

# POST 62 LIKEVERDIGE OFFENTLIGE TJENESTER 2006: Oppsummering etter gjennomgang av rapportene

## **Innledning**

Målet med LOFT- midlene har vært å iverksette tiltak som skal bidra til å sikre likeverdig offentlig tjenesteyting til alle, uavhengig av brukerens bakgrunn, og som medvirker til utvikling av mangfoldsperspektivet. Gjennom opparbeidede erfaringer og økt kunnskap skal tiltakene implementeres i kommunenes videre arbeid.

I løpet av de siste årene har det vært en gradvis endring i kravene som er blitt stilt til kommunalt initierte tiltak som har søkt om midler over post 62. (jmfør post 62 i St.prp 2004-2005 og 2005-2006) Der kommunene tidligere gjerne har fått støtte til mer generelle integreringstiltak, har det etter hvert blitt lagt føringer som stiller strengere krav til hva et prosjekt kan omhandle, hvilke etater som bør søke og hvilke metoder som skal tas i bruk for å gjennomføre prosjektet.

Nytt for 2006 var at kommuner kunne søke om midler til utprøving av gitte verktøy i gjennomføringen av tiltak for å fremme likeverdige offentlig tjenesteyting. Dette var verktøy som var spesielt utviklet for å bistå i prosesser innen flere ulike felt, blant annet flerkulturell kompetanseutvikling, forankring, brukerdialog og brukervedvikning og å måle brukertilpasning.

Disse verktøyene inngikk i en såkalt verktøykasse, og gjennom å stille krav til kommunene om å benytte seg av disse verktøyene ønske IMDi blant annet å oppnå:  
At verktøykassa ble kjent for flest mulig kommuner og andre offentlige tjenesteytere  
At verktøy og metoder ble prøvd ut av andre enn de som utviklet dem, og at man gjennom bruk kunne se hvordan de fungerte.

Ellers ønsket IMDi også å se om de instansene som initierte tiltak klarte å få et miljø rundt seg som de kunne trekke med seg i videre arbeid, altså et nettverk. Samt muligheter for formidling og overføring ut over egen etat.

Så har dette skjedd? Hva ble egentlig oppnådd gjennom LOFT-midlene i 2006? Denne evalueringen ser nærmere på målene for verktøykassen, men også kommunenes egne betraktninger om gode grep, utfordringer og implementering. Tanker om rapportering og hvordan man kan dra mest mulig læring ut av dette vil også bli nevnt.

## **Fremming av verktøykassen gjennom LOFT midlene**

En av hensiktene med LOFT- midlene var å gjøre verktøykassen kjent for aktuelle instanser og å gi disse muligheten til å initiere tiltak ved hjelp av gitte verktøy.

Muligheten til å søke om LOFT midler var altså nytt for 2006. Det var blitt sendt ut et rundskriv til aktuelle instanser for å informere om midlene og at en eventuell tildeling forutsatte bruk av verktøykassen. I prosessen som fulgte, meldte det seg også noen utfordringer. IMDi var nyopprettet, og det var også LOFT midlene. Rundskrivet som informerte om muligheten til å søke om midler for 2006 ble først sendt ut i februar samme år. I tillegg var verktøykassen fremdeles under produksjon ved inngangen til 2006, og flere av verktøyene var ennå ikke ferdigutviklet til produkter. Videre hadde det ikke vært noen

markedsføring av verktøykassen, så man kan ikke forutsette at kommunene skulle ha kjennskap til dette.

Tiltakene som ble iverksatt av kommunene bar nok litt preg av at forholdene ikke var helt tilrettelagt fra starten av. Blant annet kom mange prosjekter sent i gang på grunn av sen tildeling.

Tiltakene som fikk støtte i 2006 beveget seg hovedsaklig innen flerkulturell kompetanseutvikling, dialog og brukermedvirkning, samt kartlegging. Og det var i utgangspunktet stilt som krav at kommunene måtte benytte seg av verktøykassen for å søke om midler over post 62, blant annet for å se hvordan verktøyene fungerer. Likevel viser det seg at flere kommuner ønsket å benytte seg av egne metoder fremfor de som ble tilbudt i IMDi verktøykasse. Noen ville ta utgangspunkt i metoder de allerede kjente, for eksempel fra tilsvarende etater i andre bydeler, mens andre ønsket å utvikle en egen metode, da de følte at det verktøykassen kunne tilby ikke oppfylte formålet med deres prosjekt. I noen tilfeller ble det stilt som vilkår fra IMDi at et gitt verktøy ble tatt i bruk. Det ble også gitt råd fra IMDi om hvilke verktøy som kunne være gunstig i gjennomføringen av de ulike tiltakene.

