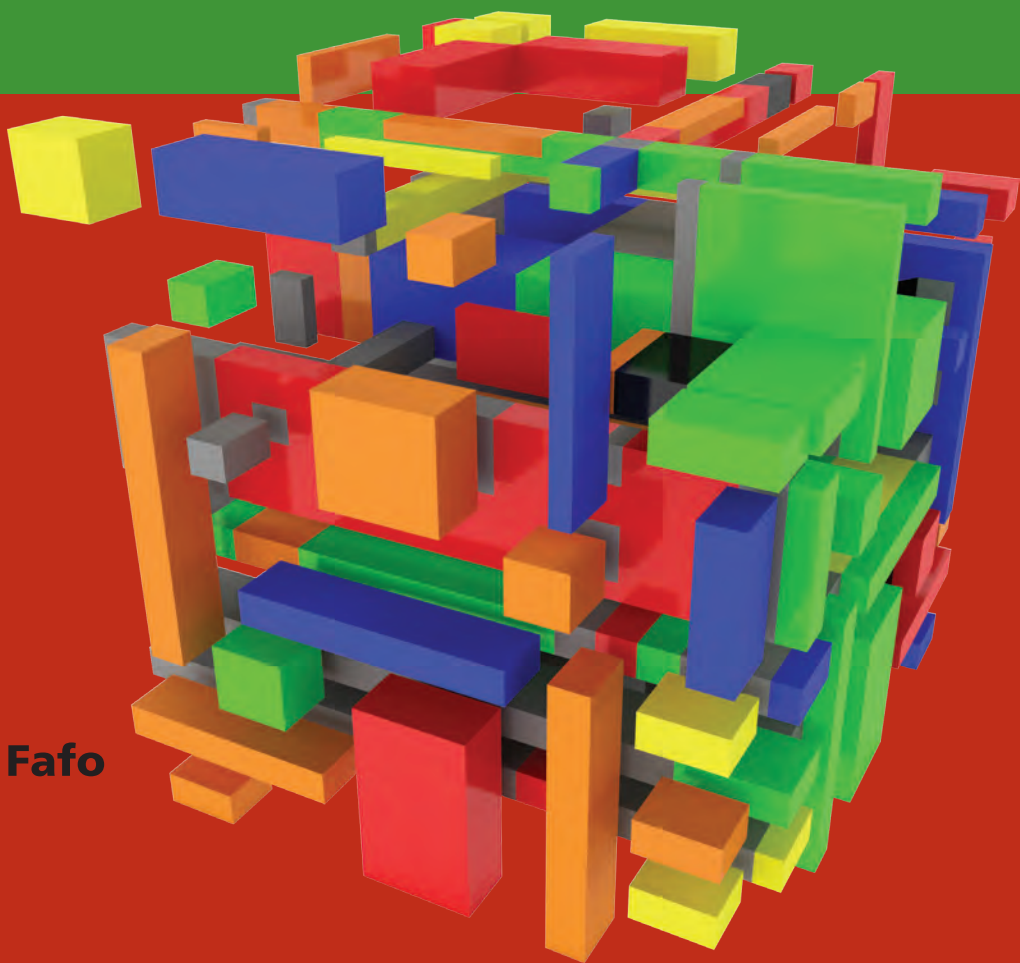


Anne Britt Djuve, Miriam Latif Sandbæk og  
Henriette Lunde

# Likeverdige tjenester?

Storbyenes tjenestetilbud til  
en etnisk mangfoldig befolkning





Anne Britt Djuve, Miriam Latif Sandbæk og  
Henriette Lunde

## **Likeverdige tjenester?**

### **Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning**

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-847-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-848-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	6
Summary .....	8
<b>1 Innledning .....</b>	<b>11</b>
Mangfold og styringsutfordringer .....	11
Befolkningssammensetningen i Oslo, Stavanger og Kristiansand .....	13
Problemstillinger .....	17
Data og metode .....	18
<b>2 Hva er likeverdige offentlige tjenester? .....</b>	<b>19</b>
Hva slags mangfold snakker vi om? .....	21
<b>3 Hvordan møter tjenestene mangfoldet? .....</b>	<b>27</b>
Barnehagen .....	28
Kvalifiseringsprogrammet .....	42
Hjemmetjenesten .....	55
Brukerperspektiver .....	64
<b>4 Økonomi og mangfoldsdimensjoner .....</b>	<b>67</b>
<b>5 Avslutning .....</b>	<b>73</b>
Litteratur .....	79



