

Integrering av flyktningbarn

Norske kommuners bruk av særtiltak

KRISTIN YSTMARK BJERKAN

NOTAT
NR 9/09



Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet



Redd Barna

Integrering av flyktningbarn

Norske kommuners bruk av særtiltak

KRISTIN YSTMARK BJERKAN



Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 9/2009

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD). 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.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) 2009

ISBN 978-82-78-325-0
ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Dette notatet rapporterer norske kommuners arbeid med integrering av flyktningbarn. Fokus ligger på kommunenes bruk av særskilte tiltak: integreringstiltak som står utenfor de ordinære ordningene som omfatter barn og unge. Prosjektet er gjennomført på oppdrag av Redd Barna og er finansiert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Prosjektet består dels av en dokumentstudie av norsk politikk og politiske direktiver i kommunenes arbeid med integrering av flyktningbarn, og dels av en statistisk kartlegging av norske kommuners særlige tilbud til flyktningbarn i bosettingsfasen. Bosettingsfasen refererer til de to første årene etter bosetting i en kommune, og perioden der voksne flyktinger deltar i introduksjonsprogrammet. I hvilken grad gjennomfører norske kommuner særskilte tiltak i sitt arbeid med integrering av flyktningbarn? Hva er årsaken til at noen kommuner ikke gjennomfører slike tiltak?

Notatet legger frem resultatene fra dette prosjektet. Stor takk rettes til alle kommuner som har deltatt i undersøkelsen, og til representanter fra IMDi for deres samarbeid. Takk også til kollega Charlotte Koren og prosjektleder Ada Engebriksen for støtte og gode innspill underveis.

Oslo, september 2009

Kristin Ystmark Bjerkan

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning.....	11
1.1 Prosjektet	12
1.2 Sentrale begreper	14
1.3 Notatets oppbygning.....	15
2 Integrering og integreringspolitikk.....	16
2.1 Integrering	16
2.2 Integrering av flyktningbarn	18
2.3 Sentrale integreringstiltak rettet mot flyktningbarn	20
2.4 Partipolitisk terreng	24
2.5 Integrering i kommunen.....	25
2.6 Tidligere forskning om flyktningbarn	26
3 Data og metode	28
4 Resultater og analyser	30
4.1 Kommunens grunnlag for integreringsarbeid	30
4.2 Kontakt med sentrale myndigheter	32
4.3 Bruk av særtiltak	35
4.4 Typer særtiltak	37
4.5 Fravær av særtiltak.....	39
4.6 Avsluttede særtiltak.....	41
4.7 Ikke-offentlige aktører	42
5 Diskusjon og oppsummering	45
6 Områder for tiltak og videre forskning	55
Summary.....	59
Referanser	61
Vedlegg 1: E-post til kommunenes postmottak.....	67
Vedlegg 2: Spørreskjema	69
Vedlegg 3: Tabeller.....	75

Sammendrag

Dette notatet rapporterer funn fra en studie av norske kommuners arbeid for å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen. Bosettingsfasen viser i denne studien til de to første årene etter bosetting i kommunen, og perioden der voksne flyktninger deltar på introduksjonsprogrammet. Det overordnede målet for studien har vært å gi en oversikt over hvordan norske kommuner tilnærmer seg integreringen av flyktningbarn i bosettingsfasen, og i hvilken grad kommunene iverksetter integreringstiltak utenfor de ordinære ordningene. *I hvilken grad benytter norske kommuner særtiltak i arbeidet med å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen?*

I tillegg gir notatet en oversikt over grunnlaget for norsk integreringspolitikk rettet mot barn og det politiske og praktiske rammeverk som ligger til grunn for kommunenes arbeid. Dette innebærer blant annet hvordan forhold som økonomi, kompetanse, partipolitikk og samarbeid med sentrale myndigheter spiller inn.

Spørsmålene er besvart dels gjennom en dokumentstudie av de politiske forutsetningene for kommunenes arbeid og dels gjennom en spørreundersøkelse blant norske kommuner om deres arbeid med å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen.

Norske kommuners integrering av flyktningbarn i bosettingsfasen

Norske kommuner har ansvaret for å omsette integreringspolitikken til praksis. Dette innebærer i all hovedsak å ivareta flyktningbarns utvikling innenfor det ordinære velferdstilbudet, men kommunene har også mulighet til å utforme integreringstiltak utenfor disse ordningene. Dette har vært en studie av bruken av særskilte tiltak i norske kommuners arbeid med å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen. Særskilte tiltak er definert som etablerte tiltak og tilbud som tilbys eller er tilgjengelige for flyktningbarn, men som ikke er tilgjengelige for andre barn.

Til sammen 234 norske kommuner og bydeler ønsket å delta i denne undersøkelsen. Av disse har 156 bosatt flyktninger siden 2006. Spørreunder-

søkelsen viste at 72 prosent av de som siden 2006 har bosatt flyktninger, gjennomfører særskilte tiltak i integreringen av flyktningbarn. Store kommuner benytter særtiltak oftere enn små kommuner. Tiltak som skal øke sosial deltakelse, og tiltak knyttet til barnehage og SFO er mest utbredt. Henholdsvis 74 prosent og 83 prosent av kommunene som bosetter flyktninger og som gjennomfører særtiltak, benytter slike tiltak. Interreligiøse tiltak er minst utbredt, og benyttes kun av 12 prosent. Hva barnehage og SFO angår, er det de minste barna som er i fokus: tiltak rettet mot barn i barnehagealder er noe mer utbredt enn tiltak knyttet til SFO.

Mange kommuner oppgir at de ikke benytter seg av særskilte tiltak i integreringen av flyktningbarn. For noen kan dette tolkes som et bevisst valg: 34 prosent forklarer fravær av slike tiltak med at generelle tiltak og tilbud til barn og unge er tilstrekkelige for å fremme integrering også av flyktningbarn. For mange ser fraværet av særtiltak derimot ut til å være ufrivillig: 33 prosent av kommunene og bydelene som bosetter flyktninger, oppgir ressursmangel som hovedårsak til at særskilte tiltak ikke gjennomføres. Dette er fremtredende forklaringer hos de fleste kommuner, men små kommuner forteller også at de har få flyktninger, og dette gir lite grunnlag for gjennomføring av slike tiltak.

58 prosent av kommuner som siden 2006 har hatt bosatte flyktninger, sier at det i deres kommune finnes private aktører, interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner eller lignende som iverksetter særskilte tiltak for flyktningbarn i bosettingsfasen. Dette er ofte kommuner som selv gjennomfører slike tiltak. Ikke-offentlige aktørers involvering ser ut til å henge sammen med både kommunestørrelse og hvor mange flyktninger som bor i kommunen. De ikke-offentlige aktørene gjennomfører i all hovedsak særskilte tiltak på de samme områdene som kommunene.

Kommunikasjon og politikk

Denne studien indikerer at kommuner i ulik grad opplever, og har behov for, kontakt med sentrale myndigheter i arbeidet med å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen. Få kommuner og bydeler melder at de har kontakt med direktorater og departementer, men det er flere som mener at slik kontakt har betydning for deres integreringsarbeid. Dette tyder på et visst udekket behov for involvering med og fra overstående myndigheters side.

Det er på grunnlag av denne studien vanskelig å si hvordan politiske prioriteringer spiller inn i kommunenes integreringsarbeid. På den ene siden uttrykker ingen kommuner eksplisitt at politikk ligger bak deres integreringsstrategier, mens datamateriale på den andre siden viser visse sammenhenger mellom kommunenes tilnærming til integrering av flyktningbarn og hvilke politisk konstellasjoner som er i posisjon i kommunen. Særlig gjelder dette vektlegging av generelle ordninger fremfor særskilte tiltak. Kommuner der rødgrønne partier er i posisjon, betrakter i mindre grad enn andre generelle tiltak som omfatter barn og unge som tilstrekkelige for å fremme integrering også av flyktningbarn.

1 Innledning

I 2008 kom 15 170 personer til Norge som asylsøkere eller overføringsflyktninger¹. En stor del av disse var barn (UDI 2009). Av de 132 367 personene med flyktningbakgrunn som i 2008 bodde i Norge, var 1 av 5 under 20 år (SSB 2008). De aller fleste i flyktningbefolkningen (75%) er primærflyktninger², og flyktninger fra Irak, Somalia, Bosnia-Hercegovina, Iran og Vietnam utgjør de største gruppene (ibid.). Denne studien fokuserer på barn som er primærflyktninger, det vil si barn som er bosatt i Norge enten som overføringsflyktninger eller etter søknad om asyl. Dette inkluderer også enslig mindreårige asylsøkere.

Det finnes ingen helhetlig oppfatning eller definisjon av hva integrering er, og i dag er det også vanlig å skille mellom integrering og inkludering. I følge stortingsmeldingen *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* (KRD (2003–2004)) kan integrering på den ene siden være et mål i form av like levekår og muligheter. På den andre siden kan det handle om integreringsprosessen og integreringsfremmende tiltak. Sistnevnte tilnærming til integrering benyttes i dette notatet. Her vil den praktiske politikkutforming og de politisk motiverte tiltakene som utgjør integreringspolitikken ligge til grunn for bruken av begrepet. Den overnevnte stortingsmeldingen legger frem flere integreringsmål for barn som vokser opp i Norge. De skal:

¹ Overføringsflyktninger refereres også til som FN-flyktninger eller kvoteflyktninger. Dette betegner flyktninger som kommer til Norge etter organisert uttak, vanligvis i samarbeid med *FNs høykommissær for flyktninger*. Stortinget fastsetter hvor mange overføringsflyktninger Norge tar i mot. Overføringsflyktninger kommer direkte fra hjemlandet og som derfor ikke har vært i asylmottak. Mens overføringsflyktninger har deltatt på et 20 timers kulturorienteringsprogram før de ankommer Norge, vil asylanter i større grad ha opparbeidet kunnskap om Norge og språket gjennom informasjonsprogrammet i asylmottaket.

²Primærflyktninger er asylsøkere, overføringsflyktninger m.m. som ikke kommer gjennom familiejenforening eller ekteskap.

- mestre skole og utdanning på linje med andre
- ha like muligheter i arbeid som voksne
- delta på linje med andre i det sivile og politiske liv
- oppleve tilhørighet og aksept for den man er

Meldingen forteller videre at innvandrerbarn og flyktningbarn formes i vekselvirkning mellom familie, hjemmemiljø, skole og samfunnet for øvrig, og at det er de generelle oppvekstvilkårene som skal sikre at alle barn inkluderes. Flyktningbarns velferd skal derfor ivaretas innenfor de rammene som skal sikre alle barn gode oppvekstvilkår. Juridisk sett ivaretas flyktningbarns rettigheter gjennom blant annet barneloven, barnevernloven, adopsjonsloven, plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og tvistemålsloven. Politisk sett er flyktningbarns velferd og integrering forankret i sektoransvarsprinsippet og skal i så stor grad som mulig trygges innenfor ordinære ordninger og eksisterende tiltak. Frem til introduksjonsloven i 2004 fantes derfor ingen særegen lovgivning eller rettigheter for flyktninger i Norge. Selv om voksne nyankomne flyktninger siden da har fått rett og plikt til å gjennomføre særlige programmer i norskopplæring, samfunnsopplæring og arbeidspraksis, skal nyankomne flyktninger under 18 år fremdeles integreres gjennom de ordinære velferdsordningene som omfatter barn: barnehage, SFO, skole, barnevern, helsetjeneste m.m.

Som hovedaktør i den praktiske implementeringen av norsk integreringspolitikk, har kommunene også mulighet til å iverksette andre tiltak og ordninger dersom de finner det nødvendig. Kommunenes selvstendighet i dette arbeidet gjør at den faktiske integreringspolitikken kan variere stort på landsbasis. Denne studien omhandler nettopp denne variasjonen.

1.1 Prosjektet

Mens voksne flyktninger har visse rettigheter i integreringsprosessen i kraft av å være flyktninger, finnes ikke tilsvarende ordninger for deres barn. Flyktningbarn har som alle andre barn en rekke rettigheter når det gjelder barnehage, opplæring, helsetjenester, barnevern, økonomisk sikkerhet, likebehandling m.m. Dette er disse veletablerte ordningene som utgjør

ryggmargen i integreringspolitikken for barn. I tillegg til å sikre barn disse rettighetene, kan norske kommuner gjennomføre tiltak som ikke nødvendigvis faller innenfor de universelle ordningene. Dette er også en viktig del av integreringspolitikken, men utgjør i dag kanskje den delen av den praktiske integreringspolitikken som er minst dokumentert.

Dette prosjektet har søkt å kartlegge noen av de politiske og praktiske forutsetningene for kommunenes integreringsarbeid. Det overordnede målet for prosjektet er å gi en oversikt over hvordan norske kommuner tilnærmer seg integreringen av flyktningbarn i bosettingsfasen og i hvilken grad kommunene iverksetter integreringstiltak utenfor de ordinære ordningene. *I hvilken grad benytter norske kommuner særskilte tiltak i arbeidet med å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen?* Videre spør studien hvilke tiltak kommunene eventuelt iverksetter.

I tillegg forsøker studien å gi svar på hvilke forutsetninger som ligger til grunn for gjennomføringen av særtiltak. Prosjektet skal gi en oversikt over grunnlaget for norsk integreringspolitikk rettet mot barn. *Hvilke politiske og praktiske rammeverk ligger til grunn for kommunenes arbeid?* Dette innebærer å belyse hva som påvirker kommunenes prioriteringer i integreringen av flyktningbarn i bosettingsfasen, og hvordan forhold som økonomi, kompetanse, partipolitikk og samarbeid med sentrale myndigheter spiller inn.

Disse spørsmålene vil besvares både gjennom dokumentanalyse av de politiske forutsetningene for kommunenes integreringsarbeid, og en spørreundersøkelse blant norske kommuner om deres arbeid med å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen. Data og metode gjøres nærmere rede for i kapittel 3.

Studien viser i all hovedsak at de fleste norske kommuner som bosetter flyktningbarn gjennomfører integreringstiltak utenfor de generelle velferdsordningene. Tiltak for å øke sosial deltakelse og tiltak i forhold til barnehage og SFO dominerer. Det er likevel flere faktorer som hindrer kommunene i å benytte slike tiltak i den grad de ønsker.

1.2 Sentrale begreper

Integrering/inkludering

Det finnes en rekke definisjoner og tilnærminger til integreringsbegrepet. Fordi dette er en studie av det praktisk-politiske feltet når det gjelder integrering av flyktningbarn, vil politikktutforming og politiske ambisjoner ligge til grunn for bruken av begrepet. Integreringsbegrepet presenteres nærmere i kapittel 2.

Flyktningbarn i bosettingsfasen

Med flyktningbarn menes her barn under 18 år som er kommet til Norge som flyktning eller asylsøker, og som er bosatt etter innvilget oppholdstillatelse. Med bosettingsfasen menes i denne studien de to årene etter bosetting i en kommune. For flyktningbarn tilsvarer dette perioden når deres foreldre er under introduksjonsopplæring.

Særskilte tiltak

Dette prosjektet er en studie av kommuners bruk av særskilte tiltak i integreringen av flyktningbarn i bosettingsfasen. Med særskilte tiltak menes her tilbud som ikke inngår i det generelle arbeidet som omfatter barn og unge. Særlige tiltak er etablerte tiltak eller tilbud som tilbys eller er tilgjengelige for flyktningbarn i bosettingsfasen, men som ikke er tilgjengelige for andre barn. Dette er med andre ord ordninger som direkte søker å fremme flyktningbarns velferd og integrering.

Signifikans

Signifikans og signifikante sammenhenger er uttrykk som brukes gjennomgående i denne studien. Signifikans er et mål på statistisk holdbarhet og viser hvor stor sannsynligheten er for at statistiske forhold skyldes tilfeldigheter. Enkelt sagt viser signifikante resultater så sterke sammenhenger at de kan kalles statistisk holdbare ($p < .051$). Med mindre annet presiseres, er alle funn som presenteres i denne studien statistisk signifikante.

1.3 Notatets oppbygning

Kapittel 2 introduserer integreringsbegrepet og hvordan begrepet brukes i norsk politikkutforming. Videre redegjør kapitlet for rammene som omgir integreringsarbeidet rettet mot flyktningbarn i bosettingsfasen, både i forhold til politisk motivasjon og organisatorisk oppgavefordeling. Kapitlet vil også presentere partipolitiske tilnærminger til integrering av flyktningbarn og tidligere forskning på feltet.

Kapittel 3 presenterer anvendt data og metode i kartleggingen av norske kommuners arbeid med å integrere flyktningbarn.

Kapittel 4 presenterer resultater fra spørreundersøkelsen. Kapitlet gjør rede for bruken av særskilte tiltak i norske kommuners arbeid med integrering av flyktningbarn i bosettingsfasen, samt forhold som kan forklare eventuelt fravær av slike tiltak. Kapitlet gir også en kortfattet oversikt over kommunenes kontakt med overstående myndigheter i integreringsarbeidet.

Kapittel 5 er diskusjon og oppsummering av viktige funn, mens kapittel 6 diskuterer relevante problemstillinger som ikke har latt seg belyse i denne studien og hvordan disse bør følges opp i videre forskning.

2 Integrering og integreringspolitikk

2.1 Integrering

Integrering er et mangfoldig og uensartet begrep. I samfunnsvitenskapen og teorier om sosial integrasjon er integrering et analytisk begrep som beskriver sosial integrasjon som grad av tillit og tilhørighet i et samfunn, og integrering som den samhandling og de prosesser som bidrar til å skape fellesskap (se f.eks. Zeuner m.fl. 1998).

