

Visjon

Like muligheter og levekår
i et flerkulturelt samfunn

Illustrasjon forside: É-media ANS

Design: Josef Leupi

Trykk: www.kursiv.no

Opplag: 1000

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomført en kartlegging av hvilke utfordringer førstelinjen i offentlig sektor har overfor brukere med minoritetsbakgrunn, og hvorvidt håndtering av disse utfordringene er forankret oppover i systemene i den enkelte fagsektor.

Prosjektet er gjennomført i perioden 13. oktober - 20. november 2006. Vi takker alle som velvillig har bidratt med tid og kunnskap i intervjuer og samtaler med oss, og de som har hjulpet oss med å finne fram til relevant dokumentasjon for dette oppdraget.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Prosjektet er gjennomført av Inger Johanne Sundby (prosjektleder), Marthe Indset og Lisbeth Udland Hansen.

Oslo, 24. november 2006

Vivi Lassen
Avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	5
1. Bakgrunn og formål	9
2. Problemstillinger og metode	10
2.1 Etater som omfattes av kartleggingen	10
2.2 Problemstillinger	10
2.3 Gjennomføring av kartleggingen	11
3. Utfordringene for førstelinjen	12
4. Håndtering av førstelinjens utfordringer	15
4.1 Sentrale føringer	15
4.2 Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)	17
4.3 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	21
4.4 Skatteetaten	24
4.5 Arbeidstilsynet	27
4.6 Politiet	29
4.7 Tollvesenet	31
4.8 Mattilsynet	33
4.9 Kriminalomsorgen	34
4.10 Utdanningssektoren	36
4.11 Sosial- og helsedirektoratets ansvarsområde	39
5. Analyse – utfordringer og tiltak i etatene	42
5.1 Vanskelig å få rett forståelse av formålet og problemstillinger	42
5.2 Svak forankring i etatene – men det varierer	43
5.3 Få direkte tiltak for de ansatte, men de fleste gjør noe og noen gjør mye	47
5.4 Rekruttering – et virkemiddel som vektlegges sterkt	49
5.5 Få eksempler på metoder for tilbakemelding fra brukere fra minoritetsgrupper	50
5.6 Få undersøkelser blant førstelinjeansatte om hva de opplever som ulike grupper behov	51
5.7 Flere tiltak for å sikre at ulike grupper får god nok informasjon	51
5.8 Behov for å forbedre tolketjenesten og retningslinjer for bruk av tolk	53
5.9 Behov for å utvikle verktøy og metoder til bruk for flere etater	53
6. Konklusjoner og anbefalinger	55
Vedlegg 1: Dokumentliste	57
Vedlegg 2: Beskrivelse av rapportene og oppsummering av funn	62
Vedlegg 3: Intervjuguide	73
Vedlegg 4.....	75

Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomført en undersøkelse for å få belyst om og eventuelt hvordan et utvalg av statlige virksomheter håndterer de utfordringene førstelinjen står overfor når de skal betjene brukere med minoritetsbakgrunn, og hvorvidt håndtering av disse utfordringene er forankret oppover i systemene i den enkelte fagsektor.

Utgangspunktet for Statskonsults undersøkelse var utfordringene som ble belyst i to rapporter som IMDi/UDI tidligere har fått gjennomført ved Universitetet i Oslo: "På jakt etter minoritetsperspektivet - rapport om tiltak og tjenesteyting i offentlig sektor" (vår 2004) og "Tverrkulturell kompetanseheving - en rapport om hva offentlige tjenesteytere ønsker å lære mer om, og hva som finnes av tilbud" (vår 2005).

Problemstillinger for kartleggingen

Følgende problemstillinger har vært grunnlaget for vår undersøkelse:

- Om og hvordan systemer, tilrettelegging og iverksetting av tiltak for å møte førstelinjens utfordringer fremkommer i planer, budsjetter og rapportering
- Om og hvordan dette temaet/disse problemstillingene er oppe på ledermøter på ulike nivåer, i styringsdialogen eller andre fora

- Hvilke direkte tiltak (for eksempel kompetanseutvikling) er iverksatt for å sette den ansatte bedre i stand til å løse oppgavene og møte utfordringene
- Hvilke tiltak overfor brukeren er iverksatt for å få kartlagt behov for eksempel brukerundersøkelser blant ulike grupper
- Om og hvilke undersøkelser som er foretatt blant førstelinjeansatte om hva de opplever som ulike gruppers behov
- Hvilke tiltak er iverksatt for å sikre at ulike grupper får god nok informasjon
- Hvilke behov etaten eventuelt kan ha for verktøy og metoder for å kunne tilrettelegge for minoritetsgruppers behov i møte med etaten og førstelinjens utfordringer

Etatene og deres ulike oppgaver og roller

Vår undersøkelse omfatter ulike typer virksomheter med blanding av funksjoner og oppgaver:

- fagorganer på tjenesteytende sektorer som Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Sosial- og helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Bufdir
- organer med tilsynsoppgaver (Mattilsynet og Arbeidstilsynet)
- organer for innkrevings- og kontrolloppgaver (Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet)
- organer for sikkerhet, kontroll og forebygging av kriminalitet (Politiet og Kriminalomsorgen)

Utfordringene for førstelinjen vil derfor arte seg noe forskjellig, selv om fellestrekk er behovet for å kunne kommunisere, oppnå en gjensidig forståelse for oppgaven som skal gjøres og takle vanskelige situasjoner.

Funn

Få spor i dokumenter og ledermøter om utfordringer i førstelinjen

Få styringsdokumenter omtaler spesifikt utfordringer i førstelinjen og tiltak for å møte disse.

Utfordringer som etaten eller sektoren står overfor, er omtalt i generelle formuleringer. Politiet, Kriminalomsorgen, Arbeidstilsynet, Sosial- og helsedirektoratet og Bufetat er virksomheter som har omtaler av noen av disse problemstillingene i tildelingsbrevet for 2006.

Utfordringene behandles på ledermøter og etatsstyringsmøter enten i tilknytning til mangfoldsprosjekter, rekruttering eller spesielle episoder. Politiet utmerker seg ved at temaet har vært oppe på ulike ledermøter i hele etaten.

Mange tiltak rettet mot minoritetsgrupper

Det er få tiltak rettet mot førstelinjen, men det er mange tiltak rettet mot minoritetsgruppene. Dette fremkommer i hovedsak i handlingsplaner og strategiplaner, og omtales i budsjettproposisjonene.

Ildsjeler og spesialister på mangfold driver prosjektene - svak kobling til linjen

Flere prosjekter er drevet av ildsjeler eller spesialister i direktoratene og det kan stilles spørsmål om hvor sterkt prosjekt og tiltak

er forankret i linjen. Det gjennomføres prosjekter og tiltak på distrikts/regionnivå som ikke fremkommer i planer eller styringsdokumenter. Disse er mer eller mindre kjent i direktoratet. Hvordan erfaringer og kunnskap utnyttes, systematiseres, og spres er derfor et viktig spørsmål.

Få direkte tiltak for de ansatte, men de fleste gjør noe og noen gjør mye

Det er relativt få eksempler på bruk av ulike metoder eller verktøy for å sette de ansatte bedre i stand til å løse oppgavene og møte utfordringene, men de fleste gjør noe og noen har tilbud om mye. Opplæring i flerkulturell forståelse er det tiltaket som benyttes av flest. Utdanningssektoren har mange ulike tiltak gjennom strategien for "Likeverd i opplæringen" og Bufdir utvikler flere tilbud.

Rekruttering – et virkemiddel som vektlegges sterkt

For flere av etatene er dette et av de viktigste tiltakene. Det er satset på å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn spesielt til Politiet, Kriminalomsorgen, Utdanningssektoren og Skatteetaten. Det er ulike oppfatninger av hvor bevisst etaten har vært i sin rekrutterings- og personalpolitikk for å kunne utnytte de kvalifikasjoner som ansatte med flerkulturell kompetanse har.

Få undersøkelser blant førstelinjeansatte og brukere

Ingen kunne vise til brukerundersøkelser som fanger opp behov fra minoritetsgruppene. Det er også få eksempler på undersøkelser blant førstelinjeansatte om

hva de opplever som ulike gruppers behov.

Flere tiltak for å sikre at ulike grupper får informasjon

De fleste har oversatt informasjonsmateriell, men her er det til dels store variasjoner.

Behov for å utvikle verktøy og metoder til bruk for flere etater
Følgende forslag til verktøy eller metoder som IMDi kunne bidra til utviklingen av:

- E-læringsopplegg for opplæring i flerkulturell forståelse
- Bedre tilpasset brukerundersøkelser og metoder for å få tilbakemelding fra brukere med innvandrerbakgrunn
- Utvikling av mal for kompetanseplaner som integrerer minoritetsperspektivet
- Utvikling av indikatorer for virksomhetsstyring på dette området
- Utvikling av veileder og/eller retningslinjer for bruk av tolk

Konklusjoner og anbefalinger

Hvordan håndteringen av førstelinjens utfordringer i møte med brukere med minoritetsbakgrunn er eller bør være i etaten, er en relativt ny problemstilling. Men det er en gryende erkjennelse av at dette representerer noen utfordringer som det må tas fatt i. Bevisstheten og innsatsen til nå har vært rettet mot å nå frem til alle brukere og borgere, legge til rette for at minoriteter kan bidra med sine ressurser i samfunnet og sikre at innvandrere og etterkommere får like muligheter som andre i samfunnet. Det er atskillig lavere bevissthet om at det organisatoriske apparatet og ikke minst personal- og kompetanse-

politikken i virksomheten må integrere minoritetsperspektivet for å møte utfordringene.

Det er ulike syn på om minoritetsbefolkningen har spesielle behov som må møtes med særskilte tjenester eller om de bør omfattes av generelle tiltak som gjelder alle brukere. Brukerretting og brukermedvirkning innebærer et generelt krav til å se og ivareta den enkelte brukers behov. I Arbeids- og velferdsetatens dokumenter er et slikt syn vektlagt. Andre mener at det er spesielle behov som må møtes med hensiktsmessige tiltak og økt kompetanse i førstelinjen. Dette er et tema som bør diskuteres.

Undersøkelsen har vært gjennomført på seks uker og ikke alle relevante tiltak er blitt fanget opp og behandlet på en tilstrekkelig grundig måte. Det er flere prosjekter og tiltak ute i etatene. Vi er ikke overbevist om at etatene selv har god oversikt over det som gjøres på området. Statskonsult vil derfor anbefale at det gjøres en systematisk kartlegging av tiltak og prosjekter som gjennomføres på etatenes regional- og lokalnivå, med formål å få et grunnlag for erfaringsdeling og erfaringsspredning og utvikling av metoder og verktøy.

Erfaringsdeling og erfaringsspredning på tvers av etatene er også viktig. Dette er spesielt viktig mellom virksomheter med likeartede oppgaver for eksempel mellom de som utøver tilsyn og kontroll. Det er også behov for å få utviklet tiltak på tvers for eksempel maler for kompetanseplaner og retningslinjer for bruk av tolk.

Dersom det er et mål å få integrert brukerretting for minoritetsgruppene i virksomheten, må dette også integreres i virksomhetsstyringen. Skal det bli mer enn gode intensjoner, må det

utvikles indikatorer som det skal rapporteres på. Det er en utfordring å utvikle gode indikatorer, og dette er et utviklingsarbeid som flere etater kan gå sammen om.

1. Bakgrunn og formål

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har tatt initiativ til å få undersøkt hvilke utfordringer førstelinjen i offentlig sektor har overfor brukere med minoritetsbakgrunn, og hvorvidt håndtering av disse utfordringene er forankret oppover i systemene i den enkelte fagsektor. Hvilke utfordringer førstelinjen i offentlig sektor står overfor mht brukere med minoritetsbakgrunn er behandlet i rapportene:

- "På jakt etter minoritetsperspektivet - rapport om tiltak og tjenesteyting i offentlig sektor" (vår 2004)¹,
- "Tverrkulturell kompetanseheving - en rapport om hva offentlige tjenesteytere ønsker å lære mer om, og hva som finnes av tilbud" (vår 2005)²

Formålet har vært å systematisere funn fra disse undersøkelsene, inkludere noen flere sektorer og kartlegge om og hvordan førstelinjens utfordringer er et tema som er forankret i de statlige etatene. Prosjektet omfatter ikke alle mulige integreringstiltak som etatene kan forventes å iverksette, men gjelder hvordan førstelinjen håndterer sine utfordringer når de skal betjene brukere med minoritets-

bakgrunn. Undersøkelsen skal kunne ut i rapport som skal gi grunnlag for en drøfting med etatene og bidra til iverksetting av formålsmessige tiltak.

I rapporten redegjøres det for

- utfordringer som fremkommer i tilgjengelige rapporter
- om etatene har et så bevisst forhold til disse utfordringene at det fremkommer i budsjett, planleggingsdokumenter og rapportering til departement
- om etatene har iverksatt tiltak som kan bidra til å møte disse utfordringene, eller har planer for dette.

Undersøkelsen er gjennomført i løpet av seks uker. På grunn av tidsfristen og problemer med å få informasjon fra de ti etatene som omfattes av undersøkelsen, må vi ta forbehold om at ikke alle relevante tiltak er blitt fanget opp og behandlet på en tilstrekkelig grundig måte. Rapporten kan derfor anses som et forprosjekt og den inneholder derfor også anbefalinger om behov for videre undersøkelser av noen problemstillinger som det ikke har vært mulig å gå i dybden på.

1 "På jakt etter minoritetsperspektivet - rapport om tiltak og tjenesteyting i offentlig sektor" (Universitet i Oslo, Humanistisk prosjektsemester høsten 2004, Andreas Myhrvold Brændhaugen, Hanne Rygh Holter, Lars Ulrik Verle Lange, Marie Dillingøen Monsen og Wanda Rivera)

2 "Tverrkulturell kompetanseheving - en rapport om hva offentlige tjenesteytere ønsker å lære mer om, og hva som finnes av tilbud" (Universitet i Oslo, Prosjektforum vår 2005, Christina Bu, Klaus Hansen, Siv Gotland Lien, Ida Stenbråten og Sindre Wennesland)

2. Problemstillinger og metode

Det er to hovedproblemstillinger som skal belyses i undersøkelsen:

1. "Hvilke utfordringer førstelinjen i offentlig sektor står overfor mht brukere med minoritetsbakgrunn"
2. "Hvorvidt håndtering av disse utfordringene er forankret oppover i systemene i den enkelte fagsektor?"

Hvilke utfordringer førstelinjen står overfor baseres på systematisering av funnene og problemstillinger som tas opp i rapportene fra Universitetet i Oslo.

Beskrivelse og vurdering av disse rapportene, samt en liste over funn fra rapportene er i vedlegg 2.

Håndteringen av utfordringene og forankringen i fagsektorene er kartlagt gjennom dokumentstudier og intervjuer i direktoratene for ti etater.

2.1 Etater som omfattes av kartleggingen

Etter drøfting med IMDi omfattes følgende etater av kartleggingen:

1. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)
2. Barne-, ungdoms- og familie-etaten (Bufetat)
3. Skatteetaten
4. Arbeidstilsynet
5. Politiet
6. Tollvesenet
7. Mattilsynet
8. Kriminalomsorgen
9. Utdanningssektoren
10. Sosial- og helsedirektoratets ansvarsområde

Når det gjelder Sosial- og helsedirektoratets og utdanningssektorens ansvarsområde, er det viktig å være oppmerksom på at tjenesteytingen utøves av kommuner og fylkeskommuner og mer uavhengige universiteter og høyskoler. Dette gjelder også deler av Bufetats og deler av NAVs virksomhetsområde. Virkemidlene som de statlige direktoratene har på disse sektorene for å legge til rette for førstelinjens møte med minoritetsgrupper er derfor av en mer indirekte karakter. Der førstelinjen er ytterste ledd i den statlige virksomheten, kan departementet via sitt direktorat instruere og har dermed direkte påvirkning på tilrettelegging og iverksetting av tiltak.

2.2 Problemstillinger

Systematisering og oppsummering av funnene fra de to rapportene fra Universitetet i Oslo ga grunnlag for utforming av problemstillinger og spørsmål til intervjuguide (vedlegg 3).

Kartleggingen av etatene var konsentrert rundt følgende problemstillinger:

- Om og hvordan systemer, tilrettelegging og iverksetting av tiltak for å møte førstelinjens utfordringer fremkommer i planer, budsjetter og rapportering
- Om og hvordan dette temaet/disse problemstillingene er oppe på ledermøter på ulike nivåer, i styringsdialogen eller andre fora

- Hvilke direkte tiltak (for eksempel kompetanseutvikling) er iverksatt for å sette den ansatte bedre i stand til å løse oppgavene og møte utfordringene
- Hvilke tiltak overfor brukeren er iverksatt for å få kartlagt behov for eksempel brukerundersøkelser blant ulike grupper
- Om og hvilke undersøkelser som er foretatt blant førstelinjeansatte om hva de opplever som ulike gruppers behov
- Hvilke tiltak er iverksatt for å sikre at ulike grupper får god nok informasjon
- Hvilke behov etaten eventuelt kan ha for verktøy og metoder for å kunne tilrettelegge for minoritetsgruppers behov i møte med etaten og førstelinjens utfordringer

Under datainnsamlingen i de ti etatene, har det dessuten tilkommet en ekstra problemstilling. Denne handler om å ha en aktiv policy for å rekruttere minoriteter til virksomheten. Å øke antallet med minoritetsbakgrunn kan være et virkemiddel for å styrke kompetansen i blant annet flerkulturell forståelse i førstelinjen og virksomheten som helhet.

2.3 Gjennomføring av kartleggingen

Før intervjuingen ble det sendt brev fra Statskonsult og direktør for IMDi Osmund Kaldheim til alle direktørene i de ti etatene (20. oktober 2006). I brevet ble de oppfordret om å bistå Statskonsult både til å finne fram til aktuelle intervjupersoner og skaffe fram aktuell dokumentasjon knyttet til de problemstillingene vi ønsket å belyse. Prosjektbeskrivelse og framdriftsplan var også vedlagt.

Dokumenter vi ønsket å gå gjennom var først og fremst etatens styringsdokumenter, men også andre dokumenter som kunne bidra til å belyse etatens innsats på dette området innenfor de problemstillingene vi skulle undersøke. Eksempler på dette kan være handlingsplaner, kompetanseutviklingsplaner, ulike typer undersøkelser etc. Vi fikk tilgang til dokumentene gjennom å søke på internett, og via våre intervjupersoner.

I tidsrommet 2. - 21. november gjennomførte vi besøksintervjuer og noen supplerende telefonintervjuer med nøkkelpersoner i de ti etatene. Det ble gjennomført 11 intervjuer med til sammen 21 personer i tillegg til en rekke telefonsamtaler.

3. Utfordringene for førstelinjen

Førstelinjens utfordringer i møte med minoriteter som kom fram i de to undersøkelsene "På jakt etter minoritetsperspektivet" og "Tverrkulturell kompetanseheving", er kategorisert under følgende temaer:

- a. Flerkulturell forståelse og bevisstgjøring om egne holdninger
- b. Behov for teknikker og verktøy
- c. Samsvar mellom behov for opplæring og tilbud
- d. Språklige utfordringer
- e. Minoriteters kunnskap om det norske samfunnet, muligheter, rettigheter, forventninger
- f. Informasjon og informasjonsmateriell
- g. Virkemidler og ressurser til oppfølging
- h. Organisering og institusjonelle utfordringer

Mangler kompetanse for styrket flerkulturell forståelse og bevisstgjøring om egne holdninger

Det fremkommer i undersøkelsene at kommunikasjonsproblemer inntreffer og at både programrådgivere knyttet til introduksjonsprogrammet og representanter fra andre deler av førstelinjen i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten mener at de i mer eller mindre grad mangler kompetanse i møtet med etniske minoriteter. De uttrykker behov for opplæring i flerkulturell forståelse og flere teknikker og verktøy.

Har behov for flere teknikker og verktøy

Av teknikker og verktøy som det etterspørres opplæring i nevnes veiledningsmetodikk, rådgivning, coaching, kommunikasjon, samtaleteknikk og konflikthåndtering.

- Ifølge begge undersøkelsene er det tiltak i Aetat gjennom prosjektet "Aetat som Rasismefri Sone – Ja til mangfold" som tar for seg bevisstgjøring omkring likebehandling ved å arbeide med holdninger.
- I eldreomsorgen i en kommune har de tatt opp problemer knyttet til matkultur, misforståelser mellom brukere og ansatte, samt informasjonsformidling.
- Gjennom Trygdeetatens tiltak "Integrert flerkulturell forståelse" er det jobbet med å utvikle bevissthet om egen rolle og kultur, somalisk kultur, sigøynere, vold og traumatiske hendelser.
- Alna trygdekontor har satsset mye på trening for å få kontroll over egen arbeidsdag ved å lære teknikker for å dempe aggresjon, mestre grensesetting og fremme bevisstgjøring om egne holdninger og fordommer, samt deling av erfaring og kompetanse.

Dårlig samsvar mellom behov for opplæring og tilbud

I følge kartleggingen av opplæringsmuligheter er det noe begrenset hva som tilbys i fagområdene respondentene ønsker å

lære mer om, men kurs i flerkulturell forståelse og veiledning er forholdsvis godt dekket opp. Dette tilbys både ved høyskolene og fra ulike kurstilbydere. Et eksempel på skreddersydd opplæring er Hordalandsmodellen med storsatsing på tverrkulturell kompetanse blant offentlige tjenesteytere i Hordaland fylke. Målsetningen var å utvikle og prøve ut modeller og verktøy for forankring av tverrkulturell forståelse. Det konkluderes også i rapporten "Tverrkulturell kompetanseheving - en rapport om hva offentlige tjenesteytere ønsker å lære mer om, og hva som finnes av tilbud" (vår 2005) at samsvaret mellom behovene respondentene i spørreundersøkelsen har og det som tilbys av kompetanseheving på feltet, ikke er godt nok.

Manglende norskkunnskaper er den største utfordringer

Manglende norskkunnskaper og problemer for brukerne med å forstå betydningen av ordene saksbehandleren bruker er et stort problem og det som angis som den største utfordringen i samtaler med brukere med etnisk minoritetsbakgrunn. I motsetning til de møtene som er avtalt med saksbehandler på forhånd, og som gir muligheter til å bestille tolk, er det en betydelig større utfordring å løse kommunikasjonsproblemene som oppstår ved skrankemøter. Det er variasjoner i hvordan tolkebehovet dekkes. Det brukes både personlig tolk, telefontolk, og ofte har brukere med seg familiemedlemmer som tolk.

Urealistiske forventninger og for lite kunnskaper om muligheter og rettigheter er et problem

Det er også et stort problem at



IMDi skal bygge opp under fagmyndighetenes ivaretagelse av sitt sektoransvar.

brukere med etnisk minoritetsbakgrunn kommer til deres arbeidsplass med urealistiske forventninger og at brukerne har liten eller ingen forståelse av tjenesten. Urealistiske forventninger, vanskeligheter med å forstå det byråkratiske språket og offisielle regelverket og problemer med å manøvrere i det offentlige systemet er noen av årsakene til at brukere gir uttrykk for avmakt og frustrasjon over ikke å bli hørt og forstått i det offentlige systemet. Disse faktorene kompliserer møtet med brukere med minoritetsbakgrunn, og dette kan føre til at han eller hun ikke får tilfredsstillende behandling.

Mange av informantene i disse undersøkelsene oppfatter at minoritetsbrukere ikke alltid kjenner til de muligheter de har, hvilke krav som stilles til dem, eller hvordan det offentlige systemet er bygget opp. Det er dessuten flere som mener at en bruker med etnisk minoritetsbakgrunn må tilpasse seg den norske kulturen for å få fullt utbytte av offentlige tjenester heller enn at den offentlige tjenesteytingen må tilpasse seg brukere med etniske minoritetsbakgrunn slik at denne gruppen får fullt utbytte av offentlige tjenester.

Mangel på informasjon og informasjonsmateriell gjør kommunikasjonen vanskeligere

Mange sier at mangel på oversatt informasjonsmateriell gjør det vanskelig å kommunisere med etniske minoriteter.

Begrensede ressurser og problemer med videreføring av igangsatte prosjekter

Det har vært satt i gang og det er ønsket om å sette i gang, tiltak og

prosjekter rettet mot minoritetsgruppene for å forbedre møtet mellom bruker og etat. Dette er i hovedsak tiltak igangsatt i enheter med direkte brukerkontakt. Det klages imidlertid på for liten økonomisk handlefrihet, mangel på tid og ressurser og ustabile økonomiske rammebetingelser. Årsaken til endring i rammebetingelsene er blant annet endring i politikken. Etatene må kjøpe tjenester eksternt i stedet for å gjennomføre tiltakene selv.

Organisatoriske forhold gir dårligere resultater enn forventet
Det er flere organisatoriske forhold som medfører at tiltak ikke fører til de resultater aktørene forventer.

Den interne organiseringen kan være en barriere for behandlingen av brukerne.

- Organiseringen i enhetene med streng arbeidsdeling medfører problemer med å gi brukeren en mer helhetlig behandling. "Når mulighetene for å gi tilpasset behandling er begrensede gir det opphav til frustrasjon hos begge parter", uttrykkes det i rapporten (2004, s.58).
- Krav til effektiv saksbehandling og høyt arbeidspress kan få uheldige konsekvenser for brukerne. Skrankepersonell og saksbehandlere har problemer med å sikre at informasjonen de gir og mottar er riktig. Årsaker er bl.a. språkproblemene, presset i forhold til tid og høy arbeidsmengde.