# Forord

Denne rapporten er finansiert av KS Program for storbyrettet forskning, Oslo kommune, IMDi, Kristiansand kommune og Stavanger kommune. Vi vil takke referansegruppen for prosjektet, som har bestått av Ivar Alnæs (Oslo kommune), Toralv Moe (Oslo kommune), Monica Lund (Oslo kommune), Anne Karen Aunevik (Kristiansand kommune), Ingrid Hauge Rasmussen (Stavanger kommune), Marit Rognerud (Bydel Søndre Nordstrand), Sven Bue Berger (Bydel St. Hanshaugen), Biljana Lauvstad (Bydel Alna), Ritika Dhall (IMDi) og Anna Charlotte Larsen (KS). Referansegruppen har hatt gode og viktige innspill til intervjuguider, spørreskjemaer og rapportutkast. I tillegg vil vi rette en stor takk til alle kommunalt ansatte, tjenestebrukere og representanter for brukerorganisasjoner som har latt seg intervjuer i forbindelse med prosjektet. Mange takk også til Fafos publikasjonsavdeling for god innsats i ferdigstillingen av manuset.

Arbeidet med prosjektet har vært et samarbeid i ordets rette forstand, og det er til dels vanskelig å skille ut hva som er den enkelte forfatters bidrag i de ulike fasene og kapitlene. Likevel har Henriette Lunde hatt et hovedansvar for gjennomføring og analyse av questbackundersøkelsene som er gjengitt i kapittel 3, og Miriam Latif Sandbæk har hatt et hovedansvar for de øvrige delene av kapittel 3. Anne Britt Djuve har hatt et hovedansvar for kapittel 2 og 4. Kapittel 1 er skrevet av Djuve i samarbeid med Lunde, og kapittel 5 av Djuve i samarbeid med Sandbæk.

Fafo, 29.11.2011

Anne Britt Djuve  
prosjektleder

## Sammendrag

Hvordan kan storbyenes velferdstjenester utformes slik at de både åpner for anerkjennelse av etnisk mangfold og samtidig sikrer likeverdighet? Dette er en problemstilling som blir stadig viktigere etter som befolkningssammensetningen endrer seg og etnisk mangfold blir vanligere i alle aldersgrupper og på alle tjenesteområder. I denne rapporten har vi kartlagt erfaringer fra Oslo, Kristiansand og Stavanger innenfor tjenesteområdene barnehager, hjemmebaserte tjenester og kvalifiseringsprogrammet (KVP). Disse tre byene har høy innvanderandel sammenliknet med resten av landet, men det er store forskjeller både mellom byene og internt i byene. Foreløpig er det få eldre i innvanderbefolkningen på landsbasis. I noen bydeler i Oslo er det imidlertid etter hvert en betydelig andel eldre med minoritetsbakgrunn; i Bydel Søndre Nordstrand utgjør innvandrere med såkalt ikke-vestlig bakgrunn 20 prosent av befolkningen over 60 år.

Vi har vektlagt å differensiere mellom ulike typer mangfold. Ulik landbakgrunn i seg selv representerer ikke noen utfordringer for kommunale tjenesteytere dersom brukerne ellers ikke skiller seg nevneverdig fra etnisk norske brukere. De mangfoldsdimensjonene som særlig representerer utfordringer for tjenesteyterne, er for det første språklig mangfold: Mangelfulle norskferdigheter hos brukerne medfører kommunikasjonsproblemer og behov for oversetting og tolkning og kan medføre økt tidsbruk på tjenesteytingen. For det andre handler det om mangfold når det gjelder kunnskap om og forståelse av det norske samfunnet, eller det som kan kalles for «byråkratisk kompetanse». Brukere med lav byråkratisk kompetanse kan mangle kunnskap om tjenestene overhodet, eller de kan ha feilaktige og/eller urealistiske forventninger til hva tjenesteområdene skal kunne bidra med. For det tredje handler det om mangfold i sosioøkonomisk bakgrunn – og særlig er gruppen med en kombinasjon av manglende norskferdigheter, lav byråkratisk kompetanse og lav sosioøkonomisk bakgrunn krevende å legge til rette for. Samtidig er denne gruppen en gruppe der utfordringene knyttet til mangfold vedvarer over lang tid, fordi det typisk tar lengre tid for dem med svært lav utdanning å tilegne seg språkkunnskaper og byråkratisk kompetanse. Den fjerde mangfoldsdimensjonen som kan oppleves som utfordrende, er knyttet til (kulturelt eller religiøst baserte) preferanser som oppleves å være på siden av eller også utenfor det tjenestetilbudet kan eller bør legge til rette for.