Integrering handler også om politiske vyer og visjoner, og kommer i det praktisk-politiske feltet til uttrykk i politikktutforming. Det er denne tilnærmingen til integrering som benyttes i denne studien. I den politiske sfære vil integrering kunne anses som et samlebegrep på strategier som benyttes for å sikre levedyktig sameksistens mellom grupper av personer i et samfunn. Amerikanske forskningstradisjoner benytter eksempelvis integreringsbegrepet omvekslende med andre tilnærminger til tilpasning. For eksempel antar Stalker (1994) at integrering kan oppnås enten via assimilering, pluralisme, eller en kombinasjon av de to.

Det er i dag vanlig å skille mellom integrering og inkludering. I Norge betegner integreringsbegrepet « (...) målet om likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse, uansett opprinnelse. (...) Inkludering brukes ofte som en motsats til begrepet 'assimilering' og signaliserer at innvandrere innen visse rammer kan føre videre sin kulturelle eller religiøse egenart» (KAD 1996). *Integreringspolitikken* vektlegger tilrettelegging og tilpasning for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet og skal sikre at innvandrere raskest mulig bidrar med sine ressurser i det norske arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. *Inkluderingspolitikken* er regjeringens politikk for å forhindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig (AID). Slik fremstår det politiske integreringsbegrepet som et politisk verktøy for å unngå segregering i liv og samfunn.

Sektoransvar

Som annen velferdspolitik er integreringspolitikken i Norge i stor grad basert på universelle virkemidler. Velferdsstaten og velferdsstatens programmer tar sikte på å kompensere utsatte grupperes lave status (Haagensen m.fl. 1990) for å øke deltakelsen i både arbeidsliv og samfunnsliv generelt. Integrering av flyktninger og innvandrere er et sektoransvar og skal i så stor grad som mulig falle inn under den generelle velferdspolitikken. Den enkelte fagmyndighet skal følge og evaluere situasjonen for personer med innvandrerbakgrunn på sine ansvarsområder, og alle sektorer skal ivareta innvandrer- og minoritetsperspektivet i sitt generelle arbeid (Arbeids- og Inkluderingsdepartementet). Arbeids- og inkluderingsdepartementet har et overordnet ansvar for å samordne politikk og tiltak.

Dermed skal hensynet til integrering av innvandrere og flyktninger ivaretas hos alle relevante departementer og direktorater. Dette medfører også at det ikke finnes et samlet lovverk eller regelverk for håndtering av integrering. Integreringsperspektivet er derfor synlig i handlingsplaner, stortingsmeldinger og utredninger fra en rekke felt. Selv om det er lovgivningen som ligger til grunn for implementeringen av integreringspolitikken, fungerer stortingsmeldinger og handlingsplaner som veiledning og tilrådninger i det praktiske arbeidet. Handlingsplanene utgjør derfor en viktig del av norsk integreringspolitikk, og utvalget nedenfor viser en rekke handlingsplaner fra det siste tiåret som alle er rettet inn mot å fremme integrering. Disse inkluderer blant annet:

Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen (AID 2006, 2008)

Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (BLD 2009a)

Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (KRD 2002a)

Tiltak for å øke deltagelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn (KRD 2002b)

Handlingsplan mot fattigdom (AID 2007)

Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (JD 2004)

Handlingsplan mot tvangsekteskap (BLD 2007)

Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (DEP 2008)
Strategiplan for likeverdig utdanning (UFD 2004) og,
Barne- og Likestillingsdepartementets satsning på barn og unge
(BLD 2009b).

Frem til 2004 fantes ingen særegen lovgivning som fremmet integreringen av asylsøkere og flyktninger. Med introduksjonsloven ble voksne flyktninger og asylsøkere sikret norskopplæring, samfunnsopplæring og arbeidstrening etter bosetting. Dette ble forventet å skulle forberede nyankomne innvandrere på norsk arbeidsliv og norsk samfunnsliv. Introduksjonsprogrammet ble det første lovfestede særskilte tiltaket i norsk integreringspolitikk.

2.2 Integrering av flyktningbarn

I 1975 innførte norske myndigheter den såkalte *innvandringsstoppen* for å redusere innvandringen av ufaglært arbeidskraft. Fordi landet fremdeles hadde behov for faglært kompetanse ga unntak mulighet for rekruttering av vestlig nøkkelpersonell, særlig til oljesektoren. Samtidig ønsket myndighetene å fremdeles ta imot flyktninger og asylsøkere. Dette bidro til at innvandringen til Norge i all hovedsak ble konsolidert i to grupper: vestlig, etterspurt kompetanse på den ene siden, og på den andre siden (ofte ufaglærte) flyktninger og asylsøkere fra andre deler av verden.

I 2008 kom 15 170 personer til Norge som asylsøkere eller overføringsflyktninger (UDI 2009). Barn utgjorde 25 prosent av asylsøkerne og hele 41 prosent av overføringsflyktningene. Av de 132 367 personene med flyktningbakgrunn som i 2008 bodde i Norge, var 20 prosent enda ikke fylt 20 år (SSB 2008). Barn utgjør derfor en stor del av befolkningen som har flyktningbakgrunn, men en enda større del av nyankomne flyktninger til Norge.

Integreringen av barn fremmes på en rekke områder og gjennom en rekke ulike ordninger. Tiltak som søker å fremme integrering og inkludering av flyktninger kan ha både indirekte og direkte betydning for barnas integrering. Barn integreres for det første indirekte gjennom sin familie og sine foreldre. Alle barns liv og fremtid formes til en viss grad av foreldrene. Stortingsmeldingen *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* påpeker at «levekårene for alle barn og unge i stor grad [er] avhengige av foreldrenes sosioøkonomiske situasjon, deres tilknytning til arbeidsmarkedet og

utdanningsmessige bakgrunn» (KAD 1996). For eksempel har en rekke studier slått fast at foreldres utdanning er styrende for barnas egne kunnskapskarrierer (Raaum 2003), og at foreldres sosiale integrering i form av arbeidsdeltakelse, politisk og sosiale deltakelse og tilgang til økonomisk, sosial og kulturell kapital har betydning for barnas liv (Grødem 2009, Huang 2007, 2008). Dette er alle faktorer som påvirker barnas levekår og barns selvstendige deltakelse i og relasjon til liv og samfunn. Ordinære velferdsordninger i form av arbeidsmarkedstiltak, sosialtjenester, boligfinansiering og andre velferdsordninger som omfatter voksne utgjør derfor også en del av arbeidet med å sikre barn gode forutsetninger og levekår. Dette er ikke begrenset til flyktningbarn, men gjelder alle barn og alle familier.

Slik vil også tiltak som skal integrere av voksne flyktinger ha en indirekte betydning for integreringen av deres barn. Eksempelvis vil introduksjonsprogrammet være et integreringstiltak for hele familien, og vil styrke barnas integreringspotensial gjennom å gi foreldrene ressurser og forutsetninger for å styrke og delta i barnets integreringsprosess.

Indirekte integrering av flyktningbarn kommer også til uttrykk i det generelle arbeidet med barn og unge. Barns velferd og levekår ivaretas både av barnehage, SFO, skole, barnevern, helsetjeneste, forebyggende grupper, fritidsorganisasjoner osv. Dette er universelle tiltak som skal trygge og fremme barns velferd og utvikling, og som ikke er særskilt orientert mot flyktningbarn eller barn med innvandrerbakgrunn. Eksempelvis er både barnevern og tilpasset undervisning rettigheter som kommer alle barn til gode. Selv om slike tiltak og tilbud kan tenkes å treffe flyktningbarn eller innvandrerbarn mer enn andre er ikke dette ordninger som er opprettet med det formål å fremme disses gruppenes særlige velferd og integrering.

Tiltak som retter seg direkte mot integreringen av flyktningbarn vil være tiltak som står utenfor de universelle ordningene. Dette notatet definerer direkte integreringstiltak som etablerte tilbud som kun er tilgjengelig for flyktningbarn. At et tilbud er etablert innebærer at det ikke er oppstått som en enkeltstående adhoc løsning på en uforutsett utfordring, men at det er en selvstendig ordning som rettes mot alle barn i målgruppen. Et direkte integreringstiltak for flyktningbarn i bosettingsfasen vil dermed typisk være planlagte, konkretiserte tilbud og prosjekter som inkluderer alle flyktningbarn ved bosetting.

2.3 Sentrale integreringstiltak rettet mot flyktningbarn

Skole

Integreringsbegrepets mangfoldighet gjenspeiles også i politikken som utøves i integreringen av barn. Planer og målsettinger vektlegger både målbare indikatorer på integrering, som for eksempel utdanning, levekår, fattigdom og deltakelse, og relasjonelle aspekter i integreringsprosessen, som for eksempel diskriminering og rasisme. Skolen spiller en sentral rolle i arbeidet med å integrere barn. Skolen er ikke bare viktig for språkopplæring og som en forberedelse til senere studier og arbeidsdeltakelse, men spiller en viktig rolle for barn og unges livssituasjon også på andre områder. Opplevelser og erfaringer fra skolehverdagen overføres til andre arenaer. For eksempel påpeker Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002–2006) at elever som mobbes eller ekskluderes på skolen ofte også utsettes for trakassering av det samme miljøet på fritiden (KRD 2002a:24)

Språk

Likevel er skolen hovedsakelig en læringsarena. Det er et overordnet mål at barn med flyktning- eller innvandrerbakgrunn så langt det er mulig skal delta i den ordinære undervisningen. Tilstrekkelig språkkunnskap er imidlertid en forutsetning for dette, og språkopplæring står derfor sentralt i norsk integreringspolitikk, både når det gjelder barn og voksne. For barn er godt språk både en forutsetning for å lykkes i norsk skole, og en forutsetning for å fremme både sjanselighet og resultatlighet. Alle elever i norsk skole har rett til tilpasset undervisning, noe som for minoritetsspråklige elever blant annet kommer til uttrykk gjennom morsmålslærer og særskilt undervisning for elever med norsk som andrespråk. Som et ledd i strategiplanen *Likeverdige opplæring i praksis!* (UFD 2004) er det utviklet læreplaner i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og læreplaner i morsmål. Morsmålundervisning anses som et viktig verktøy også for å lære norsk (Sopemi 2002:23). I tillegg er det utviklet kartleggingsverktøy, veiledningsmateriell og etterutdanning for lærere som skal undervise i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (BLD 2009b). Videre fordrer tilrettelagt opplæring tilrettelagte faglige læremidler (UFD 2004) og læremidler som ivaretar hensyn til kulturelt mangfold (KRD 2002a).

Annen opplæring

Studier har vist at minoritetsspråklige elever oppnår svakere karakterer enn andre elever (Bakken 2003). Noe av forklaringen på dette ligger i sosio-økonomiske faktorer, men henger også sammen med dårligere norskkunnskaper, vektlegging av skolefaglige mål, struktur i opplærings situasjoner og lærernes samhandlingsform med elevene (Øzerk 2003). Det tidligere utdannings- og forskningsdepartementets strategiplan *Likeverdige utdanning i praksis* fra 2004 presenterer derfor tiltak som i tillegg til å styrke språk-opplæringen skal fremme gode skoleprestasjoner blant minoritetsspråklige elever i grunnopplæringen og øke andelen blant minoritetsspråklige elever og lærlinger som begynner på og fullfører videregående opplæring (UFD 2004). Planen oppgir blant annet leksehjelp og stimulering til lesing som konkrete tiltak. Videre vektlegges behovet for utvikling av kartleggingsmaterieil for leseferdigheter.

For å forebygge frafall fra utdanning og fremme høyere utdanning blant minoritets elever, innføres også forsøk med mentorordninger der studenter ved utvalgte høyskoler får tilbud om å være mentorer for barn i alderen 8 til 12 år med innvandrerbakgrunn (AID 2008, BLD 2009a)³. Videre gjennomfører utdanningsdirektoratet et pilotprosjekt med grunnskoleopplæring innenfor videregående opplæring for unge minoritetsspråklige elever som har svak skolebakgrunn fra hjemlandet. Prosjektet tar sikte på å utvikle gode modeller for opplæring i samarbeid mellom skole og arbeidsliv (BLD 2009b).

Barn under skolealder

Også når det gjelder barn under skolealder er språk et viktig satsningsområde. Dette kommer for det første til uttrykk i språkkartlegging av fireåringer. Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen (AID 2008) sier at jo tidligere svake norskkunnskaper fanges opp, desto raskere kan stimuleringstiltak iverksettes. Derfor iverksetter Kunnskapsdepartementet Språkløftet, som er et oppfølgingsprogram for barn med svake språkferdigheter og som gjennomføres i perioden 2007 og 2011. Språk-opplæringen gjennom språkløftet innebærer også tilbud som inkluderer foresatte i opplæringen.

³Prosjektet er nå under evaluering og vurderes for videreføring.

Videre gjennomfører Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet og Oslo kommune gratis kjernetid i barnehage for alle femåringer i enkelte bydeler i Oslo. I følge planen vil økt deltakelse i barnehage forberede barna på skolestart, bidra til sosialiseringen generelt og å bedre norskkunnskapene for minoritetsspråklige barn (AID 2008, BLD 2008).

Styrke kompetansen i det eksisterende tjenestetilbudet

Politiske handlingsplaner etterspør større vektlegging av flerkulturelle perspektiver både i undervisning og læremidler, og at kompetanseutviklingen i den flerkulturelle skolen må fortsette (KRD 2002a). Blant annet prioriteres rekruttering av minoritetsspråklige lærere (BLD 2009a). Videre presenterer Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering tiltak som skal styrker skolers og læreres forutsetninger til å jobbe med og forebygge rasisme og diskriminering. Dette omfatter plandokumenter som det såkalte Program for inkluderende lærings- og oppvekstmiljø og manifesten mot for eksempel mobbing (ibid.).

I tillegg gjennomføres tiltak for å heve den flerkulturelle kompetansen både i barnevern og familievern. Dette innebærer blant annet økt fokus på minoriteter i utdanningsprogrammer ved høyskolene. Eksempelvis har flere høyskoler siden 2008 tilbudt videreutdanning i kultursensitivt barnevern nettopp for å styrke den flerkulturelle kompetansen i praktisk barnevernsarbeid (se f.eks. HiL 2009). I tillegg kreves større innsats for å rekruttere sosialarbeidere med minoritetsbakgrunn (BLD 2009a). Sist skal offentlige tjenester tilrettelegges for personer med minoritetsbakgrunn.

Andre tiltak

Fritid og organisasjonsliv står sterkt i integreringspolitikken. Barne- og likestillingsdepartementet iverksetter Støtteordningen Mangfold og Inkludering, som skal fremme mangfold og inkludering i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og organiserte fritidsmiljøer for barn og unge. Ordningen skal støtte tiltak og aktiviteter som fokuserer bredt på integrerings- og inkluderingsarbeid (BLD 2009b).

I tillegg gis tilskudd til inkludering i idrettslag i enkelte bydeler i de større byene i Norge (KRD 2002b). Målet er å inkludere nye grupper i lagenes ordinære aktivitetstilbud gjennom å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer som hindrer organisert idrettaktivitet. Tilskuddet går til arbeid rettet mot barn og unge mellom 6 og 19 år med innvandrerbakgrunn. Fokus ligger særlig på jenter og familier med lav betalingsevne (BLD 2009b).

Flyktningbarn

Mange av de overnevnte er rettet verken mot flyktningbarn eller innvandrerbarn spesielt. Noen, som Språkløftet og innføring av gratis kjernetid i barnehager, omfatter alle barn i tiltenkte aldersgruppene og er derfor i seg selv ikke direkte integreringstiltak. Fordi tiltakene imidlertid tenkes å særlig fange opp flyktningbarn eller barn med innvandrerbakgrunn regnes de også som en viktig del av integreringspolitikken.

Videre er det ingen av de overnevnte tiltakene som særlig fokuserer på flyktningbarn. Stortingsmelding nr. 74 (1979–80) slo på slutten av 1970-årene fast at mottak og tilpasning av flyktninger måtte gjennomføres i henhold til det generelle integreringsarbeidet med innvandrere. Dermed skiller heller ikke integreringstiltak for barn og unge i nevneverdig grad mellom flyktninger og andre grupper innvandre.

Unntakene er tilskudd som går til kommuner som bosetter flyktningbarn. Kommuner som bosetter flyktningbarn mottar 536 500 kroner over en femårsperiode for hvert barn som er eldre enn fem år. I tillegg mottar kommunene 115 850 kroner ekstra dersom barnet som bosettes er enslig mindreårig. Nylig viste Barne- og Likestillingsdepartementets *Satsing på barn og ungdom* også at det fra 2009 innføres tilskudd som skal gi kommunale og private barnehageeiere mulighet/incentiver til å opprette et barnehagetilbud til disse barna ved bosetting. Tilbudet omfatter også barn av foreldre med opphold på humanitært grunnlag, men gjelder ikke barn av asylsøkere (BLD 2009b). Ut over dette faller flyktningbarn i stor grad inn under det generelle arbeidet med barn med minoritetsbakgrunn.

2.4 Partipolitisk terreng

Asyl- og innvandringspolitikken er i Norge et kontroversielt og debattert tema. Uenigheten som preger norsk innvandringspolitikk er i all hovedsak knyttet til kontrollregimet; i hvor stor grad skal Norge tillate innvandring, og hvilke kriterier skal ligge til grunn for opphold og statsborgerskap? Norge er gjennom FN-systemet forpliktet til å ta imot såkalte kvoteflyktninger, men de politiske partiene er uenige i hvor mange slike flyktninger som skal innvilges asyl eller opphold. Også asylretten og behandlingen av asylsøkere er debatterte tema. Noe av den politiske uenigheten i hvilke plikter og rettigheter asylsøkere og flyktninger bør ha mens deres søknader om opphold behandles. Det er stor variasjon i partienes synspunkter på den grad av frihet flyktninger og asylsøkere bør gis, og i hvilken grad disse skal integreres i samfunnet som ordinære borgere.

