



Gjennomgang av studier og undersøkelser om flyktninger og innvandre- re med særskilte behov

Rambøll Management på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Indholdsfortegnelse

1.	Gjennomgang av studier og undersøkelser om flyktninger og innvandrere med særskilte behov	1
1.1	Formål	1
1.2	Hvordan er oppgaven er løst?	1
1.3	Avgrensning av dokumentstudiene	1
1.4	Definisjon av grupper med særskilte behov	2
1.5	Tabellen	2
2.	Sammenfatning av det danske litteraturstudiet	3
3.	Sammenfatning av det norske litteraturstudiet	4
4.	Sammenfatning av det svenske litteraturstudiet	5
5.	Tversgående momenter i forhold til arbeidet med særskilte målgrupper	6
5.1	Arbeid med personer med helseproblemer og traumatiske lidelser	6
5.2	Arbeid med kvinner	6
5.3	Arbeidet med analfabeter og personer med lite utdanning	6
5.4	Arbeidet med utlendinger som har høy utdanning	7
5.5	Tiltak over for eldre flyktninger og innvandrere	7
5.6	Tiltak over for handikappede flyktninger og innvandrere	7

1. Gjennomgang av studier og undersøkelser om flyktninger og innvandrere med særskilte behov

Som et ledd i prosjektet gjennomfører Rambøll Management et systematisk litteraturstudie. Vi går i gjennom studier og undersøkelser som beskriver erfaringer med tilpasning av introduksjonsprogram for grupper med særskilte behov blant flyktninger og innvandrere.¹

I litteraturstudiet kartlegger vi erfaringer fra Norge, Sverige og Danmark. Både i Danmark og Sverige er der egne introduksjonsprogram for nylig ankomne flyktninger og innvandrere som kan sammenliknes med det norske introduksjonsprogrammet. Alle programmene omfatter tilpasning til arbeidslivet samt undervisning i landenes språk og samfunnsforhold.

De tre landenes introduksjonsprogrammer er således grunnleggende like. Imidlertid er det også forskjeller. For eksempel er det forskjell på når lovgivningen i Norge og Danmark trådte i kraft. I Norge trådte introduksjonsloven i kraft som obligatorisk ordning 1. september 2004. Fra 1. september 2003 var ordningen frivillig for kommunene. I Danmark trådte integrasjonsloven i kraft 1. januar 1999. Den svenske modellen skiller seg ut ved ikke å være underlagt lovregulering. Her har en rekke sentrale aktører inngått en overenskomst som har til formål å styrke samarbeidet mellom de relevante aktørene i introduksjonsfasen. Overenskomsten ble første gang vedtatt i 2001.

1.1 Formål

Formålet med litteraturstudiene er å gi IMDi innsyn i relevante erfaringer for arbeidet med integrering av flyktninger og innvandrere med særskilte behov. Hensikten er å presentere erfaringer, herunder kunnskap om best practice over for forskjellige målgrupper i de tre landene, og analysere hvordan spesielle problemstillinger kan gripes an.

1.2 Hvordan er oppgaven er løst?

Rambøll Management har løst denne delen av undersøkelsen ved å gjennomføre systematisk research. Oppgaven er løst etter samme fremgangsmåte i de tre landene. I Norge har en norsk student på bakgrunn av instruksjoner fra konsulenter gjennomført research. I Danmark er det en dansk student, mens det i Sverige er en svensk student under veiledning av konsulenter.

Vi har gått frem på følgende måte:

- Kartlegging av relevant litteratur på området (bl.a. ved hjelp av krysshenvisninger i hovedkilder og søkning i databaser)
- Kartlegging av og kontakt med relevante institusjoner (herunder universiteter, høyskoler, konsulentfirmaer mv.)
- Gjennomgang av relevant litteratur og institusjoners arbeid på området med fokus på målgrupper med særskilte behov.

1.3 Avgrensning av dokumentstudiene

Den totale mengden av eksisterende litteratur om grupper med særskilte behov varierer fra vitenskapelige avhandlinger, evalueringer, undersøkelser og rapporter til temahefter, idékataloger og preskriptiv litteratur som f.eks.