Målet om likeverdige tjenester er ikke alltid presist formulert i relevante plan-dokumenter, og tolkningene av begrepet varierer også fra ansatt til ansatt og mellom

tjenesteområdene. Barnehagesektoren har satset nokså tungt både på lik tilgang til tjenester – gjennom blant annet gratis kjernetid og ulike informasjonskampanjer – og på målsettingen om resultatlikhet: Alle barn i barnehagen skal ha samme utbytte av det pedagogiske opplegget, og barnehagen skal så langt som mulig kompensere for individuelle forskjeller i norskerferdigheter og sosioøkonomisk bakgrunn. Enkelte foreldres preferanser for sen barnehagestart og korte dager i barnehage kan imidlertid komme i konflikt med målsettingen om utjevning av ulikheter. Hjemmebaserte tjenester har i liten grad satset på å rekruttere brukere, men tilrettelegger i stor grad tjenestene på grunnlag av brukernes behov og preferanser. I KVP er språklig mangfold i betydningen svært lave norskerferdigheter ekskluderende fra tjenesten. Begrepet likeverdige tjenester er i liten grad innarbeidet innenfor dette tjenesteområdet. Tilpasning til individuelle behov og preferanser er likevel sentrale kjennetegn ved selve tilbudet. Her kan det imidlertid være en motsetning mellom tilrettelegging for behov og tilrettelegging for preferanser, dersom preferansene fører til en sammensetning av kvalifiseringstilbudet som ikke er hensiktsmessig ut fra målsettingene for programmet. Fra brukernes side pekes det på problemer med kvaliteten på tiltakene.

Kostnadene knyttet til tilrettelegging av tjenestene er vel så mye knyttet til mangfold i sosioøkonomisk bakgrunn og byråkratisk kompetanse som til mangfold i språk og preferanser. I hvilken grad det da er rimelig å konkludere med at kostnadene er knyttet til etnisk mangfold, er usikkert. Samtidig er det utvilsomt en sterk samvariasjon mellom landbakgrunn og sosioøkonomiske faktorer – omfanget av lavinntekt og (svært) lav utdanning er klart større i en del innvandrergupper. Det er likevel verdt å understreke at etnisk mangfold i seg selv ikke nødvendigvis medfører spesielle utfordringer med tilrettelegging eller økte kostnader.

Uklarheter knyttet til begrepet «likeverdige tjenester» gjør det vanskelig å avgjøre om målsettingen nås. Funnene i denne rapporten tyder på at det er behov for tydeligere politiske og administrative føringer for hvordan det skal tilrettelegges for mangfold – og i hvilken grad utjevning av ulikhet skal være en målsetting innenfor de ulike tjenesteområdene. Ansatte i førstelinja sitter på viktig erfaringskompetanse som vil kunne være svært nyttig i arbeidet med å utforme slike føringer.

Arbeidet med å sikre likeverdige tjenester støter også på en del styringsutfordringer. De styringsmodellene som er valgt i storbyene gjør at kommunene sentralt ikke uten videre kan instruere underliggende etater og enheter om hvordan likeverdighetsarbeidet skal prioriteres og iverksettes.

## Summary

How could the welfare services of major cities be designed in such a manner that they could pave the way for recognition of ethnic diversity and simultaneously ensure equality? This issue is growing in importance in pace with the changes in the composition of the population and as ethnic diversity is growing increasingly common in all age groups and in all service sectors. In this report, we have mapped experience from Oslo, Kristiansand and Stavanger, within the service sectors day-care centres, home-based services and the Qualification Programme (KVP). Compared to the rest of the country, these three cities have a high proportion of immigrants, while there are considerable differences among them as well as internally within the cities. To date, the immigrant population comprises only a small proportion of elderly people nationwide. In some districts in Oslo, however, we find a considerable proportion of elderly people with an immigrant background: In the Søndre Nordstrand district, immigrants with so-called non-Western backgrounds account for 20 per cent of the population above 60 years of age.