Partiprogrammene avdekker uenigheter når det gjelder plikter og rettigheter, og i hvilken grad det skal finnes særpolitikk, særtiltak og særytelser for innvandrere og flyktninger. Integreringspolitikken er imidlertid i større grad preget av konsensus enn kontrollpolitikken. Dette gjelder også integreringen av flyktningbarn. Samtlige stortingspartier vektlegger skole og språkopplæring (Ap 2009b, FrP 2005, Høyre 2005, KrF 2008, Sp 2009, SV 2009, Venstre 2009) som de grunnleggende forutsetningene for en vellykket integreringsprosess. På tross av enkelte uenigheter angående morsmål opplæring (FrP 2007, Sp 2009, SV 2004) og praksisen med norsk som andrespråk, betrakter de politiske partiene skolen som en viktig arena ikke bare for faglig utvikling, men også for integrering gjennom norsk språkopplæring. De aller fleste partier betrakter videre barnehagen som en annen viktig arena for språkopplæring, og ønsker derfor i ulike former å tilby barn med innvandrerbakgrunn gratis kjernetid i barnehage (Ap 2005, Høyre 2005, KrF 2008, Sp 2009, SV 2009, Venstre 2009) og språkopplæring av små barn.

Utover dette fremstår fritid og fritidsaktiviteter som et tverrpolitisk prioritert område.

2.5 Integrering i kommunen

Kommunene har ansvar for å omgjøre politikken til praksis. Kommunene er ansvarlige både for den indirekte integreringspolitikken som kommer til uttrykk i kommunenes ordinære sosial- og velferdsapparat, og den direkte integreringspolitikken som eventuelle særtiltak representerer. Kommuner som ønsker å bosette flyktninger mottar et integreringstilskudd fra staten som skal gjøre dem i stand til å verksette integreringstiltak. Ved bosetting av barn mottar kommunene 536 500 kroner over en femårsperiode for hvert barn over 5 år. Dette er ikke øremerkede tilskudd, og det er opp til hver enkelte kommune å forvalte tilskuddet slik at det fremmer barnas integrering. Hvert år kartlegger Beregningsutvalget⁴ kommunenes utgifter knyttet til bosetting og integrering av flyktningbarn.

Som følge av den kommunale selvvråderetten avhenger tilbudet til flyktningbarn av kommunale prioriteringer. Den indirekte integreringspolitikken kommer til uttrykk i skolesektoren, barnvernet, helsetjenesten, sosialtjenesten og andre kommunale velferdstjenester som er tilgjengelig for alle borgere. I tillegg har kommunene mulighet til å initiere tiltak utover de ordinære tjenestene. Slik kan kommunen tilpasse integreringspolitikken til behov og prioriteringer i egen kommune, noe som medfører dels store variasjoner i kommunenes integreringsarbeid.

Det er også en viss variasjon i kommunenes organisering av integreringsarbeidet innad i kommunen. I noen kommuner er sosialtjenesten ansvarlig for integreringsarbeidet, mens det i andre kommuner er arbeidstjenesten som er ansvarlig enhet. I atter andre kommuner spiller NAV hovedrollen. Noen kommuner oppretter også egne flyktningkontor eller flyktningkonsulenter. Det er dermed stor variasjon mellom kommunenes

⁴Regjeringen la i juni 1990 fram Stortingsmelding nr 61 (1989–90) «Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger». Med utgangspunkt i Stortingsmeldingen oppnevnte Kommunal- og arbeidsdepartementet Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Beregningsutvalgets årlige kartlegginger inngår i regjeringens beslutningsgrunnlag for satsene på integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (Beregningsutvalget 2009)).

strukturelle forutsetninger for å drive integreringsarbeid. Dette kan ha betydning for implementeringen av integreringspolitikken, både gjennom at integrering av innvandrere og flyktninger ikke nødvendigvis er hovedaktiviteten til den aktuelle aktøren, og at fokuset og tilnærmingen til integrering vil variere etter hva som ellers er etatens eller tjenestens kjerneområde.

Mellom kommunene og departementene står Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi ble i 2006 opprettet for å iverksette integrerings- og mangfoldspolitikken som faller under Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde. Herunder faller administrasjon og tildeling av integreringstilskudd samt andre tilskuddsordninger, og tilrettelegging av arbeidsrettet integrering (IMDi 2005).

Direktoratet er også samarbeidspartner med andre sentrale aktører i integreringsarbeidet, blant annet kommunene. IMDi har ingen myndighet over kommunene, men spiller en rådgivende rolle i kommunenes integreringsarbeid. Alle kommuner har en egen kontaktperson i IMDi som kan veilede, komme med forslag og være en sparringspartner. I tillegg bidrar IMDi til skolering og kompetanseoverføring både på tvers av kommunene og mellom kommunene og IMDi selv.

2.6 Tidligere forskning om flyktningbarn

Det finnes mye norsk forskning om innvandrere, deres levekår, sysselsetting og sosial og politisk deltakelse. Det finnes også en god del forskning om flyktninger, enten som asylsøkere eller overføringsflyktninger (Østby 2001, Aalandslid 2008). Når det gjelder barn og unge er mye av forskningen knyttet til skole og utdanning (Bakken 2003), anerkjennelse (Pedersen 2008), verdier og normdannelse (Aarset m.fl. 2008). Videre fokuserer studier om flyktningbarn eller flyktningungdom gjerne på særlige grupper, som enslig mindreårige asylsøkere eller flyktningbarn i barnevernet. Flyktningbarn inkluderes også ofte i studier som minoritetsspråklige eller tospråklige elever (Lødding 2003, Øzerk 2006), landsforviste (Berg og Lauritsen 2009, Knudsen 1997), som (enslig mindreårige) asylsøkere (Eide 2007, Engebriqtsen 2002) eller i forhold til psykisk- (UiO 1999) eller sosialt arbeid med barn og unge (Salthe og Thomsen 1991).

Mange av disse studiene tar utgangspunkt i de mellommenneskelige relasjonene som danner grunnlaget for flyktningbarns utvikling og inkludering i norsk samfunn. Få studier fokuserer på de strukturelle rammene for integrering av flyktningbarn spesielt. NTNU kartla i 2008 skoletilbudet til asylsøkerbarn og hvordan asylsøkerbarn søkes integrert i grunnskolen (Valenta 2009). I tillegg finnes en rekke andre studier av språkopplæring (Bakken 2007), norsk som andrespråk (Rambøll Management 2006) og leksehjelp (Haugsbakken og Buland 2009). En nylig studie fokuserer på det boligsosiale perspektivet i kommunal bosetting av flyktninger, og diskuterer blant annet trygghet, stabilitet, boforholdet og bomiljøets betydning for barns levekår (Hanche-Dalseth m.fl. 2009).

Det finnes imidlertid ingen helhetlig oversikt over kommuners innsats for å integrere flyktningbarn. Denne studien gir et første innblikk i hvordan kommunene organiserer og håndterer utfordringer knyttet til håndtering. I motsetning til mange studier ser denne på flyktningbarn under ett, og søker å kartlegge flere aspekter ved det arbeidet kommunene gjør for å integrere flyktningbarn.

3 Data og metode

Denne studien skal for det første gi en oversikt over norske kommuners praktiske og politiske forutsetninger for å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen. Dette innebærer kartlegging og gjennomgang av offentlige dokumenter, som handlingsplaner, stortingsmeldinger, strategiplaner og stortingspartienes prinsipp- og handlingsprogrammer. I tillegg er oversikten basert på intervjuer med representanter fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Resultatene av kartleggingen inngår i presentasjonen av norsk integreringspolitikk i foregående kapittel, og utgjør utgangspunktet for den videre analysen av norske kommuners tilbud til flyktningbarn i bosettingsfasen.

For det andre består studien av en kartlegging av kommunenes introduksjonstilbud til flyktningbarn. Kartleggingen er basert på en surveyundersøkelse⁵ som gjennom QuestBack⁶ er formidlet til alle kommuner i Norge utenom Svalbard, og til alle de 15 bydelene i Oslo (N=444). Undersøkelsen var tilgjengelig i 8 uker. Undersøkelsen var rettet mot den eller de som i den enkelte kommune som har god kjennskap til kommunens arbeid med integrering av flyktningbarn i bosettingsfasen. Undersøkelsen er sendt til postmottaket i den enkelte kommune, som videresender til relevant respondent.

Elektroniske surveyundersøkelser forutsetter treffsikre e-postlister både for å unngå doble svar fra den enkle kommune og for å ha mulighet til direkte purring. Ideelt sett burde undersøkelsen sendes direkte til den i den enkelte kommune som har kjennskap til kommunes arbeid med flyktningbarn. Fordi arbeidet er ulikt organisert i ulike kommuner og fordi det ville vært for tidkrevende for denne studien å innhente detaljinformasjon fra hver kommune, ble undersøkelsen distribuert via en e-postliste med alle kommuners postmottak. Dette kan gjøre det vanskeligere å nå alle respondentene, og det ble dermed ansett som særdeles viktig med oppfølging.

⁵Se vedlegg for fullstendig spørsmålsoversikt.

⁶QuestBack er et verktøy for utforming av nettbaserte spørreundersøkelser (<http://questback.no>).

Spørreundersøkelsen er tredelt. I første del bes respondenten oppgi en rekke kjennetrekke ved kommunen, som innbyggertall, andel flyktninger eller innvandrere og politisk flertall i kommunestyre eller bystyre. Deretter presenteres en rekke påstander om kommunens arbeid med flyktninger, og respondenten bes ta stilling til disse. Sist inneholder undersøkelsen spørsmål om kommunes konkrete, særskilte tiltak for flyktningbarn i bosettingsfasen.

Totalt tre bydeler i Oslo og 231 andre kommuner deltok i spørreundersøkelsen. Alle landets fylker er representert, samt større kommuner (bykommuner) innen hvert fylke. Tabell 3.1 viser en oversikt over deltakelsesraten i de ulike fylkene. Tabellen viser at deltakelsen varierer fra 71 prosent i Vestfold til 20 prosent i Oslo. Dette gir et samlet datamateriale på 234 respondenter av 444 mulige og en svarprosent på 53. Selv om undersøkelsen er rettet mot alle norske kommuner oppgir mange kommuner som ikke har deltatt at dette skyldes at de ikke har flyktningbarn eller flyktningfamilier boende i kommunen. Resultatene fra spørreundersøkelsen utgjør grunnlaget for presentasjoner og analyser i påfølgende kapittel.

Tabell 3.1 Fylkesvis deltakelse i spørreundersøkelsen

	Svart		Ikke svart		Total	
	N	%	N	%	N	%
Vestfold	10	71 %	4	29 %	14	100 %
Telemark	12	67 %	6	33 %	18	100 %
Troms	15	60 %	10	40 %	25	100 %
Vest-Agder	9	60 %	6	40 %	15	100 %
Hordaland	19	58 %	14	42 %	33	100 %
Nord-Trøndelag	14	58 %	10	42 %	24	100 %
Buskerud	12	57 %	9	43 %	21	100 %
Østfold	10	56 %	8	44 %	18	100 %
Sør-Trøndelag	13	56 %	12	44 %	25	100 %
Oppland	14	54 %	12	46 %	26	100 %
Sogn og Fjordane	14	54 %	12	46 %	26	100 %
Nordland	23	52 %	21	48 %	44	100 %
Hedmark	11	50 %	11	50 %	22	100 %
Rogaland	11	42 %	15	58 %	26	100 %
Finnmark	8	42 %	11	58 %	19	100 %
Akershus	9	41 %	13	59 %	22	100 %
Møre og Romsdal	22	36 %	14	64 %	36	100 %
Aust-Agder	5	33 %	10	67 %	15	100 %
Oslo	3	20 %	12	80 %	15	100 %
Totalt	234	53 %	210	47 %	444	100 %

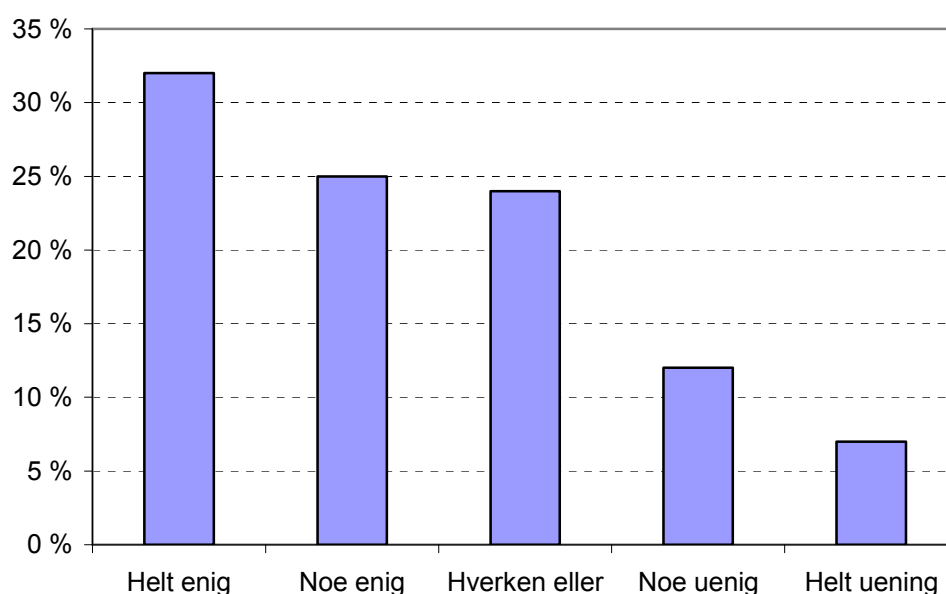
4 Resultater og analyser

Til sammen 156 av 234 kommuner og bydeler (67 %) oppgir at det siden 2006 har vært bosatt flyktninger i deres kommune. Det er disse kommunene som utgjør grunnlaget for påfølgende statistikk og analyser. Med mindre annet påpekes vil alle kommuner som svarer «vet ikke» regnes som manglende data i presentasjon av de enkelte spørsmålene.

4.1 Kommunens grunnlag for integreringsarbeid

Kommunene bekrefter til en viss grad inntrykket som gis av foreliggende politiske dokumenter og handlingsplaner presentert i tidligere kapitler. Det ordinære tjenestetilbudet til barn og unge utgjør også stammen i integreringstilbudet til flyktningbarn i bosettingsfasen. Figur 4.1 viser at 57 prosent av alle spurte kommuner sier seg noe eller helt enige i at arbeidet med flyktningbarn i deres kommune faller inn under det generelle arbeidet med barn og unge. Til sammen 19 prosent er noe eller helt uenige i dette.

Figur 4.1 Svarfordeling på spørsmål om arbeidet med flyktningbarn i kommunen faller inn under generelt arbeid med barn og unge. Prosent (n=155)



Dette reflekteres i at kommuner der det ordinære barne- og ungdomsarbeidet står i fokus i mindre grad fremhever betydningen av særtiltak. Mens 24 prosent av disse i stor grad vektlegger særtiltak, gjelder dette 65 prosent⁷ av kommuner som i mindre grad baserer integreringsarbeidet på eksisterende og ordinære ordninger.

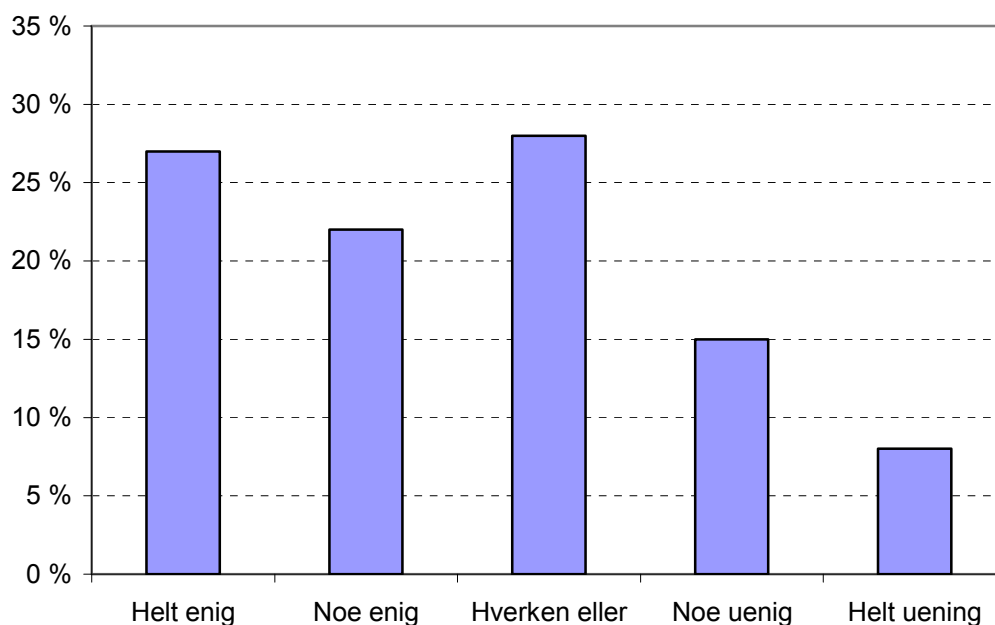
Gjennom undersøkelsen hadde kommunene og bydelene mulighet til å kommentere sin kommune/bydels arbeid med flyktningbarn og kommunens forutsetninger for å integrere flyktningbarn. Kommentarene avslører en viss uenighet i hvordan man best forvalter integreringspolitikken. Noen kommuner er mer tilbøyelige enn andre til å benytte særskilte ordninger for flyktningbarn. Flere kommuner påpeker at det eksisterende tilbudet utgjør grunnlaget for integreringen, og en respondent forteller at: «vi [i kommunen] har basert oss på at integrering fungerer best ved ikke å lage tiltak spesielt rettet mot flyktninger». Andre sier at de har «valgt å la etater, institusjoner og organisasjoner som har med barn generelt [å gjøre], også ta seg av tiltak rettet mot flyktningbarn». Andre gjenspeiler denne tilnærmingen ved å påpeke at hele ansvaret ikke kan ligge hos en flyktningkonsulent eller flyktningstjenesten, men at flyktningsspørsmålet må være forankret i hele kommunen.