Organiseringen av prosjektene og svak forankring til linjen i etaten er et problem fordi

- Fokus blir forhold ved førstelinjen og ikke hvordan fremme et flerkulturelt perspektiv i hele etaten.

- Prosjektet kan også leve sitt eget liv.
- Det er uklart ansvar og uklar finansiering av prosjektene. Det er vanskelig å vite hvem som finansierer tiltaket, og hvilken etat, hvilket departement eller annen instans det er tilknyttet. Stadige omorganiseringer på alle plan har også gjort det vanskelig å orientere seg.
- Når vellykkede tiltak blir knyttet til bestemte personer, og ikke organisasjonen, øker sjansen for at disse tar med seg viktige deler av organisasjonens kompetanse hvis de slutter i arbeidet. Resultater fra andre undersøkelser viser også at det er satt i gang en rekke tiltak på lokalt nivå. Lokale ledere og ildsjeler står bak disse, men engasjementet forsvinner når ildsjelene slutter.

Mange ønsker mer kunnskap og samarbeid over etatsgrensene.

- En tredel av respondentene i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten ønsker å lære mer om samarbeidende etater for å gjøre jobben sin bedre.
- Kommunikasjon mellom enheter og etater nevnes som et område med stort forbedringspotensial. Det er frustrasjon over at vellykkede tiltak ikke følges opp og at erfaringene fra avsluttede tiltak i mange tilfeller ikke videreføres. I tillegg har flere informanter sett at like typer tiltak blir satt i gang uavhengig av hverandre uten at de involverte er klar over det.
- Interkommunalt forum er viktig for programrådgiverne for introduksjonsprogrammet når det gjelder deres kompetanseutvikling.

4. Håndtering av førstelinjens utfordringer

I dette kapitlet beskrives funn fra kartleggingen som kan belyse om og hvordan de ti etatene håndterer utfordringer som førstelinjen har når de skal betjene brukere fra minoritetsgruppene. Dataene er hentet fra dokumenter og intervjuene. Innledningsvis er de sentrale føringene for politikkområdet gjengitt ut fra omtale i budsjettproposisjonen for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, samt "Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering" fremlagt sammen med St. prp.1 (2006-2007).

4.1 Sentrale føringar

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har som et viktig mål å "sikre at sektormyndigheter arbeider systematisk med inkludering og integrering av innvandrerbefolkningen". Videre skal "IMDis arbeid (-) bygge opp under fagmyndighetenes ivaretagelse av sitt sektoransvar" og "IMDi har fått som en av sine oppgaver å gi råd og veiledning til offentlige og private virksomheter i arbeidet med å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn". I beskrivelsen fra St.prp.1 – Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), om hovedutfordringer for IMDi i 2007 med relevans for dette prosjektet, vil disse bl.a. være knyttet til:

- Videreføring av arbeidet med å sikre likeverdige offentlige tje-

nester, med fokus på kompetansehevede tiltak for ansatte i offentlig tjenesteyting.

- Bruk av kvalifisert tolk, som er en forutsetning for rettssikkerhet og vellykket integrering. Det er fortsatt en utfordring å få et tilstrekkelig antall tolker med dokumenterte kvalifikasjoner.

Det understrekes videre at "Sektoransvar innebærer at den enkelte fagmyndighet har ansvar for tjenestetilbudet til alle grupper av befolkningen. Fagmyndigheter på ulike sektorer og forvaltningsnivåer har samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen. Dette prinsippet ligger, og skal fortsatt ligge, til grunn for organiseringen av offentlige tjenester". Det er imidlertid viktig at man ett sted i forvaltningen har forankret et tydelig samordnings- og pådriveransvar og det er AID som ivaretar denne oppgaven.

AID samordner "Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen". Den består av 28 tiltak og inneholder tiltak for til sammen 400 millioner kroner. Gjennom handlingsplanen vil Regjeringen legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i samfunnet, og til at innvandrere og etterkommere får like muligheter som andre i samfunnet. Regjeringen vil hindre at det

utvikler seg et klassesdelt samfunn der innvandrere har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig.

Handlingsplanen inneholder tiltak på flere departementers områder:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet.

Flere av de tiltakene som beskrives senere under hver etat, er knyttet til iverksetting av handlingsplanen.

Handlingsplanen inneholder satsinger på tiltak som skal bidra til å få den enkelte i arbeid. Kommunene er sentrale aktører i bosetting og integrering av nyankomne innvandrere, og gjennom handlingsplanen vil Regjeringen styrke integreringstilskuddet. Regjeringen vil også gjeninnføre norskopplæring for asylsøkere i mottak. Regjeringen er opptatt av at barn med innvandrerbakgrunn ved skolestart har tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Regjeringen vil sette inn tiltak i førskolealder for å oppnå dette, slik som gratis kjernetid i barnehage og oppfølging av barn med manglende språkutvikling (språkløftet). Regjeringen vil også styrke skoler med høy andel minoritetsspråklige elever. Likestilling mellom kvinner og menn er en forutsetning for et inkluderende samfunn. Handlingsplanen inneholder blant

annet målrettede tiltak mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Regjeringen vil etablere en permanent utdanning for tolker. I handlingsplanen styrker også Regjeringen innsatsen for forebygging av livsstilsrelaterte sykdommer i innvandrerbefolkningen.

Av tidligere dokumenter som har gitt sentrale føringer for de tiltakene som gjennomføres i etatene, kan nevnes "Handlingsplan mot rasisme og diskriminering" (2002-2006). Denne planen hadde et eget kapittel om offentlige tjenester, der målsettingen var å sikre "at minoritetsgrupper ikke får et dårligere tilbud enn den øvrige befolkningen". Ett tiltak var at flere utdanningsinstitusjoner fokuserer på flerkulturell forståelse, et annet var iverksetting av et forsøks- og utviklingsprogram for å styrke minoritetsperspektivet i offentlig tjenesteyting generelt. Programmet skulle fremskaffe ny kunnskap og utvikle metoder og verktøy som offentlige instanser kan benytte for å styrke minoritetsperspektivet i egen tjenesteyting. Planen la også vekt på å sette i verk særlige kompetanse-tiltak for å styrke minoritetsperspektivet i bl.a. krisesentrene og politi, påtalemyndighet og rettsvesen i tillegg til tiltak for å øke rekrutteringen av personer som tilhører minoriteter til fengselsvesenet og politietaten, helse- og sosialsektoren, førskolelærerutdanning og lærerutdanning. Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor var også et tema i Arbeids- og administrasjonsdepartementets handlingsplan (1998-2001). Denne inneholdt tiltak for å bidra til å utvikle bevisste holdninger og

styrke kompetansen hos tilsetningsmyndighetene, til å redusere hindringer i dagens regelverk, utvide rekrutteringsgrunnlaget til statlig sektor og utvikle system for egenregistrering av tilsatte med innvandrerbakgrunn.

4.2 Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens sosialtjenester som inngår i de felles lokale kontorene. Den nye Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. Etaten skal videre ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, bl.a. ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Etaten har også ansvar for å sikre inntekt ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ble etablert samtidig med etaten 01.07.06.

Det er direktoratets håndtering av førstelinjens utfordringer i møtet med minoritetsgrupper som er fokus for denne rapporten. Arbeids- og velferdsdirektoratet er nyetablert og inne i en stor omstillingsprosess. Plan- og styringsdokumenter er derfor ikke ferdigstilt, men noen strategi- og policydokumenter er utviklet og intensjonene med relevans for problemstillingene er beskrevet

nedenfor. Håndteringen av denne type utfordringer i de tidligere direktoratene (Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket) er ikke tatt med i beskrivelsen, men det er referert til noen tiltak i etatene fra perioden før fusjonen.

Styrking av personellressursene i 2007 til økt oppfølging av utsatte grupper

I St.prp. 1 – Statsbudsjett 2007 for AID heter det at bevilgningen gir Arbeids- og velferdsetaten "grunnlag for å styrke etaten isolert sett med om lag 100 årsverk. Personellressursene som tilføres Arbeids- og velferdsetaten skal i særlig grad rettes inn mot å gi en bedre individuell oppfølging av arbeidssøkere som omfattes av utvidelsen av den arbeidsrettede delen av regjeringens innsats mot fattigdom og integrering av innvandrere."(vår understrekning).

Om NAVs arbeid på innvandrerfeltet

I et notat av 10.10.2006³ fremkommer en rekke tiltak for å legge til rette for tjenester til innvandrere. Utgangspunktet for Arbeids- og velferdsforvaltningen er å "forholde seg til innvandrere på samme måte som forvaltningen forholder seg til øvrige innbyggere. Dette gjelder også arbeidsrettet bistand. Hver enkelt bruker er unik, og skal møtes med utgangspunkt i hans eller hennes helt spesielle behov, preferanser og muligheter. NAV yter derfor som utgangspunkt de samme arbeidsrettede tiltak/tjenester til innvandrere som til øvrige brukere".

Det er gjennomført en kartlegging

3 Notatet er et grunnlag for NAVs innlegg på Faglig forum for kommunalt flyktningarbeids (FFKFs) konferanse den 9. november.

av Aetats arbeid og erfaringer på innvandrersfeltet (første halvår 2006). Rapporten er ikke godkjent ennå. Erfaringene er meget relevante i forhold til NAVs fremtidige arbeid. Kartleggingen har vist at etaten har mye kunnskap om hva som fungerer for å få innvandrere i arbeid. Mange av suksesskriteriene for å få innvandrere i arbeid er de samme som for andre arbeidssøkere med behov for ekstra bistand.

Fokus for tiltakene er at de er rettet mot brukerne og det tas ikke her opp tiltak for å møte førstelinjens behov og utfordringer eksplisitt. Men det sies at NAV har "fagkompetanse og egne arbeidsrettede tiltak som er tilpasset de mer spesielle utfordringer og kvalifiseringsbehov som en del innvandrere, spesielt fra ikke-vestlige land, har". Og at "NAV intro kan gi supplerende tjenester til NAVs lokalkontorer i forhold til veiledning, kompetanseavklaring, bistand med handlingsplaner, norsktesting, tilrettelegging og gjennomføring av kvalifisering, oppfølging og jobbsøking".

Rundskrivet om samarbeid mellom kommunen og Aetat om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere⁴ beskriver ansvar og forpliktelser etter introduksjonsloven. Som et verktøy i arbeidet skal Aetat lokal etter initiativ fra den enkelte kommune inngå forpliktende samarbeidsavtale med vedkommende kommune om introduksjonsordningen. Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan dette samarbeidet

mellom den enkelte kommune og Aetat skal foregå og nevner at det "kan være hensiktsmessig at arbeidet med introduksjonsprogram foregår i tverrfaglige team. Teamorganisering er en metode som kan bidra til en bedre samordning av virkemidler fra ulike instanser".

Det er utarbeidet retningslinjer for å motvirke etnisk diskriminering i forbindelse med arbeidsformidling i NAV. Foruten å gjengi og utdype krav i lovverket, gis det noen råd til den ansatte om hvordan en skal takle dialogen med arbeidsgivere, vektlegging av konstruktiv dialog og de gis eksempler på argumenter og virkemidler som kan bryte eventuelle barrierer ved formidling av innvandrere.

Kompetanseutvikling og krav til kompetanse

St.prp.1 redegjør for samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten, KS og Sosial- og helsedirektoratet om en felles kompetanseplan for ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen, og en plan for fremtidig forsøks- og utredningsarbeid. Planen legger bl.a. vekt på arbeids- og velferdsforvaltningen som en lærende organisasjon, og på jobbforankret kompetanseutvikling i forhold til ansatte som har omfattende fag- og basiskompetanse i utgangspunktet. Av tiltak som indirekte har betydning for problemstillingene i denne undersøkelsen, nevnes

- Tjenesteutvikling i førstelinjetjenesten bl.a. for å styrke arbeidslinjen
- Opplæring og kompetanseutvik-

⁴ Rundskriv 6. august nr. P-6/2003 om samarbeid mellom kommunen og Aetat om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

- ling inkludert kulturbygging
- Markedsføring og informasjon

Det sies videre at berørte departementer, KS, Sosial- og helsedirektoratet, tilsattes organisasjoner og representanter fra brukerorganisasjonene vil bli trukket aktivt med i utvikling av kompetanseplaner. Etter hvert som etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen tar form, vil kompetanseplaner og -tiltak for det enkelte NAV-kontor og øvrige enheter bli nærmere konkretisert. Et spørsmål her er hvilke brukerorganisasjoner som blir trukket med.

En gjennomgang av retningslinjer, rundskriv, notater og rapporter fra før og etter etableringen av NAV, viser at utfordringer som førstelinjen opplever blir tatt opp av etaten.

Et eksempel er rapporten: *Forslag til kompetansekrav for Nye arbeids- og velferdskontorer av 7.2.2006*. Prosjektgruppen foreslår krav til basiskompetanse som gjelder alle medarbeidere i hele førstelinjen med direkte eller indirekte brukerkontakt. Det presenteres også forslag til rollespesifikk kompetanse blant annet i brukerretnede roller og krav til kompetanse for ledere av NAV-kontorene. Forslagene er knyttet til NAV sitt overordnede mål for kompetanseutvikling som er:

”Arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha ansatte som til enhver tid innehar den kompetansen som er nødvendig for å utføre arbeidsopp-



Det kreves mer spesifikk brukerkompetanse om mennesker i bestemte livssituasjoner og ulike målgrupper.

gaver og møte utfordringer på en effektiv og hensiktsmessig måte”.

Under temaet arbeidsmetoder⁵ nevnes ulike veiledningsverktøy, samtaletekniske metoder og metoder for konflikthåndtering. Dette er kompetanse som er spesielt etterspurt i flg rapportene fra Universitet i Oslo.

Det pekes på behovet for breddekompetanse hos medarbeidere som skal møte brukere i front og at etaten står overfor en mer heterogen brukergruppe. Det understrekes at ” Økt innslag av flyktninger og innvandrere representerer en stor utfordring for noen kontorer”. Likeledes behov for kompetanse om brukere:

- Ha kjennskap til ulike brukergrupper og deres særskilte behov
- Være i stand til å se brukerens individuelle behov
- Ha flerkulturell forståelse, kunne forholde seg til brukere fra andre kulturer, holdninger og omgangsformer
- Kunne vite når tolk er nødvendig, hvordan den skaffes og hvordan den brukes

Dessuten relasjonskompetanse:

- Være i stand til å komme med gode løsninger i samhandling med bruker og kollegaer
- Kunne utvise en positiv serviceholdning ovenfor brukeren
- Kunne opptre profesjonelt i forhold til alle typer brukere
- Ha evne til å skape tillit og til å vise respekt
- Kunne identifisere situasjoner

5 Med arbeidsmetoder menes systematisk framgangsmåte å utføre en oppgave på, gjerne rettet mot et definert mål. Alle ansatte i NAV-kontoret har behov for å kjenne til de ulike arbeidsmetoder og - verktøy som er tilgjengelig og som brukes i ulike sammenhenger, både i samhandling med brukerne og internt i NAV.

som kan utløse uønsket adferd, samt mestre teknikker for å unngå/begrense denne

- Ha evne til å takle situasjoner med mye stress
- Ha evne til å handle fornuftig i kritiske situasjoner

Når det gjelder kompetansekrav til ledere er følgende nevnt:

- Kunnskap om levekårs- og fattigdomsspørsmål, og flerkulturelle problemstillinger, lokalt og nasjonalt
- Kunnskap om virkemiddelapparat som fremmer sosial inkludering og deltakelse

Brukerutvalg og brukervedvirkning

Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for kontakt med representanter for etatens brukergrupper. Det er utformet overordnede retningslinjer for brukervedvirkning på systemnivå ⁶.

Gjennom brukervedvirkning skal etaten:

- Drøfte og få innspill til innretning av tjenestetilbud og virkemidler, metodeutvikling og kompetansetiltak for medarbeidere
- Bidra til legitimitet og forståelse for beslutninger som tas
- Få identifisert og belyst utviklingsområder for etaten

Brukerutvalg og andre tiltak for å sikre brukervedvirkning gjelder generelt alle brukergrupper og minoriteter er ikke spesielt nevnt. "Brukerutvalgene skal bestå av representanter for landsdekkende brukerorganisasjoner. Der det er etablert paraplyorganisasjoner er

det disse som oppnevner brukerrepresentanter. Deltagelse fra brukersiden skal gjenspeile brukergruppene i NAV". Det sies også at "Ved behandling av saker som angår avgrensede målgrupper eller er knyttet til mennesker i bestemte livssituasjoner, kreves mer spesifikk brukerkompetanse. NAV må da bestille brukerepresentanter som har den ønskede kompetansen."

I et annet dokument⁷ behandles bakgrunnen for og begrunnelse og forståelse av brukervedvirkning i NAV. Av relevans for problemstillingene i denne rapporten kan nevnes at under punktet "Forutsetninger for brukervedvirkning" nevnes:

"Brukervedvirkning skjer i relasjonen mellom bruker og ansatt, i sannhetens øyeblikk. Brukeren kommer til forvaltningen fordi han trenger hjelp. I møte med brukeren er det den ansatte som har ansvaret for at medvirkning kan skje. Det er gjennom samtalen at kommunikasjonen og relasjonen etableres og utvikles. Den ansatte i NAV må være kompetent i relasjonen. Det innebærer kunnskaper og ferdigheter på mange nivå og områder. Den ansatte i NAV må:

- Ha kunnskap om og forståelse for brukerens perspektiv.
- Ha evne til å møte brukeren slik han presenterer seg.
- Ha evne til å høre etter, til å undre seg og bry seg om brukeren.
- Ha evne og kunnskaper til å forstå at kommunikasjon inneholder mye mer enn det som sies.

6 Brukervedvirkning på systemnivå i Arbeids- og velferdsetaten. 09.06.06

7 Brukervedvirkning i NAV, Bakgrunn, begrunnelse og forståelse, Individnivå, Systemnivå. Godkjent av faggruppen NAV konseptutvikling 22.06.2006,

- Ha relasjonelle ferdigheter og kompetanse i å veilede.
- Ha så mye kunnskap om og trygghet i egen rolle at fristelsen til være den som vet best viker plass for å være opptatt av den andres ekspertise.
- Ha så mye kunnskap om og trygghet i egen rolle at brukeren får tydelige tilbakemeldinger og klarhet i rammebetingelsene som gjelder.
- Ha støtte fra ledelsen på at å utvikle relasjoner og derigjennom kompetente brukere er en førende arbeidsmetode for å oppnå forvaltningens mål.”

Utfordring å gjennomføre både omstilling og utvikle strategier og tiltak

Direktoratet er nytt og leder en svært omfattende og langvarig omstillingsprosess for å etablere etaten. Det er mye strategiutvikling og andre utviklingsprosesser og det argumenteres for at mangfoldsperspektivet må inn i alle HR-strategier. Handlingsplanen for inkluderende arbeidsliv (IA) er et eksempel der mangfold og likestilling blir en del av handlingsplanen.

Det skjer mange tiltak på fylkes- og lokalnivå. Et eksempel er Trygdekontorene i Oslo som har hatt et treårig arbeid for å styrke den flerkulturelle forståelsen gjennom utarbeidelse av en metode for kollegaveiledning⁸ i samtalen mellom brukeren og saksbehandleren/rådgiveren.

En utfordring er å utvikle gode indikatorer for virksomhetsstyring



Det flerkulturelle perspektivet må innarbeides.

på dette området. Det samme gjelder utvikling av måltall for representativitet i etaten, både for brukerrepresentativitet og representativitet i ansattegruppen. Denne type måltall må kunne vise eventuell "lønnsomhet i forhold til brukerpunktet". Det vil si at verdien av å ha tilpasset kompetanse i førstelinjen må kunne måles.

4.3 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Barne-, ungdoms- og familieetatens hovedoppgave er å tilby barn, unge og familier som trenger hjelp og støtte, tiltak med høy og riktig kvalitet i hele landet⁹.

Bufetat er organisert i et direktorat og fem regioner under Barne- og likestillingsdepartementet (BLD). Fra 1. januar 2004 overtok staten ansvaret for familievernkontorene og de barneverntjenestene som har vært drevet av fylkeskommunene. Det kommunale barnevernet er lovpålagt av staten, med fylkesmannen som tilsynsmyndighet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ingen instruksjonslinje som inkluderer det kommunale barnevernet.

Nedenfor følger en beskrivelse av Bufetats arbeid med *noen utvalgte og mest relevante tiltak*, da det av plasshensyn ikke var mulig å omtale alle.

I St.prp.nr.1, kapittel 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet er det et eget avsnitt om å "Styrke kompetansen om flerkulturelt arbeid i barnevernet". Det sentrale tiltaket

8 Metoden er omtalt i "Likeverdige tjenester - En verktøykasse" utgitt av IMDi mai 2006, se www.imdi.no/loft og www.mangfoldspeilederen.no.

9 Etatens ansvarsområder omfatter det statlige barnevern, familievern og adopsjon.

her er et samarbeid mellom BLD, Bufdir og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) om å foreta en kunnskapsinnhenting om flerkulturelt arbeid i barnevernet. Målet er å identifisere virksomme metoder nasjonalt og internasjonalt som kan benyttes i barnevernstjenesten. I budsjetteksten heter det at "kunnskapsinnhentingene offentliggjøres i januar 2007, og det legges opp til at resultatene videreføres i et nasjonalt opplæringsprogram for barnevernstjenester".

I tildelingsbrevets avsnitt 2.4 "God flerkulturell kompetanse i etaten", tilkjennegis det at Bufdir skal innarbeide det flerkulturelle perspektivet i barnevernet og familievernet, og bidra til å styrke etatens flerkulturelle kompetanse. Blant de tiltakene som listes opp er samarbeidet med BLD om prosjektet "Kunnskapsinnhenting om flerkulturelt arbeid i barnevernet". Her heter det at det statlige og den kommunale barneverntjenesten skal tilbys et kompetanseopplegg når prosjektet er ferdig (Tildelingsbrev for 2006:22).

Dette forskningsprosjektet må sies å være i tråd med barnevernets FoU-strategi "Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne- og familiedepartementet og Barne-, Ungdoms- og Familiedirektoratet", hvor det vises til at det skal legges særlig vekt på brukermedvirkning, kjønn og etnisitet i forskningssatsingene. Det vises også til at det må sikres god kunnskap og spisskompetanse i tilknytning til sentrale områder, som

blant annet etnisitet og minoriteter.

Ansvar for implementering av *Foreldreveiledningsprogrammet* ble overført til Bufdir fra januar 2006. I St.prp. nr.1 går det fram at et godt tilbud om foreldreveiledning i hele landet er et sentralt mål for denne sektoren. Dette gjenspeiles i tildelingsbrevet til Bufdir, hvor direktoratet blir bedt om å prioritere blant annet foreldreveiledningsprogrammet innenfor vedtatt bevilgning. Dokumentene viser at programmet også har et minoritetsperspektiv. I proposisjonen heter det: "Departementet vil også i 2007 utvide kapasiteten og fortsette implementeringen av foreldreveiledningstilbudet rettet mot familier med minoritetsbakgrunn ved helsestasjoner og andre tjenesteområder som møter denne gruppen foreldre. Målet er å sørge for opplæring slik at foreldreveiledning blir et permanent tilbud også til foreldre med minoritetsbakgrunn" (s. 28). I tildelingsbrevet bevilges det midler til en 70 prosents prosjektlederstilling som skal ha spesielt ansvar for "Foreldreveiledning for familier med etniske minoriteter basert på ICDP¹⁰".

I tildelingsbrevet bevilges Bufdir 3,25 millioner kroner over post 21, som skal brukes til oppfølging av tiltak i den interdepartementale handlingsplanen "Vold i nære relasjoner" og andre voldsforebyggende tiltak. Blant Bufdirs ansvarsområder som det refereres til i tildelingsbrevet er slutføring/evaluering av NKVTS'¹¹ kompetansehevingprosjekt i forhold til innvan-

10 International Child Development Programme

11 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress

drerkvinner ved krisesentrene. Dette er et arbeid som knytter seg til tiltak 30 i den tverrdepartementale handlingsplanen "Vold i nære relasjoner". Her har NKVTS fått i oppdrag å utvikle og gjennomføre et kompetansehevingsprogram for de som arbeider ved krisesentrene. I programmet inngår fylkesvise kurs over to dager om arbeid med kvinner med innvandrerbakgrunn, med påfølgende veiledning og hospitering ved krisesentre som har særskilt erfaring på området. Bufdir skal slutføre og evaluere NKVTSs program. Informantene viser til at dette tilbudet om kompetanseutvikling har gått bredt ut til førstelinjetjenesten. NKVTS har søkt om midler til å utvikle en veileder for å gi en systematisert framstilling av denne kunnskapen.

Når det gjelder minoritetsperspektivets forankring i styringsdialogen, er det ingen av informantene som Statskonsult har hatt kontakt med i Bufdir, som deltar i denne. Det vises til at ledergruppen følger opp tildelingsbrevet fra departementet, som igjen er brutt ned i en virksomhetsplan. Videre utarbeides det disponeringsskriv til regionene, hvor også minoritetsperspektivet framkommer.

