivelse av utfordring/behov som praksisen skal møte:

Tilbudet skal bidra til å sikre helhetlige, likeverdige og familierettede helsetjenester til personer og familier med fluktbakgrunn.

Beskrivelse av målgruppe for praksisen og prosedyre for å avgjøre om en person er i målgruppe:

- Asylsøkere
- Bosatte flyktninger
- Familiiegjenforente med flyktningbakgrunn
- Personer med endelig avslag som oppholder seg i Trondheim kommune
- Undervisning og veiledning til kolleger som arbeider med målgruppen

Mål / ønskede mål for praksisen

Målet er å skape en likeverdig helsetjeneste, der hver enkelt pasient opplever å bli møtt og sett som et helt menneske.

Hvilken kompetanse bør de ansatte ha?

Flyktninghelseteamet består av helsesykepleiere, helsesekretær, psykiatriske sykepleiere, leger, familieterapeut, fysioterapeut, jordmor, psykologspesialist, helsefagarbeider, sosionom og barnevernspedagog. De tre sistnevnte jobber som praktiske veiledere og har i tillegg til helse- og sosialfaglig utdanning relevant språkkompetanse og egen erfaring med å være flyktning til Norge.

Skolehelsetjenesten og oppsøkende helsearbeid

Skolen er en sentral arena der barn med fluktbakgrunn også har tilgang til helsetjenester gjennom skolehelsetjenesten, som inkluderer helsesykepleier og ved en del skoler også lege, psykolog og fysioterapeut. Skolehelsetjenesten skal samarbeide med både skolen og fastlege om elevenes helse, trivsel og læring og kan også omfatte samarbeid med spesialisthelsetjenesten.³⁰ Som vi har sett både i denne studien og i tidligere studier, kan det finnes barrierer for at barn og unge med fluktbakgrunn selv oppsøker disse tjenestene. Dessuten så vi i kapittel 3 at helsesykepleiere på skoler ikke alltid føler at de verken har ressurser eller kompetanse til å imøtekomme behovene til barn med fluktbakgrunn, særlig dersom det handler om traumer. Dersom skolehelsetjenesten skal kunne ta et større ansvar for å avdekke og følge opp psykiske helseutfordringer hos denne gruppen barn og unge, kreves det for det første at de får informasjon om skolens nyankomne elever, slik at de kan tilrettelegge for oppsøkende arbeid, for eksempel i introduksjonsklasser. For det andre må de ha tilgang til ressurser og den kompetansen de trenger, særlig innenfor traumefeltet. Slik kompetanseheving vil også kunne være viktig for ansatte ved helsestasjon for ungdom i kommunene, som er et lignende lavterskelhelsetilbud tilknyttet skolehelsetjenesten.

30 <https://www.helsenorge.no/hjelpetilbud-i-kommunene/skolehelsetjenesten/>

Samarbeid mellom sektorer innad i kommunen

Kunnskap om personvernlovgivning

Det er behov for kompetanseheving knyttet til informasjonsflyt mellom de ulike tjenesteområdene i kommunen, og her er en sentral barriere ulike rutiner for innhenting av samtykke og ulik forståelse av hva et samtykke innebærer og gir rom for av informasjonsutveksling. Kompetanseheving kan for eksempel skje gjennom kurs i tolking og utøvelse av personvernlovgivningen. Kurset kan omfatte alle relevante tjenesteområder (flyktningtjenesten, skole, barnehage, skolehelsetjenesten, helsestasjon, PPT, barnevern, familievern mv.) og gi kunnskap om hvordan personvernlovgivningen og regelverket for taushetsplikt er ulike for ulike tjenesteområder. Dette kan gi økt forståelse på tvers av tjenesteområdene av hvilken informasjon som kan deles, og dermed mulig bedre samarbeid på tvers av enhetene. Det vil også være relevant at kurset omfatter informasjon om hvordan det kan etableres rutiner for innhenting av samtykke fra foreldre til videreformidling av informasjon og deling av denne informasjonen på tvers av de ulike enhetene. Felles forståelse av hvor vidt et samtykke for informasjonsdeling strekker seg, samt hva som er tillatt innenfor de ulike enhetenes taushetsplikter, kan i seg selv også tenkes å utløse rutiner for informasjonsutveksling på tvers av tjenesteområdene i kommunen.

Samhandlingsmøter om spesifikke familier eller barn

Utfordringer med samhandling på tvers av de ulike tjenesteområdene i kommunen kan også avhjelpest gjennom økt prioritering av samhandlingsmøter på tvers av de ulike tjenesteområdene som er involvert i oppfølgingen av barna. Som beskrevet opplever kommunene at samordningsmøter blir en salderingspost. Det synes også å være lagt mindre vekt på spesifikke familier eller barn i møtene som gjennomføres, til tross for at slike møter framstår å gi størst verdi for oppfølgingen av barna. Sistnevnte kan trolig i noen grad avhjelpest gjennom tiltak for kompetanseheving knyttet til personvernlovgivning og rutiner for innhenting av samtykke. Det vil imidlertid trolig være behov for ytterligere tiltak for å sikre at samarbeidsmøtene ikke blir en salderingspost. Dette kan for eksempel kreve forankring i ledelsen i de involverte enhetene av økt prioritering av slike samhandlingsmøter, eventuelt at det gis instruksjoner om dette fra nasjonalt hold.

Et alternativ eller supplement til økt prioritet av overordnede samarbeidsmøter på tvers av alle relevante enheter er å etablere egne ansvarsgrupper på tvers av tjenesteområder med ansvar for å følge opp spesifikke barn. Blant kommunene som er intervjuet som en del av denne studien, finnes det et eksempel på dette: I en kommune samles det ressurser på tvers av helse- og omsorgssektoren til egne ansvarsgrupper for å følge opp enkeltbarn med fluktbakgrunn som har spesielle behov. Denne ansvarsgruppen kan bestå av barnehage/skole, flyktningtjenesten, 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 av kommunene som har bidratt i prosjektet, har også opprettet egne virtuelle møtekanaler, hvor sentrale enheter som er i kontakt med flyktningfamilier, kan utveksle informasjon og få hjelp i praktiske spørsmål. Dette kan for eksempel gjelde spørsmål om innkjøp av flagg, mat og tilgang på musikk. Denne formen for informasjonsutveksling synes å være mindre ressurskrevende og lettere å opprettholde over tid sammenlignet med for eksempel større tverrfaglige møter. Møter der relevante aktører skal delta, fordrer at alle har mulighet til å sette av tid på samme tidspunkt. Dette kan ofte være vanskelig i praksis. Digitale skriftlige kanaler kan være et gjennomførbart alternativ, blant annet for kommuner med høyt press på tjenestene, fordi dette gir ansatte mulighet til å komme med spørsmål og innspill når de har tid.

Andre eksempler på tiltak for samhandling og informasjonsutveksling er praktisk tverrfaglig samarbeid. Dette kan for eksempel skje gjennom felles kartlegging av flyktningfamilien på tvers av enten flyktningtjenesten og helsestasjonen eller flyktningtjenesten og skole/barnehage. Flyktningtjenesten kan også delta i oppfølgingsmøter mellom barnehage/skole og foreldrene.

Oppsummering: lovende praksiser og forslag til nye tiltak

Medvirkning og informasjon: For å gi barn og unge i familier med fluktbakgrunn mulighet til å medvirke i bosettingsprosessen foreslår vi at IMDi utvikler visuelle verktøy til bruk rett før og rett etter bosetting. Forslaget innebærer at IMDi utvikler ett verktøy tilpasset den bosettingsforberedende samtalen, som kan tas i bruk av den som leder denne samtalen, og ett verktøy tilpasset tiden rett etter bosetting, som kan tas i bruk av ansatte i kommunene. Hvert av disse to verktøyene kan eksempelvis bestå av et knippe korte videofilmer eller illustrasjoner av hverdagsscenarioer, for å stimulere til samtaler om barnas behov på ulike områder som fritid, venner, helsehjelp og språk- og kulturtilpasning. Slik kan barneperspektivet innarbeides som en systematisk del av bosettings- og kartleggingsarbeidet, og det kan legges til rette for individuelt tilpasset oppfølging på en kostnadseffektiv måte. Et mer kostnadskrevende tiltak vil være å ha en dedikert kontaktperson for barn tilknyttet flyktningtjenesten eller introduksjonsprogrammet. En slik stilling eller delstilling kan også ha ansvar for å koordinere ulike tjenester rundt barn og unge som trenger mer oppfølging, og samarbeide med andre tjenester om forebyggende tiltak for barn og unge i kommunen. Slik vil man kunne øke bevisstheten om barn med fluktbakgrunn som en del av lokalmiljøet og redusere behovet for at skolen skal ta et utvidet ansvar for elever med fluktbakgrunn. Samtidig vil en plassering av denne funksjonen i flyktningtjenesten eller introduksjonsprogrammet styrke både familie- og barneperspektivet, ved at samme tjeneste følger opp både foreldre og barn og kan se familien som helhet. Familieveileder og familie-samtaler er tiltak som tilsvarende kan styrke foreldrestøtten og familie-

perspektivet, noe også familievernet kan gjøre der forholdene ligger til rette for det. For å sikre at barn som kommer gjennom familiegjenforening, fanges opp, kan kommunen etablere rutiner for å kontakte flyktninger for å avdekke eventuelle søknader om og innvilgelser av familiegjenforening. Trolig vil det være hensiktsmessig at kommunen vurderer behovet for oppfølging av de familiegjenforente basert på den herboendes situasjon og bakgrunnen til familiemedlemmene som ankommer.