¹ Med flyktninger og innvandrere mener vi nyankomne flyktninger og innvandrere som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram (jf. f.eks. personkretsen i Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, §2 eller §§ 54-56 i Integrationsloven).

håndbøker og verktøykasser. Litteraturen er valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier:

- at det dreier seg om utgivelser innen for det forskningsmessige og vitenskapelige området. Det dreier seg derfor ikke om preskriptiv litteratur som håndbøker, verktøykasser og andre materialer, som formidler konkrete råd, men derimot om utgivelser som på bakgrunn av systematiske undersøkelser eller forskning belyser problemstillinger, sammenhenger og virkninger av forskjellige tilbud.
- at litteraturen har fokus på nylig ankomne flyktninger og innvandrere, som har rett og plikt til et introduksjonsprogram. Analyser av integreringsprosessen for flyktninger og innvandrere, som ligger ut over introduksjonsprogrammets lengde i de tre landene, ligger som hovedregel utenfor litteraturstudiets mandat.

Litteraturstudiet vil omfatte evalueringer, undersøkelser og vitenskapelige avhandlinger som er gitt ut i perioden 1999 - 2005.

1.4 Definisjon av grupper med særskilte behov

Litteraturstudiet fokuserer spesielt på arbeidet over for "nylig ankomne flyktninger og innvandrere med særskilte behov". Denne betegnelse dekker gruppene av flyktninger og innvandrere hvor spesielle problemstillinger vanskeliggjør deltakelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram med formål om å bedre forutsetningene for integrering. Det kan f.eks. dreie seg om personer med traumatiske opplevelser, et stort omsorgsansvar i hjemmet, begrensede formelle kvalifikasjoner og utdanning som passer arbeidsmarkedets behov, massive språklige problemer og analfabetisme. Det kan også være snakk om flyktninger og innvandrere med høy utdanning som ikke kan bruke utdannelsen sin på det skandinaviske arbeidsmarkedet. Det gjelder derfor ikke alle flyktninger og innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet, men spesifikke grupper hvor tilpasningen av introduksjonsprogrammet er spesielt utfordrende.

1.5 Tabellen

Resultatene av gjennomgangen presenteres i en tabell som beskriver erfaringene fra hvert land. For hver enkelt studie presenterer vi:

- Bibliografiske opplysninger (forfatter, tittel, årstall og utgiver)
- Tema av særlig interesse (f.eks. arbeid med personer med traumer)
- Kort beskrivelse av relevante funn (f.eks. at det er vanskelig å behandle personene med traumer innen for kravene i den danske integrasjonsloven, eller at saksbehandlere har stor innflytelse på implementeringen av integreringspolitikken og på egen hånd lager tomfingeregler for hvor enkelt det er å integrere bestemte etniske grupper).
- Evt. best practice (Gode erfaringer er beskrevet i et læringsperspektiv. Denne definisjon utelukker således anbefalinger, hvor forfatterne på bakgrunn av analyseresultater foreslår bestemte praksiser).

2. Sammenfatning av det danske litteraturstudiet

Som nevnt trådte den danske integrasjonsloven i kraft i 1999. Samlet sett er litteraturen om introduksjonsprogrammer og særskilte grupper relativt omfattende i Danmark. Imidlertid er det kun ganske få publikasjoner som *både* omhandler introduksjonsprogrammer *og* særskilte grupper. Litteraturen omhandler *enten* erfaringer med integreringsprosessen, f.eks. danskundervisning eller aktivering, *eller* vanskeligheter med særlige målgrupper - uten direkte å omhandle introduksjonsprogrammet. Det har lyktes å finne litteratur omkring følgende grupper;

- Traumatiserte flyktninger
- Kvinner med annen etnisk bakgrunn
- Analfabeter
- Høytutdannede innvandrere
- Eldre flyktninger og innvandrere
- Funksjonshemmede flyktninger og innvandrere

Litteraturstudiet i Danmark har vist at det er stor forskjell på kommunenes integreringsinnsats og integreringssuksess i forhold til introduksjonsprogrammer. Det er mange årsaker til problemer i forbindelse med introduksjonsprogrammene. De hyppigst nevnte problemstillinger vedrører de særskilte gruppene. I ca. halvdelen av de tilfellene der innvandrerne ikke deltar i introduksjonsprogrammer gir kommunen således forklaringer som sykdom, graviditet, barsel, alder, fysiske og psykiske funksjonshemminger eller traumatisering som årsaker til at flyktninger og innvandrere ikke deltar i introduksjonsprogrammet.