Informanter fra Bufdir redegjør for at bakgrunnen for forskningsprosjektet "Kunnskapsinnhenting om flerkulturelt arbeid i barnevernet" som NIBR utfører, var en erkjennelse av at det finnes mye kunnskap om temaet, men at den ikke er tilstrekkelig systematisert. Helt sentralt for prosjektet er derfor å frambringe kunnskap om viktige begreper, identifisere tiltak, metoder og tilnæringsmåter som brukerne og tjenesteutøverne vurde-

rer som positive. Videre vil systematisering av erfaringer med bruk av tolk være viktig. Det er informantenes oppfatning at rapporten som kommer i januar 2007, vil være et viktig bidrag for Bufdirs videre satsing på dette området.

Det har kommet en invitasjon fra IMDi om samarbeid om noen av disse problemstillingene. Dette ser informantene på som positivt, uten at samarbeidet per dato er konkretisert videre.

Foreldreveiledningsprogrammet ligger formelt i Bufdirs avdeling for barnevern, men avdeling for ungdom og familie er også trukket inn i arbeidet. Programmet skal forebygge utvikling av psykososiale vansker hos barn og unge, gjennom å støtte foreldre og andre omsorgsgivere i deres omsorgsrolle. Bufdir fikk i 2005 ansvar for opplæring og veiledning overfor kommunene gjennom rekruttering av fagmiljøer i de fem regionene. Videreføringen av veiledningen skal blant annet rette seg mot familier med minoritetsbakgrunn. Informantene opplyser at dette arbeidet skal føre til en kompetanseplan for økt flerkulturell forståelse. Det vises også til Region øst, som har en rekke tiltak som retter seg mot familier med minoritetsbakgrunn.

Region øst har minoriteter som satsingsområde. Blant aktivitetene er å lage en pilot rettet mot noen få institusjoner. Det er også laget et spørreskjema om flerkulturell kompetanse som henvender seg til 1. og 2.-linjen. Formålet for Region østs aktiviteter på dette området er å komme fram til et kursopplegg. Regionens arbeid

med minoriteter inngår i rapporteringen oppover.

I tilknytning til familievernnet er også "Regnbueprosjektet" et viktig kurstilbud som driver forebyggende familiearbeid med minoritetsfamilier. 400 foreldre fra 12 nasjonaliteter har deltatt på familiekurset siden oppstart i 2004. Kursene var i utgangspunktet et samlivskurs, men har blitt utvidet til å omfatte barneoppdragelse og kulturkunnskap. Statskonsults informanter viser til erfaringer med at innvandrere mangler kjennskap til og i liten grad bruker familievernkontorens tilbud i forkant av separasjon og skilsmisse. Regnbueprosjektet har som mål å møte innvandrerfamilier før konfliktene har utviklet seg til stadiet for samlivsbrudd. Regnbueprosjektet skal videreføres i 2007. Statskonsults informanter mener at dette er et eksempel på et tiltak hvor det kunne være interessant for Bufdir med et formalisert samarbeid med IMDi.

På rekrutteringssiden har Bufdir arbeidet for å tilpasse opplæring av fosterforeldre som tar imot barn med minoritetsbakgrunn gjennom opplæringsprogrammet PRIDE. Dette har direktoratet blitt bedt om gjennom tildelingsbrevet¹². Et av videreopplæringskursene som omhandler temaet er oversatt til norsk og prøvekjøres i Oslo. Kurset er holdt tre ganger og det evalueres underveis slik at

tilpasningen til norske forhold forbedres.

Alle ansatte i Bufdir oppfordres til å delta på opplæringstiltak som angår etatens ansvarsområde på minoritetsområdet.

Det er foreløpig ingen retningslinjer for bruk av tolk, noe det er behov for.

4.4 Skatteetaten

Skattedirektoratet er underlagt Finansdepartementet og har den sentrale faglige og administrative ledelse av fylkesskattekontorene, skattefogdkontorene, Sentralskattekontoret for storbedrifter, Sentralskattekontoret for utenlandssaker, likningskontorene, folkeregistrene og administrativ ledelse av Oljeskattekontoret.

I skatteetaten ser det ut til at fokuset innenfor vårt oppdragsmandat først og fremst har dreiet seg om rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til etaten. I 2001 ble det startet opp et pilotprosjekt som hadde til formål å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til etaten. Åtte enheter i regionen deltok¹³. Det kan se ut som om resultatet av dette prosjektet har hatt en viss spredningseffekt. Etatens tilsettings-ABC omtaler for eksempel kvalifiseringsprinsippet som fastslår at man nå skal ivareta spesielle hensyn til flerkulturelle i rekrutteringsprosesser.

12 Tildelingsbrev til Bufdir for 2006: "Direktoratet bes om å (...) Vurdere om og eventuelt på hvilken måte opplæringsprogrammet PRIDE bedre bør tilpasses opplæring av fosterforeldre som tar i mot barn med minoritetsetnisk bakgrunn" (s. 20)

13 Oslo fylkesskattekontor, Akershus fylkesskattekontor, Buskerud fylkesskattekontor, Oslo og Akershus Skattefogdkontor, Skattedirektoratet, Oljeskattekontoret, Oslo Likningskontor og Bærum likningskontor

Rekruttering

I "Brev om årsrapportering på personalområdet" fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet av 08.12.04, stilles det følgende rapporteringskrav:

- Antall innvandrere med fremmedkulturell bakgrunn tilsatt i virksomheten
 - Tiltak for å rekruttere innvandrere
 - Spesielle utfordringer i arbeidet med rekruttering av innvandrere

I etatens overordnede styringsdokumenter av året som i Finansdepartementets budsjettproposisjon for 2006-2007 eller tildelingsbrev for 2006, har vi ikke funnet noen beskrivelser, omtaler, strategier eller planer knyttet til utfordringer i møtet mellom etatens ansatte i førstelinjen og minoriteter. I tildelingsbrevet henvises det imidlertid til at personalrapportering skal gjøres i personalrapport, og i "Årsrapport på personalområdet for 2005" finnes det omtale om rekruttering av flerkulturelle. Her omtaler Skatteetaten det avsluttede pilotprosjektet i østlandsområdet om rekruttering av flerkulturelle som pågikk i perioden 2001-2004. I personalrapporten (s. 15) skriver de at "Basert på erfaringene fra prosjektet ble rutinene i tilsettingsprosessen endret. Flere flerkulturelle blir nå innkalt til intervju, og kravet til formell og reell kompetanse er noe endret. Tidligere krav om at kandidaten skal beherske norsk som nordmenn er nå endret til at norsk-kunnskapene skal være tilstrekkelig i forhold til stillingens arbeidsområde. Flere flerkulturelle har bidratt til kjennskap til andre kul-

turer, økt sosial trivsel og tilhørighet til arbeidsplassen. Dette har ført til gjensidig toleranse og aksept for flerkulturelle og etnisk norske både sosialt og faglig. I ettertid av prosjektet ser vi at det kreves mer enn ordinær innsats for å oppnå gode resultater, og det er viktig fortsatt å ha fokus på dette. I alle stillingsannonser oppfordres flerkulturelle kandidater å søke den aktuelle stillingen".

I forhold til de problemstillinger vi tar opp i dette prosjektet, har Skatteetaten i følge formelle styringsdokumenter først og fremst vært opptatt av rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Går vi litt tilbake i tid, finner vi også beskrivelser av formelle retningslinjer for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. I Skatteetatens tilsettings-ABC fra 1. april 2003, står følgende beskrivelse om integrering og rekruttering i avsnitt "Flerkulturell bakgrunn (s. 5): "Skatteetaten ser det som en fordel å ha et mangfold i arbeidsstokken og staten generelt har et overordnet mål å bidra til integrering og rekruttering av personer med flerkulturell bakgrunn i norsk arbeidsliv. Arbeidstakere med flerkulturell bakgrunn skal gis mulighet til utvikling på linje med andre arbeidstakere i virksomheten. Arbeidsgiver må være oppmerksom på den særskilte kompetanse som disse søkerne har. Dette kan være kvalifikasjoner som vil resultere i at den flerkulturelle rent faktisk er den best kvalifiserte. Dersom flerkulturell søker er kvalifisert til stillingen kan den særskilte kompetansen gjøre at vedkommende velges, jf. kvalifikasjonsprinsippet. Skatteetatens

kunngjøringer skal inneholde en oppfordring til personer med flerkulturell bakgrunn til å søke på stillingen. I tillegg er det krav om at minst en søker med flerkulturell bakgrunn skal innkalles til intervju, hvis ikke skal dette forklares i tilsettingsprotokollen”.

I etatens tilsettings-ABC finner vi også følgende begrunnelse i kvalifikasjonsprinsippet (s. 14): “Det er i tråd med allmenn rettferdighetsoppfatning at den best kvalifiserte får stillingen. Dog kan det saklig settes til side ut i fra konkurrerende rettferdighetsoppfatninger, som for eksempel likestilling, flerkulturelle og funksjonshemmede. Ved fortrinnsrett skal det settes til side.”

I intervjuet Statskonsult gjorde med en informant fra Skattedirektoratet, får vi bekreftet at det trolig først og fremst er rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn som er forankret i deler av virksomhetens styringsdokumenter.

Mangfoldsprosjektet bar også preg av å ikke være en “linjeaktivitet”, men et arbeid gjennomført av ildsjeler som brant for temaet. I perioden da det pågikk var prosjektet nedfelt i virksomhetsplaner, og i etatsstyringsdialogen med Finansdepartementet. Da var det sannsynligvis også nedfelt i andre styringsdokumenter i etaten i prosjektperioden. I regi av prosjektet ble det bl.a. gjennomført en rekke informasjonstiltak for å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til de åtte deltakende enhetene. Årsaken til at prosjektet ikke har blitt overført til hele landet er at det ble innført en begrenset stillingsstopp i 2004.

Vi intervjuet også en person fra en av de deltakende enhetene fra pilotprosjektet. Vedkommende kunne også bekrefte at prosjektet ikke så ut til å være videre forankret lenger oppover i systemet. Informanten ga også uttrykk for at virksomheten nok ikke hadde reflektert tilstrekkelig over at førstelinjens møte med mennesker med minoritetsbakgrunn kan innebære noen ufordringer og oppgaver, at det ikke foreligger planer eller strategier for å imøtekomme disse brukergruppens behov eller for å ruste opp egne ressurser til å ivareta dem bedre.

Rapporten “Fra visjon til virkelighet, suksessbeskrivelse for de deltakende enhetene. Våren 2004” er en årlig rapport fra enhetene i pilotprosjektet der enhetenes arbeid i forbindelse med prosjektet beskrives. Rapporten er et svar på brev fra Skattedirektoratet 12. januar 2004. Her er bl.a. beskrivelser av hvor mange personer med minoritetsbakgrunn de deltakende enhetene har rekruttert som følge av deltakelsen i prosjektet. I en virksomhet omtaler de også et tiltak for å sette fokus på mangfold og flerkulturell forståelse, i en annen virksomhet at de har vært ute på en videregående skole med høy andel innvandrere for å informere ungdommene om skattekort m.v.

Andre mangfoldsprosjekter og planer

Skatteetaten har også gjennomført et karriereplanleggingsseminar for etatens minoritetsansatte. Deltakerne fikk også tilbud om coaching i karriereplanlegging i to timer av et karriereplanleggingsfirma. I følge en av våre intervju-

personer i Skatteetaten har de også ambisjoner om å lage en egen mangfoldspan, men har ikke kommet i gang med dette arbeidet ennå. De har også ambisjoner om å utforme et tiltak rettet mot mangfold i etaten i 2007, men innholdet er foreløpig ikke definert.

I følge en av våre intervjupersoner i Skatteetaten, har rekruttering av flerkulturelle til skatteetaten vært tema på etatsstyringsmøter med Finansdepartementet, og da antar vi at det også har vært tema i ledermøter i etaten. Vi har ikke selv snakket med noen av lederne i for eksempel toppledergruppen, men vår intervjuperson kan ikke huske å ha sett temaet på dagsorden eller i referat fra ledergruppen i etaten.

4.5 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det består av Direktoratet for arbeidstilsynet (DAT) og 7 regionkontor med underliggende tilsynskontor spredd over hele landet. Etatens oppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav.

Regjeringen la fram en handlingsplan mot sosial dumping i St.meld. nr. 2 (2005-2006) Revidert nasjonalbudsjett 2006. Handlingsplanen omfatter tiltak som regjeringen mener kan bidra til å nå målet om et seriøst arbeidsmarked og ordnede lønns- og arbeidsvilkår for alle. Disse tiltakene omtales også i St.prp. nr.1 (2006-2007) Se resultatområde 3, boks 6.4 (...) I tillegg refererer St.prp. nr.1 til Arbeidstilsynets arbeid med å få etablert tolkeavtaler.



Arbeidstakere med flerkulturell bakgrunn skal gis mulighet til utvikling på linje med andre arbeidstakere i virksomheten.

I tildelingsbrevet til Arbeidstilsynet for 2006 heter det at tilsynsoppgavene knyttet til sosial dumping skal videreføres. Dette tilsynet skal prioriteres. I arbeidet med arbeidsinnvandring og sosial dumping får DAT i oppgave å videreføre sine kampanjerettede fellesprosjekter rettet mot spesielt risikoutsatte bransjer og virksomheter, som for eksempel samarbeidsprosjektet med NHO, LO-forbund i byggebransjen, Tolldirektoratet, Skattedirektoratet og Politidirektoratet. Til dette arbeidet er DAT bevilget 3 millioner kroner.

Utfordringene knyttet til arbeidsinnvandring og sosial dumping omtales også i Arbeidstilsynets overordnede virksomhetsplan for 2005-2006. I dokumentet heter det at tilsyn med basisrettigheter og arbeidsvilkår (skriftlige kontrakter, arbeidstid, eventuelt innkvartering) for arbeidsinnvandrere er blant de prioriterte tilsynsaktivitetene. I tillegg går det fram at etaten har valgt ut noen bransjer hvor det foreligger en særlig risiko for at arbeidsinnvandrere fra de nye EU/EØS-medlemslandene får dårligere arbeidsforhold enn loven krever. Dette er bygg- og anlegg, jordbruket, renhold, transport og restaurantnæringen.

En prosjektrapport fra Arbeidstilsynet fra 2004 rapporterer fra prosjektet "Arbeidsmiljøloven i et fargerikt arbeidsliv". Prosjektet omtales nedenfor. De siste årene har Direktoratet for Arbeidstilsynet hatt oppmerksomheten rettet mot hovedsakelig tre (typer) tiltak: oversettelse og bruk av tolk, AIFA-prosjektet og Arbeidsinnvandringsprogrammet.

Øversettelse og bruk av tolk: I møte med gruppen arbeidsinnvandrere har Arbeidstilsynet registrert at det er språkproblemer. Språkbarrieren har vært og vil være tilsynets vesentligste utfordring i så måte. Selv om det er arbeidsgiverne som må regnes som tilsynets brukere, innebærer de enkelte tilsynene på de ulike arbeidsplassene samtaler med de ansatte. Det er først og fremst i Oslo og byene at bedriftene har ansatte med ulik språkbakgrunn. Her leier Arbeidstilsynet inn tolk. I Arbeidstilsynet i Oslo er det nå ansatt en jurist som opprinnelig er polsk. Han kan dermed polsk, norsk og det norske lovverket, i tillegg til at han har kjennskap til polske forhold.

DAT har utviklet informasjonsmateriell på om lag 14 forskjellige språk som de kontinuerlig arbeider med å foredle. Det finnes blant annet arbeidsavtaler, HMS-veiledningsmateriell og andre typer publikasjoner om norske forhold, på ulike språk, eksempelvis en på både norsk og polsk. DATs nettsted har lagt opp søkemotoren slik at man kan søke på dokumenter etter språk.

Sosial dumping/arbeidsinnvandringsprogrammet. I forbindelse med Arbeidstilsynets arbeid rettet mot grupper med minoritetsbakgrunn, var informanter fra DAT av den oppfatning av at det bortsett fra språk er sosial dumping i tilknytning til arbeidsinnvandring fra Øst-Europa som er hovedutfordringen. Gjennom tildelingsbrevet

har DAT fått 3 millioner til dette programmet. Programmet dreier seg primært om å håndtere problematikken rundt sosial dumping i arbeidslivet, og består av flere prosjekter. Blant annet er det prosjekter innen landbruket, bygg og anlegg, prosjekter om regelverksutvikling og tolketjenester. Programlederen orienterer jevnlig om programmet i DATs toppleder-møte.

AIFA-prosjektet (arbeidsmiljø i et fargerikt fellesskap) var et samarbeidsprosjekt mellom de daværende distriktene Hordaland, Telemark/Vestfold/Buskerud, Rogaland og Oslo. Prosjektet mottok økonomisk støtte både fra UDI og DAT. Siktemålet for prosjektet var å redusere fysiske og psykiske helsebelastninger som følge av manglende tilrettelegging og ekskludering/utstøting på arbeidsplassen.

Tilsynsmetoden brukt i prosjektet har fungert som veiviser og hjelpemiddel for flere andre offentlige organisasjoner i møte med minoritetsspråklige¹⁴. Metoden har blant annet bestått i kommunikasjon og tilrettelegging av informasjon. Arbeidstilsynets kontroll av arbeidsmiljøet blir vanligvis gjennomført ved samtale med arbeidsgiver og en arbeidstakerrepresentant/verneombud i virksomheten. I tillegg kan det være aktuelt med befaring og gjennomgang av nødvendig dokumentasjon der det er behov for dette. Prosjektet brukte en tilsynsmetode der flere arbeidstakere, særlig

¹⁴ Metoden er omtalt i "Likeverdige tjenester - En verktøykasse" utgitt av IMDi mai 2006, se www.imdi.no/loft

de fra ikke-vestlige land var involvert, noe som muliggjorde direkte informasjon til og fra flere. I tillegg ble det gjennomført separate samtaler med noen ikke-vestlige arbeidstakere i hver virksomhet.

Av andre tiltak har DAT opprettet formell kontakt med det polske arbeidstilsynet om et samarbeid om kunnskapsutveksling om hverandres tilsyn og om polsk og norsk system. Det har også vært holdt seminarer. Dette arbeidet har delvis vært knyttet til Nordisk Ministerråd gjennom rådets fokus på arbeidsinnvandringen fra bal-tiske land. Tanken er at også nordiske land har en forpliktelse til å informere i tredjeland om nordiske arbeidsforhold. Nordisk Ministerråd utgir et tidsskrift som heter "Arbeidsmiljø i Norden", som skal spre informasjon om det nordiske arbeidsmarkedet.

4.6 Politiet

Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet, de 27 politidistriktene og politiets sju særorganer. Politietatens førstelinjetjeneste består av namsfogdkontorene, politistasjonene og lensmannskontorene i de 27 politidistriktene samt distriktenes operasjonssentraler, Politiets utlendingsenhet, trafikktjenesten i Utrykningspolitiet, Kriminalpolitisen-tralene, Økokrim og Norges Grensekommissær for den norsk-russiske grense. I de dokumentene hvor tilrettelegging, systemer og tiltak for å håndtere førstelinjens utfordringer i møtet med brukere med minoritetsbakgrunn fremkommer, er



Mangfoldsarbeidet i politiet har hatt til hensikt å hindre diskriminering.

omtalen gjerne generelt formulert og relatert til etatens helhetlige arbeid med mangfold.

Politidirektoratet har i 2006 gjennomført prosjektet "Mangfold i politi og lensmannsetaten", som har vært forankret i direktoratets ledergruppe og flere styringsdokumenter¹⁵. Prosjektet har i 2006 koordinert politiets helhetlige arbeid med mangfold.

Både i St.prp. nr.1 og i "Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering" (Vedlegg til St.prp.nr.1 2006-2007) blir særlig tre tiltak framhevet som viktige: 1) Å prioritere arbeidet med å rekruttere og beholde tilsatte med etnisk minoritetsbakgrunn i politiet, slik at mangfoldet reflekterer befolkningssammensetningen; 2) Å videreføre dialogen mellom politiet og representanter for innvandrerbefolkningen sentralt og lokalt; 3) Å legge til rette for at klager på politiet på bakgrunn av etnisitet gis en god og grundig behandling, og at publikum sikres informasjon om klagemuligheter.

Når det gjelder styringen av politidistriktene og særorganene viser informanter i direktoratet til rammeverk og mål nedfelt i overordnede strategiplaner og disponeringsskriv til distriktene. I ramme/disponeringsskrivet til politidistriktene for 2006 er det et punkt om etnisk diskriminering og et annet punkt om mangfold og likestilling. Her er det sagt at det skal gjennomføres opplæring for de ansatte i mangfoldsproblemstil-

¹⁵ Disponeringsskrivet for 2006, kap. 7,

linger, som igjen har sin bakgrunn i pålegg fra regjeringen gjennom "Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)". Det har derfor blitt holdt to kurs i 2006 for representanter for samtlige distrikt og særorgan, hvor deltakerne kom til politihøgskolen og fikk opplæring. Kunnskapen skal videreformidles lokalt. PODs prosjekt "Mangfold i politi- og lensmannsetaten" kommer til å anbefale en videreføring og videreutvikling av denne opplæringen. Informantene oppgir at konflikthåndtering i etniske miljøer vil bli tilbudt som fordypningsemne eller valgfag på Politihøgskolen. I tillegg er dette en mindre del av det obligatorisk pensumet.

Informantene oppgir at direktoratet har arbeidet lite med brukerundersøkelser og annen rapportering inn til politiet sentralt for å kartlegge brukernes behov og forventninger til tjenesten. Prosjektet "Mangfold i politi- og lensmannsetaten" kommer imidlertid til å anbefale bruk av arbeidslivsundersøkelser.

Politi- og lensmannsetaten har en strategisk plan for likestilling. Når den utløper i 2007, skal den erstattes av strategisk plan for økt mangfold i politi- og lensmannsetaten (2008-2012)

(St.prp.nr.1:174). Politiet skal dessuten lage en sluttrapport for handlingsplan mot rasisme og diskriminering, som skal foreligge høsten 2006 (St.prp.nr.1:110). Politiet har en strategisk plan for likestilling.

Gjennom ulike prosjekter har Politidirektoratet siden 2002 i økende grad arbeidet med utfordringer som etaten står overfor ut i fra et mangfoldsperspektiv på befolkningen. Mangfoldsarbeidet i politi- og lensmannsetaten har hatt til hensikt å kartlegge og hindre diskriminering på bakgrunn av kjønn, alder, etnisk opprinnelse, hudfarge, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering.

I 2006 har prosjektet "Mangfold i politi- og lensmannsetaten" blitt gjennomført etter direkte mandat fra direktoratets ledelse og vært forankret i etatens overordnede føringer og mål¹⁶. Prosjektet har i 2006 koordinert politiets helhetlige arbeid med mangfold¹⁷. Prosjektet har vært oppe til behandling på politidirektoratets ledermøter. Arbeidet i dette prosjektet har også blitt presentert på administrasjonssjefmøtet, politihøgskolens ledergruppe, Nord-Trøndelag politidistrikts ledermøte, Vestoppland politidistrikts ledergruppe, Rogaland politidistrikts ledergruppe og i Oslo politi-

16 Politidirektoratets strategiske plan 2006—2009, St.meld. nr. 42 (2004-2005) Politiets roller og oppgaver, St.meld.nr.22 Politireform 2000, Tildelingsbrev fra Justisdepartementet (2003), Tildelingsbrev fra Justisdepartementet (2004), Hovedavtalen 2006, Disponeringsskrivet for 2006.

17 Prosjektets oppgaver besto i å koordinere mangfoldsarbeidet som gjøres i etaten innenfor likestilling, IA-avtalen (seniorpolitikk og medarbeidere med nedsatt funksjonsevne), medarbeidere med ulike etnisk minoritetsbakgrunn, lesbiske, homofile, bifile og transkjønnede. Prosjektet skulle i tillegg koordinere oppfølgingen av "Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006).

distrikt. Hensikten med dette prosjektet har fra politiets side vært gjennom økt mangfold å oppnå avgjørende kompetanse samt fravær av diskriminering, og økt tillit i befolkningen.

Når prosjektet avsluttes 31.12.06 skal blant annet følgende mål og oppgaver være gjennomført: POD skal ha rutiner for å samle statistisk oversikt over antall ansatte i etaten som dekkes av mangfoldsbegrepet. Etaten skal ha en felles forståelse av begrepet medarbeidere og brukere med minoritetsbakgrunn. Alle stillingsutlysninger skal ha en revidert standardtekst om medarbeidere som faller under mangfoldsbegrepet.

Politidistriktene og særorganene skal også ha rekrutteringsrutiner for å identifisere søkere med etnisk minoritetsbakgrunn etter felles definisjon i etaten, hvordan utlysningsteksten skal utformes, og innkallingsrutiner og intervju. Her er det eksempelvis foretatt en kvalitetssikring av etatens rekrutteringsmanual ut fra et mangfoldsperspektiv. Politiet skal videre ha oversikt over distriktenes og særorganenes kontaktpersoner i forbindelse med mangfoldsarbeidet, samt hvordan det jobbes med problemstillingen lokalt. Prosjektet kommer til å anbefale bruk av arbeidslivsundersøkelser. Etaten skal også ha en ferdig formulert studiesekevens om mangfold som kan flettes inn i de forskjellige utdanningsfora i etaten i samarbeid med Politihøgskolen. I samarbeid med Politihøgskolen er det utarbeidet forslag til hvordan øke rekruttering av studenter med etnisk minoritetsbakgrunn. Prosjektet har bidratt faglig i flere aktiviteter, herunder kvalitetssik-



Koordinert og enhetlig tilsynsførsel, kommunikasjons trening og kulturforståelse er sentralt.

ring av etatens mangfoldsarbeid i distriktene ut fra et mangfoldsperspektiv og planlegging og gjennomføring av politidirektorets mangfoldskonferanse.