Nesten halvparten av alle spurte kommuner (49 %) er likevel helt eller delvis enige i at det er behov for flere særtiltak i arbeidet med integrering av flyktningbarn. 23 prosent er uenige i dette. Etterspørsel etter flere særtiltak varierer verken etter størrelse på kommune eller andel innbyggere med flyktningbakgrunn i kommunen. Derimot viser datamaterialet en viss tendens til at kommuner der Høyre eller Fremskrittspartiet har en sterk maktposisjon i mindre grad etterspør flere særlige tiltak enn andre kommuner. Blant kommuner der førstnevnte alene eller i tospann med et annet parti sitter med makten, oppgir kun 30 prosent behov for flere særskilte tiltak. 42 prosent av kommuner der Fremskrittspartiet sitter i en tilsvarende posisjon ønsker også flere særskilte tiltak, sammenlignet med 49 prosent av kommuner der Fremskrittspartiet ikke har slik innflytelse⁸.

⁷P <.001

⁸P = .024.

Figur 4.2 Andel av kommuner som mener det er behov for flere særtiltak. Prosent (n=154).



4.2 Kontakt med sentrale myndigheter

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) er ansvarlig for å samordne norsk integreringspolitikk. Det er imidlertid hvert enkelte departement sitt ansvar å inkludere integreringsperspektivet på sitt samfunnsfelt. Sammen med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er det dermed departementene som i all hovedsak utrunder kommunene i arbeidet med integrering av flyktningbarn. Selv om kommunene er selvstendige i dette arbeidet, vil sentrale myndigheter bidra og bistå kommunene.

Denne undersøkelsen har blant annet kartlagt hvordan kommunene opplever samarbeidet med sentrale myndigheter. Respondentene ble for det første bedt om å ta stilling til omfanget og betydningen av å motta direktiver fra direktorater og departementer i arbeidet med flyktningbarn.

Direktiver

Tabell 4.1 viser kommunenes fordeling på disse utsagnene. Kun 20 prosent av kommunene er helt eller delvis enige i at de mottar direktiver fra direktorater og departementer i arbeidet med integrering av flyktningbarn i bosettingsfasen. Nesten halvparten er uenige i at kommunen mottar slike

direktiver. I tillegg svarer 12 prosent av alle spurte kommunerepresentanter at de *ikke vet* om kommunen mottar direktiver i arbeidet med flyktningbarn. Dette kan tyde på at sentrale myndigheters rolle i integreringen av flyktningbarn er lite kjent for flere av kommunene. Tabellen viser også at selv om de fleste kommuner ikke opplever involvering fra sentrale myndigheter i form av direktiver, mener om lag halvparten at slike direktiver er viktige for kommunens gjennomføring av integreringsarbeidet. Dette kan være et uttrykk for ønske om flere eller tydeligere retningslinjer i det praktiske integreringsarbeidet.

Tabell 4.1 Fordeling av kommuner på spørsmål om direktiver fra sentrale myndigheter

Mottar direktiver (n=127)		Direktiver har betydning (n=137)	
Enig	20 %	Enig	47 %
Hverken eller	35 %	Hverken eller	28 %
Uenig	45 %	Uenig	25 %
Totalt	100 %	Totalt	100 %

Dette bekreftes også av kommunenes utfyllende kommentarer. Noen respondenter ber om flere sentrale retningslinjer og obligatoriske ordninger i arbeidet. Mens det finnes retningslinjer for hvordan man skal opptre på enkelte områder, som for eksempel kjønnslemlesting, finnes det lite å forholde seg til når det gjelder nylig bosatte flyktningbarn. Enkelte respondenter opplever å famle i blinde, og at den utstrakte bruken av skjønn gjør det vanskelig å være i forkant av kriser eller uforutsette situasjoner.

Kontakt

Kommunene ble også bedt om å ta stilling til hvorvidt de har jevnlig direkte kontakt med departementer og direktorater i arbeidet med integrering av flyktningbarn, og hvilken betydning slik kontakt har for den praktiske utføringen av integreringsarbeidet. Tabell 4.2 viser at 65 prosent av kommunene var helt eller delvis uenige i at kommunen har jevnlig direkte kontakt med direktorater og departementer. Dette er i overensstemmelse med funn ovenfor: og kommunene rapporterer i liten grad om samarbeid med overstående myndigheter. Om lag 1 av 3 kommuner synes kontakt med sentrale myndigheter har betydning for deres arbeid, mens noen flere mener

slik kontakt ikke vil ha noen betydning. Kommunene mener direktiver har større betydning for arbeidet med flyktningbarn enn direkte kontakt med sentrale myndigheter, men data indikerer likevel et visst udekket kontakt behov mellom sentralt nivå og kommunenivå.

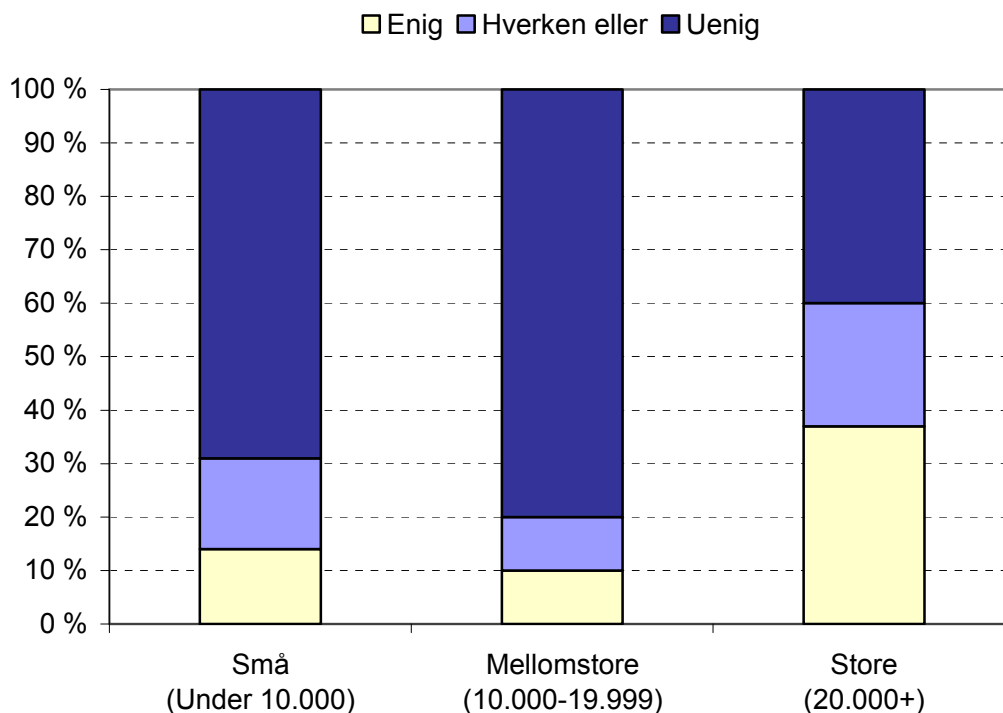
Tabell 4.2 Fordeling av kommuner på spørsmål om kontakt med sentrale myndigheter. Prosent

Har kontakt (n=143)		Kontakt har betydning (n=141)	
Enig	18 %	Enig	34 %
Hverken eller	17 %	Hverken eller	28 %
Uenig	65 %	Uenig	38 %
Totalt	100 %	Totalt	100 %

Variasjon

De største kommunene (over 20 000 innbyggere) skiller seg ut ved at de oftere har direkte kontakt med sentrale myndigheter enn små og mellomstore kommuner. Figur 4.3 viser at andelen kommuner som oppgir at de har direkte kontakt med direktorater og departementer øker med økende kommunestørrelse.

Figur 4.3 Andel som svarer om de har kontakt med sentrale myndigheter, etter kommunestørrelse. Prosent (n=143, p=.011)



Datamaterialet viser en signifikant korrelasjon mellom å ha kontakt med sentrale myndigheter og den betydning man vektlegger slik kontakt: kommuner som har mye direkte kontakt synes denne kontakten er viktigere enn andre kommuner. Kommuner som ikke har kontakt med direktorater og departementer vektlegger i mindre grad slik kontakt. Om lag 50 prosent av kommuner som mener kontakt ikke har noen betydning, har selv heller ingen kontakt med direktorater og departementer⁹. Det samme mønsteret finnes når det gjelder direktiver¹⁰.

Datamaterialet viser også en signifikant korrelasjon mellom å motta direktiver fra sentrale myndigheter og å ha direkte kontakt med de samme myndighetene. Dette betyr at kommuner som i størst grad mottar direktiver også har direkte kontakt med direktorater og departementer. Samtidig er det de samme kommunene som vektlegger direktiver som også vektlegger direkte kontakt. Motsatt mener 79 prosent av kommuner som ikke vektlegger direktiver at heller ikke direkte kontakt er av betydning¹¹.

4.3 Bruk av særtiltak

Av alle kommuner som siden 2006 har hatt bosatte flyktninger, oppgir 72 prosent at de nå eller tidligere i denne perioden har gjennomført særtiltak i arbeidet med integrering av flyktningbarn. Det er en ikke-signifikant tendens til at kommuner som ikke gjennomfører særtiltak i større grad enn andre mener de har behov for flere slike tiltak. Datamaterialet viser at regioner som i størst grad etterspør flere særtiltak, Nord-Norge og Østlandet, også er de regionene som i minst grad benytter slike tiltak. Det er dels store regionale forskjeller i bruk av særtiltak, og mens henholdsvis 61 prosent og 68 prosent av kommuner i de nevnte landsdelene benytter særtiltak, gjelder dette hele 96 prosent av kommunene på Sørlandet¹².

⁹ P<.001

¹⁰ Se vedlegg C for detaljert oversikt.

¹¹ P<.001.

¹² På grunn av at ikke alle landets kommuner deltar i undersøkelsen er datamaterialet ikke tilstrekkelig til sammenligning på fylkesnivå.

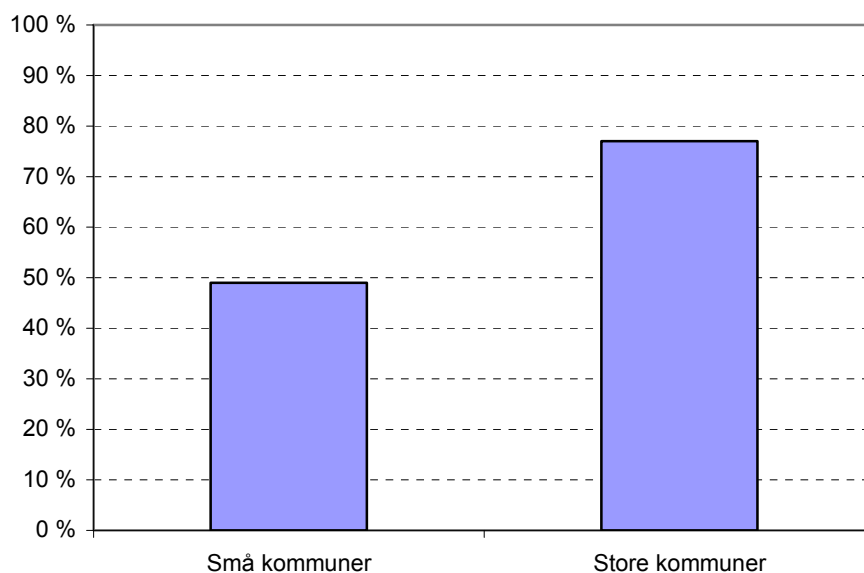
Tabell 4.3 Andel kommuner i landsdeler som benytter særtiltak (n=156)

	Bruker særtiltak		
	Ja	Nei	
Sørlandet	96 %	4 %	100 %
Midt-Norge	78 %	22 %	100 %
Vestlandet	72 %	28 %	100 %
Østlandet	68 %	32 %	100 %
Nord-Norge	61 %	39 %	100 %
Hele landet	72 %	28 %	100 %

p=.022

Det er få faktorer som ser ut til å forklare ulik bruk av særtiltak. Data-materialet viser en viss tendens til at større kommuner oftere benytter særtiltak i integreringsarbeidet, men sammenhengen er kun statistisk signifikant når man ser på bruk av særtiltak i 2009. Figur 4.4 viser at mens 77 prosent av større kommuner inkluderte særlige ordninger som en del av sitt integreringsarbeid rettet mot barn i 2009, oppgir kun 49 prosent av små kommuner det samme¹³. Derimot viser datamaterialet ingen sammenheng mellom andel innbyggere med flyktningbakgrunn i kommunen og bruk av særtiltak.

Figur 4.4. Andel små og store kommuner som bruker særtiltak i 2009. Prosent (n=156)



¹³P=.001

På bakgrunn av dette datamaterialet kan man heller ikke påvise hvorvidt politiske konstellasjoner spiller en rolle for bruken av særtiltak. Undersøkelsen viser ingen statistisk holdbare forskjeller mellom kommuner med ulike politiske blokker. Det eneste statistisk holdbare funnet når det gjelder politiske forskjeller i bruk av særtiltak, er Venstre. Mens 91 prosent av kommuner der Venstre utgjør en del av det politiske flertallet benytter særtiltak, gjelder dette 68 prosent av andre kommuner¹⁴. Hovedinntrykket er likevel at den politiske variasjonen i bruk av særtiltak er fraværende, noe som tyder på at det i all hovedsak er andre forhold enn politiske konstellasjoner som avgjør den enkelte kommunes tilnærming til integrering av flyktningbarn.

4.4 Typer særtiltak

Tabell 4.4 Fordeling av særtiltak blant kommuner som iverksetter særtiltak (n=112)

Barnehage/SFO	83 %
Øke sosial deltakelse	74 %
Leksehjelp	58 %
Mottaksskole/klasse	53 %
Annet	28 %
Holdningsskapende arbeid	26 %
Fadder/mentorordning	21 %
Interreligiøse tiltak	12 %

Tabell 4.4 viser at særskilte tiltak knyttet til barnehage eller skolefritidsordning (SFO) er de mest utbredte særtiltakene. Hele 83 prosent av kommunene som benytter særtiltak oppgir at de har ordninger knyttet til barnehage eller SFO. Deretter følger tiltak som søker å øke sosiale deltakelse, og 74 prosent av kommunene tilbyr slike ordninger. Leksehjelp og mottaksskoler/mottaksklasser benyttes av over halvparten av kommunene. Interreligiøse tiltak (12 %) og tilbud knyttet til flyktningguide, fadder- eller mentorordninger (21 %) oppgis av færrest kommuner. Kommuner som oppgir at de gjennomfører andre tiltak enn de nevnt her, referer i all hovedsak til fritidsaktiviteter, det være seg idrett, friluftsliv og tilrettelegging av organisert aktivitet i lag og foreninger.

¹⁴P=.004.

Tiltak i barnehage og SFO henvender seg i all hovedsak mot de minste barna. Tabell 4.5 viser hvordan særlige tiltak i barnehage og SFO fordeler seg. Om lag halvparten av kommunene tilbyr gratis eller billigere plass i barnehage for flyktningbarn i bosettingsfasen, og nesten like mange garanterer disse barna plass i barnehage. Tilsvarende tiltak rettet mot barn i SFO-alder er noe mindre utbredt, mens kvotering¹⁵ til SFO eller barnehage kun benyttes av 30 prosent av kommunene.

Tabell 4.5 Fordeling av tiltak i barnehage og SFO (n=93)

Gratis/billigere barnehage	52 %
Garantert plass barnehage	48 %
Gratis/billigere SFO	43 %
Garantert plass SFO	43 %
Kvotering	30 %

Det er små variasjoner i bruk av ulike tiltak, både når det gjelder geografi, kommunale forhold og politiske konstellasjoner. Dermed kan man på grunnlag av dette datamaterialet ikke si noe sikkert om hva som ligger bak bruk av ulike særtiltak. Det er en viss tendens til at mindre kommuner oftere benytter interreligiøse tiltak og at større kommuner oftere prioriterer tiltak knyttet til sosial deltakelse, men ingen av disse sammenhengene er statistisk signifikante.

Derimot viser data at kommuner der Fremskrittspartiet har en sterk maktposisjon langt oftere benytter mottaksklasser- eller mottaksskoler enn kommuner der Sosialistisk Venstreparti er i posisjon. Til sammen 80 prosent av kommuner med FrP og 44 prosent av SV-kommuner benytter en slik ordning¹⁶. Dette trenger imidlertid ikke å være et resultat av politikk, men heller av kommunestørrelse. Bruk av mottaksklasser eller -skoler øker med økende kommunestørrelse, noe som kan ha sammenheng med at det i større kommuner er flere flyktninger og dermed større grunnlag for egne klasser for flyktningbarn. Mens 60 prosent av kommuner der SV er i posisjon har under 10.000 innbyggere, har en like stor andel av Fremskrittspartiets kommuner

¹⁵Mens både garantert plass i barnehage/SFO og kvotering skal sikre at barna får slike tilbud, innebærer kvotering i tillegg at flyktningbarn gis forrang for andre barn.

¹⁶ P=.024

over 10.000 innbyggere. Det ser dermed ut til å være kommunestørrelse fremfor politiske prioriteringer som spiller inn når det gjelder akkurat mottaksklasser.

Utover dette viser datamaterialet ingen indikasjon på at valg av ulike særtiltak følger hverken regionale eller politiske skillelinjer. Bruk av ulike særtiltak ser heller ikke ut til å ha sammenheng med i hvilken grad kommunene har kontakt med sentrale myndigheter i form av direktiver eller direkte kontakt.