Til tross for at ikke alle benyttet seg av verktøykassen, så er det likevel flere av verktøyene som har blitt utprøvd. Noen har bare tatt for seg ett verktøy, mens andre har kombinert flere forskjellige. I en oversikt over prosjektene som fikk tilsagn opplyses det også om hvilke verktøy som skulle benyttes i de ulike tiltakene. Hordalandsmodellen går igjen i fem av prosjektene. MATCH tas også i bruk, og knyttes opp til fire av tiltakene. Håndboken VI og DE nevnes i tre av tiltakene, men aldri som eneste verktøy. Det samme gjelder for håndboken Somaliere i Norge. Mølla-modellen tas i bruk i to tilfeller, både ved Mølla kompetansesenter og ved et av tiltakene i Skien Kommune. Mangfoldsspeilet er også benyttet i to av tiltakene, men trekkes frem som svært interessant for et tredje tiltak, som vurderer å benytte seg av dette prosessverktøyet når de blir mer etablert.

I flere tilfeller vurderte kommunene ulike verktøy opp mot hverandre, og fant hvilket de mente ville gi best resultater for sitt prosjekt. Slike vurderinger er med på å øke kunnskapen om de enkelte verktøyene, og dette kan ha positive ringvirkninger ved valg av metode for tiltak ved en senere anledning.

### **Rapportering fra prosjektene**

Hensikten med rapportene er blant annet å gi faglig vurderinger av metodene, se på utfordringer og identifisere gode grep for verktøyene som har blitt tatt i bruk. Dette skal igjen bidra til at andre instanser lett skal kunne se hvordan man kan ta i bruk disse verktøyene for å fremme likestilling i offentlig tjenesteyting.

Ved gjennomgang av rapportene viser det seg at det er blitt foretatt svært mange ulike tolkninger i forbindelse med rapporteringen, både med hensyn til prosjektfokus og hvordan de ulike verktøyene er tatt i bruk. Men det må tas høyde for at den elektroniske rapporteringsformen ikke har fungert optimalt. Flere av prosjektene har hatt vanskeligheter i forbindelse med innsending av rapport, eller at informasjon ble borte før den ble lagret osv. Dette er svært uheldig, og kan nok ha påvirket tilbakemeldingene på prosjektene.

### **Prosjektfokus**

Når det gjelder prosjektenes rapportering på prosjektfokus var det tre mulige avkryssingsfeltet for henholdsvis kartlegging, kompetanseheving/opplæring og brukerdialog. Det som er

interessant er at avkryssingen for prosjektfokus ikke alltid stemmer overens med det faktiske verktøy som er benyttet. I en god del tilfeller har alle tre felt blitt krysset av, selv om ikke verktøy fra alle tre områder var blitt benyttet i prosjektet. Det virker i noen tilfeller som om innsender ikke er bevisst på koblingen mellom prosjektfokus og valg av verktøy.

### **Faglig vurdering av metode**

For at hensiktsmessige metoder og gode grep skal kunne ha overføringsverdi er det en fordel med en mer detaljert beskrivelse som tar for seg hvilket verktøy som er benyttet og hvordan det har fungert i prosjektet. Dette har ikke blitt gjort i alle rapportene, og omtalene av fremgangsmåte varierer. Likevel virker det som om de prosjektene som har valgt metoder fra verktøykassen har hatt lettere for å gi en faglig vurdering av verktøyet. En slik omtale kan fungere som en veileder for andre instanser som ønsker å ta verktøyet i bruk. Her ligger også nytten for IMDi.

I noen tilfeller har det vært svært vanskelig å få grep om hvordan ulike metoder har blitt brukt. Dette gjelder både for prosjekter som har benyttet metoder fra verktøykassen og for selvutviklede metoder.

For at andre instanser og utenforstående skal kunne dra mest mulig lærdom ut av gjennomførte tiltak er det en fordel at rapporteringen på faglig vurdering av metode blir mer anvendelig. Dette betyr blant annet en litt mer deskriptiv omtale av hvordan metoden har blitt benyttet, og hvorfor den passet, eller eventuelt, ikke passet til prosjektet.

Til tross for at vurderingene som er foretatt rapporteres inn på svært ulike måter, er det interessant lesing. Og selv om det er vanskelig å dra ut konkrete fellesnevner, så får verktøyene jevnt over gode tilbakemeldinger.