We have chosen to differentiate between various types of diversity. Differences in nationality will not represent any challenge to municipal service providers if the users are not appreciably different from Norwegian users in other respects. The dimensions of diversity that constitute particular challenges for the service providers first and foremost include linguistic diversity. Deficient Norwegian language skills among the users give rise to communication problems and the need for translation and interpretation, and may increase the time needed for provision of services. Second, diversity has an effect on knowledge and understanding of Norwegian society, or what may be referred to as “bureaucratic skills”. Users with few bureaucratic skills may lack familiarity with the services as such, or they may have erroneous and/or unrealistic expectations of what the service sectors can provide. A third aspect of diversity has to do with differences in socio-economic backgrounds – facilitation for the group that combines deficient Norwegian language skills, few bureaucratic skills and few socio-economic resources will be an especially challenging task. At the same time, this group represents long-term challenges related to diversity, since those who have little education will typically need more time to acquire language skills and bureaucratic skills. A fourth aspect of diversity that may be perceived as challenging is associated with (cultural or religious) preferences that are held to be remote from or even external to the scope of the service providers’ mandatory or normal area of facilitation.

In relevant planning documents, the goal of delivering equal services is not invariably formulated with the required precision, and interpretations of this concept tend to vary from one employee to another and from one service sector to another. The day-care sector has put great effort into ensuring equal access to services – for example through unpaid core hours and various information campaigns – as well as through its goal of equality of outcome. All children in day-care centres should benefit equally from the educational programmes, and the day-care centres should compensate for differences in individual Norwegian language skills and socio-economic backgrounds to the greatest extent possible. However, some parents' preferences for a late start to day-care and short day-care hours may come into conflict with the goal of equalisation. The home-based services have only to a limited extent made efforts to recruit users, but will often adapt their services to the users' needs and preferences. In the KVP programme, linguistic diversity in the sense of very poor Norwegian language skills will be a criterion for exclusion. The concept of equal services has only to a small extent been incorporated into this service sector. Adaptation to individual needs and preferences nevertheless remains a key characteristic of this service option. Here, however, a contradiction may occur between adapting for needs and adapting to preferences, if the preferences will entail a composition of the learning programme which is inappropriate in light of the programme objectives. The users, on the other hand, point out problems with the quality of the programme.

The costs associated with facilitation of the services tend to be linked to diversity in socio-economic background and bureaucratic skills to a greater extent than to diversity in language and preferences. In view of this, it is uncertain to what extent it will be reasonable to conclude that the costs are associated with ethnic diversity. At the same time, there is doubtlessly a strong co-variation between national background and socio-economic factors – the occurrence of low incomes and (very) little education is clearly higher in some immigrant communities. Nevertheless, it is worth emphasising that ethnic diversity in itself will not necessarily entail particular challenges related to facilitation or increased costs.

The vagueness surrounding the concept of “equal services” complicates assessments regarding goal achievement. Findings in this report indicate a need for more specific political and administrative guidelines for how diversity should be facilitated – to what extent an equalisation of outcomes ought to represent a goal for the various service sectors. Employees working directly with users possess valuable experience-based knowledge that could prove very useful in the further efforts to establish such guidelines.

The efforts to ensure equal services also run into certain challenges related to governance. The models of governance that have been chosen in the large cities restrict the opportunities of the central municipal administrations to instruct subordinate agencies and units regarding how they should prioritise and implement their efforts to promote equality.