4.5 Fravær av særtiltak

Av 156 kommuner og bydeler med bosatte flyktninger oppgir 62 (40 %) at de ved tidspunkt for undersøkelsen (2009) ikke gjennomfører særskilte tiltak i arbeidet med integrering av flyktningbarn i bosettingsfasen. 18 av disse har tidligere i perioden siden 2006 gjennomført særtiltak. Tabell 4.6 viser hva kommunene oppgir som hovedårsak til dette. Til sammen oppgir 34 prosent av disse kommunene at de per i dag ikke gjennomfører særskilte tiltak fordi generelle tiltak og tilbud til barn og unge er tilstrekkelige til å fremme integreringen også av flyktningbarn.

Tabell 4.6 Hovedårsak til at kommuner ikke gjennomfører særskilte tiltak (n=62)

Generelle tiltak er tilstrekkelige	34 %
Mangler menneskelige ressurser	23 %
Ingen/for få flyktninger	11 %
Utilstrekkelig økonomi	10 %
Tiltakene/tilbudene benyttes ikke	8 %
Annet	14 %
Totalt	100 %

Deretter følger mangel på menneskelige ressurser, noe som bidrar til at 23 prosent av disse kommunene ikke inkluderer særlige ordninger i integreringsarbeidet rettet mot barn. 10 prosent oppgir også utilstrekkelig økonomi som hovedårsak til at slike tiltak ikke gjennomføres. Ressursmangel forklarer derfor fravær av særtiltak blant 33 prosent av kommunene.

Denne mangelen gjenspeiles også i kommunenes utfyllende kommentarer til arbeidet de gjør. En flyktningkonsulent forteller at flyktningstjenesten ønsker å gjennomføre særskilte tiltak til disse barna, men at det

verken er «satt av tid, penger eller menneskelige ressurser til slikt arbeid». Kommunene påpeker at dårlig kommuneøkonomi er en grunnleggende utfordring, og at det er «store utfordringer å få til tiltak som kommunen har råd til». Flere oppfatter dette som økonomiske prioriteringer, og etterspør større fokus på flyktningbarn som en gruppe. Kommunene påpeker for liten oppmerksomhet rundt gruppen både i departementer og blant ledere i kommunen. Noen foreslår derfor øremerkede tilskudd for å sikre at tiltak iverksettes. Én respondent etterspør også mer konkret informasjon om hvordan kommunen benytter integreringstilskuddet.

I spørreundersøkelsen oppgir 11 prosent av kommunene at særskilte tilbud blir overflødige på grunn av for få eller ingen flyktninger i kommunen. Dette inkluderer kommuner som tidligere i perioden siden 2006 har hatt bosatte flyktninger, men hvor situasjonen kan ha endret seg frem til tidspunkt for undersøkelsen.

For 14 prosent av respondentene forklarer ingen av situasjonene i tabell 4.6 årsaken til at deres kommune eller bydel ikke har særlige ordninger for flyktningbarn i bosettingsfasen. Disse oppgir blant annet usikkerhet rundt hvem som er ansvarlig for integreringen av denne gruppen, og manglende kompetanse/kunnskap som årsaker til at særskilte tiltak ikke iverksettes.

Politikk

Datamaterialet viser også enkelte variasjoner når det gjelder årsaken til at kommuner ikke gjennomfører særskilte tiltak. I kommuner der Arbeiderpartiet (Ap) har en sterk maktposisjon er manglende ressurser den klart mest fremtredende årsaken. Halvparten av disse påpeker økonomiske og menneskelige ressurser som den viktigste forklaringene. Til sammenligning er dette hovedårsak for kun 19 prosent av andre kommuner¹⁷. Kommuner der Ap har en sterk maktposisjon oppgir også sjeldnere enn andre kommuner at de ikke gjennomfører særskilte tiltak fordi de generelle ordningene er tilstrekkelige. Dette gjelder 15 prosent av disse kommunene, sammenlignet med 47 prosent av andre kommuner¹⁸.

¹⁷P=.041

¹⁸ P=.009

I motsatt ende av skalaen finnes Høyre. Av alle Høyre-kommuner som ikke gjennomfører særskilte tiltak oppgir 29 prosent at dette skyldes at de generelle ordningene er tilstrekkelige¹⁹. Dermed ser man konturene av visse politiske skillelinjer i integreringspolitikken. Inntrykket forsterkes av at rødgrønne kommuner (der Ap eller SV eller begge er i posisjon) langt sjeldnere oppgir generelle ordninger som årsak til fravær av særskilte tiltak (25 %) enn andre kommuner (50 %)²⁰.

4.6 Avsluttede særtiltak

Selv om undersøkelsen viser små forskjeller i bruk av særtiltak i små og store kommuner siden 2006, viser datamaterialet at det i 2009 er langt flere store kommuner som gjennomfører særtiltak²¹. Fra 2006 og frem til tidspunkt for undersøkelsen har 18 kommuner avsluttet sine særlige tiltak. 17 av disse (94 %) er nettopp små kommuner med under 10 000 innbyggere. Tabell 4.7 viser hva som er hovedårsaken til at små og store kommuner ikke iverksetter særskilte tiltak. Ressurser og vektlegging av generelle tiltak er viktige årsaker til fravær av særskilte tiltak i små så vel som store kommuner, men i små kommuner ligger mye av forklaringen også i at det er for få flyktninger i kommunene til å gjennomføre slike tiltak, og at eventuelle tilbud ikke benyttes. Denne forklaringen finnes ikke blant store og mellomstore kommuner.

Tabell 4.7 Hovedårsak til at små og store kommuner ikke gjennomfører av særskilte tiltak.

	Små (n=47)	Store (n=15)
Manglende ressurser	30 %	40 %
Generelle tiltak er tilstrekkelig	34 %	33 %
Ingen/for få flyktninger	15 %	
Tiltakene/tilbudene benyttes ikke	11 %	
Annet	10 %	27 %
Totalt	100 %	100 %

p=.3

¹⁹ Sammenlignet med 5 % av andre kommuner. P=.008

²⁰ P=.047

²¹ 77 % av store kommuner og 49 % av små.

4.7 Ikke-offentlige aktører

Kommunene og bydelene ble i undersøkelsen bedt om å gjøre rede for ikke-offentlige aktører som i deres kommune gjennomfører særskilte tiltak for å fremme integreringen av flyktningbarn.

Av alle kommuner som siden 2006 har hatt bosatte flyktinger, oppgir 80 kommuner (58 %) at det i kommunen finnes private aktører, interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner eller lignende som iverksetter slike tiltak. Det er kommuner som selv gjennomfører særskilte tiltak som i størst grad også rapporterer om ikke-offentlige aktører som gjør det samme. Totalt 63 prosent av disse kommunene melder om slike aktører. Til sammenligning oppgir kun 44 prosent av andre kommuner om ikke-offentlige aktører som gjennom særlige ordninger for flyktningbarn søker å fremme integrering²².

Datamaterialet viser at større kommuner oftere melder om ikke-offentlige aktører. Dette kan ha sammenheng med at disse har en større andel flyktinger i befolkningen, for data viser også en tendens til at kommuner med flere flyktinger oftere rapporterer om ikke-offentlige aktører. Tabell 4.8 viser hvor stor andel av kommunene som rapporterer om private, frivillige eller andre aktører som arbeider med integrering av flyktningbarn. Tallene refererer til små, mellomstore og store kommuner.

Tabell 4.8 Andel kommuner der ikke-offentlige aktører gjennomfører særtiltak (n=137)

	Ja	Nei	Totalt
Under 10.000	49 %	51 %	100 %
10.000-19.999	64 %	36 %	100 %
20.000+	77 %	23 %	100 %

p=.018

Tabellen viser at mens 49 prosent av kommuner med under 10 000 innbyggere rapporterer om ikke-offentlige aktører som gjennomfører særtiltak for flyktningbarn, gjelder dette 64 prosent av mellomstore kommuner. 77 prosent av store kommuner med over 20 000 innbyggere melder det samme.

²²P=.048

Typer tiltak

Som i det kommunale arbeidet skiller tiltak som skal øke sosial deltakelse seg ut. 75 prosent av de ikke-offentlige initiativene inkluderer tiltak for å øke sosial deltakelse. 58 prosent tilbyr leksehjelp. Andelen ikke-offentlige aktører som tilbyr ordninger knyttet til barnehage eller SFO er ikke overraskende lavere enn de kommunale tilbudene. Til sammen 36 prosent av respondentene sier ikke-offentlige aktører har tiltak i SFO eller barnehage. Blant ikke-offentlige aktører står barn i barnehagealder også noe mer i fokus enn eldre barn, men ikke i like stor grad som i kommunenes arbeid. Videre skiller interreligiøse tiltak også seg ut her; kun 5 prosent rapporterer om slike.

Tabell 4.9 Andel ikke-offentlige aktører som benytter ulike særtiltak (n=80)

Øke sosial deltakelse	75 %
Leksehjelp	58 %
Barnehage/SFO	36 %
Fadder/mentorordning	29 %
Mottaksskole/klasse	20 %
Annet	20 %
Holdningsskapende arbeid	19 %
Interreligiøse tiltak	5 %

Tabell 4.10 Fordeling av tiltak i barnehage/SFO blant ikke-offentlige aktører (n=29)

Gratis/billigere barnehage	26 %
Garantert plass barnehage	24 %
Gratis/billigere SFO	23 %
Garantert plass SFO	20 %
Kvotering	10 %

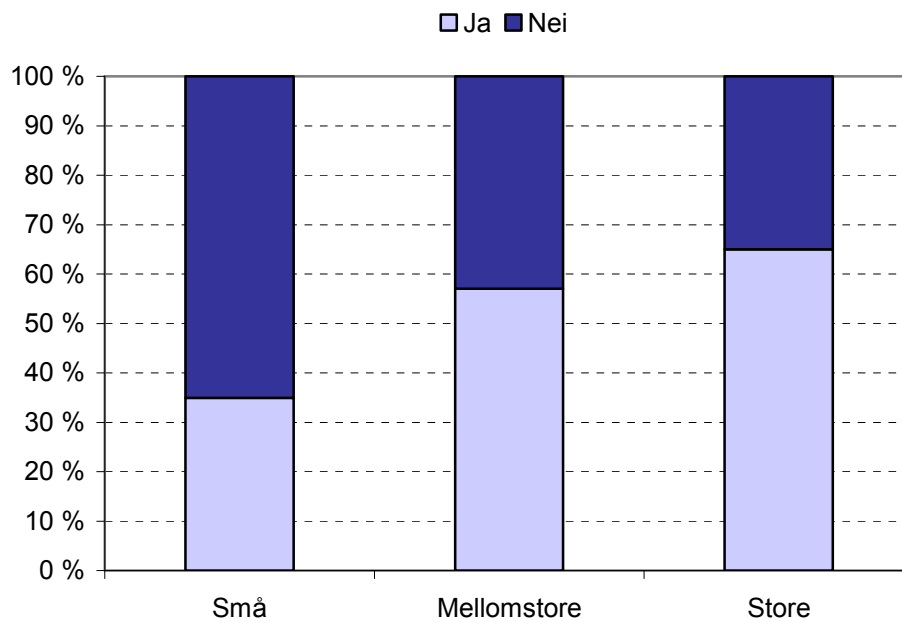
Ytterpunkter

Undersøkelsen viser et skille mellom kommuner med og uten særtiltak i integreringen av flyktningbarn. Nesten halvparten av de spurte kommunene og bydelene (47 %) har både offentlige og ikke-offentlige særtiltak. Derimot har 15 prosent hverken offentlige eller ikke-offentlige aktører som tilbyr slike ordninger.

Forskjellene ser ut til å grunne i kommunestørrelse: andelen kommuner som har både offentlige og ikke-offentlige aktører som gjennomfører særordninger øker med økende kommunestørrelse. Dette kan henge sammen

med et mer aktivt organisasjonsliv i større kommuner, samtidig som større kommuner ofte har flere flyktninger og dermed større forutsetninger og incentiver til å gjennomføre særlige tiltak. Data viser at kommuner med svært få flyktninger (under 1 prosent av befolkningen) oftere enn andre kommuner hverken har offentlige eller ikke-offentlig tilbud til flyktningbarn spesielt, men denne sammenhengen er ikke signifikant.

Figur 4.5 Andel små, mellomstore og store kommuner med både offentlige og ikke-offentlige særtiltak i små (n=137, p=.012)



5 Diskusjon og oppsummering

Denne studien har i all hovedsak vært en kartlegging av norske kommuners arbeid for å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen. Mer spesifikt har studien søkt å gi oversikt over bruken av særtiltak i dette arbeidet, både i omfang og innhold.

Kartleggingen viste at de fleste norske kommuner som bosetter flyktninger benytter seg av særtiltak. Til sammen 72 prosent av de spurte kommunene oppgir at de har gjennomført slike tiltak. Ordninger knyttet til barnehage eller SFO er mest utbredt, sammen med tiltak for å øke sosial deltakelse.

Synlighet

Studien viser at det er en viss variasjon i hvem som benytter og hvem som ikke benytter særtiltak i arbeidet med flyktningbarn. Bruken av særtiltak ser først og fremst ut til å variere i forhold til kommunestørrelse. Små kommuner iverksetter sjeldnere særlige ordninger, og har langt oftere enn andre avsluttet slike ordninger. Disse kommunene vil ha andre behov i integreringsarbeidet enn store kommuner nettopp på grunn av kommunestørrelsen. Man kan anta at grunnlaget for gjennomføring av særskilte tiltak er mindre i kommuner som bosetter få flyktninger. Da kan gruppen flyktningbarn bli for liten til at fellesordninger regnes som hensiktsmessige. Samtidig kan man også anta at *behovet* for særtiltak i små kommuner er mindre.

Små samfunn er mer gjennomsiktede enn større samfunn, og den enkelte blir mer synlig for omverdenen. Noen respondenter forteller at flyktningbarna blir godt sett nettopp på grunn av det lave folketallet, og at det derfor jobbes individuelt med hvert enkelt barn. Dette kan være en indikasjon på at små kommuner i større grad er i stand til å ivareta det enkelte barns behov innenfor rammene av den ordinære velferdspolitikken. Slik vil større synlighet kunne bidra til å redusere behovet for særtiltak. Samtidig vil få flyktningbarn kunne bidra til at forskjellene i forhold til andre barn virker

større, og at fokuset på likheter blir så stort at man risikerer å miste flyktningbarnas særinteresser og særbehov av syne.

Undersøkelsen viser også at flyktninger utgjør en mindre andel av den samlede befolkningen i små kommuner enn i store. Studien viser en viss ikke-signifikant tendens til at kommuner hvor en større andel av befolkningen har flyktningbakgrunn oftere iverksetter særskilte tiltak. Man kan anta at kombinasjonen av en stor kommune og mange flyktningbarn særlig kan bidra til å i større grad usynliggjøre flyktningbarn enn i små kommuner. I store kommuner vil flyktningbarn i mindre grad bli synlige som individer, men i større grad synlige som gruppen. Større oppmerksomhet på gruppen og et større antall flyktningbarn bidrar til at både muligheten for og behovet for gjennomføring av særtiltak vil kunne være større i disse kommunene.

Synlighet og muligheten for individuell oppfølging kan slik være en forklaring på hvorfor små kommuner i mindre grad benytter seg av særskilte tiltak i arbeidet med flyktningbarn. En annen forklaring kan være at små kommuner ikke har tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre særlige ordninger. Tidligere forskning har vist at større kommuner med flere flyktninger og asylsøkere blant annet har mer omfattende systemer for å motta nyankomne minoritetsspråklige elever, og at de har større tilgjengelighet på kompetanse når det gjelder morsmålsopplæring, tospråklige lærer og lærere i særskilt norsk (Valenta 2009:41).

Synlighet og oversikt kan også forklare hvorfor små og mellomstore kommuner i mindre grad har direkte kontakt med direktorater og departementer i arbeidet med integrering av flyktningbarn i bosettingsfasen. Kommuner som bosetter flere flyktninger kan tenkes å stå ovenfor mer uoversiktlige utfordringer og mer komplekse forutsetninger for integreringsarbeid. Slik kan disse tenkes å ha større behov for å søke kompetanse og veiledning hos overstående myndigheter. Samtidig kan man anta at større kommuner, særlig kommuner med over 20 000 innbyggere, kan ligge nærmere sentrale myndigheter. IMDi er eksempelvis lokalisert i Oslo, Gjøvik, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Narvik. Dette kan gjøre møter og personlig veiledning enklere og kan styrke gjensidig fortrolighet og åpenhet mellom partene.

Det er imidlertid ikke mulig å få bekreftet eller avkreftet slike forklaringer i datamaterialet. Å få kjennskap til betydningen av synlighet fordrer en større og mer omfattende kartlegging, og et mer eksplisitt fokus på de faktiske prosessene og mellommenneskelige relasjonene som ligger til grunn for kommunenes integreringsarbeid. Dette innebærer blant annet kartlegging av hvordan små og store kommuner forholder seg direkte til flyktningbarna, og hvordan individuell oppfølging gjennomføres i ulike kommuner. Et særlig interessant spørsmål vil være hvorvidt små kommuner i større grad har mulighet til individuell oppfølging på flere nivåer. Er små kommuner bedre rustet til slik oppfølging både hos flyktningkonsulent, helsetjeneste, i barnehage og skolevesen? Er kommunestørrelse i seg selv en forutsetning for individuell oppfølging, eller er det andre faktorer som virker i bakgrunnen?