Prosjektet er per dato i en fase hvor det jobbes med forslag til hvordan politiets helhetlige arbeid med mangfold skal organiseres videre når mangfoldsprosjektet avvikles 31.12.06. Representanter fra Politidirektoratet oppgir at det enten er snakk om å videreføre politiets mangfoldsarbeid i linjen gjennom personalavdelingen, eller ved å opprette et implementeringsprosjekt for en avgrenset periode.

4.7 Tollvesenet

Tollvesenet er en etat under Finansdepartementet. Etaten er organisert i et sentralt direktorat, Toll- og avgiftsdirektoratet og en lokalforvaltning med seks tollregioner: Tollregion Øst-Norge, Tollregion Oslo og Akershus, Tollregion Sør-Norge, Tollregion Vest-Norge, Tollregion Midt-Norge og Tollregion Nord-Norge. Tollvesenet har også regionale informasjonsentre for publikum der de får over 100.000 henvendelser i året.

I intervjuet med Toll- og avgiftsdirektoratet ble det spesielt framhevet at etaten skiller seg fra virksomheter med tjenesteyting. Tollvesenet har kontakt med sine brukere gjennom å kontrollere dem på ulike måter eller innkreve avgifter. Dette legger noen føringer i forhold til samhandling, type og mengde brukermedvirkningstiltak, rettighetsinformasjon og informasjon om plikter osv. Tollvesenet var derfor opptatt av at

det er viktig å sette et klart skille mellom etater med så ulike typer virkemidler og brukerkontakt.

I Tollvesenets overordnede styringsdokumenter som i Finansdepartementets budsjettproposisjon for 2007 eller i tildelingsbrevet for 2006, har vi ikke funnet noen beskrivelser, omtaler, strategier eller planer knyttet til utfordringer i møtet mellom etatens ansatte i førstelinjen og minoriteter. Vi har heller ikke funnet noen spor i andre styringsdokumenter.

Etaten ser imidlertid ut til å ha et bevisst forhold til og en systematisk arbeidsmetodikk knyttet til den statlige informasjonspolitikken som virkemiddel for informasjon og kommunikasjon. Den sier bl.a. at befolkning, næringsliv og organisasjoner skal ha lik tilgang til å delta aktivt i den demokratiske prosessen, få informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter og ha reell tilgang til informasjon om det offentliges aktiviteter. Dette innbefatter naturlig nok grupper med minoritetsbakgrunn. I prinsippet om aktiv informasjon står det bl.a. at "kravet til egeninnsats skal være lavest for de gruppene i befolkningen som har vanskeligst for å nå fram til det offentlige". I Tollvesenet rapporteres det spesielt på den statlige informasjonspolitikken også på regionalt nivå, og i årsplanene for tollregionene er dette et eget kapittel. I tildelingsbrevet til etaten står det bl.a. at "En velfungerende informasjonspolitikk er avhengig av kunnskap om dem en skal nå fram til, og departementet legger til grunn at toll- og avgiftsetatens informasjonspolitikk

baseres på slik kunnskap". Etaten har etablert et system for å registrere og systematisere alle publikumshenvendelser som kommer inn til de regionale service- og informasjonssentrene. Denne informasjonen benyttes bl.a. som grunnlag for å utforme informasjons- og kommunikasjonstiltak til aktuelle målgrupper. I intervjuet med Tollvesenet ble det også lagt vekt på at den statlige informasjonspolitikken ligger til grunn for kommunikasjonsarbeidet i etaten, og at det arbeides systematisk i forhold til denne.

I disponeringsskrivet til tollregionene for 2007 finner vi imidlertid en formulering under administrative forhold og rapportering på etatens personalforvaltning til Finansdepartementet (kap. 4, s. 5) som sier at "Vi har grunn til å tro at rapportering til FIN skal skje på følgende områder i 2007: Vurdering av personalområdet, og faktarapportering på; personalfunksjonen, personellsituasjonen, omstilling i regionen, HMS herunder IA arbeid, etikk/holdningskapende arbeid, likestilling, andel kvinner i lederstillinger, *ansatte i regionen med ikke vestlig bakgrunn.*" Dette betyr at det trolig rapporteres på antall personer med ikke-vestlig bakgrunn, men vi har ikke registrert at det finnes noen policy for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn generelt.

Når det gjelder informasjonstiltak rettet mot personer med minoritetsbakgrunn, er det gjennomført tiltak for å nå ulike grupper ved meldte behov, og informasjonsmateriell er da blitt oversatt til deres språk. Eksempler på dette

er når etaten registrerer at det kommer mange arbeidsinnvandrere som man anser bør informeres om ulike forhold eller som har spesielle informasjonsbehov.

En av våre intervjupersoner sier at minoritetsperspektivet vanligvis ikke er tema på ledermøter eller i etatsstyringsmøter.

Kompetanse

I Toll- og avgiftsdirektoratet er det ganske nylig ansatt en person i administrasjonsavdelingens Seksjon for personal- og organisasjonsutvikling med kompetanse innenfor minoritets- og mangfoldsperspektivet. Det er tydelig at etaten nå vil sette fokus på dette området, men at dette ennå er i støpeskjeen.

De har også kjøpt inn en høgskolemodul i "flerkulturell forståelse" fra Høgskolen i Oslo. Dette tilbys som etter- og videreutdanning for ansatte, og gir studiepoeng. I virksomhetens egen etatsutdanning (Tollskolen) undervises det også i flerkulturell forståelse i forbindelse med etikkundervisning.

Det er ikke utarbeidet noen kompetansehevingspolitikk eller -strategi som inkluderer minoritetsperspektivet i etaten. Men dette er under planlegging, ifølge en av intervjupersonene.

4.8 Mattilsynet

Mattilsynet ble opprettet i 2004, og har ansvar og oppgaver som tidligere ble utført av Statens næringsmiddeltilsyn med kommunale næringsmiddeltilsyn, Fiskeridirektoratets sjømatkontroll, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn. Mattilsynet er inn-

delt i 8 regionkontor hvorav 3 er nasjonale sentre, samt 63 distriktskontor. Hovedkontoret i Oslo er ansvarlig for regelverksutvikling, tilsynspolitik og overordnet koordinering av virksomheten. De 63 distriktskontorene driver utøvende tilsyn.

Mattilsynet har vært opptatt av å presisere sin rolle med hensyn til brukerbegrepet og førstelinjen i forhold til andre tjenesteytende virksomheter. Deres sluttbrukere er først og fremst pliktige til å følge regelverket som Mattilsynet håndhever, men Mattilsynet har også plikt til å veilede og tilrettelegge informasjon om regelverket til sine sluttbrukere. Kontakten med sluttbrukerne er først og fremst i forbindelse med tilsynsutøvelse og skriftlig og muntlig veiledning om regelverk.

Rekruttering

I Landbruks- og matdepartementets St.prp. nr. 1 for både (2005-2006) og (2006-2007) er det målsettinger om å rekruttere flere med innvanderbakgrunn til sektoren. I tildelingsbrevet for 2006 kan vi ikke se at det er formulert krav til tiltak for å rekruttere flere personer med innvanderbakgrunn til Mattilsynet, men i følge intervjuene er det rekruttert mange med innvanderbakgrunn de siste årene. På ett av distriktskontorene fikk vi inntrykk av at det var ganske bred representasjon av personer med minoritetsbakgrunn både på dette distriktskontoret og flere andre.

Tiltak rettet mot ansatte

I HMS-håndbokens omtale av hvordan man skal håndtere eventuell trakassering, trusler og vold for eksempel i forbindelse med tilsynsbesøk som jo utøves av førstelinjen, er det spesielt uthevet (s. 36) at "En grunnleggende forutsetning er at tilsatte har nødvendige faglige og sosiale kvalifikasjoner og er trygge i møtet med tilsynsobjektet. *Koordinert og enhetlig tilsynsførsel, kommunikasjonstrening og kulturforståelse vil være av betydning*". Dette kan bety at man har fokus på kulturforståelse også overfor minoritetsgrupper, men for dette oppdraget har vi ikke klart å registrere om dette er synlig også i andre styringsdokumenter, planer og strategier (med unntak av planer for kompetansehevingstiltak som er omtalt i neste avsnitt). I intervju med Mattilsynets distriktsledd kom det imidlertid fram at det arrangeres kurs for ansatte i kommunikasjon, konflikthåndtering og kulturforståelse i forbindelse med tilsyn, og spesielt i forhold til møtet med ulike kulturer og minoritetsgrupper. Ved det distriktskontoret vi var i kontakt med var det også ansatt flere personer med minoritetsbakgrunn, og som ble benyttet i kommunikasjonen med personene/virksomhetene som det ble utøvet tilsyn av. Vi fanget også opp at det var interesse for erfaringsutveksling mellom distriktene om utfordringer knyttet til tilsyn i virksomheter drevet av fremmedspråklige.

En "overordnet personalpolitikk" for tilsynet vil bl.a. inneholde en omtale av hvordan man skal ivareta mangfold og minoritetsper-

spektiv i forbindelse med kompetanseutvikling. Dokumentet er ute på høring og ikke endelig vedtatt.

Om minoritetsperspektivet er tema på møter i ledelsen har vi ikke klart å skaffe informasjon om, men det har ikke vært tema på møter i etatssamarbeidsgruppen der administrerende direktør, direktør for administrasjonsavdelingen, og personalsjefen og tillitsvalgte deltar.

Rekrutteringspolicy

Når det gjelder rekruttering til førstelinjen/distriktskontor er prinsippet å rekruttere den best kvalifiserte uavhengig av kulturell bakgrunn/nasjonalitet. Men flerkulturell bakgrunn kan være en viktig kvalifikasjon. Det er 1365 ansatte i Mattilsynet, deriblant mange nasjonaliteter som de har god erfaring med. Holdningen er at de gjerne tar i mot flere og at det beriker miljøet å ha flere nasjonaliteter representert.

4.9 Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen er samfunnets straffegjennomføringsapparat. Kriminalomsorgen er organisert i tre nivåer: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), seks regionadministrasjoner og de lokale fengsler og friomsorgskontor. I tillegg kommer Kriminalomsorgens utdannings-senter (KRUS) og Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) som er direkte underlagt KSF.

Å øke mangfoldet blant tilsatte i Kriminalomsorgen, herunder tilsatte med minoritetsbakgrunn eller flerspråklig bakgrunn, er et mål som går igjen i flere av Kriminalomsorgens

dokumenter¹⁸. I noen av dokumentene følges denne målsettingen opp med tiltak eller krav som i tildelingsbrevet til KSF for 2006¹⁹. I Justisdepartementets budsjettproposisjon for 2007 omtales denne målsettingen flere steder i forbindelse med Kriminalomsorgen, i tillegg til at proposisjonen viser til konkrete tiltak: KRUS har iverksatt tiltak i tilknytning til de årlige opptakene av aspiranter og KRUS samarbeider med NAV om å bedre norsk-kunnskapene hos søkere med minoritetsbakgrunn da det viser seg at manglende norskkunnskaper ofte er et hinder. KRUS samarbeider dessuten med Politihøgskolen om et prosjekt som tar sikte på å avdekke noen av de faktorene som hemmer rekruttering av en større andel personer med minoritetsbakgrunn i både politi- og lensmannsetaten og kriminalomsorgen. Dette siste tiltaket er også omtalt i regjeringens handlingsplan for integrering og inkludering.

Tiltak knyttet til de årlige aspirantopptakene er også omtalt i departementets tildelingsbrev til KSF for 2006, hvor KSF blir pålagt å følge opp kravet om at alle statlige virksomheter skal innkalle minst én kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til jobbintervju. Dette gjelder også i forhold til regionene, KRUS og KITT. Også Kriminalomsorgens sikkerhetsstra-

tegi 2006-2010 inkluderer målsettingen om å prioritere rekruttering av tilsatte med fremmedkulturell bakgrunn, i tillegg til å styrke de ansattes kompetanse knyttet til grunnleggende kulturforståelse. Det påpekes videre at kommunikasjonsbegrensninger skal være sikkerhetsmessig begrunnet og ikke ha sin årsak i praktiske eller tekniske forhold.

Kriminalomsorgen skal derfor i strategiperioden finne fram til kostnadseffektive og sikkerhetsmessig forsvarlige rutiner for å dekke behovet for tolketjenester.

Både politisk og administrativ ledelse har vært opptatt av å øke antall tilsatte med minoritetsbakgrunn. I tildelingsbrevet fra Justisdepartementet forekommer det ikke krav til innhold i undervisningstilbudet i KRUS' etatsopplæring, men krav til å øke antall aspiranter.

For å innfri denne målsettingen viser KRUS til tre hovedtiltak: 1) Endring av krav til korrekt utfylt søknad. Det har vist seg at søkere med minoritetsbakgrunn i større grad har mangelfullt utfylte søknader, og at søknadene av den grunn ikke har blitt vurdert. KRUS vurderer derfor hvilke krav som skal stilles til gyldig søknad og hva den skal inneholde, slik at flere søkere kan komme med i vurderingen. 2) Samarbeid med et reklamebyrå for å kunne nå bedre

18 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, Justisdepartementets budsjettproposisjon for budsjettåret 2007, Tildelingsbrev til KSF for 2007, Tildelingsbrev til Kriminalomsorgen utdanningscenter for 2006,

19 KSF blir pålagt å følge opp personalmelding 12/2004 om at alle statlige virksomheter skal innkalle minst én kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til jobbintervju. KSF må sørge for at KRUS fortsetter arbeidet med å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til fengselsbetjentutdanningen.

fram med sitt budskap til mennesker med minoritetsbakgrunn.

3) Samarbeid med NAV om en egen forskole for å kvalifisere mennesker med minoritetsbakgrunn. Det er en oppfatning at årsaken til dårlig rekruttering er at søkerne ikke har vært kvalifiserte. De oppfyller bl.a. ikke krav til utdanning, språkferdigheter og førerkort. Gjennom samarbeidet håper KRUS å kunne rekruttere fra grupper som er mer kvalifiserte ved at de allerede er i arbeid. I tillegg er intensjonen å gi et forskoletilbud som kvalifiserer nesten kvalifiserte søkere.

Når det gjelder innholdet i undervisningen viser KRUS til temaene "etikk og profesjonalitet" og "betjentrollen". KRUS' etatsutdanning går over to år og inneholder seks tema som alle er obligatoriske. "Etikk og profesjonalitet" og "betjentrollen" er begge tema som inkluderer minoritetsrelaterte spørsmål. Når det gjelder etterutdanning tilbys kulturforståelse som kurs fra og med 2007. KRUS oppgir at de registrerer stor etterspørsel blant sine ansatte om kompetanse i ulike problemstillinger knyttet til minoritetsgrupper.

Kompetanseutviklingsplaner skal lages enhetsvis, og det er ingen sentral innrapportering her.

Av informasjonstiltak overfor brukerne har KSF gitt økonomisk støtte til Jussbuss for oversettelse av Fangehåndboka til engelsk. Varetekstboka er også oversatt til engelsk, og Kriminalomsorgen mottok i 2006 en pris på en konferanse i Canada for denne håndboken. Det vises også til at fengs-

lene selv besørger oversettelse av regler og rutiner for innsatte til ulike språk etter behov. For øvrig kjenner Kriminalomsorgen til at det er behov for tiltak i forhold til tolk og oversettelse. Det som har vært gjort i de ulike enhetene har ofte vært ad hoc-preget og lite systematisk.

KSF har som resultatkrav til sine regioner at det skal gjennomføres brukerundersøkelser. Regionene besørger dette hver for seg. På denne måten har det vært mulig for KSF å danne seg en oversikt over gjeldende behov.

4.10 Utdanningssektoren

Utdanningsdirektoratet er Kunnskapsdepartementets utøvende organ og ble etablert juni 2004. Det har ansvaret for utviklingen av grunnskole og videregående opplæring, men har ikke det direkte ansvaret for ansatte i førstelinjen. Førstelinjen må i denne sektoren forstås som de ansatte på den enkelte skole og i kommunal og fylkeskommunal skoleadministrasjon. Direktoratet har imidlertid det overordnet faglige ansvar for tilsyn med opplæringen og forvaltningen av sentrale lover og forskrifter, det statlig spesialpedagogiske støttesystemet - Statped, noen statlige skoler og fagstyringen av de nasjonale sentrene. Direktoratet har ansvaret for all nasjonal statistikk for grunnopplæringen, og skal på bakgrunn av resultatene initiere, utarbeide og følge opp forsøk og utviklingstiltak. Målet for Utdanningsdirektoratet er å sikre elevs og lærlingers rettigheter til likeverdig opplæring av høy kvalitet.

Nedenfor er kort gjengitt tiltak knyttet til utviklings- og forsøksprosjekter med direkte eller indirekte relevans for problemstillinger og utfordringer i møtet mellom ansatte i utdanningssektoren og minoriteter. Det har ikke vært mulig å få noen utfyllende synspunkter fra Utdanningsdirektoratet.

St.prp. 1 – Statsbudsjett 2007

Det er få henvisninger i Kunnskapsdepartementets (KD) budsjettproposisjon som går direkte på utfordringer i møtet mellom ansatte i utdanningsinstitusjoner og minoriteter. Det er imidlertid flere tiltak med formål å oppnå likeverdig utdanning, få god dialog og samarbeid mellom minoritetsspråklige foreldre og skolen og forbedre godkjenningsordningen av høyere utdanning i Norge.

KD har nedsatt et utvalg knyttet til godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge og som skal levere sin innstilling innen 1. desember 2006. Utvalget skal blant annet foreslå tiltak for å gjøre saksbehandlingen enklere, raskere og mer brukervennlig og sikre at den blir rettferdig.

Utvalget skal spesielt vurdere behovet for endringer som kan medvirke til bedre integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet.

Erfaringsspredning har vært viktige tiltak. Det som nevnes er prosjektet "Minoritetsspråklege foreldre – ein ressurs for elevane si opplæring i skolen" og håndboka: "Broer mellom hjem og skole" som inneholder mange nyttige eksempler og tips med generell overføringsverdi. Evalueringen av prosjektet viser at foreldrene var

godt fornøyde med tiltakene, at de har blitt bedre kjent med skolen og lærerne, og fått bedre innblikk i hverdagen til barna. Også lærerne gir en positiv vurdering av prosjektet. Den største gevinsten ser ut til å være at prosjektet får lærerne til å bli mer bevisste om roller og sammenhenger.

Strategiplanen "Likeverdig opplæring i praksis"

Tiltakene er i det vesentlige knyttet til strategiplanen: *Likeverdig opplæring i praksis – Strategi for bedre læring og større deltaking av språklege minoritetar i barnehage, skole og utdanning 2004–2009*. Strategiplanen har fem hovedmål:

- bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder
- bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever
- øke andelen blant minoritetsspråklige elever og lærlinger som påbegynner og fullfører videregående opplæring
- øke andelen av minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning
- bedre norskerferdighetene til minoritetsspråklige voksne

Det er utarbeidet en statusrapport 1. desember 2005 som gjennomgår alle de 39 tiltakene i strategiplanen. Enkelte av tiltakene er blitt fulgt opp med forskningsbasert evaluering, mens andre tiltak foreløpig ikke er evaluert.

Tiltak av spesiell relevans for problemstillingene i denne rapporten kan nevnes:

- Styrke det flerkulturelle perspektivet i læreplaner og læremidler (tiltak 13 og 14)

- Ulike tiltak knyttet til kompetanseutvikling: opprettelse av et nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (tiltak 34), stipendordning for minoritetsspråklige lærere uten formell kompetanse (tiltak 16), bevisstgjøring blant skolelederne (tiltak 35). Studietilbud med relevans for flerkulturell opplæring, som flerkulturell pedagogikk, norsk som andrespråk og flerkulturell forståelse, finnes nå ved de fleste lærerutdanningsinstitusjonene. Både som valgfri del av grunntidningen og som videreutdanning.
- Tiltak for å styrke samarbeidet mellom hjem og skole (tiltak 18 og 19). For å styrke samarbeidet mellom hjem og skole, ble det i 2004 utarbeidet en brosjyre om rettigheter og plikter i grunnskolen for foreldre og elever. Brosjyren er trykt opp på bokmål, nynorsk og samisk, engelsk, fransk, spansk, tysk, urdu, somali, arabisk, albansk, sorani (sør-kurdisk) og tyrkisk. Alle foreldre på alle klassetrinn fikk brosjyren ved skolestart i 2004 og deles nå ut til foresatte med elever på 1. klassetrinn i forbindelse med skolestart. En forskningsbasert evaluering forelå desember 2005. Erfaringer har vist at skolene som deltok, er blitt mer bevisste på skole/hjem-samarbeid, og de fleste skolene opplevde økt framme på foreldremøter og bedre dialog og gjensidig forståelse mellom lærere og minoritetsforeldre. Det er opprettet *Minoritetsspråklig Ressursnettverk* (MiR) av minoritetsspråklige foreldre i Fredrikstad og MiR er under oppstart i Bergen (2005).
- *Mangfold og Dialog* (MOD) (tiltak 21) er et undervisningsprogram (siden 1995) og et kursopplegg som brukes for å endre holdninger og gi kunnskap om spørsmål som berører fordommer, diskriminering og rasisme. Viktige målgrupper er tillitsvalgte, lærere, ungdomsledere, konfirmantledere, barnehager, elever i grunnskolen 5.-10. klasse, videregående skoler, folkehøgskoler, lærerstudenter og lærerutdannere ved universitet og høyskoler. Oslo bispedømmeråd, Norsk Folkehjelp, Utdanningsforbundet og Røde Kors samarbeider om programmet. Det er utdannet 35 instruktører som kan utdanne lærere og ledere. Det er utdannet mer enn 150 ledere som kan holde MOD-kurs. Det er avholdt minst 500 kurs for mer enn 7000 deltakere.
- Forankring av opplæring for språklige minoriteter i skoleeierens og skolens plandokumenter (tiltak 5).
- Tiltak med sikte på å bedre rekrutteringen til høyere utdanning, og bevisstgjøring av det flerkulturelle perspektivet i UH-sektoren (tiltak 26–28).
- Tiltak mot frafall i videregående opplæring (Tiltak 21). Sør-Trøndelag har gjennomført kompetanseutvikling for og bruk av morsmålslærere som karriereveiledere både på ungdomstrinnet og i videregående skole. Det er gjennomført kompetanseutvikling for lærere og skoleledere i flerkulturelle spørsmål i fylkene i sør/vest-regionen. Et hefte med grunnleggende informasjon om struktur, innhold og krav i videregående opplæring, rettet mot unge innvandrere og deres

foreldre, på 13 språk, gis ut i forbindelse med søknadsprosessen for skoleåret 2006-2007. Kurspakken *Er gode råd dyre?* er prøvd ut i noen fylker. Kurset omhandler veiledning for minoritetspråklige og er rettet mot rådgivere, lærere og ledere i videregående opplæring, oppfølgningstjenesten, PPT og Aetat.

Fra Utdanningsdirektoratets årsrapport 2005

Når det gjelder rekruttering til direktoratet, har det ved kunngjøring blitt understreket at det er et personalpolitisk mål å oppnå en balansert alders- og kjønnsammensetning og rekruttere personer med minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne.

Utdanningsdirektoratet har i 2005 initiert et Nettverk for karriereveiledning, og har bidratt til utvikling av utdanningstilbud for rådgivere, spesielt innen områdene individuell veiledning og flerkulturell veiledning. Utdanningstilbud og kurs er gjennomført med deltakelse fra skolerådgivere, oppfølgningstjenesten, PP-tjenesten, veiledere fra Aetat og kontaktlærere over hele landet.

Brukerundersøkelser

Det utføres jevnlig brukerundersøkelser blant elever og foreldre i grunnskolen. Disse er utarbeidet på flere språk.

4.11 Sosial- og helsedirektoratets ansvarsområde

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har etatsstyringsansvaret for Sosial- og helsedirektoratet, men direktoratet relaterer seg også til Arbeids- og inkluderings-



Tjenestene må ha kunnskap om konsekvenser av forfølgelse, flukt og eksiltilværelse.

departementet (AID). Direktoratet har ansvaret for en rekke basisfunksjoner knyttet til rollene som forvaltningsorgan, iverksetter av vedtatt politikk og fagdirektorat og har etatsstyringsansvar for Statens autorisasjonskontor og Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Direktoratet har faglig ansvar for direktoratsoppgaver som er delegert til fylkesmennene og har administrativt ansvar for pasientombudene.

Direktoratet er således ikke del av en etat med en førstelinje med direkte tjenesteyting og kontakt med minoritetsgrupper. Som fagorgan kan direktoratet imidlertid gjennom utviklingsarbeid og veiledninger legge til rette for at minoritetsgruppers behov og førstelinjens utfordringer kan bli ivaretatt.

Det som fremkommer om utfordringer og tiltak overfor minoritetsgrupper i styrings- og plandokumenter, er i hovedsak rettet inn mot å sikre likeverdige tjenester, inkludere og integrere innvandrere og deres etterkommere og sikre at spesielle problemer for disse gruppene i forhold til helse og sosiale forhold blir fanget opp og ivaretatt. Selv om tiltakene ikke retter seg direkte mot utfordringer førstelinjen har i forhold til minoritetsgrupper, beskrives noen av funnene fra dokumentene nedenfor.