Fritid: I forbindelse med ankomstene av flyktninger fra Ukraina har vi sett hvordan kommunene, og da ofte flyktningtjenestene, aktivt har bidratt til å mobilisere frivillig sektor i arbeidet med å bosette flyktninger og hjelpe dem til rette. Flyktninger har også selv bidratt som frivillige i dette arbeidet. Dette har gitt verdifulle og positive erfaringer som det kan være grunn til å bygge videre på. Også fritidskort og gratis lavterskeltilbud som aktivitetshus og flerbrukshus/hall er tiltak som har gitt mange gode erfaringer. Et tydeligere samarbeid mellom flyktningtjenesten og kommunenes kultur- og fritidssektorer vil gjøre de ordinære tilbudene mer tilgjengelige for barn og unge i familier med flukt-bakgrunn og dermed bidra til integreringen.

Opplæring: Kommuner som ikke har rutiner som sikrer at foreldre med flukt-bakgrunn får informasjon om barnehagetilbudet og hjelp til søknadsprosessen, bør ta i bruk Utdanningsdirektoratets ressurser. Skoleeiere og skoler bør utarbeide langsiktige planer for hvordan inkluderingen og den individuelle tilpasningen av opplæringstilbudet til nyankomne elever skal foregå. Planene bør forankres på ledernivå og utarbeides i samarbeid med elever og lærere, slik at nyankomne elever ses som hele skolens ansvar. I slike planer bør det inngå en plan for å rekruttere og beholde lærere med spesialkompetanse i norsk som andrespråk, tospråklig undervisning og flerkulturell pedagogikk og for å tilrettelegge for at flerspråklighet og mangfold forstås som en del av skolekulturen. Kommunene bør legge til rette for læreres kompetanseheving slik at nyankomne elever kan få godt tilrettelagt språk- og fagopplæring. God planlegging og samarbeid mellom faglærere og lærere som jobber med tospråklig fagopplæring, er viktig for at den tospråklige fagopplæringen skal lykkes. For nyankomne elever som starter direkte i ordinær klasse, beskriver vi ulike mentor- og kompisordninger som aktuelle tiltak for å sikre språkhjelp og faglig og sosial inkludering. Også for nyankomne elever som plasseres i separate tilbud, kan slike ordninger være til god hjelp, ikke minst for å sikre bedre overganger mellom det separate tilbudet og ordinær opplæring. Separate mottaks-, kombinasjons- og innføringsklasser bør plasseres sentralt i skolens lokaler, slik at elevene naturlig møtes og ikke holdes fysisk adskilt. Det bør også legges til rette for den sosiale og faglige inkluderingen, og her foreslår vi at man prøver ut «gjensidig hospitering» som et tiltak. Et tett samarbeid mellom lærere på hver side av overgangen fra separat til ordinært tilbud vil være svært viktig, og skolen må fortløpende vurdere hvor lenge hver elev skal holdes i det separate tilbudet. Uansett valg av plassering bør det være en kontinuerlig dialog mellom lærere, foresatte og barna selv om hva som er hensikten med tilretteleggingen, hvordan

den fungerer, og hva som eventuelt bør endres. Den nye opplæringsloven fra 2024 styrker elevens rett til medvirkning og understreker behovet for retningslinjer fra sentralt hold slik at veiledere i skolene kan legge til rette for å gi nyankomne elever god informasjon om hva som kreves av dem for å oppnå mål, og hvordan de eventuelt selv kan justere sine ambisjoner hvis det er behov for det. Å benytte og eventuelt ansette tidligere elever fra kombinasjonsklasser som veiledere for nyankomne elever kan styrke dette arbeidet. Det bør også utarbeides nasjonale retningslinjer for å avklare ansvar for opplæringstilbudet til elever i aldersgruppen 16–17 år uten grunnskolepapirer, med føringer for hvordan kommune og fylkeskommune kan samarbeide om denne elevgruppen både når det gjelder organisering av undervisningen og den økonomiske ansvarsfordelingen.

Ekskludering: Et mulig tiltak for å synliggjøre skolens ansvar vil være å tydeliggjøre rasisme som en særskilt del i opplæringsloven § 9 A. Dette kan bidra til å forankre arbeidet mot rasisme hos skoleeier og skoleledelse og tydeliggjøre behovet for kompetanseheving om rasisme blant ansatte i skolen. Samtidig er det viktig å anerkjenne rasisme som et større samfunnsproblem som ikke kan håndteres av skolen alene. Et bredere samarbeid bør forankres i kommunens planarbeid i tråd med folkehelseloven (Folkehelseloven – fhl, 2011) og målet om å fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet.

Helse: Etablering av egne flyktninghelseteam kan bidra til å avdekke og gi adekvat behandling for psykiske helseutfordringer hos barn og unge med fluktbakgrunn. Dette kan være en hensiktsmessig organisering for større kommuner og kommuner som bosetter et stort antall flyktninger. I mindre kommuner kan dette arbeidet legges til stillinger i den ordinære helsetjenesten, for eksempel på helsestasjon. Skolehelsetjenesten, herunder helsesykepleier og helsestasjon for ungdom, er godt plassert for å nå barn i skolealder, og her er det viktig at disse tildeles tilstrekkelig med kompetanse og ressurser for å sikre at helsesykepleier også kan utføre oppsøkende arbeid rettet mot denne gruppen elever.

Samarbeid mellom tjenester: Nødvendig samarbeid mellom tjenester for barn og unge i familier med fluktbakgrunn bør styrkes gjennom forankring på ledelsesnivå. Det bør settes av ressurser til kompetanseheving i personvernlovgivningen der mangel på slik kompetanse hindrer samarbeidet. Egne ansvarsgrupper kan være egnet til å følge opp tverrfaglig arbeid rundt spesifikke barn med spesielle behov. Et enkelt tiltak som kan fremme samarbeid mellom tjenester, er tilrettelegging for bruk av digitale kanaler for utveksling av informasjon som ikke berører personvernet.

5 Avslutning med anbefalinger

Barn og unge i familier med fluktbakgrunn: et rettighetsperspektiv

Vi har hittil i denne rapporten gått gjennom våre funn, beskrevet utfordringer i arbeidet med barn og unge i familier med fluktbakgrunn og beskrevet og diskutert måter å møte disse utfordringene på. I forrige kapittel så vi på en hel rekke spesifikke mulige og faktiske løsninger på utfordringene, og i dette kapitlet skal vi med utgangspunkt i de foregående kapitlene og mer overordnet ta for oss anbefalinger for det videre arbeidet.

Vi har bygd opp kapitlene med tanke på å få belyst hvordan barnas rettigheter ivaretas, og har derfor særlig trukket fram barnas muligheter til medvirkning og deres erfaringer og kommunenes arbeid med å sikre denne gruppen tilgang til opplæring, fritidsaktiviteter, helsehjelp og bolig. Her tar vi en avsluttende gjennomgang av disse temaene og vil komme med våre endelige anbefalinger.

Medvirkning og informasjon i bosettingsprosessen

Utfordringer: Barns rett til å bli hørt og til å medvirke prioriteres i liten grad i fasen før bosetting, der de voksnes muligheter til arbeid og kommunenes muligheter til å bosette flyktninger i stor grad avgjør hvor familiene bosettes. I og etter bosetting er det mye variasjon i hvordan kommunene arbeider med barnas rettigheter og behov, og hvilke tjenester som er involvert. I et presset boligmarked bosettes mange familier slik at barna får lang vei til skole og fritidstilbud. En organisering av flyktningtjenesten under NAV kan se ut til å svekke oppmerksomheten om barns behov og rettigheter. Til tross for at rundt halvparten av de ansatte i flyktningtjenestene oppgir at de har barnefaglig kompetanse, ser det ut til at kompetansen i mindre grad anvendes systematisk i praksis. Det ser heller ikke ut til å arbeides systematisk med å sikre at barn i familier med fluktbakgrunn kjenner til sine rettigheter. Kommuneansatte er også usikre på om alle barn og unge som kommer gjennom familiegjenforening, fanges opp av de relevante tjenestene, noe som i verste fall kan gå ut over barnas rettigheter og behov.