Litteraturstudiet har vist en tendens til at introduksjonsprogrammet ikke alltid passer til flyktningenes og innvandrernes individuelle behov, og at det kan være vanskelig å tilpasse introduksjonsprogrammet til de særskilte gruppene.

Sammenfattende kan det nevnes at de områder som har vært lettest å finne litteratur om introduksjonsprogrammer for særskilte grupper, er traumatiserte flyktninger, analfabeter og kvinner med annen etnisk bakgrunn og mange barn. Også gruppen av høyt utdannede og deres vanskeligheter med å passe inn i introduksjonsprogrammet er et veldokumentert område. Derimot er det ikke skrevet mye om erfaringer med introduksjonsprogrammet for eldre og funksjonshemmede flyktninger.

3. Sammenfatning av det norske litteraturstudiet

Introduksjonsloven trådte i kraft den første september 2003 som frivillig ordning. I september 2004 ble lovgivningen obligatorisk for kommunene.

Kvantitativt er omfanget av litteratur om introduksjonsordningen og grupper med særskilte behov forholdsvis omfattende. Imidlertid er litteratur om introduksjonsordningen ofte en del av et bredere integreringsperspektiv, der hovedtemaet primært er integrering i en normativ kontekst. Litteraturen som omhandler introduksjonsordningen er gjerne mer konkret og evalueringspreget, og tar primært utgangspunkt i språk- og arbeidsmarkedshen-syn. Grupper med særskilte behov tilnærmes med en noe annen innfallsvinkel. Ofte behandles fenomener som traumer og psykiske lidelser blant flyktninger og innvandrere mer eller mindre separert fra øvrige integreringsmønter, og gjerne med et problemorientert, klinisk perspektiv. Litteratur som handler om *kombinasjonen* særskilte behov og introduksjonsordningen er så å si fraværende. I og for seg synes ikke dette så merkverdig, tatt i betraktning at introduksjonsordningens hovedfokus er kvalifiseringstiltak med tanke på arbeid og utdanning. Imidlertid kan det presenteres et omriss av temaer som tas opp i den litteraturen som er funnet:

- Kvinner med (stort) omsorgsansvar
- Flyktninger med begrenset/ingen skolegang/utdanning (analfabeter)
- Flyktninger med høy utdanning
- Helseproblemer (psykiske og fysiske)

Kvinner med stort omsorgsansvar møter en del barrierer i integreringsprosessen innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Problemet er her sammensatt - kvinner med stort omsorgsansvar er avhengige av å kunne ta seg "fri" dersom barna skulle bli syke, eller andre omsorgsbehov melder seg. Dette får både konsekvenser i form av redusert stønad, samtidig som uregelmessig tilstedeværelse i norskundervisning hemmer språkprogresjonen. Anbefalingene strekker seg fra å inkorporere (deler av) omsorgsarbeidet i deltakernes individuelle programplan, via å tilby dem lengre introduksjonstid, til å fremskaffe bedre ordninger for barnehageplass, SFO og annet tilsyn.

Gruppen med begrenset/ingen skolegang er utfordrende primært i undervisningsøyemed, idet de har begrensede forutsetninger for norskopplæring. Høyt utdannede er utfordrende i den forstand at de er vanskelige å tilby en meningsfullt (arbeids)praksisaktivitet. I arbeidslivsrettet litteratur tilsier funnene ofte at det er de med middels utdanning (ungdomsskole/vgs) som klarer seg best på arbeidsmarkedet etter endt introduksjonsperiode.