Generelle og særskilte ordninger

Den viktigste forklaringen på variasjon i bruk av særtiltak er en sterk forankring hos kommunene i troen på at generelle tiltak er tilstrekkelige. Denne studien har imidlertid hverken ambisjoner eller forutsetninger for å vurdere om særskilte tiltak i større grad fremmer integreringen av flyktningbarn i bosettingsfasen, eller hvilke forutsetninger som ligger til grunn for at slike tiltak skal ha noen hensikt.

Den universalistiske velferdsideologien står sterkt blant annet fordi den søker å hindre stigma, og er sterkt forankret i fellesskaps- og likhetsideologien. Antakelsen er at en rettferdig og inkluderende velferdspolitik vil være god nok til at særegen politikk ovenfor enkeltgrupper blir overflødig. Samtidig ser man at de generelle velferdsordningene – skolevesen, sosial- og trygdevesen, helsevesen, barnevern m.m. – likevel ikke evner å inkludere alle, det være seg nasjonale minoriteter, personer med nedsatt funksjonsevne eller flyktninger. En rekke studier har vist at personer med flyktningbakgrunn i mindre grad lykkes på arbeidsmarkedet (Olsen 2004), enkelte grupper innvandrere og flyktninger har lavere utdanning (Lie 2003) og dårligere levekår enn den øvrige befolkningen (Kirkeberg 2004), samtidig som den sosiale og politiske deltakelsen er lavere enn i befolkningen som helhet (Rogstad 2007). Ordinære velferdstjenester ser dermed ikke ut til å alene

tilrettelegge likestilling mellom nykommere og den øvrige befolkningen. Derfor regnes også særtiltak som nødvendig for å oppnå reell likestilling mellom sårbare grupper og befolkningen for øvrig (Sopemi 2002).

Ressurser

De fleste kommuner benytter derfor en kombinasjon av generelle ordninger og særskilte tiltak rettet mot flyktningbarn i bosettingsfasen. Denne studien tyder også på at det er et visst udekket behov for flere særtiltak. Behovet står i all hovedsak udekket på grunn av manglende ressurser. Tidligere studier viser det samme. En kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn viste blant annet at kommunene mangler tid, penger og kompetanse for å dekke disse barnas behov, og at skoleansatte etterspør større interesse og tydeligere prioriteringer når det gjelder å gi et forsvarlig og tilpasset tilbud (Valenta 2009:42).

Tilsvarende dokumenteres også i denne studien. 1 av 3 kommuner som ikke gjennomfører særtiltak oppgir for få økonomiske eller menneskelige ressurser som hovedårsak. Dette kan tolkes dit hen at dette er kommuner som i utgangspunktet ønsker eller har behov for å iver sette særskilte tiltak for flyktningbarn. Vanskelig kommuneøkonomi ser dermed ut til å være en viktig faktor i kommunenes arbeid, og respondentene etterspør både ørmerking av integreringstilskuddet og oversikt over hvordan den enkelte kommune benytter tilskuddet. Dersom man har som utgangspunkt at særtiltak bør gjennomføres der kommunene finner dette hensiktsmessig, står kommunene ovenfor klare utfordringer i forhold til økonomi og personell. Senere og mer omfattende studier bør derfor ha større vekt på og inkludere flere variabler som kan gi et bilde på kommunenes økonomiske forutsetninger for integreringsarbeid og derfor i mindre grad avhenger av veiledning.

Sentrale myndigheter

Vektlegging av generelle ordninger i arbeidet med flyktningbarn kan imidlertid bidra til at oppmerksomheten rundt særskilte tiltak rettet gruppen svekkes. Kommunene etterspør større fokus på tiltak for flyktningbarn i bosettingsfasen, både fra ledere i kommunene og fra departementene. Selv om IMDi er etablert som en støttespiller i kommunenes arbeid, finner denne studien at det er et visst behov for mer kontakt med sentrale myndigheter. Et

fåfall av kommunene melder om kommunikasjon med sentrale myndigheter, noe som bekreftes kommunenes selvstendighet i integreringsarbeidet. 1 av 5 kommuner melder at de har kontakt med direktorater og departementer i form av direktiver eller direkte kontakt. Her trer en tredeling frem i materialet.

Kommuner som mener direktiver og kontakt ikke har noen betydning for deres integreringsarbeid, er også kommuner som i størst grad ikke mener de har slik kontakt. På den ene siden kan man anta at dette er de mest selvstendige kommunene, som har klare forestillinger rundt hvordan ting bør og skal gjøres. På den andre siden kan dette være kommuner som har større behov for støtte enn de er klar over, eller flyktningene i kommunen har behov som ikke kommuniseres til eller er tydelige for kommunen.

Motsatt viser materialet at kommuner som i størst grad mener at direktiver og direkte kontakt har betydning for deres arbeid også er de kommunene som i størst grad opplever slik kommunikasjon med direktorater og departementer. Dette kan tyde på at disse kommunene i større grad har behov for direktiver og dermed er mer aktive i forhold til å innhente informasjon, råd og veiledning på egenhånd. Kommuner med større behov for direktiver kan også tenkes å sette seg bedre inn i handlingsplaner, tiltaksforslag osv. Både disse kommunene og de selvstendige kommunene kan tenkes å ha utviklet mestringsstrategier i møte med utfordrende oppgaver.

Utfordringen ligger i forhold til den tredje gruppen. Dette er en gruppe kommuner som ikke mottar direktiver eller har direkte kontakt med sentrale myndigheter, men som likevel mener at slik kommunikasjon har betydning for arbeidet deres. Her står man ovenfor et potensielt udekket informasjonsbehov, og det kan være nettopp disse kommunene som i større grad etterspør flere retningslinjer og rutiner.

Det er her viktig å påpeke at det er kommunes oppgave å utforme egne integreringstiltak, og overordnede myndigheter som AID og IMDi har ingen myndighet til å instruere eller pålegge kommunene oppgaver eller tiltak utover det som spesifiseres i lovverket. Videre skal IMDi i all hovedsak fungere som en rådgivende aktør i kommunenes arbeid, og det er opp til hver enkelt kommune i hvor stor grad og på hvilken måte den ønsker å involvere IMDi. Kommunene må derfor selv ta ansvar for å innhente

veiledning, men overordnede myndigheter må også legge til rette slik at det blir enkelt for kommunene å ta kontakt, innhente informasjon og søke kompetanse. Som på alle andre områder krever samarbeidet om integrering av flyktningbarn aktiv involvering fra alle parter: samtidig som for eksempel IMDi bør ta ansvar for å bygge opp og gjøre tilgjengelige et rådgivnings- og kompetansenettverk, bør kommuner orientere seg i forhold til hvilke muligheter som faktisk finnes hos kontakt- og ressurspersoner hos overstående myndigheter.

Politiske prioriteringer

Bruk av særtiltak kan også være en politisk prioritering. På grunn av mange ulike politiske konstellasjoner²³ i svarkommunene og et relativt lite utvalg er det vanskelig å påvise eventuelle politiske effekter og forklaringer i denne undersøkelsen. I tillegg har et gjennomgående trekk i dette datamaterialet vært *fravær* av klare politiske skillelinjer når den gjelder den kommunale integreringen av flyktningbarn. Eksempelvis oppgir ingen kommuner at politiske prioriteringer ligger til grunn for fravær av særskilte ordninger.

Fordi integreringen av flyktningbarn i så stor grad faller inn under det generelle velferdstilbudet til barn, vil det i all hovedsak være nasjonal politikk som gjennom blant annet lovgivning ligger til grunn for kommunenes integreringspolitikk. Kommunene utformer sin politikk innenfor rammene av lovverk, stortingsmeldinger og handlingsplaner, og fordi integreringspolitikken i så stor grad er et sektoransvar og ikke en særegen samlet politikk, vil den samlede politiske innflytelsen strekkes ut over et så stort område at det blir vanskelig å skille integreringspolitikk fra annen politikk. Særlig blant kommuner som ikke benytter særtiltak men som vektlegger de generelle ordningene vil det være vanskelig å finne et lokalpolitisk uttrykk i integreringspolitikken.

Det er imidlertid i forhold til vektlegging av generelle ordninger man finner politisk variasjon i denne studien. Datamaterialet viser tegn til variasjon i bruk av særtiltak til en viss grad kan hvile på ideologi. Rødgrønne kommuner velger langt sjeldnere bort særskilte tiltak til fordel for generelle

²³ Det finnes over 32 ulike politiske konstellasjoner blant de 156 kommunene som har bosatte flyktninger.

ordninger enn kommuner der disse ikke er i posisjon. Andre kommuner synes ikke det er like nødvendig med særskilte tiltak, spesielt gjelder dette kommuner der Høyre eller FrP har en sterk maktposisjon.

Særlig kommer vektlegging av generelle ordninger til syne i FrPs programmer. I sitt prinsippprogram fra perioden 2005-2009 vektlegger partiet lik offentlig behandling av alle, der alle særytelser for innvandrere fjernes (FrP 2005:52), og ifølge deres lokalpolitiske program 2007-2011 ønsker partiet heller ikke særskilte tiltak i form av morsmålsundervisning i skole og barnehage. (FrP 2007:22). Derimot vektlegger de rødgrønne partiene i noe større grad særpolitikk på visse områder. Ap mener blant annet at både undervisning og tilbud i barnehage og skole bør tilpasses barn med minoritetsbakgrunn (Ap 2009a), samtidig som SV vil gi minoritetsspråklig morsmålsopplæring og sikre flerspråklige barnehager (SV 2009:15).

Dette er eksempler på hvordan forholdet mellom generelle ordninger og særtiltak kommer til syne på ulike politiske fronter. Dette kan forklare hvorfor enkelte kommuner mer enn andre vektlegger generelle ordninger, men kan også forklare hvorfor kommuner der Ap har en sterk maktposisjon i større grad enn andre oppgir ressursmangel som årsak til fravær av særtiltak. Ressursmangel innebærer ikke nødvendigvis at disse kommunene har dårligere økonomiske kår enn andre, men kan skyldes at de oftere *ønsker* å gjennomføre særtiltak og at det er i møte med disse ønskene kommuneøkonomien ikke strekker til.

Politisk ståsted kan bidra til å forklare hvorfor rødgrønne kommuner sjeldnere velger bort særtiltak til fordel for generelle ordninger. Data-materialet gir imidlertid ingen forutsetning for å slå fast om det er for eksempel FrPs eller Høyres politikk som gjør at kommuner der disse har en sterk maktposisjon i større grad vektlegger generelle tiltak. Eksempelvis viste data også at FrP-kommuner oftere enn andre melder om at de har mottaksklasser eller mottaksskoler for flyktningbarn, noe som her regnes nettopp som et særskilt tiltak. I tillegg gjør begrensninger i datamaterialet at eventuelle politiske effekter på den enkelte kommunes integreringspolitikk vanskelig lar seg isolere.

Den potensielle politiske påvirkningskraften i kommunenes integreringspolitikk er stor, men av en rekke årsaker vil det her være vanskelig å

påpeke hvorvidt og på hvilken måte politiske prioriteringer eventuelt spiller inn. Dette skyldes blant annet den diffuse karakteren til integreringspolitikken, men også at det i mange norske kommuner er flere partier som deler posisjon. Hvis man i tillegg tar i betraktning at den enkelte kommunes tilnærming til integrering formes av blant annet personell, tilgjengelig kompetanse, økonomiske ressurser vil det være vanskelig å finne den direkte sammenhengen mellom partipolitikk og kommunal integreringspolitikk. Samtidig kan man spørre seg om det er sannsynlig at kommunens politiske organer har direkte påvirkning på hvordan flyktningkontor eller NAV utøver sitt arbeid. Vil disse aktørene være så selvstendige at politiske prioriteringer spiller en sekundær rolle? Selv om politiske prioriteringer kan forklare noe av variasjonen i kommuners tilnærming til integreringen av flyktningbarn i bosettingsfasen, er det med andre ord en stor del av variasjonen som står uforklart.

Annen mulig variasjon

De overnevnte faktorene forklarer noe av variasjonen i kommunenes integrering av flyktningbarn i bosettingsfasen. Likevel tyder fraværet av klare, entydige mønstre i datamaterialet på at en rekke andre faktorer som påvirker kommunenes bruk av særiltak ikke er fanget opp i denne undersøkelsen.

Ansvarlig enhet

Dette kan for det første være den praktiske organiseringen av integreringsarbeidet innad i kommunen. Hvilken etat eller hvilket kontor som er ansvarlig for integreringsarbeidet varierer fra én kommune til en annen. Som nevnt i kapittel 2 oppretter enkelte kommuner egne flyktningkontor eller ansetter flyktningkonsulenter, mens andre legger arbeidet med flyktninger inn under for eksempel sosialtjenesten eller sosialkontoret. Noen steder har NAV ansvaret. Dette kan virke inn på integreringen av flyktningbarn på flere måter.

For det første vil ikke integrering av flyktninger være primæroppgaven innen for eksempel NAV eller sosialkontoret. Man kan tenke seg at dette innebærer visse organisatoriske kulturforskjeller både når det gjelder forutsetninger for integreringsarbeidet og tilnærmingen til integrering. Vil for

eksempel NAV stå ovenfor andre rammer for hvordan arbeidet med flyktninger drives? Vil NAV som ansvarlig enhet måtte forholde seg til andre eller flere retningslinjer og lovverk (utover introduksjonsloven) enn for eksempel flyktningtjenesten? Det er videre mulig at etater med ulike primær-oppgaver vil ha ulike tilnærminger til integrering og ulike forståelser for hva integrering er og hvordan integrering oppnås. Eksempelvis kan man tenke seg at sosialkontoret kan vektlegge andre sider ved integreringen og iversette andre tiltak enn en flyktningkonsulent.

Det kan også være en viss variasjon i hvilken kompetanse ulike aktører besitter. Kan man for eksempel anta at enheter eller etater som i større grad er spesialiserte i forhold til integreringsarbeid, som flyktningtjenesten, flyktningkontor osv. også har personell med en annen kompetanse enn øvrige etater? Vil for eksempel flyktningtjenesten ha annen utdanningsbakgrunn og annen erfaring i forhold til arbeid med minoriteter og personer med minoritetsbakgrunn? Er formen for kompetanse i seg selv avgjørende for hvordan integreringsarbeidet utføres i kommunen?

Slik kan de strukturelle rammene ha stor betydning for det praktiske integreringsarbeidet. De kan også bidra til å forklare hva som ligger bak den enkelte kommunes strategier og valg i dette arbeidet. Fremtidige studier bør i større grad inkorporere det organisatoriske aspektet i kommunenes arbeid med flyktninger. Dette fordrer både bredere kartlegging av hvordan arbeidet er organisert, men også av hvilke miljøer som er involvert. Her vil ikke minst kvalitative studier være et viktig supplement for å få nærmere innblikk i hvorvidt og hvordan kompetanse, kultur og forståelser av integrering påvirker ulike aktørers strategivalg.

Hell og lykke?

I forlengelsen av diskusjonen ovenfor kan man også stille spørsmål ved hvorvidt nøkkelpersoner innen kommunens arbeid med integrering av flyktninger har personlig påvirkning på utformingen av den praktiske integreringspolitikken. Fraværet av tydelige mønstre når det gjelder bruk av særtiltak i denne undersøkelsen, kan også bety at det til en viss grad er personavhengig hvilke strategier den enkelte kommune forfølger.

Det er kommunene som skal iverksette den nasjonale integreringspolitikken. Innenfor de rammene som lovverket gir er kommunene selvstendige. Fordi det ikke finnes en sentralisert integreringspolitikk kan man også tenke seg at de som i siste instans er utøverne av denne politikken også gis stor selvstendighet i sitt arbeid. En studie av et arbeidsmarkedstiltak rettet mot innvandrere med lang botid har vist at selv innenfor faste rammeverk for utformingen av tiltaket varierte den praktiske gjennomføring stort fra én kommune til en annen (Bjerkan 2007). Videre påpekte en nylig studie gjennomført av Møreforskning og Høgskulen i Volda at samarbeidet mellom aktører/etater i kommunen i bosettingen av flyktninger er lite formalisert og i mange tilfeller tilfeldig (Hanche-Dalseth m.fl. 2009:49). Bruken av og utformingen av særskilte tiltak rettet mot flyktningbarn kan derfor tenkes å være personavhengig i enda større grad fordi kommunen her står fritt til å utforme tiltak som de selv finner hensiktsmessig.

6 Områder for tiltak og videre forskning

Dette notatet har vist resultatene fra en kartlegging av norske kommuners arbeid med å integrere flyktningbarn. Målet med prosjektet har vært å skaffe en oversikt over i hvilken grad og på hvilken måte norske kommuner tilbyr særtiltak som en del av introduksjonstilbudet til flyktningbarn i bosettingsfasen. På grunn av rammevilkårene for prosjektet er det flere viktige og interessante aspekter ved kommunenes arbeid som ikke har latt seg belyse i denne studien, men som bør være i fokus i den videre forskningen.

For det første har kun 232 kommuner besvart spørreundersøkelsen. Dette kan ha sammenheng både med at spørreundersøkelsen ble sendt ut i sommermånedene, og at prosjektets størrelse tillot begrenset tid til oppfølging og innhenting av kontaktinformasjon. Dermed kan man anta at mange kommuner som bosetter flyktningbarn og flyktningfamilier ikke er fanget opp i denne studien. En kartlegging som inkluderer flere kommuner kunne bidratt til tydeligere eller andre mønstre i bruken av særtiltak og i større grad sikret representativitet.

Det er altså mye informasjon som ikke har latt seg innhente i dette prosjektet. Vi anbefaler derfor at senere studier setter av flere ressurser til innhenting av datamateriale. Dersom alle norske kommuner inkluderes i en utvidet kartlegging vil ikke dette bare gi bedre forutsetninger for å besvare problemstillinger som ligger til grunn for denne studien. Det vil også være mulig å finne flere eller andre sammenhenger i datamaterialet på grunn av større utvalgsvariasjon. Dette vil også i større grad tillate å isolere den egenhendige effekten for eksempel politiske prioriteringer har for kommunenes arbeid.