Anbefalinger:

- For å gi barn og unge i familier med fluktbakgrunn muligheten til å medvirke i bosettingsprosessen foreslår vi at *IMDi utvikler visuelle verktøy til bruk rett før og rett etter bosetting*. Forslaget innebærer at IMDi utvikler ett verktøy tilpasset den bosettingsforberedende samtalen som kan tas i bruk av den som leder denne samtalen, og ett verktøy tilpasset tiden rett etter bosetting som kan tas i bruk av ansatte i kommunene. Hvert av disse

to verktøyene kan eksempelvis bestå av et knippe korte videofilmer eller illustrasjoner av hverdagsscenarioer, for å stimulere til samtaler om barnas behov på ulike områder som fritid, venner, helsehjelp og språk- og kulturtilpasning. Slik kan barneperspektivet innarbeides som en systematisk del av bosettings- og kartleggingsarbeidet, og det kan legges til rette for individuelt tilpasset oppfølging på en kostnadseffektiv måte.

- Et mer kostnadskrevende tiltak vil være *at kommunen ansetter en dedikert kontaktperson for barn tilknyttet flyktningtjenesten og/eller introduksjonsprogrammet*. En slik stilling eller delstilling kan også ha ansvar for å koordinere ulike tjenester rundt barn og unge som trenger mer oppfølging, og samarbeide med andre tjenester om forebyggende tiltak for barn og unge i kommunen. Slik vil man kunne øke bevisstheten om barn med fluktbakgrunn som en del av lokalmiljøet og redusere behovet for at skolen skal ta et utvidet ansvar for elever med fluktbakgrunn. Samtidig vil en plassering av denne funksjonen i flyktningtjenesten eller introduksjonsprogrammet styrke både familie- og barneperspektivet, ved at samme tjeneste følger opp både foreldre og barn og kan se familien som helhet.
- *Familieveileder og familiesamtaler* er tiltak som tilsvarende kan styrke foreldrestøtten og familieperspektivet, noe også familievernet kan gjøre der forholdene ligger til rette for det.
- For å sikre at barn som kommer gjennom familiegjenforening, fanges opp, kan kommunen *etablere rutiner for å kontakte flyktninger for å avdekke eventuelle søknader om og innvilgelser av familiegjenforening*. Trolig vil det her være hensiktsmessig at kommunen vurderer behovet for oppfølging av de familiegjenforente basert på den herboendes situasjon og bakgrunnen til familiemedlemmene som ankommer.

Fritidsaktiviteter

Utfordringer: Barnas behov for informasjon om fritidstilbud til barn og unge i lokalmiljøet ivaretas ikke systematisk, og barna kan bli avhengige av at foreldrene etterspør slike tilbud. Også oppfølging av barns deltakelse i fritidstilbud er nedprioritert fra kommunenes side, spesielt med de høye ankomsttallene siden mars 2022. I forbindelse med ankomstene av flyktninger fra Ukraina har vi likevel sett hvordan kommunene, og da ofte flyktningtjenestene, aktivt har bidratt til å mobilisere frivillig sektor i arbeidet med å bosette disse flyktingene og hjelpe dem til rette. Flyktninger har selv også bidratt som frivillige i dette arbeidet. Dette har gitt verdifulle og positive erfaringer som det kan være god grunn til å bygge videre på.

Anbefalinger:

- *Vi vil anbefale kommunene å aktivt involvere frivilligheten også i det videre arbeidet med barn og unge med fluktbakgrunn, og at kommuner er proaktive i dette samarbeidet slik at frivillig sektor involveres tidlig.*
- *Fritidskort og gratis lavterskeltilbud som aktivitetshus og flerbrukshus/hall er tiltak som har gitt gode erfaringer, og som vi vil anbefale en videreføring av. Her er det også sannsynligvis et betydelig potensial for overføring av erfaringer mellom kommuner, slik at kommuner som i liten grad har tatt i bruk slike virkemidler, kan innhente erfaringer fra andre.*
- *Evalueringen som Bufdir skal igangsette av ordningen Tilskudd til inkludering av barn og unge, bør undersøke om barn med fluktbakgrunn er tenkt inn i de ulike tiltakene. For å finne ut om ordningen faktisk kommer også denne gruppen til gode, må man undersøke det enkelte tiltak i praksis.*
- *Et systematisk samarbeid mellom flyktningtjenesten og kommunenes kultur-, idretts- eller fritidssektorer vil gjøre de ordinære tilbudene mer tilgjengelige for barn og unge i familier med fluktbakgrunn og dermed bidra til integreringen.*

Opplæring

Utfordringer: Det kan være krevende å gi nyankomne barn et individuelt tilpasset tilbud på et balansepunkt mellom inkludering i ordinær skole og barnehage og separate tilbud, slik at de både blir inkludert blant barn i lokalmiljøet og får den oppfølgingen de trenger. Skolebarna og -ungdommene vi snakket med, hadde i liten grad mottatt førstespråksundervisning, mens andre-språksundervisningen i noen tilfeller var gitt av lærere uten kunnskap i elevenes førstespråk. Tospråklige læreres rolle i skolen er ambivalent. I skolehverdagen møtes de gjerne som «kulturelle brobyggere» vel så mye som kompetente lærere, og deres rolle kan dermed framstå som noe annet enn deres lovfestede mandat. Barna ser ut til å ha liten grad av medvirkning i beslutninger som angår opplæringen de tilbys, og til å ha lite kunnskap om at de har rett til slik medvirkning. Elever i videregående skolealder som ikke har gjennomført grunnskole, er i en særlig utsatt posisjon der de ikke bare har liten grad av medvirkning, men rammes av et uavklart ansvarsforhold mellom kommune og fylkeskommune der økonomi, læreplaner og lovverk ikke er samordnet. Det er også en risiko for at nyankomne ungdommer med gjennomført grunnskole ikke tilbys skoleplass, fordi fylkeskommunene ikke har oversikt over alle som har rett til videregående skole, før ungdommen selv har søkt om plass.

Anbefalinger:

- *Utdanningsdirektoratets ressurser bør tas i bruk* av kommuner som ikke har rutiner som sikrer at foreldre med fluktbakgrunn får informasjon om barnehage tilbudet og hjelp til søknadsprosessen.
- *Skoleeiere og skoler bør utarbeide langsiktige planer* for hvordan inkluderingen og den individuelle tilpasningen av opplæringstilbudet til nyankomne elever skal foregå, som en del av det ordinære planarbeidet i kommunen. Planene bør forankres på ledernivå og utarbeides i samarbeid med lærerstaben, slik at nyankomne elever ses som hele skolens ansvar. I slike planer bør det inngå en plan for å rekruttere og beholde lærere med spesialkompetanse i norsk som andrespråk, tospråklig undervisning og flerkulturell pedagogikk og for å tilrettelegge for at flerspråklighet og mangfold forstås som en del av skolekulturen.
- Skoleeiere bør *legge til rette for læreres kompetanseheving* slik at nyankomne elever kan få godt tilrettelagt språk- og fagopplæring.
- God planlegging og samarbeid mellom faglærere og lærere som jobber med tospråklig fagopplæring, er viktig for at den tospråklige fagopplæringen skal lykkes.
- Separate mottaks-, kombinasjons- og innføringsklasser bør plasseres sentralt i skolens lokaler, slik at elevene naturlig møtes og ikke holdes fysisk adskilt.
- *Vi anbefaler mentor- og kompisordninger, inkludert «gjensidig hospitering»*, som aktuelle tiltak for å sikre språkhjelp og faglig og sosial inkludering for nyankomne elever som starter direkte i ordinær klasse. Også for nyankomne elever som plasseres i separate tilbud, kan slike ordninger være til god hjelp, ikke minst for å sikre bedre overganger mellom det separate tilbudet og ordinær opplæring.
- Uansett valg av plassering av nyankomne elever i ordinære klasser eller separate tilbud bør det være en kontinuerlig dialog mellom lærere, foresatte og barna selv om hva som er hensikten med tilretteleggingen, hvordan den fungerer, og hva som eventuelt bør endres. Den nye opplæringsloven fra 2024 styrker elevens rett til medvirkning og understreker behovet for retningslinjer fra sentralt hold slik at veiledere i skolene kan legge til rette for å gi nyankomne elever god informasjon om hva som kreves av dem for å oppnå sine mål, og hvordan de eventuelt selv kan justere sine ambisjoner hvis det er behov for det.
- Skolen må i samråd med elev og foreldre fortløpende vurdere hvor lenge hver elev skal være i det separate tilbudet.

- Et tett samarbeid mellom lærere på hver side av overgangen fra separat til ordinært tilbud vil være svært viktig.
- Det bør også utarbeides tydelige nasjonale retningslinjer for å avklare ansvar for opplæringstilbudet til elever i aldersgruppen 16–17 år uten grunnskolepapirer, med føringer for hvordan kommune og fylkeskommune kan samarbeide om denne elevgruppen både når det gjelder organisering av undervisningen og den økonomiske ansvarsfordelingen.