Helseproblemer er generelt et problem i forbindelse med introduksjonsprogrammer. Mye av problematikken er her den samme som for kvinner med omsorgsansvar, nemlig at de ofte er forhindret fra deltakelse i introduksjonsaktivitetene, men p.g.a. helseproblemer av ulik art. Anbefalingene for denne gruppen er gjerne bedre kartlegging og behandling tidlig i bosettingsperioden slik at så få som mulig går med udiagnostiserte (psykiske) helselidelser.

4. Sammenfatning av det svenske litteraturstudiet

De svenske introduksjonsprogrammene skiller seg fra Norge og Danmark ved at de er regulert ved et avtaleprinsipp. Det er således en sentral overenskomst mellom Integrationsverket, Migrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Skolverket, Myndigheten för Skolutveckling og Svenska Kommunförbundet som danner rammen for regionale og lokale tilrettelegginger av introduksjonsprogrammer.

Som i Danmark og Norge savnes i stor utstrekning svenske rapporter og utredninger som fokuserer på introduksjon for særskilte grupper spesifikt. I den grad introduksjon for nyankomne med særskilte behov nevnes, så skjer dette fremfor alt i rapporter som enten fokuserer på introduksjonsperioden eller særskilte grupper i helhet². I korthet kan litteraturen sies å behandle følgende grupper:

- Nyankomne med dårlig helse
- Kvinner (med stort omsorgsansvar)
- Analfabeter og personer med lite skoleerfaring.

Litteraturstudien viser at kommunene generelt har store problemer med å individuelt tilpasse introduksjonen for alle grupper med særskilte behov som presenteres over. Den sviktende individuelle tilpassingen har blant annet resultert i at disse gruppene i mindre grad deltar i introduksjonsprogrammet over lengre tid, sammenliknet med den gjennomsnittlige nyankomne flyktningen. Problemet anses delvis å ligge i utydelig ansvarsfordeling mellom ulike myndigheter, men også i sviktende samarbeid, tilsynelatende med helsetjenesten. Mangelen på personell med spesialistkompetanse på de nyankomnes behov oppgis å være en annen del av problemet. Ettersom kommunene står relativt fritt til selv å bestemme formen på introduksjonsprogrammene, blir forskjellene store mellom hvordan kommunene har valgt å arbeide med særskilte grupper.

² Rambøll Management har vært i kontakt med Integrationsverket, idet vi i søkefasen var betenkte i forhold til den store forskjellen i antall titler i de tre landene. I følge Integrationsverket er målgrupper med særskilte behov et forholdsvis utforsket område i Sverige.

5. Tversgående momenter i forhold til arbeidet med særskilte målgrupper

Nedenfor sammenfattes de mest vesentlige funnene i forhold til forskjellige grupper på tvers av de tre litteraturstudiene:

5.1 Arbeid med personer med helseproblemer og traumatiske lidelser

Det er vanskelig å tilby traumatiserte et fullverdig introduksjonsprogram ut fra de tilbud og ressurser som finnes i kommunene i dag. Det skyldes først og fremst at det er behov for at de inngår i et behandlingsforløp før introduksjonsprogrammet starter. Det svenske studiet fra Integrationsverket viser at omlag 33 % av flyktingene lider av post-traumatiske stressyndrom samtidig som kommunene anser dårlig tilgang till psykoterapeutisk behandling som et av de fem største problemene i introduksjonen.

For å forbedre mulighetene for en god og effektiv introduksjon for nyankomne med dårlig helse, understrekes viktigheten av økt samarbeid mellom kommunene og helsesektoren. Norske erfaringer anbefaler bedre kartlegging og behandling tidlig i bosettingsperioden.

5.2 Arbeid med kvinner

Kvinner med annen etnisk bakgrunn og mange barn er en av gruppene som det ofte er problemer med å tilby et individualisert introduksjonsprogram. En del av de arbeidsledige kvinnene har deltatt i språkundervisning i lengre perioder, tilsynelatende uten å lære særlig mye, og de har således dårlig uttale. Dette skyldes hyppige pauser i språkundervisningen, bl.a. som følge av et stort omsorgsansvar i hjemmet – noe som fremgår av de norske erfaringer. I Sverige har litteraturstudiet vist at det kan være problemer med å skaffe barnepass i tillegg til at mange nyankomne kvinner foretrekker å være hjemme og passe barna av økonomiske årsaker.