I St.prp. nr. 1 2006–2007 pekes det også på at helsesektoren står overfor nye utfordringer når det gjelder å sikre likeverdige tjenester av høy kvalitet til en flerkulturell befolkning. Likeverdige tjenester forutsetter kunnskap om syk-

dom, sykdomsforståelse, språk og kultur. Spesielle utfordringer er knyttet til det å kunne tilby adekvate helsetjenester når forfølgelse, flukt og eksiltiværelse har gitt eller kan gi helse- og sykdomsmessige konsekvenser. I regjeringens Handlingsplan for inkludering og integrering av innvandrerbefolkningen er ett av de overordnede målene å motvirke at det utvikles store levekårsforskjeller som følge av etniske skillelinjer i Norge.

Det sies videre at "både kommunal- og spesialisthelsetjenesten har ansvar for å møte pasienter med ikke-vestlig bakgrunn på en god måte ved å ta hensyn til språkkunnskaper, religiøse og kulturelle skikker og tradisjoner. Tjenestene må ha kunnskap om konsekvenser av forfølgelse, flukt og eksiltiværelse." Helse- og omsorgsdepartementet har igangsatt egne forsknings-, kompetanse- og veiledningstiltak for å styrke tjenestene til gruppen. Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har etablert en egen seksjon for flyktninghelse og tvungen migrasjon for å styrke forsknings- og kompetanseutviklingen på området. Arbeidet som regionale psykososiale team for flyktninger gjorde med undervisning og veiledning av tjenester, er innlemmet i regionale ressurs-sentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging. Det arbeides også for å bedre psykisk helse hos barn og unge i mottak.

I budsjettproposisjonen er "Særskilte kompetanseutfordringer – språk og kultur" omtalt. "Innvandrerbefolkningen utgjør 7–8 pst. av befolkningen. I deler av Oslo utgjør innvandrerbefolk-

ningen over 30–40 pst. Dette tilsier at behovet for språk og kulturkunnskap i helsetjenesten er økende." Tiltakene er knyttet til Regjeringens handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Det sies videre at "En økende innvandrerbefolkning utgjør viktige ressurser i arbeidslivet, også i helsetjenesten. Både den kommunale pleie- og omsorgstjeneste og sykehusene i storbyene er virksomheter hvor medarbeidere fra mange land har sin arbeidsplass. Det flerspråklige og flerkulturelle får dermed større og større betydning når det gjelder likeverdige tjenester og brukerperspektivet. Dette gjelder etniske minoriteter som pasienter og pårørende og etniske minoriteter som helsepersonell overfor den norsk-etniske befolkningen."

Innvandrere med en helsefaglig utdanning fra hjemlandet skal gis tilbud om opplæring/ tilleggsutdanning med sikte på norsk autorisasjon som helsepersonell, i hovedsak som helsefagarbeidere.

I budsjettproposisjonen for Helse- og omsorgsdepartementet vises det til at språkkartleggingsverktøyet Språk 4 ved fireårskontrollen på helsestasjon er godt egnet verktøy og at helsestasjonene har fått et konkret redskap i arbeidet med språkkartleggingen. Prøveordningen videreføres i 2007 og omfatter også etterutdanning av helsesøstre i bruk av verktøyet.

I tildelingsbrevet for 2006 er det stilt krav til direktoratet under overskriften Helse- og omsorgstjenester i et flerkulturelt samfunn. Departementet ber direktoratet

- Om å utvikle forslag til konkrete mål for likeverdige helsetjenester
- Følge opp resultatene fra Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente
- Oppsummere sin innsats som bidrar til utvikling av likeverdige helse- og omsorgstjenester for grupper med innvandrerbakgrunn eller tilhørende grupper av etniske minoriteter
- Vurdere videre behovene vedrørende tolking og bruk av tolk i helsetjenesten og oppfølging av området tolking i helsetjenesten

Direktoratet skal i årsrapporten for 2006 rapportere om:

- Hvor mange og hvor stor andel av de tilsatte som er innvandrere eller etterkommere, herunder hvor mange innvandrere og etterkommere som er tilsatt i 2006
- Hvilke tiltak virksomheten har iverksatt innenfor sitt virksomhetsområde (f. eks overfor samarbeidspartnere) for å styrke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn
- Hvordan virksomhetene har tilrettelagt for et likeverdig tjenestetilbud som også er tilpasset personer med innvandrerbakgrunn

I intervju ble det referert til "Veileder for helsepersonell i møte med flerkulturelle brukergrupper". Denne revideres nå.

Det er økt fokus på minoritetsgrupper og deres behov. Neste rapport om årlige utviklingstrekk vil prioritere informasjon om minoritetsgrupper og helse- og sosiale tjenester. I den grad det viser seg at



Det er mange eksempler på tiltak rettet mot minoritetsgrupper, men ikke så mange tiltak rettet mot førstelinjen.

ulike grupper av befolkningen inkludert minoritetsbefolkningen har behov for ekstra oppmerksomhet og tiltak i fht. helse- og sosiale tjenester, tas dette opp. Når det er behov for å treffe ulike grupper med informasjon utgis denne på ulike språk for eksempel behovet for tilførsel av Folat under svangerskapet.

Det planlegges å utgi systeminformasjon slik at alle skal vite hvor de kan henvende seg og hva de kan forvente.

Det planlegges ytterligere innsats på tolketjenesten. Det er behov for å utvikle tjenesten, gjøre den kjent og vurdere om refusjonsordninger er en hindring for nødvendig bruk av tolk. Det skal også utarbeides retningslinjen når tolk skal brukes. Det samarbeides med IMDi om dette.

Direktoratet har kontakt med innvandrerorganisasjoner ved utvikling av informasjonsmaterieil for disse målgruppe. Det samarbeides bl.a. med SOHEMI om utarbeidelse av standard informasjon om minoritetsgrupper og psykisk helse. Denne skal gis ut på 10 språk. SOHEMI er "Forum for sosial- og helsetjenester ved migrasjon" etablert av Sosial- og helsedirektoratet.

Når det gjelder rekruttering til helsetjenesten fra innvandringsgrupper, har det vært et program for kvalifisering av minoritetspråklige gjennom hele planperioden. Direktoratet har satset på Oslo Kommune, men en foreløpig oppsummering antyder at dette heller bør skje i samarbeid med UDI og Aetat.

5. Analyse – utfordringer og tiltak i etatene

5.1 Vanskelig å få rett forståelse av formålet og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å *få belyst om og eventuelt hvordan et utvalg av statlige etater håndterer de utfordringene førstelinjen står overfor når de skal betjene brukere med minoritetsbakgrunn*. Forståelsen av hvilke utfordringer førstelinjen har, er basert på rapportene fra Universitetet i Oslo og er sammenstilt i kapittel 3.

Søkelyset i denne studien er rettet mot etatene og de ansatte i førstelinjen og ikke primært mot minoritetsgruppene. Også spørsmålene rundt rekruttering av ansatte fra minoritetsgruppene har dette fokus. Rekruttering er i denne sammenheng et virkemiddel for å få økt kompetanse i etaten og spesielt i førstelinjen. Spørsmål om brukerundersøkelser og eventuelle andre metoder for å få inn synspunkter fra minoritetsgrupper, er tatt med for å få avdekket om etatene henter inn kunnskap om brukergruppens møte med etaten. Slik kunnskap kan gi et grunnlag for utviklingstiltak i førstelinjen. Et annet aspekt har vært informasjonstiltak som kan styrke brukernes kunnskap om etaten og spesielt om plikter og rettigheter. Dette kan også være et virkemiddel for å forbedre kontakten og kommunikasjonen med førstelinjen eller de som

møter brukere fra minoritetgrupper.

Vi har erfart at det har vært vanskelig å få forklart og få den rette forståelsen av formålet, problemstillinger og hovedfokus i kartleggingen. Årsakene kan være at det primære har vært å styrke brukerreting og sikring av likeverdige tjenester til alle grupper, mens apparatet som skal levere tjenestene ikke har fått like stor oppmerksomhet. Både i dokumentasjonsstudiene og gjennom intervjuene har vi derfor fått mange eksempler på tiltak *rettet mot* minoritetsgrupper, men ikke så mange tiltak *rettet mot førstelinjen*. Spørsmål om rekruttering, brukerundersøkelser og informasjonstiltak har muligens også bidratt til å forvirre informantene fordi dette er primært brukerretinge tiltak. At dette også kan være virkemidler som indirekte kan ha betydning for førstelinjens kompetanse og situasjon i møte med brukerne, har det vært vanskeligere å få kommunisert.

Undersøkelsen skulle avgrenses til å omfatte utfordringer som førstelinjen har i møtet med minoritetsgrupper og ikke alle mulige integreringstiltak som etatene har og kan forventes å iverksette overfor ulike minoritetsgrupper. Vi har ikke holdt oss fullt ut til denne avgrensningen.

5.1.1 Er utfordringene de samme i de forskjellige etatene?

Statskonsults oppdrag har bl.a. vært å belyse om problemene med forankring som undersøkelser fra Universitetet i Oslo pekte på, også gjelder for andre tjeneste- og myndighetsområder. Etatene som var gjenstand for undersøkelsene, var Aetat, trygdeetaten og sosialkontorene, samt enheter fra helse- og omsorgssektoeren i Oslo. Kartleggingen var gjennomført i lokalkontor og blant ansatte i førstelinjen. I Statskonsults undersøkelse er ti statlige etater med. Kartleggingen er gjennomført i all hovedsak i direktoratene. Flere av disse har ikke egne enheter i førstelinjen og har ikke instruksjonslinje til kommunale, fylkeskommunale eller foretak som betjener førstelinjen. Allikevel vil disse etatene sette mål, utforme strategier og virkemidler og legge til rette for at minoritetsperspektivet skal ivaretas og at førstelinjen settes i stand til å mestre relasjonen til ulike brukergrupper.

Undersøkelsene fra Universitetet i Oslo er gjort blant *tjenesteytende* virksomheter. Vår undersøkelse omfatter flere ulike typer virksomheter med blanding av funksjoner og oppgaver. Det er

- fagorganer på tjenesteytende sektorer som Arbeids- og velferdsdirektoratet - NAV, Sosial- og helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og BUFdir
- organer med tilsynsoppgaver (Mattilsynet og Arbeidstilsynet)
- innkrevings- og kontrolloppgaver (Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet)
- organer for sikkerhet, kontroll



Det primære har vært å styrke brukerretting og sikre likeverdige tjenester til alle. Apparatet som skal levere tjenestene, har ikke fått like stor oppmerksomhet.

og forebygging av kriminalitet (Politiet og Kriminalomsorgen)

Utfordringene for førstelinjen vil derfor arte seg noe forskjellig, selv om fellestrekk er behovet for å kunne kommunisere, kunne oppnå en gjensidig forståelse mellom etat og bruker/borger for oppgaven som skal gjøres og takle vanskelige situasjoner.

Utfordringene som organer med tilsynsoppgaver har, oppfattes som noe forskjellig fra de virksomheter som yter tjenester. Disse skal påse at virksomheter følger regelverket og retter seg etter pålegg. Målgruppen for tilsynene er i hovedsak næringsdrivende og arbeidsgivere, mens det for Skatteetaten og Tollvesenet omfatter både enkeltpersoner og næringsdrivende. Utfordringene er både knyttet til forståelse av reglene og den rolle og myndighet kontrollørene har.

5.2 Svak forankring i etatene – men det varierer

En av utfordringene identifisert i rapportene fra Universitetet i Oslo er at tiltak og prosjekter for å styrke minoritetsperspektivet i etaten og spesielt førstelinjen, ikke er tilstrekkelig forankret i linjen. De blir drevet frem av ildsjeler og når disse slutter kan tiltaket forvitte. Omorganiseringer har også ført til at tiltakene mister sitt organisatoriske fotfeste. I undersøkelsene blant førstelinjen kom det fram at de som er aktive i gjennomføring av prosjektene er både usikre på hvem som finansierer prosjektet og hvilken plass prosjektet har i organisasjonen.

Hovedproblemstillinger i denne

undersøkelsen er derfor å kartlegge "Om og hvordan systemer, tilrettelegging og iverksetting av tiltak for å møte førstelinjens utfordringer fremkommer i planer, budsjetter og rapportering?" og "Om og hvordan dette temaet/disse problemstillingene er tatt opp på ledermøter på ulike nivåer, i styringsdialogen eller andre fora?"

5.2.1 Få spor i dokumenter og ledermøter om utfordringer i førstelinjen

Gjennomgangen av planer og styringsdokumenter viser at det er svært få av de ti etatene som omtaler spesifikt utfordringer i førstelinjen og tiltak for å møte disse utfordringene. Utfordringer som etaten eller sektoren står overfor er i noen grad omtalt, men det er dels generelle formuleringen "om at behovet for språk og kulturkunnskap er økende" og at "en må møte brukere på en god måte ved å ta hensyn til språkkunnskaper, religiøse og kulturelle skikker og tradisjoner".

For flere av etatene er rekruttering fra minoritetsgrupper de viktigste tiltakene og i noen grad er dette omtalt i budsjettproposisjonene. Dette gjelder spesielt Politiet, Kriminalomsorgen og Utdanningsdirektoratet, men også for Mattilsynet er det en formulering om at det er et mål å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn.

Politiets helhetlige arbeid med mangfold omtales både i Stortingsproposisjonen, i ramme- og disponeringsskriv til politidistriktene for 2006 og har vært tema på politisjefmøte og ulike ledermøter i etaten. Tiltak i sam-

arbeid med Politihøgskolen for å øke rekrutteringen til etaten har stått sentralt i arbeidet. Likeledes er rekruttering omhandlet i tildelingsbrevene til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), til KRUS og i Kriminalomsorgens sikkerhetsstrategi (2006-2010). På utdanningssektoren er de fleste mål og tiltak knyttet til strategiplanen "Likeverdig opplæring i praksis". Det har vært spesiell innsats for å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til politiet, kriminalomsorgen og barnehage og skole, noe som var konkrete tiltak i Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002-2006). Skattedirektoratet har hatt et mangfoldsprosjekt (2001-2004) som ble omtalt i årsrapport på personalområdet til Finansdepartementet da det pågikk, men ikke senere.

I strategier, handlingsplaner og i noen tildelingsbrev er styrking av og tiltak for å utvikle flerkulturell forståelse blant de som arbeider i førstelinjen, omtalt. På utdanningsområdet er det dessuten en rekke tiltak for å styrke samarbeidet og forståelsen mellom hjem og skole som igjen bidrar til å styrke førstelinjen (lærernes) kompetanse og grunnlag for å mestre utfordringer.

Tildelingsbrevet til Bufdir inneholder et eget avsnitt "2.4 God flerkulturell kompetanse i etaten" hvor det heter at Bufdir skal innarbeide det flerkulturelle perspektivet i barnevernet og familievernet, og bidra til å styrke etatens flerkulturelle kompetanse". Et sentralt tiltak her er prosjektet "Kunnskapsinnhenting om flerkul-

turelt arbeid i barnevernet” hvor målsettingen er å systematisere kunnskap om viktige begreper, identifisere tiltak, metoder og tilnæringsmåter som brukerne og tjenesteutøverne vurderer som positive. Prosjektets sluttrapport vil være et viktig bidrag for Bufdirs videre satsning på dette området.

Også Foreldreveiledningsprogrammet blir i tildelingsbrevet forutsatt videreført, og her skal Bufdir sikre god opplæringskompetanse i alle regioner. Videreføringen skal blant annet rette seg mot familier med minoritetsbakgrunn. Dette arbeidet skal føre til en kompetanseplan for økt flerkulturell forståelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) er nytt og etaten er under en stor omstilling. Styringssystemet er under utvikling og mange av styringsdokumentene er ikke på plass. Mål og virkemidler for å ivareta minoritetsperspektivet i etaten er derfor på intensjonsnivået og er ennå ikke nedfelt i styringsdokumenter og planer. I dokumentet om krav til kompetanse på ulike nivåer i NAV-kontorene er det imidlertid omtalt at både de ansatte og ledere må ha flerkulturell forståelse og kunne forholde seg til brukere fra andre kulturer, holdninger og omgangsformer.

Uten at det er eksplisitt nevnt i styringsdokumentene²⁰ arbeider både Politihøgskolen og Kriminalomsorgen med å utvikle innholdet i undervisningstilbudet

for å styrke etatenes flerkulturelle kompetanse.

Utfordringene er også i noen grad omtalt i retningslinjer og veiledninger for etatene, men ikke brakt opp i styringsdialogen. Et eksempel er Skatteetatens tilsettings-ABC der det bl.a. heter at “Dersom flerkulturell søker er kvalifisert til stillingen kan den særskilte kompetansen gjøre at vedkommende velges, jf. kvalifikasjonsprinsippet.” Mattilsynets HMS-håndbok har en omtale av hvordan man skal håndtere eventuell trakassering, trusler og vold for eksempel i forbindelse med tilsynsbesøk og sier at “En grunnleggende forutsetning er at tilsatte har nødvendige faglige og sosiale kvalifikasjoner og er trygge i møtet med tilsynsobjektet. Koordinert og enhetlig tilsynsførsel, kommunikasjonstrening og kulturforståelse vil være av betydning”. Overordnet personalpolitikk i Mattilsynet (under utarbeidelse) inneholder også en omtale av hvordan man skal ivareta mangfold og minoritetsperspektiv i forbindelse med kompetanseutvikling. Det samme finner vi i kompetanseutviklingsplanen for Familievernet, i Bufetat.

Inntrykket er at utfordringene først og fremst er tatt opp på ledermøter og etatsstyringsmøter i tilknytning til diskusjon om mangfoldsprosjekter spesielt mht. rekruttering eller dersom det har vært spesielle episoder. I de tilfellene der det er stilt krav til tiltak i tildelingsbrevene blir dette tatt opp i styringsdialogen, i eventuelle disponeringsskriv til underliggende

20 Samarbeid med Politihøgskolen om å styrke undervisningstilbudet i forhold til kulturforståelse er omtalt i Mangfoldsprosjektets styringsdokumenter i Politiet.

enheter og fulgt opp i rapporteringen til departementet. Det følges opp av diskusjon på ledermøtene.

5.2.2 Mange tiltak rettet mot minoritetsgrupper

I plan- og styringsdokumentene og som tema på ledermøter tas det i liten grad opp tiltak rettet mot førstelinjen. Det er derimot mange tiltak rettet mot minoritetsgruppene. Dette fremkommer i hovedsak i handlingsplaner og strategiplaner, men omtales derfor også i budsjettproposisjonene. Strategiplanen: "Likeverdig opplæring i praksis – Strategi for bedre læring og større deltaking av språklege minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009" og "Handlingsplanen for integrering og inkludering (2006-2010)" er eksempler på dette.

Strategiplanen har fem hovedmål:

- Bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder
- Bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever
- Øke andelen blant minoritetsspråklige elever og lærlinger som påbegynner og fullfører videregående opplæring
- Øke andelen av minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning
- Bedre norskferdighetene til minoritetsspråklige voksne

Handlingsplanen inneholder tiltak for å:

- Bidra til å få den enkelte i arbeid
- Styrke integreringstilskuddet til kommuner
- Gjeninnføre norskopplæring for asylsøkere i mottak

- Sikre at barn med innvandrerbakgrunn ved skolestart har tilstrekkelige kunnskaper i norsk
- Styrke skoler med høy andel minoritetsspråklige elever
- Styrke likestilling mellom kvinner og menn og bl.a. målrettede tiltak mot tvangsektenskap og kjønnslemlestelse
- Etablere en permanent utdanning for tolker
- Styrke innsatsen for forebygging av livsstilsrelaterte sykdommer i innvandrerbefolkningen.

Dette vil nedfelles også i tildelingsbrevene der direktoratene får ansvar for å følge opp de tiltak som omfattes av deres ansvarsområde. Tildelingsbrevet for 2006 til Sosial- og helsedirektoratet er et eksempel på type tiltak direktoratet må følge opp. Det stilles krav om å:

- Utvikle forslag til konkrete mål for likeverdige helsetjenester
- Følge opp resultatene fra Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente
- Oppsummere innsatsen som bidrar til utvikling av likeverdige helse- og omsorgstjenester for grupper med innvandrerbakgrunn eller tilhørende grupper av etniske minoriteter
- Vurdere videre behovene vedrørende tolking og bruk av tolk i helsetjenesten og oppfølging av området tolking i helsetjenesten

5.2.3 Ildsjeler og spesialister på mangfold driver prosjektene – svak kobling til linjen

En utfordring som rapportene fra Universitetet i Oslo pekte på var at prosjekter og tiltak var drevet av ildsjeler og at forankring i linjen var svak. En observasjon fra

gjennomføringen av denne undersøkelsen, er at flere prosjekter (Mangfoldsprosjektene) er drevet av ildsjeler eller spesialister i direktoratene og at det kan stilles spørsmål om hvor sterkt prosjekt og tiltak er forankret i linjen.

Mangfoldsprosjektet i Skatteetaten er et eksempel på et prosjekt som fikk mye midler og oppmerksomhet i prosjektperioden. Det satte spor ved at mange fra minoritetsgruppene ble rekruttert og fulgt opp gjennom spesiell rådgivning og samlinger.

Kvalifiseringsprinsippene ble også endret. Det planlegges noen tiltak i 2007 og eventuelt en mangfoldsplan på sikt. Et prosjekt har per definisjon en slutt og hvis oppfølging ikke tas inn i linjen kan det være vanskelig å få utnyttet erfaringene og videreført tiltakene.

Flere av de tidligere distriktene i Arbeidstilsynet samarbeidet om prosjektet "Arbeidsmiljøloven i et fargerikt arbeidsliv". Det er rapportert om prosjektet i ledermøter. Tilsynsmetoden brukt i prosjektet har fungert som veiviser og hjelpemiddel for flere andre offentlige organisasjoner i møte med minoritetsspråklige. Hvordan spredning av metode og kunnskap fra prosjektet er nå, har vi ikke opplysninger om, men det er tatt inn i IMDis Verktøykasse for likeverdige offentlige tjenester, www.imdi.no/loft.

Politiet har også hatt sitt Mangfoldsprosjekt i 2006 og det vurderes nå om det videre arbeidet skal legges inn i linjen eller om det skal være en implementeringsfase, enten i form av et eget implementeringsprosjekt eller hvor



Det må utvikles indikatorer som det må rapporteres på.

noen personer får et særskilt implementeringsansvar. Det kan imidlertid nevnes at dette prosjektet var forankret i linjen med både rapportering til departementet og informasjon nedover i etaten.

Det initieres og gjennomføres prosjekter og settes i gang tiltak på distrikts/regionalnivå, men som ikke fremkommer i planer eller styringsdokumenter. Et inntrykk er at disse er mer eller mindre kjent i direktoratene og det kan også være spørsmål om hvordan erfaringer utnyttes og spres. Et unntak er en rekke prosjekter på barnevern- og familievernområdet som dels er initiert av og gjennomføres ute i regionene og kommunene og dels på initiativ eller i regi av departementet (BLD) og Bufdir. De er kjent i direktoratet, men et problem kan være koordinering, systematisering av erfaringer og spredning av samlet kunnskap.

En erkjennelse i et av direktoratene er at minoritetsperspektivet og innsatsen for å utvikle førstelinjene til å mestre utfordringene må gjennomsyre alle strategier og spesielt personal- og kompetansestrategier, planer og tiltak. Det vil også være vanskelig å få en tilfredsstillende innsats dersom det ikke utvikles resultatindikatorer som det må rapporteres på.

5.3 Få direkte tiltak for de ansatte, men de fleste gjør noe og noen gjør mye

I intervjuguiden (se vedlegg 3) hadde vi listet opp en rekke spørsmål om etaten hadde kompetanseutviklingsplaner for de ansatte og om disse omfattet relevant kompetanse/metoder for å

yte tjenester til minoritetsbefolkningen for eksempel flerkulturell kompetanseutvikling. Likeledes ble det spurt om eventuelle brukerundersøkelsene/brukerutvalg blant minoriteter ble utnyttet for utforming av kompetansebehovet i etaten, om etaten tilbød trening i arbeidssituasjonen (coaching/veiledning) og samtaler om de vanskelige situasjonene eller om en brukte IMDis Verktøykasse eller andre veiledninger, håndbøker, spesielle verktøy.

I dokumentene og gjennom intervjuene er det fremkommet relativt få eksempler på bruk av ulike metoder eller verktøy for å sette de ansatte bedre i stand til å løse oppgavene og møte utfordringene, men de fleste gjør noe og noen har tilbud om mye. Alle de ulike tiltakene fra Strategien for "Likeverd i opplæringen" er eksempler på dette. Likeledes har flere av prosjektene og utviklingsarbeidet på Bufdir område, som formål å utvikle kompetanse, metoder og verktøy som kan anvendes av det kommunale barnevernet, på institusjoner og innen familievern.

Opplæring i flerkulturell forståelse er det tiltaket som flest nevner.