Ekskludering og rasisme

Utfordringer: Å bli stående uten voksenstøtte i situasjoner med sosial ekskludering, rasisme og diskriminering er en utfordring for mange av barna vi har snakket med. Erfaringene de forteller om, gjelder både skolehverdagen og utenfor skolen.

Anbefalinger: Dette er et alvorlig problem, som må tas tak i både i skolen og i samarbeid mellom lokalsamfunnets aktører som skole, politi, frivillighet, utekontakt og foreldre.

- Et mulig tiltak for å synliggjøre skolens ansvar vil være å utrede mulighetene for å tydeliggjøre rasisme som en særskilt del i opplæringsloven § 9 A. Dette kan bidra til å forankre arbeidet mot rasisme hos skoleeier og skoleledelse og tydeliggjøre behovet for kompetanseheving om rasisme blant ansatte i skolen.

Samtidig er det viktig å anerkjenne rasisme som et større samfunnsproblem som ikke kan håndteres av skolen alene.

- Et bredere samarbeid bør *forankres i kommunens planarbeid* i tråd med folkehelseloven (Folkehelseloven – fhl, 2011) og målet om å fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet.

Helsetilbud

Utfordringer: Ut over funksjonsnedsettelse eller sykdom som har direkte implikasjoner for bosettingskommune og bolig, oppgir informantene fra kommunene at de ofte får lite informasjon om flyktningers helse før bosetting. Det kreves kompetanse og kapasitet for å kartlegge og følge opp eventuelle psykiske helseplager hos foreldre og barn med fluktbakgrunn. Flere av barna som er intervjuet, forteller at foreldrene gir dem viktig psykisk støtte, mens informanter fra flyktningtjenestene oppgir at de ikke har kapasitet til å avdekke og følge opp mulige psykiske helseplager ved bosetting. Det kan være vanskelig for barn og foreldre med fluktbakgrunn å søke hjelp for psykiske helseplager. Fra flyktningtjenestenes ståsted peker skolen seg ut som en egnet arena for å avdekke psykisk uhelse hos barna, noe som forutsetter at skolen har kompetanse på og kapasitet til dette arbeidet, og at skolen tar på seg

ansvaret for det. Her er utfordringen at flyktningbarn med behov for psykisk helsehjelp kan havne mellom flere tjenester og dermed ikke får den hjelpen de har behov for.

Anbefalinger:

- *Etablering av egne flyktninghelseteam* kan bidra til å avdekke og gi adekvat behandling for psykiske helseutfordringer hos barn og unge med fluktbakgrunn. Dette kan være en hensiktsmessig organisering for større kommuner og kommuner som bosetter et stort antall flyktninger.
- I mindre kommuner kan dette arbeidet legges til stillinger i den ordinære helsetjenesten, for eksempel på helsestasjon.

Helsesykepleier i skolen, øvrig skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom er godt plassert for å nå barn i skolealder.

- Skolehelsetjenestene bør styrkes ved å tildeles tilstrekkelig med kompetanse og ressurser for å sikre at særlig helsesykepleier kan utføre oppsøkende arbeid rettet mot denne gruppen elever.

Samarbeid mellom tjenester

Utfordringer: Det kan være en utfordring for barn og foreldre med fluktbakgrunn å orientere seg om tilbud som de kan ha rett til og behov for. Slik sett er organiseringen med en separat tjeneste som bosetter flyktninger og følger dem opp den første tiden, hensiktsmessig. Imidlertid gjør denne organiseringen også familiene avhengige av at flyktningstjenesten har kompetanse og kapasitet til å henvise og koordinere tilbud i samarbeid med andre tjenester. Usikkerhet om regler og rutiner for deling av informasjon er en utfordring knyttet til slikt samarbeid, og tidkrevende tverrfaglige møter kan lett nedprioriteres i perioder med press på tjenestene.

Anbefalinger:

- Nødvendig samarbeid mellom tjenester for barn og unge i familier med fluktbakgrunn bør styrkes gjennom *forankring på ledelsesnivå*.
- Det bør *settes av ressurser til kompetanseheving i personvernlovgivningen* der mangel på slik kompetanse hindrer samarbeidet.
- *Egne ansvarsgrupper* kan være egnet til å følge opp tverrfaglig arbeid rundt spesifikke barn med spesielle behov.
- Et enkelt tiltak som kan fremme samarbeid mellom tjenester, er *tilrettelegging for bruk av digitale kanaler* mellom tjenester for utveksling av informasjon som ikke berører personvernet.

Ved høye ankomsttall

Utfordringer: Krigen i Ukraina har ført til at de siste to årene har vært ekstraordinære for alle som jobber med å inkludere og integrere flyktninger. Det har hatt konsekvenser for kommunenes kapasitet til å ivareta også barn og barnefamilier på en god måte. Kommunene har oppbemannet i løpet av denne perioden, men med ulikt tempo i ulike kommuner. Enkelte av kommunene har derfor opplevd kapasitetsutfordringer i løpet av perioden, men har vært godt hjulpet av at frivilligheten og det private boligmarkedet har mobilisert stor innsats i møte med ukrainske flyktningfamilier sine behov. Generelt synes fortsatt kapasitetsutfordringene som økt ankomst av flyktninger fra Ukraina skaper, å ha betydning for hvor mye oppmerksomhet som rettes mot barn i bosettings- og oppfølgingsarbeidet, også barn med fluktbakgrunn fra andre land enn Ukraina. Flere informanter, blant annet ansatte i flyktningtjenesten, uttrykker at de gjerne skulle hatt kapasitet til å følge opp familiene og barna tettere enn dagens situasjon tillater. Våre anbefalinger her er rettet inn mot å bidra til best mulig håndtering av høye ankomsttall på et eventuelt senere tidspunkt.

Anbefalinger:

- *Kommuneledelsen bør etablere, og selv delta i, samhandlingsarenaer for ulike involverte enheter i kommunen.*
- *Kommuneledelsen bør lytte til erfaringene til nøkkelpersonell i kommunen fra tidligere lignende situasjoner, for en best mulig prioritering av ressurser og innretting av tjenester. Dette forutsetter at man beholder denne kompetansen blant ansatte i kommunen og altså ikke mister den gjennom raske nedskaleringer.*
- *Det generelt gode samarbeidet med frivillig og privat sektor i denne perioden bør anses som en ressurs og en erfaring som kommunene bør utnytte i det videre flyktningarbeidet, gjennom jevnlig kontakt og kontinuerlig samarbeid.*
- *Barn og unge med fluktbakgrunn har egne ressurser som bør trekkes inn i arbeidet. Det vil bidra til inkludering, medvirkning og tilhørighet for den enkelte og gi mer treffsikre tiltak.*

Anbefalinger for videre forskning

Generelt er det utført lite forskning om hvordan barn og unge i familier med fluktbakgrunn møtes i og etter bosettingsprosessen. I dette prosjektet har vi gått bredt ut, og vi har i løpet av prosjektet identifisert en rekke temaer for videre forskning som er særlig viktige for å sikre et solid kunnskapsgrunnlag framover. *Vi anbefaler en helhetlig forskningsstrategi på dette feltet, for å sikre en kontinuerlig kompetanseoppbygging og unngå fragmentering og underbruk av kunnskap. Særlig aktuelle tema:*

- Foreldrenes opplevelser av skole–hjem-samarbeid og deres erfaring med medvirkning når det gjelder tilrettelagt undervisning
- Elevenes erfaring med kartlegging og medvirkning i egen utdanning
- Barn og unge med fluktbakgrunn sine erfaringer med å vokse opp i lavinntektsfamilier
- Barn og unge med fluktbakgrunn sine erfaringer i møte med helsetjenester, hvordan opplever de å bli møtt og forstått?
- Utprøving og evaluering av
 - det visuelle verktøyet vi anbefaler at IMDi utarbeider
 - «gjensidig hospitering» og mentoring/veiledning fra tidligere studenter
- Hvordan den midlertidige situasjonen påvirker de ukrainske barna i det lange løp
- De lovende praksisene som vi trekker fram i kapittel 4, bør gjennomgås og evalueres med tanke på formidling av kunnskap om eventuelle gode praksiser til flere kommuner:
 - Familieveileder (Gjøvik)
 - Familiesamtaler (Trondheim)
 - Servants for Humanity (Sandefjord)
 - Fritidskort (Sandefjord)
 - Ung i Lørenskog: Aktivitetshuset VOLT
 - Ung i Lørenskog: «Åpen hall Fridays» i Kjennhallen
 - Tidligere elever som veiledere/mentorer for elever i kombinasjonsklassen ved Thor Heyerdahl videregående skole (Larvik)
 - Flyktninghelseteam (Trondheim)

Overordnede anbefalinger: inkludering av barn og unge

Anbefalingene vi hittil har foreslått i dette kapittelet, er spesifikke for barn og unge i familier med fluktbakgrunn og deres behov som nyankomne eller relativt nyankomne flyktninger. Dette har vært vårt oppdrag, der vi er bedt om å gi konkrete anbefalinger for god praksis på integreringsfeltet. Som vi slo fast alt i innledningskapittelet, er imidlertid barn med fluktbakgrunn først og fremst barn, med de samme rettigheter som andre barn. Avslutningsvis vil vi derfor løfte blikket for å se på hva som kan gjøres for å inkludere barn og unge i familier med fluktbakgrunn i det store bildet, der de – som alle andre barn og unge – utgjør en viktig del av befolkningen.