En mer omfattende kartlegging bør også inkludere en rekke faktorer og utfordringer som ikke dekkes av denne studien. For det første gjelder dette grundigere innsyn i kommunenes forutsetninger for å drive integreringsarbeid rettet mot barn, både i forhold til hvem som er ansvarlig etat, beslutningsprosesser, ressurskrav og politikkutforming innad i kommunen.

Som nevnt over vil slike tilnærminger også kreve kvalitative studier. I tillegg kan case studier av enkelte kommuner gi kunnskap om hvordan den enkelte kommune orienterer seg og kommunens handlingsalternativer i integreringen av flyktningbarn.

Noe av dette arbeidet vil også kunne innebære mer inngående studier av forholdet mellom kommuner og overstående myndigheter. For mange kommuner vil tydeligere eller flere retningslinjer fra overstående myndigheter kunne forenkle integreringsarbeidet. Kommunenes forpliktelser spesifiseres lovverket, men utover dette står kommunene kun ovenfor tilrådninger i handlingsplaner og stortingsmelding i den praktiske utformingen av sitt arbeid. Dette er ofte generelle dokumenter, og det vil derfor være viktig at kommunene og IMDi evner å samarbeide i den praktiske utformingen av kommunenes integreringspolitikk. For å holde kommunenes selvråderett i hevd, vil valgfrihet naturlig nok måtte stå sentralt i dette samarbeidet.

Selv om mange kommuner mener de klarer seg fint uten utstrakt involvering fra overstående myndigheter, viser denne studien at kommuner som har kontakt med disse ser ut til å ha utbytte av kontakten og betrakter den som viktig. Når studien i tillegg viser at det er et udekket behov for større samarbeid med direktorater og departementer, kan dette være bekymringsverdig. Dette betyr at kommuner som ville hatt stor nytte av mer samarbeid står dårligere rustet i integreringsarbeidet. Det vil derfor være viktig å kartlegge hvordan samarbeidet mellom kommuner og overstående myndigheter fungerer. På hvilken måte benytter kommunene seg av IMDis kompetanse, og hvilke behov har kommunene i forhold til involvering fra IMDis side? Er kommunene tilstrekkelig kjent med IMDis funksjoner, og lykkes IMDi med å kommunisere sin rolle til kommunene? Herunder vil det også være hensiktsmessig å få innblikk i direktorater og departementers tilstedeværelse og tilgjengelighet for kommunene. Opplever kommunene at det er vanskelig å ta kontakt? Opplever overstående myndigheter som kolleger eller overordnede? Har for eksempel IMDi mulighet for å reise rundt til kommunene i sin region? Det er med andre ord mange ubesvarte spørsmål når det gjelder forholdet mellom kommuner og overstående myndigheter, og man kan på bakgrunn av denne studien etterspørre en noe større bevissthet rundt hvordan kommunene i fellesskap med disse myndighetene skal iverksette god integrering.

Sist vil det være nyttig å følge opp kommuners kommentarer til bruk av integreringstilskuddet. Hvordan benytter kommunene integreringstilskuddet til barn? Beregningsutvalgets rapport fra 2008 viser at 24 prosent av kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse går til tiltak der barn er hovedaktør: barnhage, ekstratiltak i grunnskolen, barnevern og kultur- og ungdomstiltak. Statistikken som ligger til grunn for rapporten varierer imidlertid med henhold til hvordan kommunene posterer ulike tiltak, etter hvor mye ulike tiltak koster både innad og på tvers av kommuner, og det skilles ikke mellom tiltak som er en del av det ordinære kommunale tilbudet og det som i denne studien defineres som særtiltak.

Det vil derfor være hensiktsmessig å innhente en detaljert oversikt over hvordan kommunene forvalter integreringstilskuddet til barn. Når flyktningbarn eldre enn fem år bosettes i en kommune, vil kommunen motta over 500 000 i løpet av de første fem årene for å tilrettelegge barnets integrering. Hvordan benyttes disse midlene i norske kommuner? Varierer bruken og hva ligger bak eventuell variasjon?

Denne studien viser at det er stor variasjon hvordan kommunene søker å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen. Siden velferdspolitikken på mange andre områder søker å sikre at alle borgere har rett til likeverdige tilbud i alle kommuner, er det relevant å spørre om hvorvidt og hvorfor det er ønskelig med variasjon i integreringsarbeidet rettet mot flyktningbarn. Variasjonen er en naturlig konsekvens av at intensjonene som formuleres i handlingsplaner og stortingsmeldinger er tilrådninger, og kommunene definerer selv innholdet i og målsettingen for egen integreringspolitikk. Spørsmålet er imidlertid om integreringen vil nyte godt av større samordning i det praktiske arbeidet? I forlengelsen av dette kan man også vurdere mulige gevinster av særtiltak sammenlignet med ingen særtiltak. Er behovet for flere særtiltak som kommunene opplever reelt?

Det er også relevant å stille spørsmålsteget ved flyktningbarns politiske verdi. Mange grupper og saker kappes om ressurser i en presset kommuneøkonomien, og denne studien viser at flere kommuner stiller spørsmålsteget både ved kommunens og overstående myndigheters prioriteringer. Men bidrar den generelle tilnærmingen til integrering av flyktningbarn til å usynliggjøre barnas behov også som politisk gruppe? Etter en valgkamp dels

preget av opphetet debatt om asylsøkere og flyktninger er interessant å bemerke at flyktningbarn vies liten oppmerksomhet. Bidrar flyktningbarns mangel på økonomisk, politisk og sosial innflytelse til å gjerne gruppen fra det politiske kartet? Vil mer bruk av særpolitikk i større grad tydeliggjøre flyktningbarn og presse frem økt fokus blant norske politikere?

Det er i det hele tatt store kunnskapshull når det gjelder integreringen av flyktningbarn. Mens voksne flyktninger nå forholder seg til klart definerte plikter og rettigheter ved bosetting, er det i større grad usikkert hvilken virkelighet barn står ovenfor. Denne studien har vært et første forsøk på tette noe av dette kunnskapshullet, men det kreves langt mer vilje og ressurser for virkelig å få innblikk i hvordan norske myndigheter og norske kommuner søker å fremme flyktningbarns utvikling og velferd.

Diskusjonene over kan avslutningsvis sammenfattes i følgende forslag og problemstillinger som kan bidra til og belyse og utvikle norsk integreringsdebatt og integreringspolitikken rettet mot flyktningbarn:

- mer omfattende kartlegging av kommuners tilnærming til integrering av flyktningbarn
- utarbeide valgfrie retningslinjer som kommunene kan benytte i sitt arbeid
- kartlegging av samarbeidet mellom kommuner og IMDi: avklare styrker, svakheter og områder for forbedring
- vurdere behovet for flere særtiltak
- kartlegge hvordan ressurser benyttes for å integrere flyktningbarn
- vurdere hvordan ressurser til integrering av flyktningbarn kan sikres, økonomiske så vel som menneskelige
- vurdere om det er ønskelig med større samordning av integreringspolitikk rettet mot flyktningbarn
- vurdere den politiske viljen i forhold til flyktningbarn
- vurdere om bruk av særtiltak kan bidra til å styrke den politiske satsningen på flyktningbarn, også i form av politisk synlighet og økonomiske prioriteringer

Summary

This publication reports findings from a study of Norwegian municipalities' integration of refugee children after settlement. The main purpose of the study has been to give an account of the municipalities' approach to integration of refugee children and explore to which extent the municipalities implement measures beyond general arrangements. The study asks *to what degree do Norwegian municipalities employ special arrangements in integrating refugee children after settlement.*

The report additionally provides an introduction to Norwegian integration policies directed towards children and the framework which underlies the municipalities' efforts. This involves the influence of economy, competence, politics, and cooperation with central authorities.

These issues are explored both through investigation of documents, political premises for the municipalities' responsibilities, and through a survey among Norwegian municipalities about their efforts to integrate refugee children after settlement.

Refugee children in Norwegian municipalities

Norwegian municipalities are responsible for implementing national integration policy. In regard to children, this involves maintaining the prosperity of refugee children within general welfare arrangements, but the municipalities may also formulate integration efforts in addition to these arrangements. This is a study of Norwegian municipalities' use of special arrangements in the integration of refugee children after settlement. Special arrangements are defined as established arrangements or programs offered to or available to refugee children, but not to other children.

The survey shows that 72 % of Norwegian municipalities and urban districts employ special arrangements in the integration of refugee children. Large municipalities report such measures more often than smaller municipalities. Arrangements aimed at increasing social participation and arrangements in kindergarten and after-school programs dominate. Respectively 74 % and 83 % of the municipalities which settle refugees employ such

measures. Interreligious measures are reported by merely 12 %. Arrangements directed towards the youngest children are most widespread: kindergarten measures are more common than measures in after-school.

Several municipalities state that they do not employ special arrangements in integrating refugee children. For some this could be interpreted as a conscious choice: 34 % do not include special arrangements because they believe general arrangements directed towards children are adequate for promoting the integration of refugee children as well. To others the lack of special arrangements appears to be involuntary: 33 % of the municipalities which settle refugees name lack of resources as the main cause of not implementing such measures. These are prominent causes with most municipalities, but smaller municipalities also report of unsound basis for employing special arrangements due to a low number of refugees in the municipality.

58 % of municipalities which settle refugees report of private actors, special interest organizations or voluntary organizations that provide special arrangements for refugee children after settlement within the municipality. These are to a certain extent concentrated within municipalities that provide such measures themselves. The involvement of non-public organizations seems to correlate with the size of both the refugee population and the total population of the municipality. Non-public organizations mainly provide the same arrangements as the local authorities.

Communication and politics

This study indicates that municipalities varyingly wish to make and make connection with central authorities in integrating refugee children after settlement. Few municipalities report contact with directorates or ministries, but several believe that such contact influences their integration efforts. This implies a certain unfulfilled demand for involvement.

It is difficult to determine how political priorities affect integration efforts within the municipalities. On one hand, no municipalities explicitly express that politics influence their integration strategies. On the other hand, the data show a certain correlation between political constellations and a municipality's approach to the integration of refugee children. This is particularly evident in the emphasis on general arrangements in preference to special arrangements.

Referanser

AID: Sentrale begreper. Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (AID) Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/integrering/midtspalte/sentrale_begreper.html?id=85923 3. juni 2009 kl. 12.30

AID (2006): Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering, Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, http://www.regjeringen.no/upload/kilde/prm/2006/0134/ddd/pdfv/292448-h-plan2006_int_og_inkl.pdf

AID (2007): Handlingsplan mot fattigdom, Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, http://www.regjeringen.no/upload/kilde/prm/2006/0133/ddd/pdfv/292446-h-plan2006_fattigdom.pdf

AID (2008): Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008. Mål for inkludering, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Ap (2005): Arbeiderpartiets partiprogram 2005–2009. Hentet fra <http://www.arbeiderpartiet.no/content/download/16931/188780/file/Partiprogram.pdf> 18.mai 2009, kl.15.25

Ap (2009a): Aperia – Innvandring og språk. Arbeiderpartiet Hentet fra <http://arbeiderpartiet.no/politikken/Aperia/I/Innvandring-og-spraak> 19. mai 2009 kl. 14.25

Ap (2009b): Arbeiderpartiets stortingsprogram 2009–2013. Hentet fra <http://arbeiderpartiet.no/content/download/24819/339774/version/1/file/Skape+og+dele+-+Arbeiderpartiets+program+2009+-+2013.pdf> 18.mai 2009, kl.15.10

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet Sektoransvarsprinsippet, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/integrering/midtspalte/sektoransvarsprinsippet.html?id=504192> 11. mai 2009 kl. 14.00

Bakken, A. (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* NOVA Rapport 15/03. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Bakken, A. (2007): *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever.* NOVA Rapport 10/2007. Oslo:NOVA

Beregningsutvalget (2009): Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2008.

http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Beregningsutvalgets%20rapport_juni_2009.pdf 17.sept 2009 kl.15.20

Berg, B. og K. Lauritsen (2009): *Eksil og livsløp*, Oslo:Universitetsforlaget

Bjerkan, K. Y. (2007): *Ny Sjanse til arbeid? En effektevaluering*. Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU

BLD (2007): Handlingsplan mot tvangsekteskap, Barne- og Likestillingsdepartementet,

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2007/Handlingsplan_mot_tvangsekteskap_2007.pdf

BLD (2008): *Satsing på barn og ungdom*,

BLD (2009a): *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009–2012*,

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2009/hpl_etnisk_diskriminering.pdf

BLD (2009b): *Satsing på barn og ungdom*,

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barn%20og%20Ungdom/Satsing%20p%C3%A5%20barn%20og%20ungdom/Satsing_paa_barn_og_ungdom_2009.pdf

DEP (2008): *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse 2008–2011*, Departementene

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2007/Handlingsplan%20mot%20kj%C3%B8nnslemlestelse_net.pdf

Eide, K. (2007): "Enslige asylbarn og historiens tvetydighet", *Tidsskriftet Barn*. Senter for barneforskning NTNU (3–4): 41–58

Engebriksen, A. (2002): *Forlatte barn, ankerbarn, betrodde barn... Et transnasjonalt perspektiv på enslig mindreårige asylsøkere*. NOVA Rapport 7/2002. Oslo:NOVA

FrP (2005): Fremskrittspartiets prinsippprogram 2005–2009. Hentet fra

http://www.frp.no/filestore/Program_FrP.pdf 15. mai 2009, kl. 13.55

FrP (2007): Fremskrittspartiets lokalpolitiske program 2007–2011. Hentet fra

<http://www.frp.no/filestore/Lokalpolitiskprinsippprogram2007-20112.pdf> 15. mai 2009, kl.14.15

Grødem, A. S. (2009): "The impact of poverty and immigrant background on children's school satisfaction: evidence from Norway", *International Journal of Social Welfare* (2): 193–201

Hanche-Dalseth, M., R. Bergem og U. Aarflot (2009): Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal.

Arbeidsrapport nr. 238. Volda:Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda

Haugsbakken, H. og T. Buland (2009): *Leksehjelp – ingen tryllestav?* SINTEF Rapport A9396. Trondheim:SINTEF Teknologi og samfunn

HiL (2009): Studiehåndbok 2009–2010. Høgskolen i Lillehammer. Hentet fra http://www.hil.no/studiehaandbok/studiehaandboeker/2009_10_studiehaandbok/nettvisning/deltidsstudier/barnevern_i_et_minoritetsperspektiv_2009 24.sept 2009 kl. 12.55

Huang, L. (2007): "The contribution of home background to student inequality in secondary schools in Norway", i: D. M. Mcinerey, S. VanEtten and M. Dowson, *Standards in education: research on sociocultural influences on motivation and learning*. s. 331–346. Greenwich CT:IAP-Information Age Publishing

Huang, L. (2008): "Social capital and student achievement in Norwegian secondary schools", *Learning and individual differences* (2): 320–325

Høyre (2005):Høyres Stortingsvalgsprogram 2005–2009. Hentet fra http://www.hoyre.no//portal/filearchive/program_2005-2009-web.pdf 15.mai 2009, kl.15.35

Høyre (2009):Høyres Stortingsvalgsprogram 2009–2013. Hentet fra http://www.hoyre.no//portal/filearchive/20091305_stortingsvalgrpogram_endelig-1.pdf 15.mai 2009, kl.15.25

Haagensen, E., B. Kvisler og T. G. Birkeland (1990): *Innvandrere – gjester elle bofaste? En innføring i norsk innvandringspolitikk*, Oslo:Gyldendal Norsk Forlag

IMDi (2005):Om integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Hentet fra <http://www.imdi.no/no/Stottemeny/Om-Imdi/Om-Integrerings--og-mangfoldsdirektoratet-IMDi/> 9.juni 2009, kl.13.10

JD (2004): Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, Justisdepartementet http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/pla/2004/0004/ddd/pdfv/283165-vold_i_nare_relasjoner.pdf

KAD (1979): Stortingsmelding nr. 74 (1979–1980) *Om innvandrere i Norge*, Kommunal- og Arbeidsdepartementet

KAD (1996): Stortingsmelding 17 (96–97): Om innvandring og det flerkulturelle Norge, Kommunal- og Arbeidsdepartementet, <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/19961997/017/PDFS/STM199619970017000DDDPDFS.pdf>

Kirkeberg, M. I. (2004): "Sosiale indikatorer for ikke-vestlige innvandrere og flyktninger", i: *Økonomi og levekår for ulike grupper, 2003. Rapporter 2004/2*. s. Oslo-Kongsvinger:Statistisk sentralbyrå, http://www.ssb.no/emner/05/01/rapp_ekonomi_levekaar/arkiv/rapp_200402/rapp_200402.pdf

Knudsen, J. C. (1997): Unge flyktninger i Norge. Arbeidsnotater 9/97. Institutt for medivitenkap, Universitetet i Bergen