Dette

- Inngår i opplæringen av studenter på Politihøgskolen og for aspiranter ved KRUS
- Har vært et tilbud for etterutdanning av ansatte i Politiet, og tilbys som valgfag på Politihøgskolen

- Er en del av opplæringen i etikk ved Tollskolen
- Tilbys til ansatte i Tolletaten som moduler ved Høgskolen i Oslo
- Finnes nå som tilbud ved de fleste lærerutdanningsinstitusjonene både som valgfri del av grunnutdanningen og som videreutdanning

Utdanningsdirektoratet har initiert et Nettverk for karriereveiledning, og har bidratt til utvikling av utdanningstilbud for rådgivere, spesielt innen områdene individuell veiledning og flerkulturell veiledning. Utdanningstilbud og kurs er gjennomført med deltakelse fra skolerådgivere, oppfølgingstjenesten, PP-tjenesten, veiledere fra Aetat og kontaktlærere over hele landet.

Kursopplegget *Mangfold og Dialog²¹* (MOD) (siden 1995) brukes for å endre holdninger og gi kunnskap om spørsmål som berører fordommer, diskriminering og rasisme. Viktige målgrupper er til-litsvalgte, lærere, ungdomsledere, konfirmantledere, barnehager, elever i grunnskolens 5.-10. klasse, videregående skoler, folkehøgskoler, lærerstudenter og lærerutdannere ved universitet og høyskoler.

Sosial- og helsedirektoratet har hatt en "Veileder for helsepersonell i møte med flerkulturelle brukergrupper", men denne er utdatert og vurderes revidert.

Innenfor barnevern- og familie-

21 MOD i Norge ledes av en styringsgruppe med representanter fra Utdanningsforbundet, Oslo Bispedømmeråd, Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp.

vernområdet er det som nevnt iverksatt flere interessante prosjekter og tiltak for å øke kunnskap og kompetanse og å utvikle metoder og verktøy. Forskningsprosjektet "Kunnskapsinnhenting om flerkulturelt arbeid i barnevernet" er et eksempel på dette. Det erkjennes at det finnes mye kunnskap om temaet i etaten, men den er ikke systematisert. Helt sentralt for prosjektet er derfor å frambringe kunnskap om viktige begreper, identifisere tiltak og metoder samt systematisere erfaringer om bruk av tolk, ikke bare for Bufdirs sektorer, men generelt.

Foreldreveiledningsprogrammet er et annet eksempel, som bl.a. omfatter utvikling av veiledning rettet mot familier med minoritetsbakgrunn. Dette arbeidet skal føre til en kompetanseplan for økt flerkulturell forståelse.

Et kompetansehevingsprogram i regi av NKVTS for førstelinen i krisesentrene har inkludert temaet kvinner med minoritetsbakgrunn. Bufdir skal slutføre og evaluere programmet. NKVTS har også søkt Bufdir om midler til å utvikle en veileder for å gi en systematisert framstilling av denne kunnskapen.

Det er også utvikling av kompetanseplaner for kommunalt barnevern gjennom et pilotprosjekt i regi av Region øst.

Det finnes også lokale initiativ i Mattilsynet. Mattilsynets distriktsledd har arrangert kurs for ansatte i kommunikasjon, konflikthåndtering og kulturforståelse i forbindelse med tilsyn, og spesielt i forhold til møtet med ulike kulturer og minoritetsgrupper.



Brukerundersøkelsene fanger dårlig opp behov fra minoritetsgruppene.

En "overordnet personalpolitikk" (ennå ikke vedtatt) for Mattilsynet vil bl.a. inneholde en omtale av hvordan man skal ivareta mangfold og minoritetsperspektiv i forbindelse med kompetanseutvikling.

5.4 Rekruttering – et virkemiddel som vektlegges sterkt

Det er satset på å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn spesielt til Politiet, Kriminalomsorgen, utdanningssektoren, Skatteetaten og Mattilsynet. Det er også tiltak for å styrke rekrutteringen av innvandrere med en helsefaglig utdanning fra hjemlandet.

Rekruttering har vært et mål i seg selv fordi det er viktig at etatene skal speile sammensetningen i befolkningen. Det er imidlertid spørsmål om etatene gjennom rekruttering har bidratt til å styrke tjenestetilbudet til og samhandlingen med minoritetsbefolkningen. Det er ulike oppfatninger av hvor bevisst etatene har vært i sin rekrutterings- og personalpolitikk for å kunne utnytte de kvalifikasjoner som ansatte med flerkulturell kompetanse har. De etatene som har satset på rekruttering viser til mange eksempler på hvilken nytte etaten har av de ansatte med denne bakgrunnen, men det erkjennes også at det burde vært en bedre strategisk tenkning rundt utnyttelse og utvikling av denne gruppen. Et eksempel er at det er lett å henvende seg til en fagperson med gode språkkunnskaper og bruke denne som tolk eller oversetter av informasjonsmateriale, men dette kan gå utover det arbeidet som personen er ansatt for å gjøre. Det oppstår også problemer som må håndte-

res. Et eksempel er at tilsynsobjekter (næringsdrivende) krever å få snakke med den av de ansatte med tilknytning til samme geografiske region som dem selv. Et annet eksempel er at tilsynsobjekter misliker at personer med samme nasjonalitet som dem selv blir kontrollører.

Generelt sett er det et sterkt ønske i de fleste av de etatene vi har snakket med om å rekruttere flere med minoritetsbakgrunn fordi de ser nytten av dette og det beriker arbeidsmiljøet. Det er imidlertid også problemer med rekrutteringen til Politiet, Politihøgskolen og KRUS. Politiet har tilpasset sin rekrutteringsmanual ut fra et mangfoldsperspektiv. Det arbeides med å få undersøkt hvorfor det er vanskelig å få rekruttert tilstrekkelig til Politihøgskolen og det er samarbeid med KRUS om å utvikle tiltak. KRUS samarbeider også med NAV for å få styrket kvalifikasjonene til søkerne bl.a. om norsk kunnskaper. Det arbeides også med mulighetene for å etablere en forskole for rekruttering til opplæringen i Kriminalomsorgen.

Skatteetaten har endret rutinene i tilsettingsprosessen og kravene til kompetanse, noe som har ført til at flere flerkulturelle blir innkalt til intervju. Tidligere krav om at kandidaten skal beherske norsk som nordmenn er nå vurdert til det som anses tilstrekkelig i forhold til stillingens arbeidsområde. Det er lagt vekt på at arbeidsgiver må være oppmerksom på den særskilte kompetanse som disse søkerne har, noe som vil resultere i at den flerkulturelle rent faktisk er den best kvalifiserte. I følge

kvalifikasjonsprinsippet anvendt i Skatteetaten kan den særskilte kompetansen gjøre at vedkommende velges, dersom flerkulturell søker er kvalifisert til stillingen.

Skatteetaten har hatt et eget oppfølgingsprosjekt for de som ble rekruttert. Det har vært et ønske fra andre om også å kunne følge opp denne gruppen ansatte. Men det er et generelt problem at direktoratene ikke har oversikt over hvor mange med innvandrerbakgrunn som er ansatt i etaten og hvor de er ansatt. Personopplysningsloven gir ikke anledning for å registrere dette. Et spørreskjema som det er frivillig å besvare, kan imidlertid gi en viss oversikt over antallet.

5.5 Få eksempler på metoder for tilbakemelding fra brukere fra minoritetsgrupper

I etatene brukes det ulike metoder for å få synspunkter fra brukerne på tjenestene og brukermedvirkning for utvikling og tilpassing av tjenestene. Et spørsmål er om disse treffer brukere fra minoritetsgrupper og om deres behov fanges opp.

Når det gjelder brukerundersøkelser, var det ingen som kunne vise til at de gjennom disse hadde mulighet til å fange opp behov fra minoritetsgruppene. Det var derfor heller ingen som kunne si om resultater av brukerundersøkelser ble utnyttet for å få tilpasset tjenestene eller forbedret kompetansen i førstelinjen.

Det er utviklet maler for nettbaserte kvantitative brukerundersøkelser for barnevern, pleie, omsorg og psykisk helse som er

oversatt til fire minoritetsspråk til bruk for kommunene. Men det er ikke demografiske kjennetegn slik at de kan benyttes til å avdekke forskjeller mellom grupper. Dette er også et trekk ved de brukerundersøkelsene som anvendes av etatene.

Utdanningsdirektoratet har også undersøkelser som er oversatt til ulike språk, til bruk overfor foreldre.

NAV vektlegger brukermedvirkning og har brukerutvalg på ulike nivåer i organisasjonen. Brukerutvalgene og andre tiltak for å sikre brukermedvirkning gjelder generelt alle brukergrupper og minoriteter er ikke spesielt nevnt. Brukerutvalgene består av representanter for landsdekkende brukerorganisasjoner, og det er spørsmål om disse også dekker minoriteter. Men i et dokument sies det også at det ved behandling av saker som angår avgrensede målgrupper eller er knyttet til mennesker i bestemte livssituasjoner, kreves mer spesifikk brukerkompetanse, noe som må fås fra brukerrepresentanter som har den ønskede kompetansen.

Det registreres også brukerbehov ved Tolletatens regionale servicekontor, men ikke behov fra minoriteter spesielt.

Innenfor sosial- og helsesektoren blir brukerbehov eller problemer som spesielt angår minoritetsgrupper søkt fanget opp gjennom vanlige registrering av og statistikk over helsetilstanden og sosia-



Et generelt problem er å få minoritetsbrukere til å besvare brukerundersøkelser.

le forhold i befolkningen. Et generelt problem er å få minoritetsbrukere til å besvare brukerundersøkelser, både de som gjennomføres postalt, elektronisk eller ved oppringning.

5.6 Få undersøkelser blant førstelinjeansatte om hva de opplever som ulike gruppers behov

De ansatte som møter brukere fra minoritetsgrupper, vil ofte ha mye erfaring om hvordan brukerne opplever møtet og hvilke behov disse har. En problemstilling var derfor om det var gjort undersøkelser, for eksempel arbeidsmiljøundersøkelser eller andre interne undersøkelser, som fanget opp disse erfaringene.

Vi har registrert få eksempler på dette. Region øst i Bufetat har utformet en spørreskjemaundersøkelse om behovet for flerkulturell kompetanse som henvender seg til 1. og 2. linjen med formål å lage et kursopplegg. Arbeids-tilsynet har gjennomført arbeidsmiljøundersøkelser i noen fengsler som viser utfordringene for ansatte, men disse er spesielt rettet mot sikkerhet.

Utover dette er det ikke registrert interne undersøkelser med relevans for de problemstillingene som tas opp i denne undersøkelsen.

5.7 Flere tiltak for å sikre at ulike grupper får god nok informasjon

I følge den statlige informasjonspolitikken²² skal befolkning, næringsliv og organisasjoner ha

22 Mål, prinsipper og konsekvenser. Revidert utgave 2001. Informasjonspolitik for statsforvaltningen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

lik tilgang til å delta aktivt i den demokratiske prosessen, få informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter og ha reell tilgang til informasjon om det offentlige aktiviteter.

Kommunikasjonsprinsippet sier at "forvaltningen og allmennheten skal være likeverdige parter i kommunikasjonsprosessen og veksle i rollene som avsendere og mottakere og som initiativtakere i kommunikasjonsforløpet. Det innebærer at forvaltningen skal ta hensyn til både avsenderens og mottakerens situasjon, problemer, synspunkter og behov, og at den enkelte virksomhet bør ha et fast system for dialog med sine sentrale brukergrupper". I prinsippet om aktiv informasjon står det bl.a. at "kravet til egeninnsats skal være lavest for de gruppene i befolkningen som har vanskeligst for å nå fram til det offentlige", og "for at forvaltningen skal kunne bruke informasjon som virkemiddel til å løse oppgaver, må informasjonsvirksomheten planlegges aktivt på grunnlag av ulike gruppers situasjon og behov". I følge informasjonspolitikken skal man derfor også jobbe systematisk med å tilrettelegge informasjon for grupper med minoritetsbakgrunn.

Informasjon er et virkemiddel som ofte brukes sammen med andre virkemidler. I denne kartleggingen har vi imidlertid ikke kunnet se spesielt på hvordan informasjonsformidlingen og kommunikasjonen knyttet til alle de ulike prosjektene og tiltakene som er kartlagt her er ivaretatt. De fleste har imidlertid oversatt informasjonsmateriell som brosjyrer med ulike tema, noe regelverk, arbeidskontrakter og veiledninger m.m. til

ulike språk, men først og fremst til engelsk. Den enkelte statlige virksomhet er også forpliktet til å veilede og tilrettelegge informasjon om lover og regelverk de har ansvar for. Eksempler på slike tiltak er:

- I Mattilsynets distriktsledd bruker de for eksempel mye tid på veiledning om regelverket både muntlig og skriftlig, og benytter ofte ansatte med minoritetsbakgrunn som veiledere.
- I utdanningssektoren har de utarbeidet en brosjyre for foreldre og elever om rettigheter og plikter i grunnskolen. Brosjyren er utgitt på 13 språk. Alle foreldre på alle klassetrinn fikk brosjyren ved skolestart i 2004 og den deles nå ut til foresatte med elever på 1. klassetrinn i forbindelse med skolestart.
- I Skatteetaten har de reist ut på en videregående skole for å informere minoriteter om skattekort. I likhet med Tollvesenet har de også oversatt veiledningsmaterieell til øst-europeiske språk ved behov.
- I Arbeidstilsynet har de utviklet informasjonsmaterieell på om lag 16 forskjellige språk som de kontinuerlig arbeider med å foredle (bl.a. arbeidsavtaler, HMS-veiledningsmaterieell og andre typer publikasjoner om norske forhold).
- Sosial- og helsedirektoratet har kontakt med innvandrersorganisasjoner ved utvikling av informasjonsmaterieell for disse målgruppe, og samarbeider bl.a. med Forum for sosial- og helse-tjenester ved migrasjon (SOHE-MI) om utarbeidelse av standard informasjon om minoritetsgrupper og psykisk helse som skal gis ut på 10 språk.

- I Kriminalomsorgen (KRUS) har de samarbeidet med et reklamebyrå for å kunne nå bedre fram med sitt budskap til mennesker med minoritetsbakgrunn for å øke rekrutteringen av aspiranter, samt oversatt Fangehåndboka og Varetektsboka til engelsk.

5.8 Behov for å forbedre tolketjenesten og retningslinjer for bruk av tolk

Det ser ikke ut til at tolketjeneste er et virkemiddel som benyttes veldig aktivt eller spesielt ofte i møtet mellom personer med minoritetsbakgrunn og førstelinjen. Flere etater har identifisert behov for en mer aktiv tolketjeneste. Å styrke tolketjenesten er også et sentralt tiltak i Regjeringens handlingsplan.

I en rapport om kompetansekrav for nye NAV, er et av kravene "å kunne vite når tolk er nødvendig, hvordan den skaffes og hvordan den brukes".

I Arbeidstilsynet er det i følge årets budsjett arbeidet med å få etablert tolkeavtaler. Språkbarrieren i forhold til arbeidsinnvandrere har vært en utfordring, og i de store byene har de leid inn tolk ved behov. I Kriminalomsorgen er det også identifisert behov for tiltak i forhold til tolk og oversettelse fordi det som har vært gjort i de ulike enhetene ofte har vært ad hoc-preget og lite systematisk. I Sosial- og helsedirektoratet planlegges det ytterligere innsats rundt tolketjenesten. Det er behov for å utvikle tjenesten, gjøre den kjent, vurdere om refusjonsordninger er en hindring for nødven-



Det ser ikke ut til at tolketjeneste er et virkemiddel som benyttes veldig aktivt eller spesielt ofte i møtet mellom personer med minoritetsbakgrunn og førstelinjen.

dig bruk og det utarbeides retningslinjer når tolk skal brukes. I Mattilsynet ble det kommentert at personer med minoritetsbakgrunn ofte hadde med seg norskkyndige venner eller familiemedlemmer når de var i kontakt med virksomheten. Både Mattilsynet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet har benyttet sine ansatte med minoritetsbakgrunn for å betjene og veilede landsmenn på sitt eget språk.

5.9 Behov for å utvikle verktøy og metoder til bruk for flere etater

Direktoratene som er omfattet av denne undersøkelsen har oppgaver på et strategisk nivå og initierer tiltak og legger til rette for utvikling av den operative oppgaveutførelsen i førstelinjen. Verktøy og metoder, for eksempel flere av de som er beskrevet i IMDIs Likeverdige tjenester - En verktøykasse, er utviklet til bruk i direkte tjenesteytende enheter. Vi har likevel stilt spørsmål om direktoratene ser behov for ulike typer verktøy og metoder. Gjennom intervjuene kom det fram følgende forslag:

- E-læringsopplegg for opplæring i flerkulturell forståelse. Opplæring i dette fagområdet tilbys av flere kurstilbydere og opplæringsinstitusjoner. Det er imidlertid et ønske om å kunne få utviklet opplegg for e-læring på dette området. Det er kostbart å utvikle, men kan brukes av mange.
- Bedre tilpasset brukerundersøkelser og metoder for å få tilbakemelding fra brukere med innvandrerbakgrunn. Det er en spesiell utfordring å få god nok

deltakelse fra disse gruppene i brukerundersøkelsene og det er et spørsmål om IMDi kan bidra til å få diskutert temaet med innvandrersorganisasjoner og i andre relevante fora

- Utvikling av mal for kompetanseplaner som integrerer minoritetsperspektivet

- Utvikling av indikatorer for virksomhetsstyring på dette området.
- Utvikling av veileder og/eller retningslinjer for bruk av tolk.

6. Konklusjoner og anbefalinger

▼

Særskilte tiltak for minoritetsgrupper eller generelle tiltak for alle brukergrupper?

Hvordan håndteringen av førstelinjens utfordringer i møte med brukere med minoritetsbakgrunn er eller bør være i etaten, er en relativt ny problemstilling. Men det er en gryende erkjennelse av at dette representerer noen utfordringer som det må tas fatt i. Bevisstheten og innsatsen til nå har vært rettet inn mot å sikre at etatene når frem til alle brukere og borgere og at det legges til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i samfunnet, og til at innvandrere og etterkommere får like muligheter som andre i samfunnet. Dette representerer store utfordringer. Det er atskillig lavere bevissthet om at det organisatoriske apparatet og ikke minst personal- og kompetansepolitikken i virksomheten må integrere minoritetsperspektivet for å møte utfordringene.

Det er ulike syn på om minoritetsbefolkningen har spesielle behov i forhold til tjenestene som må møtes med spesielle tiltak eller om de bør omfattes av generelle tiltak som gjelder alle brukere av etaten. Brukerretting og brukermedvirkning innebærer et generelt krav til å se og ivareta den enkelte brukers behov. I Arbeids- og velferdsetatens dokumenter er et slikt syn vektlagt. Et annet syn er at brukere fra minoritetsgrupper har spesielle behov som må møtes med hensiktsmessige tiltak og økt

kompetanse i førstelinjen. Dette er et tema som bør diskuteres.

Vi finner relativt få referanser til konkrete tiltak i sentrale styringsdokumenter for de enkelte etatene, men vårt inntrykk er at det er igangsatt en god del prosjekter og tiltak spesielt i ytre etat. Undersøkelsen har ikke hatt som hensikt å få full oversikt over alt som gjøres, men det har kommet fram interessante eksempler. Mye arbeid initieres og drives av ildsjeler både ute i etaten og også sentralt i direktoratene. Det er ofte prosjekter eller spesielle tiltak som drives på siden av linjen. Vi er ikke overbevist om at etatene selv har god nok oversikt over det som gjøres på området. Utfordringen framover er å få koordinert og systematisert kunnskap og erfaringer fra alle de spredte tiltakene som utføres i etatene, spesielt på lokalnivå/regionnivå. Derrest må denne erfaringen omsettes til utviklingstiltak, metoder og verktøy for anvendelse i hele etaten.

Statskonsult vil derfor anbefale at det gjøres en systematisk kartlegging av tiltak og prosjekter som gjennomføres på etatenes regionale og lokale nivå, med formål å få et grunnlag for erfaringsdeling og erfaringsspredning og utvikling av metoder og verktøy.

Erfaringsdeling og erfaringsspred-

ning på tvers av etatene er også viktig. Dette er spesielt viktig mellom virksomheter med likeartede oppgaver, for eksempel mellom de som utøver tilsyn og kontroll. Det er også behov for å få utviklet tiltak på tvers av etatene, for eksempel maler for kompetanseplaner og retningslinjer for bruk av tolk.

Dersom det er et mål å få integrert brukerretting for minoritetsgruppene i virksomheten, må dette også integreres i virksomhetsstyringen. Skal det bli mer enn gode intensjoner, må det utvikles indikatorer som det skal rapporteres på. Det er en utfordring å utvikle gode indikatorer og dette er et utviklingsarbeid som flere etater kan gå sammen om.

Vedlegg 1: Dokumentliste

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Dokumenter med spor

- Arbeids- og inkluderingsdepartementets St. prp. nr. 1 (2006-2007)
- Rapporten "Forslag til kompetansekrav for Nye arbeids- og velferdskontorer av 7.2.2006"
- Notat av 10.10.2006 der det fremkommer en rekke tiltak for å legge til rette for tjenester til innvandrere. Notatet er et grunnlag for NAVs innlegg på Faglig forum for kommunalt flyktningarbeids (FFKFs) konferanse den 9. november
- Kartlegging av Aetats arbeid og erfaringer på innvandrerfeltet (første halvår 2006). (Rapporten er ikke godkjent ennå).
- Rundskriv 6. august nr. P-6/2003 om samarbeid mellom kommunen og Aetat om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere
- Retningslinjer for å motvirke etnisk diskriminering i forbindelse med arbeidsformidling i NAV
- Overordnede retningslinjer for brukermedvirkning på systemnivå i Arbeids- og velferdsetaten. 09.06.06
- Brukermedvirkning i NAV, Bakgrunn, begrunnelse og forståelse, Individnivå, Systemnivå. Godkjent av faggruppen NAV konseptutvikling 22.06.2006
- I Handlingsplanen for Inkluderende arbeidsliv (IA) blir

mangfold og likestilling en del av handlingsplanen

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Dokumenter med spor

- Barne- og likestillingsdepartementets St. prp. nr. 1 (2006-2007)
- Kompetanseplan for familievernet. Barne-, ungdoms- og familienedirektoratet, september 2006
- Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familienedirektoratet for 2006
- Justis- og politidepartementet: "Vold i nære relasjoner (2004-2007)". Handlingsplan
- Brosjyre: "Regnbueprosjektet, en annerledes møteplass" norsk
- Årsmelding Barne-, ungdoms- og familieetaten 2005

Skatteetaten

Dokumenter med spor

- Informantene som bisto med å gå gjennom ulike dokumenter i skatteetaten fant beskrivelser av en av våre problemstillinger i følgende dokumenter:
- Brevet "Årsrapportering på personalområdet" av 08.12.04 fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet
- Årsrapport på personalområdet for skatteetaten 2005
- Skatteetatens tilsettings-ABC fra 1. april 2003.

Dessuten dokumenter med beskrivelser av mangfoldsprosjektet

som pågikk i perioden 2001-2004: Notatet: "Program for skatteetaten for å oppnå større andel av tilsatte med flerkulturell bakgrunn – idéskisse og tiltak" fra 27.02.01 "Fra visjon til virkelighet, suksessbeskrivelse for de deltakende enhetene. Våren 2004".

Dokumenter uten spor

I vår dokumentgjennomgang har vi gått gjennom de elektroniske versjonene av følgende dokumenter:

- Finansdepartementets St.prp. nr. 1 (2006-2007)
- Tildelingsbrev for 2006
- Serviceerklæringer
- Strategier 2005-2008
- Brukerundersøkelsen "Næringslivets syn på skatteetaten (2005), Sentio"
- "Brukerundersøkelse om selvangivelse for lønnstakere og pensjonister (2005), Sentio"
- "Brukerundersøkelse om lønnstakere og pensjonisters oppfatning av Skatteetaten (2004), MMI"

Vi forespurte også Skatteetaten om det fantes relevante omtaler av oppdragets problemstillinger i følgende dokumenter, og fikk tilbakemelding om at våre problemstillinger ikke omtales i disse dokumentene:

- Skattedirektoratets "tildelingsbrev" til ytre etat
- Etatens budsjett
- Arbeidsmiljøundersøkelser
- Aktuelle handlingsplaner

Arbeidstilsynet

Dokumenter med spor

- St.meld. nr. 2 (2005-2006) Revidert nasjonalbudsjett 2006; Handlingsplan mot sosial dumping

- Arbeids- og inkluderingsdepartementets St.prp. nr.1 (2006-2007)
- Tildelingsbrev til Arbeidstilsynet for 2006
- Arbeidstilsynets overordnede virksomhetsplan for 2005-2006
- Prosjektrapport fra Arbeidstilsynet 2004. "Arbeidsmiljøloven i et fargerikt arbeidsliv". Aifa-prosjektet
- Overordnet virksomhetsplan for Arbeidstilsynet 2005-2006
- Arbeidstilsynets årsrapport 2005
- Strategisk plan for arbeidstilsynet 2004-2007
- Informasjonsmaterieell på om lag 16 forskjellige språk
- Arbeidsavtaler på ulike språk, eksempelvis en på både norsk og polsk,
- HMS-veiledningsmaterieell og andre typer publikasjoner om norske forhold.

Dokumenter uten spor

- Kompetanse i Arbeidslivstilsynet. Rapport fra kompetansegruppen 2004
- Virksomhetsplan 2005/2006 for Svartjenesten for Arbeidstilsynet

Politiet

Dokumenter med spor

- Justis- og politidepartementets St.prp. nr.1 (2006-2007)
- Ramme/disponeringsskrivet til politidistriktene for 2006
- "Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbe-folkningen og mål for inkludering" (Vedlegg til St.prp. nr.1 2006-2007)
- Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)
- Prosjektplan: "Mangfold i politi og lensmannsetaten" 2006
- Håndbok (2002): Politiets behandling av familievoldssaker

- Rapport (2004): Utledninger, asylsøkere og kriminalitet – Hvem er hvem og hva vet vi?