Sektorinndelingen kan gjøre det vanskelig å møte denne gruppen som både barn og flyktninger – samtidig. Vi ser ingen enkel løsning på dette dilemmaet, men kunne ønske oss et scenario der noe av den betydelige kompetansen som finnes i innvandrings- og integreringsforvaltningen, kunne overføres til sektorene, slik at for eksempel helsetjenester og fritidsaktiviteter var bedre

rustet til å ta initiativ overfor barn i familier med fluktbakgrunn. Hva en slik overføring ville innebære i form av endringer i regelverk, organisering og finansiering på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, er spørsmål som ligger utenfor vårt oppdrag her, men som eventuelt må utredes.

Barn og unge med fluktbakgrunn skal ikke skilles ut i et parallelt opplærings- og tjenesteapparat med mindre det er gode grunner til det, ut fra en vurdering av deres muligheter til medvirkning, inkludering og tilhørighet. Dette er noe alle aktører må vurdere når det gjøres valg i utformingen av politikk, planer, tiltak og tilbud, som en del av arbeidet med å sikre barns medvirkning. Vi vil også anbefale både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning å arbeide systematisk med å løfte inn barn og unge med fluktbakgrunn videre framover, gjennom *eksplisitt å spørre om barn og unge med fluktbakgrunn er aktivt inkludert i arbeid som berører dem*, for eksempel:

- Er barn og unge med fluktbakgrunn representert i ungdomsråd og andre utvalg som skal sikre barns medvirkning?
- Berøres barn og unge med fluktbakgrunn av planer som det arbeides med, og er de i så fall aktivt invitert inn i prosessen på linje med andre berørte grupper?

Barn og unge med fluktbakgrunn skal omfattes av generelle innsatser for å inkludere alle barn og unge. Som en del av regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning (Meld. St. 5 (2022–2023)) ble det lansert et sentralt samfunnsoppdrag for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Rapporten fra operativ gruppe for dette samfunnsoppdraget (Norges forskningsråd, 2024) påpeker at det allerede finnes flere nasjonale innsatser som har i oppdrag å samordne innsatsen for barn og unge. Sentralt her står departmentsfellesskapet «Kjernegruppen for utsatte barn og unge» (KUBU) og etatssamarbeidet. Innvandrings- og integreringsfeltet er representert i KUBU ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justisdepartementet og i etatssamarbeidet ved IMDi og UDI. Derimot er dette feltet *ikke* representert på en slik måte i operativ gruppe for samfunnsoppdraget for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Det er viktig at slike sentrale prosesser samordnes også med tanke på inkludering av barn og unge med fluktbakgrunn. I den sammenheng vil vi anbefale at man i arbeidet med stortingsmeldingen om forsterket innsats for sosial utjevning og mobilitet, som ventes i 2025, også fokuserer på innsatser for barn og unge med fluktbakgrunn.

Vi har kommet relativt langt i Norge med å løfte barneperspektivet fram i svært mange sammenhenger, men det er fortsatt et stykke igjen. Ikke minst gjelder dette, som vi har sett, barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Så lenge dette er tilfellet, vil det etter vår vurdering være nødvendig med den «ekstra» sektoren og kompetansen som UDI og IMDi representerer.

- Vår anbefaling vil derfor være at *disse direktoratene bør involveres i det videre arbeidet med samfunnsoppdraget*. Her ventes det at arbeid vil settes i gang på alle samfunnsnivåer i løpet av 2024, og vi anbefaler uansett at *alle involverte aktører er spesielt oppmerksomme på behovene og rettighetene til barn og unge med fluktbakgrunn i den forbindelse, og at dette skriftliggjøres i planarbeidet på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå*.

Alle barn er vårt felles ansvar.

Litteraturliste

- Antirasistisk Senter (2017). «Vi vil ikke leke med deg fordi du er brun» – *En undersøkelse av opplevd rasisme blant ungdom*. <https://antirasistisk.no/wp-content/uploads/2017/08/Vi-vil-ikke-leke-med-deg-fordi-du-er-brun-en-unders%C3%B8kelse-av-opplevd-rasisme-blant-ungdom.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering – ny innsats 2024–2027*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8da2b05800224771a3548ba4007817e4/no/pdfs/handlingsplan-mot-rasisme-og-diskriminering.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2024). Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp. (Meld. St.17 (2023-2024)). <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74b84e746a452eb0b64a88c873a6fe/no/pdfs/stm202320240017000dddpdfs.pdf>
- Archambault, J. (2011). *Refugee children, citizenship and “the best interests” of the child: Experiencing settlement as new citizens in Norway* [Doktorgradsavhandling]. NTNU.
- Arnesen, D., Espegren, A., Ervik, R., Erdvik, I. & Andersen, P. L. (2022). *Følgforskning og evaluering av forsøk med fritidskortordninger: Delrapport 2* (Rapport 2022:1). Institutt for samfunnsforskning. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2976757/Rapport_1_22_Fritidskortordningen_Del2.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Axelsson, M. (2015). Nyanländas möte med skolans ämnen i ett språkdidaktisk perspektiv. I N. Bunar (Red.), *Nyanlända och lärande: mottagande och inkludering* (s. 81–139). Natur & Kultur.
- Barnelova. (1981). *Lov om barn og foreldre* (LOV-1981-04-08-7). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1981-04-08-7>
- BarnUnge21. (2021). *Ut av blindsonene: Strategi for et samlet kunnskapsløft for utsatte barn og unge*. Forskningsrådet. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/2021/bu-21-strategi-ut-av-blindsonene.pdf>
- Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G. M., Garvik, M. & Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter: Innvandreres møter med barnevernet*. NTNU Samfunnsforskning AS. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2451555>

- Bergflødt, M. M., Bossy, D. & Gundersen, T. (2022). *Møter med familievernet. Brukeres erfaringer og opplevelser av familievern tjenesten* (NOVA Rapport 7/22). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3038432>
- Breimo, J. P., Anvik, C. H., Lo, C. & Olesen, E. (2022). *Mot bedre samarbeid? Betragtninger fra studier av norske velferdstjenester*. Universitetsforlaget.
- Brekke, J.-P. & Aarset, M. F. (2009). *Why Norway? Understanding Asylum Destinations* (ISF-rapport 2009:12). Institutt for samfunnsforskning. https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/why-norway.pdf
- Bråten, B. & Sønsterudbråten, S. (2017). *Veiledningserfaringer. Forsøk med veiledning (ICDP) av foreldre med radikaliseringsbekymringer og foreldre i asylmottak* (Fafo-rapport 2017:02). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/veiledningserfaringer>
- Bunar, N. (2021). *Inkludering och skolframgång för nyanlända elever* (S. L. Gombrii, red.). Natur & Kultur Läromedel.
- Bunar, N. & Juvonen, P. (2022). 'Not (yet) ready for the mainstream' – newly arrived migrant students in a separate educational program. *Journal of Education Policy*, 37(6), 986–1008. <https://doi.org/10.1080/02680939.2021.1947527>
- Endringslov til lov om midl. endringer pga ankomst av fordrevne fra Ukraina. (2023). *Lov om endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)* (LOV-2023-06-02-17). Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/lov/2023-06-02-17>
- Finnvold, J. E. & Ugreninov, E. (2018). Refugees' admission to mental health institutions in Norway: Is there an ethnic density effect? *Soc Sci Med*, 209, 43–50. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.05.029>
- Folkehelseloven. (2011). *Lov om folkehelsearbeid* (LOV-2011-06-24-29). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2011-06-24-29>
- Fylkesnes, M. K., Iversen, A. C., Bjørknes, R. & Nygren, L. (2015). Frykten for barnevernet – En undersøkelse av etniske minoritetsforeldres oppfatninger. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 92(2), 81–96. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2015-02-02>
- Gravråkmo, S., Gran, J., Skreslett, A., Ledal, V., Buchmann, T., Johansen, A.-B., Reichelt, N. S. S. & Berg, B. (2016). *Familiegjenforening i eksil* [Veiledningshefte]. *Forebygging gjennom familiesamtaler*. Flyktninghelseteamet i Trondheim kommune, RVTS Midt, Psykologisk institutt, UiO og Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, NTNU.