### **Måloppnåelse**

De aller fleste prosjektene viser til *høy* eller *full* måloppnåelse på rapporteringen av sine resultatmål. Dette tilhører den øvre delen av skalaen. Det er ingen som oppgir *liten* eller *ingen* måloppnåelse, dog det er noen prosjekt som mener at deler av prosjektmålene ble kun *delvis* oppnådd. Jevnt over virker det likevel som om de fleste er svært fornøyd med gjennomføringen av sine tiltak at det har hatt uttelling for kommunen å jobbe med tjenestetilpasning.

Rapporteringen er på sett og vis prosjektets redegjørelse for det bevilgede beløp. Følgelig kan det være sannsynlig at noen maler et mer rosenrødt bilde av prosjektet, enn det som er tilfellet. Likevel fremstår det her som om resultatmålene har blitt oppnådd og at rapporteringene gir et realistisk inntrykk.

Prosjektoppfølgingen fra IMDi sin side har gitt et mer nyansert bilde av tiltaket, enn det man får i rapportene ved årets slutt/ prosjektet ende. Det er fordi flere av utfordringene tiltaket møter underveis blir tatt opp og omtalt. Alternative innfallsvinkler og nye løsningsforslag til utfordringene kan resultere i svært gode grep som gagnar tiltaket, men dette presenteres ikke nødvendigvis i sluttrapporten og følgelig går viktige erfaringer tapt. I prosessen av å initiere et tiltak er det nok mange av de samme utfordringene og problemstillingene som oppstår, så hvis man får systematisert slike erfaringer og mulige løsningsforslag, så er det mange som kan dra nytte av det ved gjennomføring av lignende tiltak.

## **Erfaringer fra prosjektene**

Erfaringene som de ulike prosjektene har gjort seg er delt inn i to kategorier, henholdsvis hva som var vellykket med prosjektet og hva som var de største utfordringene.

### **Vellykkethet**

Prosjektens tilbakemelding om de vellykkede erfaringene ved gjennomføringen ble vektlagt på flere ulike måter. Mange av de positive erfaringene er direkte knyttet opp til de enkelte prosjektene. Så det er vanskelig å dra ut en fellesnevner. Men det er jo selvfølgelig noen elementer som går igjen.

Ved flere instanser har prosjektet bidratt til å avdekke at det er et behov for kompetanseheving blant tjenesteyterne. Dette har både blitt presentert som et resultat av tiltaket, men også tatt med under vurdering av vellykkethet. I tillegg nevnes det at tiltakene har blitt møtt med en positiv innstilling blant alt fra ledelse, til kursdeltagere og brukere som opplever en forandring som følge av prosjektet. Det at tiltak har vært en kilde til inspirasjon og sørget for økt entusiasme og til og med blitt omtalt som investering på personlig plan viser at prosjektene har mange positive effekter som bør tale for at andre instanser også initierer tilsvarende tiltak.

Et annet eksempel som kan være med å overbevise andre instanser om å initiere tiltak, er fra Skien, der Foreldreprosjektet ved Flyktningsavdelingen understreker at de fikk utrettet veldig mye med små midler. Gode tiltak trenger ikke nødvendigvis å koste mye.

En av hensiktene med LOFT-midlene var at tiltak skulle forankres og bidra til erfaringsutveksling og samarbeid mellom andre etater og enheter. Økt dialog innad i kommune trekkes frem som en positiv erfaring av flere. Dessuten har noen av tiltakene også har resultert i økt kontakt mellom tjenestebrukerne. Blant annet blant Irakerne i Skien og mellom somaliske familier i Årstad i Bergen. Og dette er en svært gledelig bonuseffekt av tiltaket.

Rapporteringskjemaet etterspør positive erfaringer. Positive utfall og vurdering av vellykkethet beskriver ikke nødvendigvis de gode grep som ble gjort for å komme dit. En mer konkret årsaks- virkningsbeskrivelse hadde vært gunstig, slik at instanser som ønsker å iverksette tilsvarende tiltak kan dra direkte nytte av gode tips og råd.

Det kom noen konkrete tilbakemeldinger på gode grep, blant annet det at det var viktig å sette av godt med tid. Noen av tiltakene benyttet denne tiden til grundig forberedelse, mens andre fikk frigjort tid til samtaler med brukere, noe som ga økt kunnskap og ikke minst økt tillit mellom tjenesteyter og tjenestebruker

Prosjektet Konflikthåndtering i bomiljø i Oslo fremhever at det er viktig å ikke bare tenke på kursing av de ansatte, men også på veiledning og rådgivning, som er en læringsprosess med ringvirkninger. De erfarer at veiledning har resultert i god dialog mellom bruker og yter.