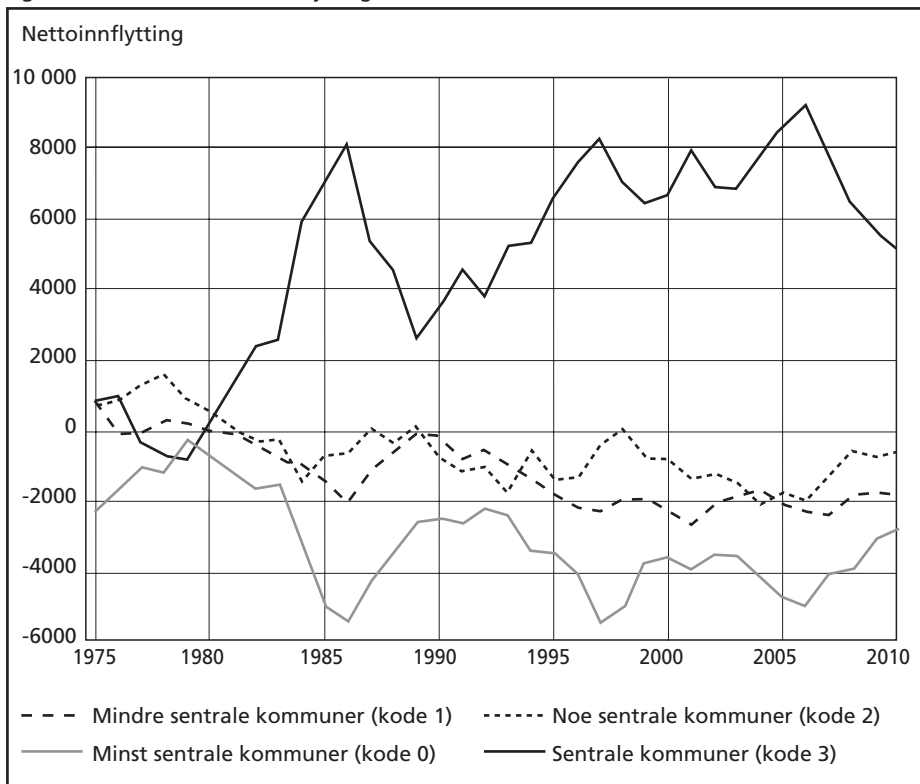


# 1 Innledning

## Mangfold og styringsutfordringer

I løpet av de siste 20 årene har det skjedd store demografiske endringer i den norske befolkningen. Det er blitt flere av oss, vi er blitt eldre, og det er blitt flere innvandrere og etterkommere av innvandrere. I tillegg flytter den norske befolkningen relativt hyppig, og flyttemønsteret er fortsatt preget av urbanisering.<sup>1</sup>

Figur 1.1 Innenlands nettoinnflytting, etter sentralitet. 1975–2010



<sup>1</sup> [http://www.ssb.no/vis/magasinet/norge\\_verden/art-2002-01-03-01.html](http://www.ssb.no/vis/magasinet/norge_verden/art-2002-01-03-01.html).

Kombinasjonen av innenlandsk og utenlandsk flytting medfører i seg selv betydelige utfordringer for storbyene når det gjelder å dimensjonere tjenesteproduksjonen innenfor de ulike tjenesteområdene. Språklig og kulturelt mangfold som følge av tilflytting av etniske minoriteter er tilleggsdimensjoner som stiller særlige krav til kartlegging av behov og tilrettelegging av tjenester. Det nye mangfoldet medfører dessuten helt nye utfordringer for tjenesteproducentene når det gjelder å vurdere hvilke forventninger som skal møtes med tilrettelegging – og hvordan en skal håndtere forventninger som vurderes som å falle utenfor tjenestetilbudets ansvarsområde.

Den norske velferdsstaten er historisk utviklet for å håndtere levekårsproblemene i den norske befolkningen og med de holdninger, verdier og atferdsmønstre som dominerer denne. Utviklingen mot et flerkulturelt samfunn stiller imidlertid etablerte institusjoner overfor nye problemstillinger. Velferdspolitiske virkemidler og velferdsstatlige institusjoner er langt på vei utviklet for å virke sammen med majoritetsbefolkningens familiepraksiser, normer og arbeidsmarkedsatferd. For innbyggere som lever på andre måter, kan politiske reformer dermed ha utilsiktede virkninger, hvilket kan ha som konsekvens at velferdsstatlige tiltak for å jevne ut levekårsforskjeller ikke er tilstrekkelig treffsikre. Et flerkulturelt samfunn kan derfor medføre en rekke styringsutfordringer for offentlige myndigheter.

Systematiske forskjeller i ressurser mellom minoritetsgruppene på den ene siden og majoriteten på den andre fordrer at tjenestetilbudet må tilrettelegges og kommuniseres til brukerne på en måte som tar høyde for forskjellene. Dermed utfordres prinsippet om universalisme, mens en i økende grad må rette søkelyset mot tilrettelegging og tilpasning.