- Grunnlova. (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1814-05-17-nn>
- Grødem, A. S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* (Fafø-rapport 2011:32). Fafø. <https://www.fafø.no/zoo-publikasjoner/innvandrerbarn-og-bolig>
- Haugen, G. M. & Berg, B. (2016). *Forståelse gjennom dialog: Evaluering av dialoggrupper for nylig bosatte foreldre i Trondheim kommune*. NTNU Samfunnsforskning AS. <https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Forstaelse-gjennom-dialog-web.pdf>
- Helsedirektoratet. (2021). *Handlingsplan for allmennlegetjenesten: Årsrapport 2021*. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/handlingsplan-for-allmennlegetjenesten-arsrapport-2021/pdf-versjon-av-rapport-og-vedlegg/Handlingsplan%20for%20allmennlegetjenesten%20-%20%C3%A5rsrapport%202021.pdf/_attachment/inline/c4bbc244-d9f3-4e00-8375-4f165faa9f70:bc296de6bb318639e97bf0adc11cc81e661f61a2/Handlingsplan%20for%20allmennlegetjenesten%20-%20%C3%A5rsrapport%202021.pdf
- Helsetilsynet. (2022). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2022–2023. Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad* (Internserien 4/2022). https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/2022/veileder_landsomfattende_tilsyn_sociale_tjenester_internserien_4_2022.pdf
- Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T., Myrvold, T., Leirvik, M. S. & Danielsen, Å. Ø. (2024). *Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022–2023)* (NIBR Rapport 2023:11). NIBR/OsloMet. <https://www.imdi.no/contentassets/0ee0ad1ca7264e3098962fc8283863ad/rapport-reception-settlement-and-integration-of-ukrainian-refugees-in-norway.pdf>
- Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier: En kunnskapsoppsummering* (NOVA Rapport 11/18). NOVA/OsloMet. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2019/01/Rapport-fra-NOVA-Muligheter-og-hindringer-for-barn-i-lavinntektsfamilier-2018.pdf>
- Integreringsloven. (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2020-11-06-127>

- Jafari, H., Kassin, A., Reay, G. & Climie, E. A. (2022). Resilience in refugee children and youth: A critical literature review. *Canadian Psychology / Psychologie canadienne*, 63(4), 678–694. <https://doi.org/10.1037/cap0000320>
- Jefferess, D. (2002). Neither Seen Nor Heard: The Idea of the “Child” as Impediment to the Rights of Children. *Topia (Montreal)*, 7(7), 75–97. <https://doi.org/10.3138/topia.7.75>
- Johansen, J. D. (2021). *Navigating and negotiating complex contexts: A qualitative study of the experiences and perspectives of young adult children of refugees in Norway*. Doktorgradsavhandling. Fakultet for helsevitenskap, OsloMet.
- Kalkman, K. & Kibsgaard, S. (2019). *Vente, håpe, leve: Familier på flukt møter norsk hverdagsliv*. Universitetsforlaget.
- Kids4All. (2021). *Review of financed actions on peer-to-peer and mentoring schemes on macro level*. (EU Horizon 2020 project) Coordinated by Università Degli Studi di Torino. <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5e2b98b81&appId=PGMS>
- Kirkeberg, M. I., Lunde, H. & Sky, V. (2022). *Enslige mindreårige flyktninger 1996–2020. Demografi, utdanning, arbeid, inntekt og barnevern* (SSB-rapport 2022-06). Statistisk sentralbyrå.
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Integrering gjennom kunnskap: Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Kompetanse for kvalitet. Revidert strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*. https://www.regjeringen.no/contentassets/98420e01d3564a70b4b07e1e413ec962/no/pdfs/f-4485-b_kompetanse-for-kvalitet.pdf
- Lawrence, J. A., Dodds, A. E., Kaplan, I. & Tucci, M. M. (2019). The Rights of Refugee Children and the UN Convention on the Rights of the Child. *Laws*, 8(3), 20.
- Lidén, H. (2016). «Det er bare moro å spille her, rett og slett»: Fotball som integreringsarena. I Ø. Seippel, M. K. Sisjord & Å. Strandbu (Red.), *Ungdom og idrett*. Cappelen Damm AS.
- Lillevik, R., Weiss, N. & Holum, L. C. (2021). *Barnefaglig kompetanse i utlendingsforvaltningen: En evaluering av utlendingsforvaltningens arbeid med barn og barnefaglig kompetanse* (Fafø-rapport 2021:34). Fafø.

- Lødding, B., Takvam Kindt, M., Tveit Randen, G., Lynnebakke, B., Vennerød-Diesen, F. F., Solbue Vika, K. & Grøgaard, J. B. (2022). *Norskinnlæring, faglig utvikling og nye venner – er det mulig på samme tid? Delrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever* (Rapport 2022:26). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Manzoni, C. & Rolfe, H. (2019). *How schools are integrating new migrant pupils and their families*. National Institute of Economic and Social Research. <https://www.niesr.ac.uk/wp-content/uploads/2021/10/MigrantChildrenIntegrationFinalReport.pdf>
- Mathisen, S. & Dogani, B. (2020). *Lytt til oss: minoritetsungdoms opplevelser av rasisme i Innlandet* (Rapport 3/2020). Likestillingssenteret.
- Mathisen, T. (2020a). *Between being and longing: Young former refugees' experiences of place attachment and multiple belongings* [Doktorgradsavhandling, Uppsala universitet, Kulturgeografiska institutionen]. DiVA. <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1384106&dswid=-998>
- Mathisen, T. (2020b). «Vi er med hverandre fordi vi er utlendinger»: Om (re) produksjonen av kategoriene «utlending» og «norsk» i skolen. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1(2), 124–141. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-8162-2020-02-03>
- Mathisen, T., Seeberg, M. L. & Skiple, A. (2023). *Barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Erfaringer med inkludering og tilhørighet*. (NOVA Rapport 12/23). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3105542>
- Meld. St. 46 (2012–2013). *Flere i arbeid*. Arbeidsdepartementet.
- Midlertidig endringslov som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. (2022). *Lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina* (LOV-2022-06-10-35). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2022-06-10-35>
- Miljøverndepartementet. *Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven* [Temaveileder]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bccd028e3b494d2fa8c6840851f2f2f2/t-1513.pdf>
- Montgomery, E., Just-Østergaard, E. & Jervelund, S. S. (2019). Transmitting trauma: a systematic review of the risk of child abuse perpetrated by parents exposed to traumatic events. *Int J Public Health*, 64(2), 241–251. <https://doi.org/10.1007/s00038-018-1185-4>

- Nilsson, J. & Axelsson, M. (2013). "Welcome to Sweden...": Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes*. *International Electronic Journal of Elementary Education*, 6(1), 137–163.
- Nordahl, K. B., Apeland, A., Tollefsen, N., Christiansen, Ø., Fylkesnes, M. K. & Mellblom, A. (2023). *Grunnmodell for hjelpetiltak i barneverntjenesten*. Utgitt av NUBU, NORCE RKBV Vest og RBUP Sør og Øst. https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/hjelpetiltak/grunnmodell_for_hjelpetiltak_i_barneverntjenesten.pdf
- NOU 2022: 13. (2022). *Med videre betydning. Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 20. (2019). *En styrket familietjeneste. En gjennomgang av familieverntjenesten*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/60b7d738df7d4d54a0e8c535cdca2ab3/nou/pdfs/nou201920190020000dddpdfs.pdf>
- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2023-06-09-30>
- Oslo Economics. (2021). *Utredning av kompetansekrav for programrådgivere i introduksjonsprogrammet* (Oslo Economics-rapport 2021-5050-109) <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2024/03/Utredning-av-kompetansekrav-for-programradgivere-i-introduksjonsprogrammet-1.pdf>
- Oslo Economics. (2022). *Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet. Delrapport 1: Gjennomgang av virkemiddelapparat rettet mot flyktningsfamilier med barn* (Oslo Economics-rapport 2022-106).
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2008-06-27-71>
- Proba. (2023). *Følgeevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster fra Ukraina. Delrapport 1* (Rapport 2023 – 18). <https://www.regjeringen.no/contentassets/2db9f107315849e39bb6b6a38e1a8351/rapport-2023-25-folgeevaluering-av-midlertidige-lovendringer-knyttet-til-ankomster-fra-ukraina-del-rapport-1-004.pdf>
- Prop. 100 L (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Kunnskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/prop-100-l-202021>