Flere tiltak trekker frem at bruk av minoritetsrådgivere har vært svært positivt for deres prosjekt, og medfører større effektivitet og smidighet.

Ellers nevner for eksempel foreldreprosjektet i Skien at deres transportordning gjorde at flere barn kunne starte i barnehagen, og at de har hatt en utlånsordning av leker som også har

fungert veldig bra. Dette er flotte eksempler på gode grep, som kan inspirere og være til hjelp for andre barnehager

### **Utfordringer**

Når det gjelder utfordringer er det gjennomgående at flere av prosjektene opplevde tidsnød. Behovet for mer tid nevnes både i forbindelse med gjennomføring av selve prosjektet, men også som en viktig faktor for å forankre tiltaket. Det forutsetter en prosess som berører holdninger, nye kunnskapsfelt, ens egen og andres forståelse av kulturer osv.

En av årsakene til at det i 2006 var liten tid til å gjennomføre tiltakene var fordi prosessen av å fordele LOFT -midlene fra IMDi kom sent i gang, og flere andre faktorer som ble nevnt innledningsvis. Samtidig er det flere som viser til at tiltakene de igangsatte ble mye mer omfattende enn det de hadde forutsett. Det er viktig å være realistisk på hva som lar seg gjennomføre, og hvor mye man kan "bite over" av gangen.

Knappe ressurser har også blitt nevnt som en utfordring av flere. Noen hadde nok ønsket et større beløp enn det de fikk tildelt fra IMDi, mens andre hadde mistet støtten fra andre samarbeidspartnere, og slet derfor økonomisk. Det kan være interessant å merke seg at blant det som fikk de største bevilgningene fra IMDi, var også de som var mest eksplisitte om at de hadde liten støtte.

Det viser seg at det ikke alltid er lett å "få med seg alle" når man gjennomfører disse tiltakene. Dette opplevde flere som en stor utfordring. I noen tilfeller var det enkelte ledere eller etater det var vanskelig å nå ut til. For eksempel opplevde et av tiltakene at infomøtet de tilbød ble avslått fordi etatene mente de hadde tilstrekkelig kompetanse på området, uten at det nødvendigvis var tilfellet. I andre tilfeller var det vanskelig å nå ut til brukergruppene. Sen tilbakemelding og dårlig respons var gjennomgående utfordringer. Men også aspekter som tid og "råd" til å frigjøre ansatte er et problem.

Tilgang på relevant informasjon om brukerne ble også nevnt som en utfordring. For eksempel å få tak i informanter fra interesseorganisasjoner. Dette er gjerne mennesker som jobber med et gitt felt på frivillig basis, og følgelig er de kun tilgjengelige utenom vanlig arbeidstid.

Skepsis til prosjektene fra tjenestebrukernes side ble også nevnt. I ett tilfelle var det snakk om en gruppe tiltaket var rettet mot ikke hadde tro på at prosjektet skulle bli gjennomført, og at det bare var "prat" fra kommunens side.

Rapporteringene tar for seg et vidt spekter av ulike utfordringer. Noen melder om hvordan de løste problemene. Som for eksempel det kompetansehevingstiltaket hvis læringsopplegg i utgangspunktet ville ta en hel dag. Enhetene fant det vanskelig å frigjøre sine ansatte så lenge. Derfor ble læringsmodulen delt i to, da det ville gi flere deltagere. Andre påpeker elementer som det er vanskelig å gjøre noe med i kraft av et enkelt prosjekt. For eksempel at kontantstøtte utgjør hindret deltagelse av barn under tre år.

(Det er interessant å se hvordan rapporteringene rundt utfordringene er mye mer konkrete enn omtalen av vellykkethet).

## **Implementering**

Målet med LOFT- midlene har vært å fremme tiltak som skal bidra til å sikre likeverdig offentlig tjenesteyting til alle brukere, uavhengig av bakgrunn. Et svært vesentlig poeng er at kunnskap og erfaringer som er blitt opparbeidet gjennom tiltakene skal implementeres i kommunenes videre arbeid, både innen egen virksomhet og andre etater. Dette forutsetter nødvendigvis en god lederforankring. Dette ble ikke krevd eksplisitt for prosjektene i 2006, men i år er det blitt stilt som en forutsetning.