Dokumenter uten spor

Rapport (2002): Politiets deltakelse i offentlige servicekontorer
 Politidirektoratets strategiske plan 2006-2009

Tollvesenet

Dokumenter med spor
 Ingen

Dokumenter uten spor

- Finansdepartementets St.prp. nr. 1 (2006-2007)
- Årsplan 2005
- Strategiplan 2005-2008
- Tildelingsbrev for 2006
- Tollvesenets halvårsrapport 2006
- Årsplaner tollregionene 2006
- Disponeringsskriv til tollregionene for 2007 (eksempel fra Tollregion Oslo og Akershus)
- Instruks for organisasjon og saksbehandling samt diverse personalmessige forhold. Fastsatt av toll- og avgiftsdirektøren 9. juni med endringer av 23.11.00 og 21.04.05
- Nettstrategi for Tollvesenet 2003-2005
- HMS-håndbok (denne har vi ikke gått gjennom selv, men ifølge våre informanter i TAD inneholder den ikke noe som er relevant i forhold til dette oppdragets problemstillinger)

Mattilsynet

Dokumenter med spor

- Landbruks- og matdepartementets St.prp. nr. 1 (2005-2006)
- Strategidokument (2005-2008) datert 22.12.2004
- Statskonsults rapport 2005:04 Matnyttige matpaneler?



Det er behov for erfaringsdeling og spredning på tvers av nivåer og etater.

Evaluering av det treårige prøveprosjektet med matpolitiske forbrukerpaneler

- HMS-håndbok

Dokumenter uten spor

- Statsbudsjettet 2006 - Endelig tildelingsbrev til Mattilsynet
- Inkluderende arbeidsliv
- Rapportering om likestilling
- Grønn stat
- IT politikk
- Oppdragsliste 2006 fra matdepartementene til Mattilsynet sendt med endelig tildelingsbrev 25.01.06
- Overordnet plan for Mattilsynet
- *Virksomhetsplaner:* Hver enhet eller seksjon i Mattilsynet har sin egen virksomhetsplan, av ressursmessige årsaker har vi derfor ikke hatt anledning til å gå gjennom disse. Men vi er oppmerksomme på at de kan inneholde relevante tiltak for dette oppdraget. I overordnet personalpolitikk som er under utarbeiding, vil trolig mangfoldsperspektivet omtales i følge vår informant i Mattilsynet.
- *Arbeidsmiljøundersøkelse:* Har hatt en trivselsundersøkelse vinteren 2005 for alle i Mattilsynet. Denne inkluderte både lederevaluering og ekstern brukerundersøkelse. Det var ingen spørsmål om utfordringer knyttet til minoritetsperspektivet i førstelinjen i Mattilsynet i denne undersøkelsen. Det planlegges å gjennomføre en ny arbeidsmiljøundersøkelse i 2007.
- *Kompetanseutviklingsplaner:* Utarbeides både på enhetsnivå og sentralt fra administrasjonsavdelingen. Ikke ferdigstilt ennå.

Kriminalomsorgen

Dokumenter med spor

- Justis og politidepartementets St.prp. nr.1 (2006-2007)
- Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007)
- Foreløpig tildelingsbrev til KSF for 2007
- Tildelingsbrev til KSF for 2006
- Tildelingsbrev til Kriminalomsorgen utdanningscenter for 2006
- Samlet tildelingsbrev fra KSF til regionene for 2006
- Fangehåndboka, engelsk.
- Varetekstboka, oversatt til engelsk
- Strategi for faglig virksomhet i Kriminalomsorgen 2004-2007
- St.meld.nr.27 (2004-2005): Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen "Enda en vår"
- Strategi: "Kriminalomsorgens arbeidsdrift. Strategi og handlingsplan for arbeidsdriften 2005-2008"
- Strategi: Kriminalomsorgens arbeidsdrift. Strategi og handlingsplan for arbeidsdriften 2005-2008
- Strategi: Kriminalomsorgens sikkerhetsstrategi 2006-2010
- Strategisk plan for Oslo kretsfengsel
- Studieplan for fengselskolen 2006-2007
- Eksamen i etikk og profesjonalitet 2005, KRUS

Dokumenter uten spor

- Kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi 2006-2007
- Justis- og politidepartementet: "Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen"

- Kriminalomsorgens enhetsstrukturstrategi 2006-2010
- Tildelingsbrev fra KSF til Kriminalomsorgens IT-Tjeneste for 2006
- Disponeringsskriv til driftsenhetene i region nord 2006
- Disponeringsskriv til driftsenhetslederne i Region sørvest for 2006
- Disponeringsskriv til driftsenhetene i Region nordøst for 2006
- Disponeringsskriv til enhetene i Kriminalomsorgen region øst 2006
- Årsrapport 2005
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Utdanningssektoren

Dokumenter med spor

- Kunnskapsdepartementets St.prp. nr.1 (2006-2007)
- Prosjektet "Minoritetsspråklege foreldre – ein ressurs for elevene si opplæring i skolen"
- Minoritetsspråklige foreldre som ressurs for elevenes opplæring i skolen - evaluering av prosjektet, 2005
- Strategiplanen "Likeverdig opplæring i praksis – Strategi for betre læring og større deltaking av språklege minoritetar i barnehage, skole og utdanning 2004-2009".
- Likeverdig utdanning i praksis, statusrapport desember 2005
- Utdanningsdirektoratets årsrapport 2005
- Brukerundersøkelser blant elever og foreldre i grunnskolen oversatt til flere språk.
- Barn i flerspråklige familier - Veiledning til foreldre og ansatte i barnehager og på helsestasjoner
- Hjelp til praksisspranget - Evaluering av veiledning av

nyutdannede lærere av Thomas Dahl, med bidrag av Trond Buland, Håkon Finne og Vidar Havn, SINTEF Teknologi og samfunn, april 2006

Dokumenter uten spor

- Utdanningsspeilet 2005 - analyse av grunnopplæringen, 2006
- Håvard Helland: Progresjon og kompetanseoppnåelse i yrkesfagopplæring. NIFU-STEP: Arbeidsnotat 9/2006
- Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008



Sosial- og helsedirektoratets ansvarsområde

Dokumenter med spor

- Helsedepartementets St.prp. nr. 1 (2006–2007)
Tildelingsbrevet for 2006

Dokumenter uten spor

- ...og bedre skal det bli! Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten. Til deg som leder og utøver
- Søk i alle aktuelle dokumenter på hjemmesiden
- **Til deg som leder og utøver**

Vedlegg 2: Beskrivelse av rapportene og oppsummering av funn

I dette vedlegget har vi beskrevet hvordan de to rapportene "På jakt etter minoritetsperspektivet – rapport om tiltak og tjenesteyting i offentlig sektor (2004)" og "Tverrkulturell kompetanseheving. En rapport om hva offentlige tjenesteytere ønsker å lære mer om, og hva som finnes av tilbud (2005)" er gjennomført, samt oppsummert funnene fra de to undersøkelsene.

Beskrivelse av rapporten "På jakt etter minoritetsperspektivet"

Formål

Rapporten "På jakt etter minoritetsperspektivet – rapport om tiltak og tjenesteyting i offentlig sektor"²³ fra 2004 tar for seg tiltak som gjøres for å styrke minoritetsperspektivet innen helsesektoren, sosialsektoren, trygdeetaten og Aetat. Kartleggingen besto i å avdekke hva de nevnte offentlige instansene gjør for å tilrettelegge sine tjenester for personer med minoritetsbakgrunn, slik at disse får et like godt tilbud som resten av befolkningen. Rapporten ble skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet. Siktemålet var å "kunne gi en skisse av hvor minoritetsperspektivet står i offentlig tjenesteyting i Oslo" (2004:24)

I forbindelse med arbeidet med rapporten ble 39 informanter ved 28 enheter innenfor eller knyttet til instansene intervjuet. I tillegg har forfatterne hentet informasjon fra rapporter og nettsider. Metodene for datainnsamlingen besto først i å innhente kunnskap om etatene og deres sektorer, etatens arbeidsoppgaver og hvordan det arbeides. Her ble Internett, telefonsamtaler og skriftlig informasjonsmateriell benyttet. Derneft ble et utvalg ansatte i de nevnte etatene kontaktet og intervjuet, enten over telefon eller i personlige intervju.

Gjennomføring og metode

Undersøkelsene som ligger til grunn for rapporten er kvalitative. Målet for kartleggingen var å gi en utfyllende beskrivelse av innholdet i de tiltakene som kartlegges. Rapporten sier derfor ingenting om utbredelsen eller representativiteten ved de tiltakene som er gjennomgått, heller ikke om de behovene som lå til grunn for at tiltakene ble iverksatt. I rapporten blir det understreket at den ikke gir en utfyllende beskrivelse av hva som gjøres for å styrke minoritetsperspektivet i de fire instansene. Undersøkelsene er begrenset til Oslo. Tidsrommet var også begrenset. Rapporten er basert på

23 Rapporten er skrevet av frem studenter fra Universitetet i Oslo: Andreas Myhrvold Brændhaugen, Hanne Rygh Holter, Lars Ulrik Verle Lange, Marie Dillingøen Monsen, Wanda Rivera.

intervjuer av 41 informanter ved 29 enheter innenfor eller tilknyttet de forskjellige instansene.

Metodeproblemer

I rapporten drøftes en rekke metodeproblemer som kan ha gjort seg gjeldende i forbindelse med undersøkelsen:

I fremmed landskap: Det blir framhevet i rapporten at de fire instansene som ble undersøkt representerer mangfoldige og varierte sektorer mht. størrelse, organisasjonsstruktur og ansvars- og oppgavefordeling, noe som har bidratt til å gjøre kartleggingen vanskeligere.

Utfordrende informantjakt: Å få tak i de riktige informantene blir også trukket fram som en utfordring. Det er eksempelvis mulig at informantene som ble intervjuet ikke hadde den fulle oversikten over alt som ble gjort for å styrke minoritetsperspektivet innenfor egen enhet.

Variierende intervjusituasjoner: Ulikheter ved informantene i forhold til nærhet til brukerne, graden av interesse for temaet, samt store variasjoner innen det feltet som ble undersøkt gjorde at det var utfordringer knyttet til det å forberede relevant intervjuguide med generelle temaer.

Framstilling av data: Det påpekes at føringer fra UDI med ønske om å registrere mange variabler samt en åpen tilnærming til materien gjør at framstillingen ikke bærer preg av veldig klare rammer. Samtidig er det forsøkt å skrive en rapport som presenterer funne innenfor en ramme som tar hensyn til helheten i det innsamlede materialet.

Etikk: I rapporten er det lagt vekt på å ivareta informantenes anonymitet og å presentere data på en måte som gjør identifisering vanskeligere, av hensyn til etikk. Samtidig kan dette også komplisere en eventuell etterprøvbarehet.

Informert samtykke: Det er innhentet informasjon fra informanter etter informert samtykke. Hensikten har vært å hindre at informanten samtykker som en ren impulshandling eller fordi hun/han av ulike grunner har følt seg presset eller forpliktet til å delta.

Generaliserbarhet

Rapporten er ment å være en skisse over hvor minoritetsperspektivet står i offentlig tjenesteyting i Oslo. Den beskriver en rekke utfordringer og tiltak i førstelinjetjenestens tjenestetilbud i de fire virksomhetene på en utfyllende måte. Så mange som 41 informanter fra 29 enheter er intervjuet innenfor helsesektoren, sosialsektoren, trygdeetaten og Aetat. Dette er sektorer hvor det er rimelig å forvente at førstelinjetjenesten i stor grad møter personer med minoritetsbakgrunn. Samtidig har førstelinjens tjenesteyting innenfor viktige sektorer som politi, kriminalomsorg og utdanning ikke vært en del av undersøkelsen. Selv om det er rimelig å gå ut i fra at man vil kunne finne igjen noen eller et flertall av utfordringene som er belyst i rapporten, kan man ikke konkludere med at rapporten fanger opp alle utfordringene som førstelinjen står overfor i sitt møte med personer med minoritetsbakgrunn. Vi velger derfor å konkludere med at rapporten gir et til-

strekkelig bilde for vår undersøkelse, men ikke fullstendig bilde over hvor minoritetsperspektivet står i offentlig tjenesteyting i Oslo.

Beskrivelse av rapporten "Tverrkulturell kompetanseheving"

Rapporten "Tverrkulturell kompetanseheving. En rapport om hva offentlige tjenesteytere ønsker å lære mer om, og hva som finne av tilbud" er skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratets integreringsavdeling, og levert i mai 2005. Prosjektgruppen som har gjennomført oppdraget var fem studenter²⁴ fra Prosjektforum²⁵ ved Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK).

Kartleggingen var todelt og omfattet følgende:

- Kartlegging av eksisterende etter- og videreutdanningstilbud i tverrkulturell kompetanse ved høyskoler, universiteter eller ulike private kurstilbydere for offentlig ansatte eller programrådgivere i introduksjonsordningen.
- E-postundersøkelse om behov for kompetanseheving om møtet med etniske minoriteter. Undersøkelsen ble gjennomført blant skrankepersonell og saks-

behandlere i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten, samt kontaktpersoner for nyankomne flyktninger i introduksjonsordningen²⁶ hos kommunene (programrådgivere²⁷).

Bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet var at (2005, s. 5): "Offentlig ansatte stadig møter større utfordringer forbundet med et voksende mangfold av brukergrupper. Brukerretting i vid forstand er et viktig ledd i moderniseringsprogrammet i offentlig sektor og omfavner også brukere av offentlige tjenester som har en etnisk minoritetsbakgrunn. Samtidig som det rent faktisk registreres økt mangfold av brukergrupper som har behov for offentlige tjenestetilbud av ulik art, registreres det også at offentlig ansatte uttrykker behov for større kunnskap til å møte utfordringene det økte mangfoldet medfører. Dette er noe av grunnen til at Utlendingsdirektoratet (UDI) ønsket kunnskap om disse utfordringene og hva kompetansebehovet består i."

Målgrupper

Målgruppene for prosjektet er saksbehandlere og skrankepersonell i Aetat, sosialtjenesten og

24 Ibid

25 Prosjektforum er et kurs som gir 30 studiepoeng/halvårig semesteremne. Det er knyttet til Samfunnsvitenskapelig fakultet.

26 Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere trådte i kraft høsten 2004. Det er en ny ordning for integrering av nyankomne flyktninger der alle kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å tilby den enkelte introduksjonsprogram De som omfattes av ordningen er nyankomne utledninger med flyktningliknende bakgrunn mellom 18-55 år som har fått asyl, oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter å ha søkt asyl, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon eller er overføringsflyktning med innreise-tillatelse (2005:35).

27 I introduksjonsprogrammet skal alle deltakerne ha et fast kontaktpunkt i kommunen, og de fleste kommuner har derfor opprettet en eller flere stillinger som kontaktpersoner, også kalt programrådgivere (2005:35).

trygdeetaten, samt kommunalt ansatte som har sitt arbeidsområde innenfor rammene av introduksjonsordningen (programrådgivere).

Mandat

UDIs mandat for oppdraget var ifølge prosjektrapporten (2005, s. 6):

- "Frembringe en oversikt over hva som finnes av tilbud om etter-, videreutdanning, kurs, veiledning innen tverrkulturell kompetanse. Oversikten bør i størst mulig grad være uttømmende, og skal være i et format som gjør det mulig å legge den ut på UDIs nettsider.
- Kartlegge behov for etter-, videreutdanning, kurs, veiledning o.a. blant ansatte i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten.
- På samme måte som foregående punkt; kartlegge behovene uttrykt blant et utvalg kontaktpersoner i tilknytning til introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger.
- På grunnlag av punktene over frembringe en rapport som tar for seg funn fra kartlegging og behovsundersøkelse. Rapporten skal inneholde konkrete funn og vurdering av i hvilken grad det er samsvar mellom hva som tilbys og behovene som uttrykkes, så vel som mer generelle betraktninger om et flerkulturell brukertilpasning i arbeids- og velferdssektoren".

Metode

I det følgende beskriver vi kort datainnsamlingsmetodene som ble benyttet i de to kartleggingene.

Etter- og videreutdanningstilbud i tverrkulturell kompetanse

Det påpekes at utdanningsmarkedet på dette området er et relativt uoversiktlig felt å kartlegge, at det finnes et mangfold av utdannings- og kurstilbydere i det private kurstilbydermarkedet og at markedet for kompetanseheving i stor grad retter seg etter behovet hos de som ønsker kurs og at dette derfor endrer seg fortløpende. Datainnsamlingsmetodene for denne kartleggingen ble derfor kort oppsummert slik:

- Datainnsamling på Internett etter kurs på offentlige høyskoler og universiteter. Her fant de at det stort sett var oppdaterte internettsider med oversikter over hvilke kurs og studieretninger som fantes.
- E-post til alle høyskoler og universiteter for å informere om oppdraget og få tilbakemelding om kurs på feltet.
- Tilsvarende kartlegging blant private kurstilbydere var mer utfordrende fordi det ikke fantes oversiktlige registre over kursinstitusjoner og kursholdere. De benyttet derfor "snøballmetoden" for å finne fram til de private tilbyderne i tillegg til søk på Internett, hjelp av kontaktpersoner i UDI, UDIs regionkontorer og samtaler med en rekke resurspersoner som satt med kunnskap på feltet.
- Til slutt tok de kontakt med de aktuelle kursinstitusjonene for å få bekreftet hvilken informasjon som skulle med i studieoversikten.

I rapporten sier de at (2005, s. 10) "kartleggingen hadde som målsetting å frembringe en i størst mulig grad uttømmende oversikt.

Som hjelpemiddel brukte vi resultater fra en behovskartlegging for å finne ut hvilke fagområder som skulle være inkludert i undersøkelsen. Dette arbeidet har resultert i en kurs- og studieoversikt som i første omgang blir lagt ut på UDIs internettsider www.udi.no/mot. Nettopp fordi kurstilbud kan endres fra år til år vil det for en slik studieoversikt være helt nødvendig at den blir oppdatert.”

Kartlegging av kompetansebehov

Studentene gjennomførte også en e-postundersøkelse om behov for kompetanseheving i møtet med etniske minoriteter.

Undersøkelsen ble gjennomført blant skrankepersonell og saksbehandlere i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten, samt kontaktpersoner for nyankomne flyktninger i introduksjonsordningen hos kommunene.

Fokusgrupper

Problemstillingen for undersøkelsen ble bl.a. basert på diskusjonene i to fokusgrupper med elever fra Rosenhof voksenopplæring i Oslo²⁸. Disse diskuterte hhv temaet ”hvordan oppleves det å være deltaker på introduksjonsprogram” og ”hvordan de som minoritetsbrukere opplevde offentlige tjenester”.

Utvalg

Undersøkelsen ble sendt ut på e-post (Questback). Planen var at den skulle gå ut til alle førstelinjeansatte i Aetat, trygdeetaten, sosialtjenesten, og de som er ansatt som programrådgivere i

kommunene. Det viste seg imidlertid at det ikke fantes offentlige lister med e-postadresser til disse virksomhetene.. Undersøkelsen ble derfor sendt ut til alle kontorene i de tre første målgruppene med oppfordring om å distribuere den til saksbehandlere og skrankepersonell. Til sosialkontorene gikk undersøkelsen via alle landets kommuners e-postmottak. Problemer med å treffe respondentene direkte har ifølge rapporten (2005, s. 11) ”hatt en negativ innvirkning på hvor mange svar vi har mottatt. Disse ekstra leddene har også medført til at vi ikke hadde muligheten til å kontrollere hvem som svarte på undersøkelsen.” Vi tror at denne vurderingen er riktig. I tillegg til at man sender en e-postundersøkelse uadressert og gjennom postmottak, tror vi også at det i noen tilfeller kan være vanskelig for den som har hånd om postmottaket å vurdere hvem som er riktig adressat for undersøkelsen.

Utvalget for programrådgiverne ble foretatt på en annen måte. Heller ikke her fantes det komplette lister til gruppen. De foretok derfor et stratifisert utvalg blant alle landets regioner, små og store kommuner og i kommuner med stor og liten andel innvandrere.

Respons

Det var til sammen 1525 som besvarte undersøkelsen. Av disse var det 57 som ikke besvarte hvor de arbeidet, og har derfor blitt ekskludert fra analysen.

28 Skole for minoritetsspråklige som bl.a. gir kurs i norsk og samfunnsfag

- 725 fra Aetat av 3.800²⁹ årsverk totalt
- 567 fra sosialtjenesten av 4100 årsverk totalt
- 55 fra trygdeetaten av 7600 årsverk totalt
- 121 programrådgivere fra 64 ulike kommuner.

Det går ikke fram av rapporten hvor stort universet for undersøkelsen var totalt, så det er ikke mulig å si noe om svarprosenten for undersøkelsen.

Oppsummering av metodebruk *Etter- og videreutdanningstilbud i tverrkulturell kompetanse*

Det settet av datainnsamlingsmetoder som ble brukt for å kartlegge etter- og videreutdannings-tilbud for offentlig ansatte og programrådgivere kan benytte for å bedre sine evner til å yte tjenester til etniske minoriteter mener vi ser ut til å være tiltrekkelig dekkende for å besvare mandatet for oppdraget. For å sikre at de hadde fått en tilstrekkelig dekkende oversikt, kontaktet de også de aktuelle kurstilbyderne for å kvalitetssikre innholdet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det finnes enkelte tilbydere på området de ikke har klart å fange opp.

Kartlegging av kompetansebehov

I denne undersøkelsen har det blitt en klar skjevhet i utvalget ved at det kun var 55 ansatte blant trygdeetatens da 7600 årsverk som besvarte e-postundersøkelsen av ulike årsaker. Undersøkelsen kan derfor ikke regnes som representativ for trygdeetatens brukere. Dette har de

imidlertid gjort leserne oppmerksom på. De har også tatt hensyn til når de gjengir data for denne gruppen ved å beskrive dem i absolutte tall eller utelatt å omtale dem. Det er videre ikke oppgitt svarprosenten på undersøkelsen, eller hvor mange personer som fikk tilsendt undersøkelsen i utgangpunktet. Det er heller ikke oppgitt noe estimat over antall saksbehandlere og skrankepersonell fordelt på Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Det finnes dessuten ikke oversikt over hvor mange programrådgivere det finnes totalt i kommunene på landsbasis (2005:43). Disse forholdene gjør det vanskelig å bedømme hvorvidt undersøkelsen kan vurderes som representativ for disse virksomhetene.

Funn fra rapportene **- systematisert**

Funn fra de to rapportene er gjennomgått, og utfordringene som fremkommer i disse undersøkelsene kategorisert.

Flerkulturell forståelse og bevisstgjøring om egne holdninger

a) Førstelinjens behov slik det

fremkommer i undersøkelsene

- 62 % av 1347 som arbeider i førstelinjen svarer at de er delvis eller svært enig i at de mangler kompetanse i møte med etniske minoriteter.
Flerkulturell forståelse (45 %), veiledningsmetodikk, rådgivning, coaching (37 %) og kommunikasjon og samtaleteknikk (37 %) er de fagområdene flest prioriterer at de bør lære mer om. Mangelen på kompetanse opple-

²⁹ Kilde; 2005:12 (sidehenvisning til antall årsverk gjelder også for sosialtjenesten, trygdeetaten og kommunalt ansatte programrådgivere).

ves størst i de kommunene med lavest innvandringsandel og i de minste kommunene. Det er små forskjeller mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten (2005:23).

- Av 1028 respondenter som svarte at kommunikasjonsproblemer inntreffer av og til eller oftere, pekte 20 % på at kulturelle forskjeller gjør det vanskelig å forstå brukere (2005:53).
- 40 % av programrådgivere (48 av 121 personer)) mener de i en eller annen grad mangler kompetanse i møtet med etniske minoriteter (2005:49).

b) Tiltak slik de fremkommer i undersøkelsene

- Gjennom prosjektet "Aetat som Rasismefri Sone – Ja til mangfold" ble det satt *søkelys på problemer i førstelinjetjenesten knyttet til opplevd rasisme*. Opplevd rasisme handler om at enkeltpersoner oppfatter at de blir behandlet ulikt, selv om intensjonene bak behandlingen ikke har vært å diskriminere. Aetat ønsket en bevisstgjøring omkring likebehandling gjennom å arbeide med holdninger, som igjen gir seg utslag gjennom kommunikasjon mellom førstelinjetjenesten og brukeren (2004:44).
- Helse- og velferdsetaten i en kommune har jobbet med utfordringer i eldreomsorgen knyttet til minoritetsansattes møte med brukere. Det har dreid seg om problemer knyttet til matkultur, misforståelser mellom brukere og ansatte, samt informasjonsformidling. I påvente av at det vil komme flere brukere med minoritetsbakgrunn ved eldrementrene har disse tiltakene

også vært rettet mot brukere med minoritetsbakgrunn (2004:44).