- Prop. 90 L (2022–2023). *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/prop-90-l-202223>
- Rambøll. (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-sarskilt-sprakopplaring-2016.pdf>
- Rambøll. (2018a). *Modell for identifisering og formidling av god praksis*. <https://www.imdi.no/contentassets/89ec4e7dfe16441bacf7df62c30d9c25/modell-for-identifisering-og-formidling-av-god-praksis.pdf>
- Rambøll. (2018b). *Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/sprakopplering-til-minoritetsungdom.pdf>
- Redd Barna (2024). «Rasisme er overalt». Barn og unges stemmer om fordommer og rasisme. https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/Redd-Barna_RasismeErOveralt_rapport-2024.pdf
- Sandbæk, M. (2004). *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* (NOVA Rapport 11/04). NOVA/OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/3184>
- Sandefjord kommune. (2022). *Helhetlig plan for fritidsaktiviteter for ungdom 2023–2026*. <https://www.sandefjord.kommune.no/engasjer-deg/planer/kultur-idrett-fritid/helhetlig-plan-for-fritidsaktiviteter-for-ungdom/>
- Savosnick, G. & Olsvold, N. 2023. Endringer i pakistanske og somaliske mødres oppdragelsespraksis etter deltakelse i foreldreveiledningsprogrammet International Child Development Programme (ICDP). *Fokus på familien*, 51(3), 197–215. <https://doi.org/10.18261/fokus.51.3.3>
- Seeberg, M. L. (2007). Utenfor den nasjonale kroppen: barn/asylsøker. *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*, 8(2), 35–48.
- Seeberg, M. L. (2009). *Små barns hverdager i asylmottak* (NOVA-rapport 14/09). NOVA/OsloMet.
- Seeberg, M. L., Aasen, B., Bell, J., Hyggen, C. & Tolgensbakk, I. (2020). *Strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting: tidlige grep for integrering av flyktninger i kommunene* (NOVA Rapport 2/20). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/3125>

- Seland, I., Andersen, P. L. & Eriksen, I. M. (2021). *Fritidsklubber i det lokale folkehelsearbeidet. Sluttrapport* (NOVA Rapport 1/21). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6507>
- Skar, A.-M. S., von Tetzchner, S. & Clucas, C. (2014). The Impact of a Parenting Guidance Programme for Mothers with an Ethnic Minority Background. *Nordic Journal of Migration Research*. <https://doi.org/10.2478/njmr-2014-0020>
- Skivenes, M. & Strandbu, A. (2006). A Child Perspective and Children's Participation. *Children, Youth and Environments*, 16(2), 10–27.
- Spernes, K., & Fjeld, H. S. (2021). "Nobody Notices You, So You Are Invisible": Recognition of Bilingual Teachers in Schools. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 65(6), 1128-1140. <https://doi.org/10.1080/00313831.2020.1833239>
- Stang, E. G. & Lidén, H. (2014). *Barn i asylsaker. Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn* (NOVA Rapport 1/14). NOVA/ISF. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5078/Barn-i-asylsaker-R1-14.pdf?sequence=1>
- Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom). (2021). *Undersøkelse etter drukningstragedien i Tromsø. Hva kan vi lære om integrering og flyktningshelse?* (Rapport 3:2021). <https://ukom.no/rapporter/undersokelse-etter-drukningstragedien-i-tromso/innledning>
- Straiton, M. L., Aambø, A. K. & Johansen, R. (2019). Perceived discrimination, health and mental health among immigrants in Norway: the role of moderating factors. *BMC Public Health*, 19(1), 325. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-6649-9>
- Strandbu, Å. & Bakken, A. (2007). *Aktiv Oslo-ungdom. En studie av idrett, minoritetsbakgrunn og kjønn* (NOVA Rapport 2/07). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/3250>
- Sundsbo, A. O. (2022). Parenting Support and its Different Functions – Parents' Experiences. A Case Study from Norway. *Journal of Social Policy*, 51(4), 687–706. <https://doi.org/10.1017/S0047279421000234>
- Syse, A. (2017). Barns med- og selvbestemmelsesrett – etter ulike lover. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 15(2), 99–105. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2017-02-01>

- Tøssebro, J., Berg, B., Bruteig, R., Caspersen, J., Hermstad, I. H. & Wendelborg, C. (2023). *Bedre tjenester til barn og unge med sammensatte behov?: Delrapport 1: Utgangspunktet da lovendringene trådte i kraft*. NTNU Samfunnsforskning AS. <https://samforsk.no/publikasjoner/bedre-tjenester-til-barn-og-unge-med-sammensatte-behov-delrapport-1>
- UNCRC. (2018). *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway**. United Nations Committee on the Rights of the Child, CRC/C/NOR/CO/5-6. <https://digitallibrary.un.org/record/1651770>
- UNICEF. (2022). *U-Report Norge: Hva mener barn og unge om rasisme?* <https://www.unicef.no/sites/default/files/inline-images/daCZWFxQ9vRhloYsE4Z7E1oglr9cybeHeLpo1sQXNXo2SnFJlq.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Elever fra Ukraina i videregående opplæring – undersøkelse våren 2023*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/elever-fra-ukraina-i-videregaende-opplaring-undersokelse-varen-2023/>
- Ødegård, G., Loga, J., Steen-Johnsen, K. & Ravneberg, B. (2014). *Felleskap og forskjellighet*. Abstrakt forlag.
- Aadnanes, M. & Pastoor, L. d. W. (2013). Blir enslige mindreårige flyktninger diskriminert? – En drøfting av deres rettigheter til omsorg etter bosetting. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 90(1), 42–51. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2013-01-05>
- Aarset, M. F. & Rosten, M. (2023). *Alt som (ikke) ramler inn døra ... Familievern tjenesten i en mangfoldig befolkning* (NOVA Rapport 2/23). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3057290/NOVA-Rapport-2-2023.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Aarsæther, F. (2021). Learning environment and social inclusion for newly arrived migrant children placed in separate programmes in elementary schools in Norway. *Cogent Education*, 8(1). <https://doi.org/10.1080/2331186X.2021.1932227>

Summary

This report concludes the research project “Children with a refugee background: measures for inclusion and belonging”. Our main objective has been to obtain knowledge about the experiences of children with a refugee background living with their families in Norway, to review municipal and state measures to promote better integration of children with a refugee background, and to provide specific recommendations for good practice in this field. The project was commissioned by the Norwegian Directorate for Integration and Diversity (IMDi) and comprised three sub-studies. In sub-study I, Oslo Economics mapped the municipal policy instruments aimed at children and young people in families with a refugee background. In sub-study II, NOVA interviewed children and young people about their experiences of creating a sense of belonging in a new local environment. Sub-study III, which is presented for the first time in Chapter 2 of this report, includes follow-up interviews in selected municipalities about their work with refugees from Ukraine and how they are now facing different challenges. Data and analyses from all three sub-studies form the basis of this report.

Data and methodology

We describe our data collection methods in the two previous reports and summarise these briefly in the introduction to this final report. NOVA conducted interviews with 37 children and young people, aged 9–20 years, roughly as many boys as girls, and with a length of residence in Norway ranging from 6 months to 6 years. Just over half came from various countries in Asia and Africa, and just under half from Ukraine. Oslo Economics conducted three rounds of interviews, totalling 41 interviews, with employees working with refugees in 10 case municipalities with populations ranging from just under 15,000 to slightly over 200,000. All the municipalities have resettled refugees every year since 2015. Oslo Economics has also conducted a survey in all municipalities, with a response rate of approximately 30 per cent.

Challenges and recommendations

In this final report, we highlight the challenges that emerge through the previous two reports. We present examples of existing measures and practices in the case municipalities and provide recommendations on how different players can strengthen children’s rights in state and municipal inclusion work. We have not systematically mapped out all the measures but have rather based our analysis on existing measures and practices that a) the children themselves mention that they have had positive experiences with and b) the municipal employees we have interviewed have been satisfied with. These are presented in separate boxes in Chapter 4. However, far from all the needs identified and presented in our two previous reports are covered by existing measures. We therefore also

propose measures to meet children's needs and thus to ensure that their rights are better safeguarded.

This research assignment is linked to the state's responsibility to safeguard children's rights under the UN Convention on the Rights of the Child. We therefore highlight these rights as we analyse and discuss our findings. In this report, we particularly emphasise the municipalities' efforts to ensure that children in families with a refugee background have opportunities for participation and access to housing, leisure activities, education, and health care. Good cooperation between services can be a prerequisite for success, and we therefore highlight cooperation as a separate point in the review. Furthermore, we provide recommendations based on our experience of high arrival numbers in the past few years.

Participation and information in the settlement process

Children's rights to be heard and to participate are rarely prioritised in the pre-settlement phase. During and after settlement, there is a high degree of variation in how the municipalities work with children's rights and needs, and which services are involved. In a tight housing market, many families are settled in such a way that the children have to travel long distances to school and leisure activities. Even though around half of the interviewed employees in municipal refugee services state that they have child-related expertise, it appears that this expertise is not systematically applied in practice. Nor do there appear to be systematic efforts to ensure that children in families with a refugee background are aware of their rights. It is uncertain to what extent municipal services are aware of children and young people who arrive in family reunification.