Likevel er det mange tilbakemeldinger om at prosjektene har hatt god forankring i ledelsen, og at tiltaket har blitt møtt med økt engasjement på tema omhandlende det flerkulturelle. Blant annet har mål om kompetanseheving blant ansatte og økt rekruttering av minoriteter blitt nedfelt i plandokumenter og strategiplaner som satsningsområder i mange av kommunene. Dette er et godt utgangspunkt å ha for videreføring av tiltak.

Konkrete tanker om hvordan tiltakene skal videreføres varierer, men noen eksempler kan nevnes. Flere kommenterer at den kunnskapen de har opparbeidet seg i løpet av prosjektet i 2006 skal tas med inn i 2007. Oppfølging av arbeidsgrupper og rapportskrivning nevnes også. I Trondheim har tilpasset opplæring i bruk av tolk blitt en kontinuerlig oppgave. Tolkeprosjektet i Kristiansand fremhever også viktigheten av kontinuerlig opplæring.

### **Overføring av kunnskap**

Det viser seg at svært mange av de som har iverksatt tiltak ønsker å dele erfaringene sine med andre, både innad i kommunen, men også med andre enheter, organisasjoner og kommuner. Mange føler at de oppdagelsene de har gjort er så nyttige at andre også kan ha stor glede av, og bruk for dette.

For å dele sine erfaringer foreslår de fleste kurs og seminar, som de enten allerede har gjennomført, eller som de planlegger å gjennomføre. Flere snakker også om at det skal ta opp prosjektet i aktuelle nettverk og på foredrag. Noen tiltak er mer konkrete enn andre. Et eksempel er Kristiansands tolkeprosjekt vil prøve å gjøre opplæring av tolkebrukere obligatorisk for alle ansatte.

Publisering av utviklede presentasjoner/læringsopplegg og funn via internett og intranett nevnes av flere for å sørge for fri tilgang på informasjon og overføring av kunnskap til andre instanser som kan ha nytte for dette. Publisering av artikler i fagtidsskrift for å sette tema på dagsorden foreslås også.

### **Så hva fikk man ut av LOFT-midlene i 2006?**

Det ble gjennomført mange gode tiltak som har bidratt til å fremme likeverdig tjenesteyting i kommunene, hvorav flere har blitt videreført i 2007.

De prosjektene som ble avsluttet i 2006 har flere gode resultater og interessante erfaringer å vise til.

Prosjektet "På lag med foreldrene" i Oslo gikk ut på å kartlegge gode grep i skole-hjem samarbeid med minoritetsforeldre. På grunnlag av funnene er det laget en presentasjon. Denne kan brukes for å øke minoritetsforeldres deltagelse i deres barns skolehverdag. Presentasjonen vil bli gjort tilgjengelig på internett. Funnene som ble gjort kan også brukes på andre områder, i rapporteringen nevnes blant annet satsing på leksehjelp.

I Trondheim ønsket de å tilby ikke-vestlige innvandrere individuelt tilpassede tjenester, ut fra behov og uavhengig av kultur og opprinnelse. Det ble satt i gang dialogmøter med målgruppen, gjennomført workshops for utvalgte enheter i kommunen og utviklet en mengde profileringsprodukter for prosjektet. Rådmannen har oppfordret alle enhetene i Trondheim kommune om å ta for seg rapporten fra workshopen og drøfte denne internt. Så det blir spennende å se utfallet av dette.

Introsenteret i Drammen i samarbeid med Næringsakademiet Drammen prøvde ut Mangfoldsspeilet på tre helsestasjoner og to skoler. Verdien er at vi fikk se at det kan fungere som kartleggingsverktøy, men at det krevde visse justeringer. Manglende forankring i kommunen var tydelig og resultatet ble derfor ikke så mye prosess som kartlegging for kartleggings egen skyld.

Bærum Tolketjeneste ønsket å øke den tverrkulturelle kompetansen blant kommunens ansatte, og ved hjelp av Hordalands-modellen avdekket de hvilke behov som var til stede. Etter behovskartleggingen var det svært mange som var interessert i å delta, men kommunen hadde prioritert visse etater, og mange av interessentene var blant de ikke-prioriterte gruppene. Likevel oppnådde tiltaket svært god respons blant ansatte og ledelse, og kurset til sammen 193 ansatte fra ulike avdelinger på alle nivå. Tilbakemeldingene har vært svært positive, og tiltaket har inspirert mange og bidratt til økt entusiasme på tema som omfatter det flerkulturelle.

---

Karen Bøhle Aarhus på oppdrag fra IMDi oktober 2007.