- Flerkulturell kompetanse og bedre kommunikasjonsferdigheter har vært utfordringer som Trygdeetaten har forsøkt å håndtere gjennom tiltaket "Integrert flerkulturell forståelse". Eksempler på relevante problemstillinger er utvikling av selvbevissthet om egen rolle og kultur, somalisk kultur, sigøynerne, vold og traumatiske hendelser (2004:45).
- Bedre kommunikasjonsferdigheter og bevissthet om egne holdninger og atferd har blitt oppfattet som spesielt viktig å jobbe med av Alna trygdekontor. Trening i å få kontroll over egen arbeidsdag ved å lære teknikker for å dempe aggresjon, mestre grensesetting og fremme bevisstgjøring om egne holdninger og fordommer har blitt sett på som viktige utfordringer. Deling av erfaring og kompetanse har også stått sentralt (2004:46).

Behov for teknikker og verktøy

- Blant respondentene (112 programrådgivere) er temaene *veiledningsmetodikk, rådgivning, coaching* det fagområdet som flest ønsker å få kompetanseheving i. Det er få forskjeller i behovene for kompetanseheving når disse sees i forhold til regionale forskjeller eller kommunes-tørrelse og innvandrerandel i kommunene. Programrådgiverne fra de kommunene med lavest innvandrerandel og befolkning har gjennomgått mer kursing enn de som er fra de mest folkerike og innvandretette kommunene (2005:43).

- 62 % av 1347 medarbeider i førstelinjen svarer at de er delvis eller svært enig i at de mangler kompetanse i møte med etniske minoriteter. *Veiledningsmetodikk, rådgivning, coaching (37 %) og kommunikasjon og samtaleteknikk (37 %)* er de fagområdene som flest prioriterer at de bør lære mer om (foruten flerkulturell forståelse som er prioritert høyest, 47 % (2005: 23).
- På spørsmål om hvilket behov for kompetanseheving respondentene har for å mestre jobben sin bedre, har 28 % svart at de prioriterer konflikthåndtering som en av de tre viktigste fagområdene de vil lære mer om (2005:52).

Samsvar mellom behov for opplæring og muligheter

- "62 % av programrådgiverne (75 av 121 personer) oppgir at det er sannsynlig at de kommer til å ta kompetanseheving innen ett år. Blant disse oppgir de fleste av at det er en personlig motivasjon som ligger bak. Blant de som svarer at det ikke er sannsynlig at de kommer til å ta kompetanseheving innen ett år, oppgir de fleste at mangel på ressurser er det største hindret" (2005:44).
- "Over 70 % av de programrådgiverne (85 av 121 personer) som har gjort seg opp en mening, synes det bør opprettes en egen utdanning for programrådgivere. Undersøkelsen sier

imidlertid ikke noe om utdanningens omfang. Det finnes per i dag ingen formelle kriterier på hva rollen som programrådgiver er" (2005:48).

- Det er noe begrenset hva som tilbys i fagområdene respondentene ønsker å lære mer om. Men kurs i flerkulturell forståelse og veiledning er forholdsvis godt dekket opp. Samsvaret mellom behovene respondentene i spørreundersøkelsen har og det som tilbys av kompetanseheving på feltet er derfor ikke godt nok (2005:31).
- De fleste kurstilbyderne tilbyr kompetanseheving som er tilpasset målgruppens behov og disse kan i mange tilfeller spises enda bedre. Ofte jobber de også mer spesifikt med de ulike delene innenfor tverrkulturell kompetanse. De sitter på en kompetanse som gjør det mulig å tilpasse kurs til målgruppen. I tillegg er det flere som tilkaller andre med spesialkompetanse når det er nødvendig. Et eksempel på et slik skreddersydd opplegg er Hordalandsmodellen³⁰ (2005:32).

Språklige utfordringer

- Selv om brukerne kan godt hverdagsnorsk forstår de ikke alltid betydningen av ordene saksbehandlere bruker (2004:54).
- En stor utfordring for førstelinjetjenesten er manglende norskkunnskaper blant brukerne (2004:55).

³⁰ Hordalandsmodellen har vært en storsatsing på tverrkulturell kompetanse blant offentlige tjenesteytere i Hordaland fylke. Målsetningen var å utvikle og prøve ut modeller og verktøy for forankring av tverrkulturell forståelse. Et av delmålene var å utvikle kursmodeller som kan tilpasses og skreddersys alle profesjonsgrupper, og være et springbrett til etter, og videreutdanning.

- Det er en stor utfordring å kommunisere med minoritetene pga språkbarrierer. 91 prosent svarte dette (2005: 53). Forskjeller i oppfatning mellom skrankepersonell (første møte), og saksbehandlere (avtalt møte).
 - 42 % valgte å prioritere manglende norskkunnskaper hos brukere som årsaken til kommunikasjonsproblemer. (2005:53)
 - 91 % av de 1347 respondentene prioriterte *dårlige norskkunnskaper hos brukere* som den største utfordringen i samtaler med brukere med etnisk minoritetsbakgrunn (2005:54).
 - 34 % av skrankepersonell og saksbehandlere svarer at de ofte, eller svært ofte, opplever kommunikasjonsproblemer med etniske minoriteter i sin arbeidssituasjon. 52 % opplever at det hender av og til mens 14 % sier at det kun skjer i sjeldne tilfeller (2005:52).
 - I motsetning til de møtene som er avtalt med saksbehandler på forhånd, og som gir muligheter til å bestille tolk, er det en betydelig større utfordring å løse kommunikasjonsproblemene som oppstår ved skrankemøter (2005:54).
 - Det er variasjoner i hvordan tolkebehovet dekkes. Det brukes både personlig tolk, telefontolk, og ofte har brukere med seg familiemedlemmer som tolk (2004:56).
- Minoriteters kunnskap om det norske samfunnet, muligheter, rettigheter, forventninger**
- "Godt over halvparten av respondentene (58 %) har et problem med at brukere med etnisk minoritetsbakgrunn kommer til deres arbeidsplass med urealistiske forventninger" (2005:55).
 - 23 % prioriterte å peke på at "bruker har liten eller ingen forståelse av tjenesten" som årsak til kommunikasjonsproblemer med etniske minoriteter. (2005:53).
 - 81 % av respondentene er delvis eller svært enig i påstanden om at *en bruker med etnisk minoritetsbakgrunn må tilpasse seg den norske kulturen for å få fullt utbytte av offentlige tjenester* (tabell 3.7). Det er derimot færre, 54 %, som er delvis eller svært enig i at *den offentlige tjenesteytingen må tilpasse seg brukere med etniske minoritetsbakgrunn slik at denne gruppen får fullt utbytte av offentlige tjenester* (tabell 3.8). Integrering handler om gjensidighet, og derfor må også offentlige instanser tilpasse seg nye brukergrupper. Av respondentene er det 7 % som er svært enige i at offentlig tjenesteyting må tilpasse seg, mot 24 % av respondentene som er svært enige i at brukere med etnisk minoritetsbakgrunn må tilpasse seg. Det kan tyde på at gjensidighetsprinsippet ikke kommer frem (2005:60).
 - Utfordringene består i å heve minoriteters kunnskapsnivå om det norske samfunnet innen ulike felt. Mange oppfatter at minoritetsbrukere ikke alltid kjenner til de muligheter de har, hvilke krav som stilles til dem, eller hvordan det offentlige systemet er bygget opp (2004:54).
 - "Det er vanlig at minoritetsklienter har urealistiske forventninger til hva de kan få ut av det offentlige. Dessuten har mange vanskeligheter med å forstå det

byråkratiske språket og det offisielle regelverket. Dette gjør at de har problemer med å manøvrere i det offentlige systemet. (...). Mange informanter kunne fortelle om brukere som ga uttrykk for avmakt og frustrasjon over ikke å bli hørt og forstått i det offentlige systemet. (...). Det var en utbredt faktor blant våre informanter at disse faktorene kompliserer møtet med brukere med minoritetsbakgrunn, og at dette kan føre til at han eller hun ikke får tilfredsstillende behandling" (2004:57).

Informasjon og informasjonsmaterieil

- "Noe av årsaken til at veilednings- og informasjonsplikten i forvaltningsloven ikke blir tilfredsstillt kan være manglende tilgang til informasjonsmaterieil på språk rettet mot brukere av etnisk minoritetsbakgrunn"(2005:56).
- 79 % av respondentene sier at mangel på oversatt informasjonsmaterieil gjør det vanskelig å kommunisere med etniske minoriteter (2005:58).

Virkemidler og ressurser til oppfølging

- Å sikre god nok oppfølging av den enkelte og en tilstrekkelig variert tiltakspakke blir framhevet som viktig i rapporten *På jakt etter minoritetsperspektivet*. "Det er viktig med ulike aktive tiltak for å kunne ta tak i enkeltindividens problemer og kartlegge deres behov og muligheter (...). Når den enkelte bruker får god oppfølging, er det mulig å få avklart personens situasjon bedre, slik at en eventuell avgjørelse om at vedkommende

skal bli trygdet, ikke blir tatt på et dårlig grunnlag" (2004:53).

- Liten økonomisk handlefrihet: Mange har oppgitt at "de gjerne ville sette i gang tiltak eller ønsket midler til å utvide et eksisterende prosjekt, men at de rett og slett manglet det nødvendige økonomiske armslaget. Dette kan jo kanskje dreie seg om prioritering, men opplysningene vi fikk peker i retning av liten økonomisk handlefrihet på alle nivåer i organisasjonen" (2004:61).
- "At det økonomiske armslaget er begrenset, kan være et problem. Men informanter har uttrykt at det ikke alltid kun er mangel på penger, men at det også er mangel på tid og ressurser til å finne fram til økonomiske løsninger. Dette gjelder både prosessen med å søke om eksterne midler, og arbeidet med å finne fram til interne ressurser" (2004:62).
- Ustabile økonomiske rammebetingelser: De økonomiske rammebetingelsene varierer ved politiske maktskifter. "Som et resultat av dette, er Aeatat Intro organisert slik at de tiltakene de tilbyr, blir kjøpt inn fra eksterne kurstilbydere. Dette gjør det lettere å forholde seg til de økonomiske variasjonene" (2004:63).

Organisering og institusjonelle utfordringer

- Mange tiltak i den offentlige tjenesteytingen berører ikke bare en instans (2004:49). Tiltak kan være forankret i flere etater. I rapporten *På jakt etter minoritetsperspektivet* påpekes det at flere informanter har uttrykt at "de selv ikke fullt ut forsto det kompliserte systemet de selv

inngikk i. Det kunne hende at ansatte ikke visste hvem som finansierte tiltaket, og hvilken etat, hvilket departement eller annen instans det var tilknyttet. Flere ga uttrykk for at det var den stadige omorganiseringen på alle plan som gjorde det vanskelig å orientere seg" (2004:50).

- Mandat- og oppgavefordeling som virker hemmende: "Ved trygdekontorene var det flere som ga uttrykk for at det er et problem at deres oppgaver er såpass avgrenset. Noen informanter har fortalt at mennesker med minoritetsbakgrunn ofte har et behov for å beskrive sitt utgangspunkt og årsakene til at de har kommet til trygdekontoret. Saksbehandleren kan ikke ta hensyn til dette fordi arbeidet i stor grad handler om å vurdere brukerens rett til å motta ulike økonomiske ytelser på grunnlag av bestemte kriterier. Når mulighetene for å gi tilpasset behandling er begrensede gir det opphav til frustrasjon hos begge parter" (2004:58).
- Av alle respondentene i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten har 34 % prioritert at de med tanke på den kompetansen de har i dag, ønsker å lære mer om *samarbeidende etater* for å gjøre jobben sin bedre (2005:28).
- Kommunikasjon og samarbeid mellom enheter og etater: "Mange informanter har nevnt kommunikasjon mellom enheter og etater som et område med stort forbedringspotensial. Informantene har uttrykt frustrasjon over at vellykkede tiltak ikke følges opp og at erfaringene fra avsluttede tiltak i mange tilfeller ikke videreformidles. Når

vellykkede tiltak blir knyttet til bestemte personer, og ikke organisasjonen, øker sjansen for at disse tar med seg viktige deler av organisasjonens kompetanse hvis de slutter i arbeidet. (...) I tillegg har flere informanter sett at like typer tiltak blir satt i gang uavhengig av hverandre uten at de involverte er klar over det (2004:63).

- Omtrent halvparten av de 121 programrådgiverne benytter seg av et *interkommunalt forum* for kompetanseutveksling. Blant de som ikke benytter seg av et forum, sier 75 % (91 av 121 personer) at de kunne tenke seg å benytte et slikt (2005:50).
- Et økende krav om effektivitet og høyt arbeidspress fra ledelsen kan få uheldige konsekvenser for brukerne. Spørsmålet blir da hvordan skrankepersonell og saksbehandlere får sikret at informasjonen de gir og mottar er riktig, når språkproblemene er store, og presset i forhold til tid og arbeidsmengde er så høyt (2005:54).
- Minoritetsrådgivertjenesten (i Alna bydel) startet som et prosjekt, og ble en del av bydelens ordinære virksomhet i 2005. De har oppfølging på enkeltbrukere og familier, og har ofte en koordinerende rolle i kommunikasjonen mellom brukeren og de ulike delene av tjenesteapparatet (2005:55).
- Summarisk kan sies at innflytelse og fokus for å fremme et flerkulturelt brukerperspektiv også bør rettes mot de øverste nivåene i sektoren i tillegg til å konsentrere seg om forhold ved enhetene i førstelinjen (2005:73).

Vedlegg 3: Intervjuguide

1. Om og hvordan systemer, tilrettelegging og iverksetting av tiltak for å møte førstelinjens arbeid med tjenesteyting i forhold til minoritetsbefolkningen fremkommer i planleggings- og styringsdokumenter
Vi har gått gjennom tilgjengelige dokumenter, men har neppe funnet fram til alle relevante. Er førstelinjens utfordringer i møte med ulike minoritetsgrupper tema i planer, budsjetter, rapporter om virksomheten?
I hvilke dokumenter fremkommer dette eventuelt i? (sikre korrekt referanse bl.a. år) <ul style="list-style-type: none">• Budsjettprp.(St.meld.1)• Strategier• Handlingsplaner• Tildelingsbrev• VP• Årsrapport/melding• Etatens budsjett• Kompetanseutviklingsplaner• Arbeidsmiljøundersøkelser• Annet
Planer om tiltak, iverksatte tiltak og/eller rapportering om resultater?
6.1.1.1.1 Har etaten en oppfatning av om minoritetsbefolkningen har spesielle behov i forhold til etatens tjenester?
6.1.1.1.2 Ser etaten på disse behovene som en utfordring i forhold til tjenesteyting i første linjen? På hvilken måte?
Er disse behovene av en slik art at de bør synliggjøres og håndteres særskilt eller vil/bør de omfattes av andre mer generelle tiltak som gjelder alle brukere av etaten? <ul style="list-style-type: none">• Departementets synspunkter?• Etatens synspunkter?• Ulike enheter/grupper i etatens synspunkter?
2. Lederforankring - om og hvordan dette temaet tas opp på ledermøter, i styringsdialogen eller andre fora?
Er førstelinjens arbeid med ulike minoritetsgrupper tema på ledermøter (på ulike nivåer) i direktoratet? Toppledergruppa, divisjoner/avdelinger/seksjoner eller ute i etaten
Får ledergruppen(r) rapporter om og resultater av spesielle tiltak/prosjekter som er iverksatt for å styrke førstelinjen kompetanse og håndtering av utfordringene?
Får ledergruppen(r) "bekymringsmeldinger" om de problemer førstelinjen opplever?
Gis det noen anvisning/råd om hvordan enheter med førstelinjeansvar skal håndtere utfordringene? Er temaet tatt opp i styringsdialogen? Hvis ja: Hvordan følges det opp?
Er dette tema i andre fora? (Eventuelt hvilke)
3. Hvilke direkte tiltak er iverksatt for å sette den ansatte bedre i stand til å løse oppgavene og møte utfordringene?
Har etaten kompetanseutviklingsplaner for de ansatte? Omfatter disse også relevant kompetanse/metoder for å yte tjenester til minoritetsbefolkningen for eksempel flerkulturell kompetanseutvikling?
Danner brukerundersøkelsene/brukerutvalg blant minoriteter bakteppe for utforming av kompetansebehovet i etaten?
Tilbys trening i arbeidssituasjonen (coaching/veiledning), samtale om de vanskelige situasjonene?
Kjenner etaten til IMDi `s Verktøykasse på www.imdi.no/Loft - dersom ja - har dere benyttet den?
Brukes eventuelt andre veiledninger, håndbøker, spesielle verktøy?
Dersom etaten har gjennomført kompetanseutviklingstiltak - hvilken effekt har dette hatt og hvilke erfaringer har dere fått?
Ville flere ansatte med innvandrerbakgrunn være et tiltak for å styrke tjenestetilbudet til minoritetsbefolkningen?

Ansers flerkulturell kompetanse som en kvalifikasjon når man ansetter nye medarbeidere?
Har etaten tenkt på, planlagt eller iverksatt organisatoriske tiltak for å møte eventuelle utfordringer på dette feltet bedre? (For eksempel egne enheter)
Andre tiltak
4. Hvilke tiltak overfor brukeren er iverksatt for å få kartlagt behov for eksempel brukerundersøkelser blant ulike grupper?
Har etaten gjennomført brukerundersøkelser eller andre former for undersøkelser for å kartlegge særlige behov ulike minoritetsgrupper har i sitt møte med etaten? Eller når det gjelder forventninger til tjenesten? Er det gjennomført undersøkelser blant de ansatte om hvordan de oppfatter ulike minoritetsgruppers behov? Hvordan sikres brukermedvirkning i utformingen av tjenester?
Er det iverksatt eventuelle tiltak som oppfølging av eventuelt denne type undersøkelser eller annen tilbakemelding?
Er det gjort undersøkelser blant ansatte (for eksempel arbeidsmiljøundersøkelser) som omfatter spørsmål om hvilke erfaringer de har med tjenesteyting i forhold til minoritetsbefolkningen?
5. Hvilke tiltak er iverksatt for å sikre at ulike grupper får god nok informasjon?
Har etaten utviklet eget tilrettelagt informasjonsmateriell, infotiltak osv rettet mot innvandrere?
På hvilke områder? Hvorfor?
Har etaten utarbeidet egne retningslinjer og rutiner for kommunikasjon via tolk?
6. Etatens utfordringer og behov for eventuell bistand fra IMDi og eventuelt formidling av gode erfaringer fra arbeidet med minoritetsbefolkningen i din etat
Ser dere noen utfordringer/problemer når det gjelder tjenesteytingen til ulike minoritetsgrupper generelt og hvordan førstelinjen håndterer dette spesielt?
Hva skulle dere gjerne ha gjort mer av på dette området? Hvordan har dere tenkt å løse dette?
Har etaten egen kompetanse/ressurser? Hvor vil dere eventuelt henvende dere for å få hjelp og råd?
Har etaten behov for verktøy og metoder for å kunne tilrettelegge for minoritetsgruppers behov i møte med etaten?
Vil det være aktuelt for etaten å henvende seg til IMDi for råd og veiledning?
Har etaten noen gode erfaringer/grep i tjenesteytingen som dere vil dele med andre?

Vedlegg 4



Vår dato Vår referanse
18.10.2006 2006/277
Deres dato Deres referanse

Saksbehandler
Lisbeth Udland Hansen

Brukere med minoritetsbakgrunn - utfordringer for førstelinjen og forankring i sektoren/etaten

Statskonsult skal på oppdrag for Integrering og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomføre en undersøkelse om hvilke utfordringer førstelinjen i offentlig sektor står overfor mht brukere med minoritetsbakgrunn, og hvorvidt håndtering av disse utfordringene er forankret oppover i systemene i den enkelte fagsektor? Ref. vedlagte brev fra IMDi's direktør Osmund Kalheim (vedlegg 1) og utdrag fra prosjektplanen (vedlegg 2).

Formålet med prosjektet er å få belyst om og eventuelt hvordan et utvalg av statlige etater håndterer de utfordringene førstelinjen står overfor når de skal betjene brukere med minoritetsbakgrunn. Dette skal dokumenteres i en rapport som skal gi grunnlag for en drøfting med etatene og bidra til iverksetting av formålstjenlige tiltak. Statskonsult er ansvarlig for gjennomføring av prosjektet og innholdet i rapporten som skal presenteres på en konferanse 5. desember 2006.

Rapporten skal belyse disse problemstillingene på bred basis og det er på grunn av begrenset tid, ikke mulig å gå i dybden på problemstillingene. Det er derfor viktig å understreke at formålet med prosjektet er avgrenset til problemstillinger som gjelder utfordringer som førstelinjen har i møtet med minoritetsgrupper og omfatter ikke alle mulige integreringstiltak som etatene kan forventes å iverksette.

For å kunne gjennomføre undersøkelsen har vi behov for informasjon og synspunkter fra de ti etatene/ sektorene som IMDi ønsker skal omfattes av undersøkelsen. Det gjelder tilgang til dokumenter og intervjuer med ledere eller ansatte som kjenner etatens planer for og arbeid med eventuelle utfordringer som spesielt førstelinjen har i forhold til brukere med minoritetsbakgrunn.

Undersøkelsen vil baseres på gjennomgang av etatenes/sektorenes budsjett, planer og andre relevante dokumenter som har eller som teoretisk sett kunne ha inneholdt beskrivelse av utfordringene og hvordan etaten håndterer eller vil/makter å håndtere dette. Dokumenter er for eksempel tildelingsbrev, strategier, handlingsplaner, virksomhetsplan(er), etatens budsjett, kompetanseutviklingsplaner eller andre relevante dokumenter.

Noen av disse dokumentene vil være tilgjengelige på departementets eller etatens nettsider, mens for andre vil vi være takknemlige om vi kan få de tilsendt.

Vi er også avhengig av å få utdypet noen problemstillinger gjennom intervjuer. Dersom det er flere aktuelle informanter vil vi søke å få til et gruppeintervju. Intervjuguide vil bli sendt til informanter i

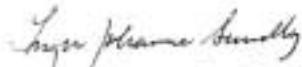
forkant av intervjuet. Vi vil være takknemlige om vi kan få oppgitt en kontaktperson eller navn på informanter som vi kan avtale intervju direkte med.

For ikke å tape tid vil en fra prosjektgruppen snarlig ta kontakt for å få oppgitt kontaktperson for å kunne få avtalt intervju og for å få referanser til eller oversendt relevante dokumenter.

Spørsmål eller oversendelse av dokumenter og informasjon om kontaktperson/informanter kan rettes til Lisbeth Udland Hansen, tlf 22 45 11 36, mobil 415 07 632, e-post lisbeth.udland.hansen@statskonsult.no, Marthe Indseth, tlf 22 45 11 74, mobil 959 07 169, e-post marthe.indseth@statskonsult.no eller Inger Johanne Sundby, tlf 22 45 11 74, mobil 414 59 372, e-post inger-johanne.sundby@statskonsult.no

Som det fremgår av prosjektplanen er det kort tid på gjennomføring av undersøkelsen. Men til tross for kort tid, er det svært viktig at beskrivelsen av utfordringene og hvordan etatene håndterer av disse blir så dekkende og riktig som mulig. Vi er derfor avhengig av og håper at etatene kan bidra med relevant informasjon.

Med vennlig hilsen
STATSKONSULT


Inger Johanne Sundby


Lisbeth Udland Hansen

Vedlegg

- Brev fra direktør Osmund Kalheim, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Utdrag prosjektplanen



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Ekspedisjonssjef
Kristin Bølgen Bronebakk

Postadresse:
Postb 8059 Dep
0031 Oslo

Besøksadresse:
Hausmannsgt 2
Oslo

Internett:
www.imdi.no

E-post:
tsh@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

DERES REF

VÅR REF

DATO

18.10.2006

Statskonsults undersøkelse for IMDi: "Brukere med minoritetsbakgrunn - utfordringer for førstelinjen og forankring i sektoren/etaten"

Statskonsult gjennomfører på oppdrag for Integrering og mangfoldsdirektoratet (IMDi) en undersøkelse med formål å belyse om og eventuelt hvordan et utvalg av statlige etater håndterer de utfordringene førstelinjen står overfor når de skal betjene brukere med minoritetsbakgrunn.

Dette skal dokumenteres i en rapport som skal presenteres på **IMDi konferanse om Likeverdige offentlige tjenester tirsdag den 5. desember 2006**. Målgruppen for konferansen er ledere og mellomledere i offentlig sektor og Ressursnettverket for likeverdige offentlige tjenester. Program og nærmere informasjon vil bli sent ut senere.

Rapporten som Statskonsult jobber med er tenkt som grunnlag for en videre drøfting med etatene og eventuelt å bidra til iverksetting av formålstjenlige tiltak. Dette kan være tiltak som IMDi i samarbeid med etaten, kan tilrettelegge for.

Statskonsult er ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen og innholdet i rapporten. De har kort tid på oppdraget, og er avhengig av dokumenter, informasjon og synspunkter fra de ti etatene som omfattes av undersøkelsen.

Statskonsult vil selv ta direkte kontakt med din virksomhet. Jeg håper dere kan være behjelpelig med å bistå med å få overlevert relevante dokumenter, og at Statskonsult får intervjuer med ledere eller ansatte som kjenner etatens planer for og arbeid med eventuelle utfordringer som spesielt førstelinjen har i forhold til brukere med minoritetsbakgrunn.

For mer informasjon om undersøkelsen vises til brev fra Statskonsult og vedlagte deler av prosjektplan.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Osmund Kaldheim
Direktør

**Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet**

Postboks 8059 Dep., 0031 Oslo
www.imdi.no

ISBN: 978-82-92757-06-2