- IMDi should develop visual tools for use just before and after settlement in a local community. Each of these two tools could, for example, consist of a series of short video films or illustrations of everyday scenarios to stimulate conversations about children's needs in various areas such as leisure time, friends, health care and language and cultural adaptation.
- Municipalities should consider employing a dedicated contact person for and about children associated with the refugee service and/or introduction programme.
- Family counsellors and family discussions are municipal measures that can strengthen parental support and the family perspective, something that family counselling services can also do.
- Municipalities should have routines for contacting refugees to identify any applications and authorisations for family reunification.

Leisure activities

The children's need for information about leisure activities available to them in the local community is not systematically addressed. The follow-up on children's participation in leisure activities has also been de-prioritised by the municipalities, especially with the high number of arrivals since March 2022. However, in connection with the arrival of refugees from Ukraine, we have also seen how municipalities have actively engaged the voluntary sector in their work. Refugees themselves have also contributed as volunteers.

- We would recommend that municipalities proactively involve the voluntary sector in further work with children and young people with a refugee background.
- We recommend the continuation of existing free leisure activities through leisure card schemes and activity centres/multi-purpose centres, and the establishment of such measures where there are none.
- We recommend systematic co-operation between the refugee service and the municipalities' cultural, sports or leisure sectors.
- The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs' upcoming evaluation of the grant scheme for the inclusion of children and young people should investigate whether children with a refugee background are included in the funded measures. To find out whether the programme actually benefits this group, it is necessary to examine the individual measures in practice.

Education

It is a challenge to provide newly arrived children with an individually adapted programme so that they are included among children in the local community and also receive the follow-up they need. The pupils we spoke to had received little first language teaching, while second language teaching was in some cases provided by teachers with no knowledge of the pupils' first language. The role of bilingual teachers in schools is ambivalent. Also, children appear to take little part in decisions about the education paths they are offered and to have very limited knowledge of their right to such participation. Pupils of upper secondary school age who have not completed primary school are in a particularly vulnerable position due to unclear division of responsibilities between the municipality and county council. There is a risk that newly arrived young people who have completed compulsory school are not offered a place at school because the county authorities do not have an overview of who is entitled to upper secondary education.

- The Directorate of Education and Training's available resources should be utilised by municipalities that do not have procedures in place to ensure

that parents with a refugee background receive information about daycare provision and help with the application process.

- As part of the regular planning work in the municipality, school owners and schools should prepare long-term plans for how the inclusion and individualisation of the educational provision for newly arrived pupils will take place.
- School owners should facilitate teachers' competence development so that newly arrived pupils receive well-organised language and vocational training.
- Good planning and cooperation between subject teachers and teachers working with bilingual specialised education is important for the success of bilingual specialised education.
- Separate reception, combination and introduction classes should be centrally located in the school premises so that pupils naturally meet and are not physically separated from one another.
- We recommend mentoring and buddy schemes, including "mutual visiting" as relevant measures to ensure language support and academic and social inclusion for newly arrived pupils.
- Regardless of whether newly arrived pupils are placed in mainstream or separate classes, there should be an ongoing dialogue between teachers, parents and the children themselves about the purpose of arrangements, how they are working and what needs to be changed.
- In consultation with pupils and parents, the school must make ongoing assessments of how long each pupil should be in separate programmes.
- Close cooperation between teachers on both sides of the transition from separate to mainstream programmes is very important.
- Clear national guidelines should be drawn up to clarify responsibility for the education programme for pupils aged 16–17 who lack primary and lower secondary school qualifications.

Social exclusion and racism

Being left without adult support in situations of social exclusion, racism and discrimination is a challenge for many of the children we have spoken to. The experiences they describe are part of their everyday school life as well as life outside of school. This serious problem needs to be addressed both in schools and in co-operation between local community stakeholders such as schools, the police, volunteers, outreach services and parents, with the involvement of children.

- To establish the work against racism among school owners and school management, and to meet the need for skills training on racism among school staff, the possibility of categorising racism as a separate section in section 9A of the Education Act should be investigated.
- Broader local co-operation should be anchored in the municipality's planning work in line with the Public Health Act (Folkehelseoven – fhl, 2011), and the goal of promoting children and young people's mental health and quality of life.

Health services

The interviewed employees in the municipalities find that they often receive little information about refugees' health before settlement. Expertise and capacity are required to outline the extent of and follow up on any mental health problems among parents and children with a refugee background. Several of the children interviewed say that their parents provide them with important psychological support, while informants working in the refugee services state that they do not have the capacity to identify and follow up on possible mental health problems upon settlement. It can be difficult for children and parents with a refugee background to seek help for mental health problems. From the point of view of the refugee services, the school is a suitable arena for identifying mental health problems in children, which requires that the school has the expertise and capacity for this work and that the school takes responsibility for it. Refugee children in need of mental health care may end up between several services and thus not receive the help they need.

- Establishing dedicated refugee health teams can help to identify and provide adequate treatment for mental health challenges in children and young people with a refugee background.
- In smaller municipalities, this work can be included in the ordinary health service, for example at a health centre.
- School health services should be strengthened by allocating sufficient expertise and resources to ensure that public health nurses, in particular, can carry out outreach work aimed at this group of pupils.

Co-operation between services

It can be a challenge for children and parents with a refugee background to orientate themselves regarding the services they may be entitled to and need. In this respect, the organisation of a separate service that settles refugees and follows them up during the initial period is appropriate. However, this separate organisation also makes families dependent on the refugee service having the expertise and capacity to refer and coordinate services in collaboration with other services. Uncertainty about rules and procedures for sharing information is a challenge associated with such collaboration, and time-consuming cross-

cutting meetings can easily be de-prioritised during periods of pressure on the services.

- Necessary co-operation between services for children and young people in families with a refugee background should be strengthened through anchoring at management level.
- Resources should be set aside to increase expertise in personal data protection legislation where a lack of such expertise hinders cooperation.
- Dedicated responsibility groups may be suitable for following up interdisciplinary work on specific children as needed.
- A simple measure that can promote co-operation between services is to facilitate the use of digital channels between services for low-threshold exchange of information that does not affect privacy.

In the event of high arrival numbers

Our recommendations here are based on the experiences from the past two years with high arrival numbers from Ukraine, and are aimed at contributing to the best possible handling of high arrival numbers at a later date.

- Municipal management should establish, and participate in, collaboration arenas for the various municipal units involved in the work with children in refugee families.
- The municipal management should listen to the experiences of key personnel in the municipality from previous similar situations to ensure the best possible prioritisation of resources and alignment of services. This requires that such expertise is retained among employees in the municipality and not lost through rapid downscaling.
- The generally good cooperation with the voluntary and private sectors during this period should be regarded as a resource and a positive experience that municipalities should utilise in future refugee work, through regular contact and continuous cooperation.
- Children and young people with a refugee background should be included in the work, utilising their experiences and resources.

Recommendations for further research

In general, little research has been conducted on how children and young people in families with a refugee background are met during and after the settlement process in Norway. In this project, we have taken a broad approach and have identified several topics for further research that are particularly important to ensure a solid knowledge base going forward. We recommend the following topics:

- a comprehensive research strategy in this field to ensure continuous capacity building and avoid fragmentation and underuse of knowledge
- parents' experiences of school-parent cooperation and their experience of participation in decisions on how the education of their children is arranged
- children's experiences of knowledge mapping and with participation in decisions regarding their own education
- the experiences of children and young people with a refugee background in their encounters with health services
- testing and evaluation of:
 - the visual tool we recommend that IMDi develops
 - “mutual visiting” and mentoring/counselling from former students
- how the temporary situation affects Ukrainian children in the long run
- reviewing and evaluating the promising practices highlighted in Chapter 4 with a view to disseminating knowledge about any good practices to more municipalities

General recommendations

Children and young people with a refugee background should not be separated into a parallel education and welfare service system without very good reasons for doing so, specifically based on an assessment of their opportunities for participation, inclusion and belonging. This is an assessment that all stakeholders must make when making choices in the design of policies, plans, measures, and programmes as part of the work to ensure children's participation. We also recommend that state, county, and municipal administrations work systematically to include children and young people with a refugee background in future by explicitly asking whether children and young people with a refugee background are actively included in work that affects them. For example:

- Are children and young people with a refugee background represented in youth councils and other bodies aiming to ensure children's participation?
- Are children and young people with a refugee background affected by planning, and if so, are they actively invited into the process in line with other affected groups and stakeholders?
- We also recommend that the Norwegian Directorates of Immigration (UDI) and of Integration and Diversity (IMDi) be involved in further work on the national mission of inclusion of children and young people.

- We recommend that all stakeholders involved in the national mission pay particular attention to the needs and rights of children and young people with a refugee background, and that this is explicitly included in the planning work at the national, county, and municipal levels.

(Translated with the aid of DeepL)