- KRD (2002a): Handlingsplan mot rasisme og diskriminering, <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/pla/2002/0001/ddd/pdfv/157060-handlingsplan.pdf>
- KRD (2002b): Handlingsplan. Tiltak for å øke deltagelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn, Kommunal- og Regionaldepartementet <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2002/0012/ddd/pdfv/156126-handlingsplan.pdf>
- KRD ((2003–2004)): Stortingsmelding nr. 49. Mangfold gjennominkludering og deltakelse. Ansvar og frihet
- KrF (2008): Kristelig Folkepartis Program 2009–2013. Hentet fra http://www.krf.no/ikbViewer/Content/17246/KRF_POLITISK_PROGRAM_09-13_WEB%5B1%5D.pdf 15.mai 2009, kl. 15.50
- Lie, B. (2003): Oppdaterte tall om innvandrere. statistisk Sentralbyrå, Hentet fra http://www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/arkiv/2003/art-2003-09-12-01.html 4. juni 2009, kl.13.30
- Lødding, B. (2003): *Frafall blant minoritetspråklige*. Skriftserie nr 29:2003. Oslo:Norsk institutt for forskning og utdanning
- Olsen, B. (2004): *Flyktninger og arbeidsmarkedet. 4. kvartal 2002*. Rapport 2004/17. Oslo-Kongsvinger:Statistisk sentralbyrå,
- Pedersen, J. (2008): *Kamper for anerkjennelse – unge flyktninger i møte med norske lokalsamfunn*. NTNU 2008:47
- Rambøll Management (2006): Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for minoriteter i grunnskolen. Oslo:Rambøll Management http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf 21. sept 2009 kl 15.30
- Rogstad, J. (2007): *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*, Oslo:Universitetsforlaget
- Raaum, O. (2003): *Utdanning 2003 – ressurser, rekruttering og resultater*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Salthe, G. og K. M. Thomsen (1991): "De blir veldig overrasket over at vi kommer". *Om barnevernets arbeid med fremmedkulturelle familier*. Delrapport 1: Prosjekt innvandrerbarn og barnevern. Fredrikstad:Stiftelsen Østfoldsforskning
- Sopemi (2002):Trends of migration to and from Norway and the situation of immigrants in Norway. Utlendingsdirektoratet Hentet fra <http://www.ssb.no/emner/00/00/10/innvstat/sopemi2002.pdf> 4. juni 2009, kl. 13.20

Sp (2009): Senterpartiets Partiprogram 2009–2013. Hentet fra <http://www.senterpartiet.no/getfile.php/Bilde Galleri/Fylkesfiler/17-Nordland/090329%20Versjon%20med%20innlagte%20vedtak.pdf> 18.mai 2009, kl.10.45

SSB (2008): Personer med flyktningbakgrunn . Alder og landbakgrunn. 1. januar 2008 Hentet fra <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/flyktninger/tab-2008-09-15-03.html> 2. juni 2009 kl.14.20

Stalker, P. (1994): *The work of strangers: a survey of international labor migration*, Geneva:International Labor Office

SV (2004): Sosialistisk Program for etnisk likestilling. Hentet fra <http://sv.no/content/download/15873/120014/file/Program%20for%20etnisk%20likestilling.pdf> 20.mai 2009, kl.13.35

SV (2009): Sosialistisk Venstrepartis Arbeidsprogram 2009–2013. Hentet fra <http://sv.no/content/download/19913/169361/file/Arbeidsprogram%202009-2013.pdf> 19.mai 2009, kl.14.50

UDI (2009): *Tall og fakta 2008*, Utlendingsdirektoratet http://udi.no/upload/Pub/Aasrapport/2008/UDI_Tall_og_fakta_web_rettet_versjon.pdf 4. sept 2009, kl.14.45

UFD (2004): Likeverdig utdanning i praksis!, Utdannings- og forskningsdepartementet, <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/bro/2003/0010/ddd/pdfv/195321-strategiplan.pdf>

UiO (1999): *Flyktningbarn og familier*. Kompendium, Oslo: Psykososialt senter for flyktninger, Universitetet i Oslo

Valenta, M. (2009): *Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn*. Rapport 2009. NTNU Samfunnsforskning

Venstre (2009): Venstres Stortingsvalgprogram 2009–2013. Hentet fra http://www.venstre.no/files/sentralt/lm2009/stortingsvalgsprogram_vedtatt_260409.pdf 18.mai 2009, kl.11.10

Zeuner, L., D. Bunnage, M. H. Ottosen og M. N. Christoffersen (1998): *Sosiologisk teori om social integration*, København: Socialforskningsinstituttet

Østby, L. (2001): *Beskrivelse av nyankomne flyktningers vei inn i det norske samfunnet*. Notater 2001/23. Oslo-Kongsvinger: SSB

Øzerk, K. (2003): *Sampedagogikk*, Opplandske bokforlag

Øzerk, K. (2006): *Torspråklig opplæring: utdanningspolitiske og pedagogiske perspektiver*, Vallset: Opplandske Bokforlag

Aalandslid, V. (2008): *Overføringsflyktningers integrering i det norske samfunn*. Rapport 2008/4. Oslo-Kongsvinger:SSB

Aarset, M. F., H. Lidén og I. Seland (2008): *Ungdom med innvandrerbakgrunn. Verdier, normdannelse og livsvalg – en kunnskapsstatus*. 10–2008. Oslo:Institutt for samfunnsforskning/Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet
<http://www.imdi.no/PageFiles/3021/IMDi-rapport10-2008.pdf> 21. sept 2009 kl. 15.25

Vedlegg 1: E-post til kommunenes postmottak

Kartlegging av norske kommuners tilbud til flyktningbarn.

På oppdrag fra Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Redd Barna gjennomfører Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) nå en kartlegging av norske kommuners arbeid med integrering av flyktningbarn i bosettingsfasen.

For å få så god oversikt over norske kommuners arbeid som mulig, er det viktig at vi når frem til personer i den enkelte kommune som har god kjennskap til kommunens arbeid på dette feltet. I den forbindelse håper vi denne e-posten kan videresendes til den i deres kommune som har best forutsetninger for å gi noen opplysninger om kommunens arbeid med flyktninger. Dersom ingen flyktninger er bosatt i kommunen, håper vi at noen andre innen kommunens sosial- eller helsearbeid kan ta seg tid til å svare. Dette er avgjørende for gjennomføringen av undersøkelsen, og vi setter stor pris på deres samarbeid!

Følg link under for å komme til spørreundersøkelsen. Det tar mellom 5 og 10 minutter å svare. Undersøkelsen vil være tilgjengelig t.o.m. 15. juli.

For spørsmål eller kommentarer, vennligst ta kontakt med NOVA ved Kristin Ystmark Bjerkan 22 54 12 92 (kbj@nova.no) eller Ada Engebrigsten 22 54 12 64 (aie@nova.no).

Takk så mye for hjelpen!

Vedlegg 2: Spørreskjema

Kartlegging av det tilbudet til flyktningbarn i bosettingsfasen

Dette spørreskjemaet er en del av en kartlegging norske kommuners arbeid for å integrere flyktningbarn i bosettingsfasen. Med bosettingsfasen menes her de to første årene etter bosetting i en kommune og perioden hvor voksne deltar på introduksjonsprogrammet. Med barn menes personer under 18 år.

Undersøkelsen gjennomføres av Norsk institutt for forskning om Oppvekst, Velferd og Aldring (NOVA) på oppdrag fra Redd Barna. Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) står for finansieringen av prosjektet. Vi ønsker her å få en oversikt over hvilke direkte midler kommuner benytter for å fremme flyktningbarns integrering når de bosettes, og hva som påvirker eventuell variasjon i virkemiddelbruk.

Først i undersøkelsen ber vi om kommunekode. Denne skal ikke benyttes for identifisering av kommuner, og vil slettes fra data i analysearbeidet. Kommune-koden skal kun benyttes for å kontrollere om flere fra samme kommune har besvart spørreskjema.

alle

1. Hva er din kommunes kommunekode?

2. Er det nå eller har det i perioden siden 2006 vært bosatt flyktninger i din kommune?

- 1 Ja
- 2 Nei

hvis spm2=2

3. Takk for deltakelsen (tilpasset spm 2=2)

hvis spm 2 =1

4. I hvilket fylke ligger din kommune? (tilpasset spm2=1)

- 1 Finnmark
- 2 Troms
- 3 Nordland
- 4 Nord-Trøndelag
- 5 Sør-Trøndelag
- 6 Møre og Romsdal
- 7 Sogn og Fjordane
- 8 Hordaland
- 9 Rogaland
- 10 Vest-Agder
- 11 Aust-Agder
- 12 Telemark
- 13 Buskerud
- 14 Vestfold

- 15 Østfold
- 16 Oslo/Akershus
- 17 Hedmark
- 18 Oppland

hvis spm 2 =1

5. Hvor mange innbyggere er det i din kommune? (tilpasset spm2=1)

- 1 Under 1000
- 2 1000-4 999
- 3 5 000 - 9 999
- 4 10 000 – 19 999
- 5 20 000 – 99 999
- 6 100 000 eller mer

hvis spm 2 =1

6 Hvor stor andel av befolkningen i din kommune har flyktningbakgrunn? (tilpasset spm2=1)

- 1 1 %
- 2 2 %
- 3 3 %
- 4 4 %
- 5 5 %
- 6 6 %
- 7 7 %
- 8 8 %
- 9 9 %
- 10 10 %
- 11 Mer enn 10 %

hvis spm 2 =1

7. Hvilke(t) parti sitter i din kommune med det politiske flertallet i kommunestyre/ byråd? (flere kryss er mulig) (tilpasset spm2=1)

- 1 Frp
- 2 H
- 3 Krf
- 4 V
- 5 Sp
- 6 Ap
- 7 SV
- 8 Rød
- 9 Miljøpartiet De grønne
- 10 Demokratene
- 11 Kystpartiet
- 12 Pensjonistpartiet
- 13 Byliste/Bygdeliste
- 14 Annet lokalparti

Kommentar til spm 8

Vi vil nå stille noen spørsmål om kommunens særskilte arbeid med flyktningbarn. Med særskilt mener vi etablerte tiltak eller tilbud som tilbys eller er tilgjengelige for alle flyktningbarn i bosettingsfasen, men som ikke er tilgjengelige for andre barn.

Dersom din kommune i dag ikke lenger har bosatte flyktninger, ber vi deg oppgi svar i henhold til praksis den gang flyktninger var bosatt i kommunen.

hvis spm 2 =1

8 Ta stilling til:

I vår kommune faller arbeidet med flyktningbarn hovedsakelig inn under det generelle arbeidet med barn og unge (tilpasset spm2=1).

- 1 helt enig
- 2 noe enig
- 3 verken enig eller uenig
- 4 noe uenig
- 5 helt uenig
- 9 vet ikke

hvis spm 2 =1

9. Ta stilling til:

I vår kommune benyttes særskilte tiltak i arbeidet med flyktningbarn (tilpasset spm2=1).

- 1 helt enig
- 2 noe enig
- 3 verken enig eller uenig
- 4 noe uenig
- 5 helt uenig
- 9 vet ikke

hvis spm 2 =1

10. Ta stilling til:

Det er behov for flere særskilte tiltak i arbeidet med flyktningbarn (tilpasset spm2=1).

- 1 helt enig
- 2 noe enig
- 3 verken enig eller uenig
- 4 noe uenig
- 5 helt uenig
- 9 vet ikke

hvis spm 2 =1

11. Ta stilling til:

Kommunen mottar direktiver fra departementer og direktorater i arbeidet med flyktningbarn (tilpasset spm2=1).

- 1 helt enig
- 2 noe enig
- 3 verken enig eller uenig
- 4 noe uenig
- 5 helt uenig
- 9 vet ikke

hvis spm 2 =1

12. Ta stilling til:

Direktiver fra departementer og direktorater har betydning for kommunens arbeid med flyktningbarn (tilpasset spm2=1).

- 1 helt enig
- 2 noe enig
- 3 verken enig eller uenig
- 4 noe uenig
- 5 helt uenig
- 9 vet ikke

hvis spm 2 =1

13. Ta stilling til:

Kommunen har jevnlig direkte kontakt med departementer og direktorater i arbeidet med flyktningbarn (tilpasset spm2=1).

- 1 helt enig
- 2 noe enig
- 3 verken enig eller uenig
- 4 noe uenig
- 5 helt uenig
- 9 vet ikke

hvis spm 2 =1

14. Ta stilling til:

Direkte kontakt med departementer og direktorater har betydning for kommunens arbeid med flyktningbarn(tilpasset spm2=1).

- 1 helt enig
- 2 noe enig
- 3 verken enig eller uenig
- 4 noe uenig
- 5 helt uenig
- 9 vet ikke

Spesifikt om kommunens arbeid **alle hvis spm 2 =1**

15. Gjennomfører din kommune i dag særskilte tiltak eller tilbud som en del av introduksjonstilbudet til flyktningbarn? (tilpasset spm2=1).

- 1 Ja
- 2 Nei

hvis spm 15=1

16 Hvilke tiltak/tilbud er dette?(flere kryss er mulig) (tilpass spm2=1 og spm15=1)

- 1. Tiltak for å øke sosial deltakelse (dans, idrett, musikk/sang, teater, fritidsklubb, friluftsliv etc.)
- 2 Kvotering til SFO/barnehage
- 3 Gratis/billigere plass i barnehage
- 4 Gratis/billigere plass i SFO
- 5 Garantert plass i SFO
- 6 Garantert plass i barnehage
- 7 Mottaksskole/klasse for nylig bosatte flyktningbarn
- 8 Fadder/mentorordning/flyktningguide
- 9 Økumeniske tiltak
- 10 Holdningsskapende arbeid
- 11 Leksehjelp
- 12 Annet (spesifiser)

hvis spm 15 =2

17. Har din kommune tidligere gjennomført særskilte tiltak eller tilbud som en del av introduksjonstilbudet til flyktningbarn? (tilpass spm2=1 og spm15=2)

- 1 Ja
- 2 Nei

hvis 17=1

18. Hva er hovedårsaken til at kommunen ikke lenger gjennomfører slike tiltak? (tilpass spm2=2 og spm17=1)

- 1 Utilstrekkelig økonomi
- 2 Manglende menneskelige ressurser
- 3 Ingen eller få flykninger i kommunen
- 4 Tiltakene/tilbudene ble ikke benyttet
- 5 Endring av politiske prioriteringer
- 6 Generelle tiltak og tilbud til barn og unge er tilstrekkelige
- 7 Annet (spesifiser)

hvis 17=2

19. Hva er hovedårsaken til at kommunen ikke gjennomfører slike tiltak? (tilpass spm2=2 og spm17=2)

- 1 Utilstrekkelig økonomi
- 2 Manglende menneskelige ressurser
- 3 Ingen eller få flykninger i kommunen
- 4 Tiltakene/tilbudene ble ikke benyttet
- 5 Endring av politiske prioriteringer
- 6 Generelle tiltak og tilbud til barn og unge er tilstrekkelige
- 7 Annet (spesifiser)

hvis 17=ja

20. Da din kommune gjennomførte særskilte tiltak eller tilbud som en del av introduksjonstilbudet til flyktningbarn, hvilke tiltak/tilbud var dette? (flere kryss er mulig) (tilpass spm2=1 og spm17=1)

- 1 Tiltak for å øke sosial deltakelse (dans, idrett, musikk/sang, teater, fritidsklubb, friluftsliv etc.)
- 2 Kvotering til SFO/barnehage
- 3 Gratis/billigere plass i barnehage
- 4 Gratis/billigere plass i SFO
- 5 Garantert plass i SFO
- 6 Garantert plass i barnehage
- 7 Mottaksskole/klasse for nylig bosatte flyktningbarn
- 8 Fadder/mentorordning/flyktningguide
- 9 Økumeniske tiltak
- 10 Holdningsskapende arbeid
- 11 Leksehjelp
- 12 Annet (spesifiser)

Alle hvis spm2=1

21. Finnes det i din kommune private aktører, interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner eller lignende som nå eller tidligere har gjennomført tiltak eller tilbud for fremme integreringen av flyktningbarn? (ja/nei)

- 1 Ja
- 2 Nei
- 9 Vet ikke

hvis spm 21= 1

22. Hvilke tiltak/tilbud er dette? (flere kryss er mulig) (tilpass spm2=1 og spm21=1)

- 1 Tiltak for å øke sosial deltakelse (dans, idrett, musikk/sang, teater, fritidsklubb, friluftsliv etc.)
- 2 Kvotering til SFO/barnehage
- 3 Gratis/billigere plass i barnehage
- 4 Gratis/billigere plass i SFO
- 5 Garantert plass i SFO
- 6 Garantert plass i barnehage
- 7 Mottaksskole/klasse for nylig bosatte flyktningbarn
- 8 Fadder/mentorordning/flyktningguide
- 9 Økumeniske tiltak
- 10 Holdningsskapende arbeid
- 11 Leksehjelp
- 12 Annet (spesifiser)

hvis spm2=1

23. Har du noen øvrige kommentarer til din kommunes arbeid med flyktningbarn eller kommunens forutsetninger for å integrere flyktningbarn?

hvis spm2=1

Takk for deltakelsen.

Vedlegg 3: Tabeller

C.1 Andel kommuner som er enig, verken enig eller uenig eller uenig i at det er behov for flere særtiltak i arbeidet med flyktningbarn, prosent etter landsdel (n=154)

	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	
Nord-Norge	59	23	18	100
Midt-Norge	44	26	30	100
Vestlandet	33	38	29	100
Sørlandet	44	28	28	100
Østlandet	55	27	18	100

P=.7

C.2. Forholdet mellom å motta direktiver og å vektlegge betydningen av direktiver. Andel kommuner som i varierende grad opplever å motta direktiver sin vurdering av hvorvidt slike direktiver har betydning (n= 119)

Mottar direktiver	Direktiver har betydning			Totalt
	Enig	Hverken eller	Uenig	
Enig	69 %	23 %	8 %	100 %
Hverken eller	33 %	50 %	17 %	100 %
Uenig	24 %	24 %	52 %	100 %

p<.001

C.3 Forholdet mellom å ha kontakt og å vektlegge betydningen av direkte kontakt. Andel kommuner som i varierende grad opplever å ha kontakt med overstående myndigheter sin vurdering av hvorvidt slik kontakt har betydning (n= 138)

Har kontakt	Direkte kontakt har betydning			Totalt
	Enig	Hverken eller	Uenig	
Enig	74 %	13 %	13 %	100 %
Hverken eller	42 %	42 %	16 %	100 %
Uenig	32 %	26 %	42 %	100 %

p=.001