Kvinner med annen etnisk bakgrunn er mer isolerte enn mennene – de mangler nettverk og har derfor vanskeligheter med å finne arbeid. I Sverige viser det seg at kvinnene får færre tilbud om praksisplasser og deltar i et mindre antall språkundervisningstimer enn mennene. I Danmark fremheves det at man med fordel kan benytte mentorordningen over for disse kvinnene, fordi en kombinasjon av mentorordningen og arbeidspraksis eller arbeidstilpasning kan bidra som døråpner på arbeidsplasser og et redskap for å bryte holdningsbarrierer på arbeidsplassene. Det nevnes også at samtaler og oppfølging kan være nyttige verktøy.

5.3 Arbeidet med analfabeter og personer med lite utdanning

Kommunene har ofte problemer med å tilpasse introduksjonen til analfabeterne og de med lite utdanning sine behov. Dette gjelder spesielt språkundervisningen. Erfaringene viser at analfabeter ikke klarer å lære språket i løpet av de første årene av integreringsprosessen, men de trenger lengre tid fordi innlæringsevnen ofte er begrenset. Svenske erfaringer viser at personer med lite utdanning og analfabeter deltar i svenskundervisningen over lengre tid, noe som medfører vanskeligheter med å opprettholde kontinuiteten med lokaler, lærere osv, og dermed øker usikkerheten over tid.

Mange opplever også undervisningen som for teoretisk, spesielt analfabeterne. I tillegg viser svenske erfaringer at den pedagogikken som brukes til å lære bort grunnleggende språklige ferdigheter i stor utstrekning er hentet direkte fra grunnskolen, og dermed opplever de voksne studentene at de av og til blir behandlet som barn. I forhold til å bedre den individuelle tilpas-

ningen, anbefales det at noe av svenskundervisningen foregår på studentenes morsmål. Videre anbefales det å gi studentene rett til utviklingssamtale, med tolk tilstede om nødvendig. Det anbefales også å engasjere flere lærere med spesialkompetanse samt at undervisningen legger at deltakerne får språkpraksis gjennom jevnlig besøk i hverdagslige omgivelser.

5.4 Arbeidet med utlendinger som har høy utdanning

Det er vanskelig å tilpasse tilbudene etter de høytutdannedes forutsetninger, ønsker og behov. I Norge har det vist seg at det er vanskelig å tilby en meningsfull praksis til denne gruppe. Erfaringene i Danmark viser at de største barrierene for denne gruppen i følgende dem selv er manglende dansk kunnskaper og problemer med å få godkjent utdannelsen som er tatt i hjemlandet. Høytutdannede er generelt mindre tilfreds med introduksjonsprogrammet enn andre grupper. De synes ikke at introduksjonsprogrammet er særlig målrettet mot arbeidslivet og ønsker ofte å en mer intensiv undervisning som starter tidligere enn hva den gjør i dag.

5.5 Tiltak over for eldre flyktninger og innvandrere

Det har ikke vært mulig å finne mye litteratur vedrørende hvilke tiltak som iverksettes eldre flyktninger og innvandrere i forbindelse med introduksjonsprogrammene. De momentene som er kommet frem er at det er en stor tendens for at eldre innvandrere ikke verken begynner å studere eller arbeide. De danske erfaringer viser at mest vellykkede tiltakene over for de eldre er en kombinasjon av danskundervisning med forskjellige lokalsamfunnsaktiviteter som f.eks. støttegrupper for andre utlendinger i lokalsamfunnet eller nettverksgrupper med andre eldre av både dansk og annen etnisk bakgrunn.

5.6 Tiltak over for handikappede flyktninger og innvandrere

Det er begrenset hvor mye litteratur som finnes vedrørende handikappede flyktninger og innvandrere i forhold til introduksjonsprogrammene. Et av de mest relevante poengene er at språksentrene ikke alltid er tilrettelagt for å imøtekomme handikappedes særlige behov.