Arbeidet med denne rapporten har til fulle bekreftet våre tidligere erfaringer om at velferdsstatens frontløpere – eller «street-level bureaucrats» i Lipskys (1980) vokabular – er en uvurderlig kilde til kunnskap om velferdsstatens skiftende utfordringer. Disse frontløperne, som i dette prosjektet utgjøres av barnehageansatte, saksbehandlere i kvalifiseringsprogrammet (KVP) og ansatte i hjemmetjenesten, er de som møter de nye utfordringene først. Ofte er det også de som må meisle ut praktiske løsninger for å møte utfordringene. Byråkratene er som Lipsky påpekte, ikke bare iverksettere av politikk, de er også politikktutformere. Rommet for skjønn i tjenesteutformingen kan variere fra tjenesteområde til tjenesteområde, men det er så godt som alltid til stede. Jo mer utydelig politiske målsettinger er definert, desto mer rom for skjønn. Stort rom for skjønn kan være bra, siden det gir mulighet til individuell tilpasning. På den andre siden kan det være svært faglig og etisk utfordrende å utøve dette skjønnet. Samtidig åpner et stort rom for skjønn også muligheten for at like tilfeller kan behandles ulikt, som er åpenbart problematisk i et rettssamfunn. Skal KVP-deltakeren måtte ta en praksisplass hun ikke har lyst på? Skal barn tilbys morsmålsopplæring i barnehagen? Skal brukere av hjemmetjenesten kunne velge om hjemmesykepleieren skal være en

mann eller kvinne? Det er åpenbart problematisk dersom praksisen i slike spørsmål varierer fra kommune til kommune, fra bydel til bydel eller også fra saksbehandler til saksbehandler.

## **Befolkningssammensetningen i Oslo, Stavanger og Kristiansand**

Per 1.1.2010 var det 4 920 305 innbyggere i Norge. Av disse hadde 500 501 innvandret, mens 100 417 var barn av to innvandrede foreldre. Til sammen utgjorde innvandrere og deres barn 12 prosent av befolkningen. Også blant barn under 6 år utgjorde innvandrere og barn av innvandrere rundt 12 prosent av den samlede barnebefolkningen. Blant de eldre utgjorde imidlertid innvandrerne foreløpig en svært liten andel: Kun 3,8 prosent av innbyggerne over 67 år har innvandret til Norge.

De tre byene som inngår i dette prosjektet, Oslo, Kristiansand og Stavanger, er alle storbyer med høyere innvanderandeler enn landet for øvrig. Oslo er i en særstilling med sin vesentlig høyere andel innvandrere enn de andre storbyene, men også Kristiansand og Stavanger har andeler over landsgjennomsnittet.

Storbyene står i en spesiell stilling i en norsk kontekst med hensyn til størrelsen på innvandrerbefolkningen, men det er viktig å være klar over at det også innad i byene er stor variasjon med hensyn til sammensetningen av befolkningen. Særlig i Oslo varierer andelen med innvandringsbakgrunn kraftig mellom de ulike bydelene. Vi vil derfor i dette prosjektet ta utgangspunkt i tre bydeler i Oslo med ulik sammensetning og andel av innvandrere, henholdsvis Alna, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen.

Andel med innvandringsbakgrunn samvarierer ofte med andre sosioøkonomiske faktorer, som inntekt, sysselsetting, utdanningsnivå og husholdsstørrelse. Det kan medføre at landbakgrunn, etnisitet og kultur i en del sammenhenger kan få for stor oppmerksomhet på bekostning av utdanning og inntekt. Mange av våre informanter i dette prosjektet peker på at utenlandsk bakgrunn i seg selv ikke behøver å representere noe stort behov for tilrettelegging eller tilpasning av tjenester. Det er særlig kombinasjonen av lav utdanning, lite kunnskap om det norske samfunnet og språkproblemer som utløser et stort tilretteleggingsbehov. Når vi likevel her presenterer en tabell over andel ikke-vestlige<sup>2</sup> innvandrere i kommuner og bydeler, er dette fordi det ikke foreligger gode datakilder om utdanningsnivå, språkferdigheter og kunnskap om det norske

<sup>2</sup> Begrepet ikke-vestlig er omdiskutert, men i mangel på et bedre alternativ velger vi allikevel å benytte det her. Ikke-vestlig landbakgrunn inkluderer Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS.

Tabell 1.1 Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre som andel av befolkningen, utvalgte kommuner.

	Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre	Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre i prosent av samlet befolkning	Norskfødte med innvanderforeldre i prosent av innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre	Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre med «ikke-vestlig bakgrunn» (0–5 år)	Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre med «ikke-vestlig bakgrunn» 0–5 år i prosent av befolkningen 0–5 år	Innvandrere «ikke-vestlig bakgrunn» (60 +)	Innvandrere med «ikke-vestlig bakgrunn» 60 år + i prosent av befolkningen 60 +
Oslo kommune	170 206	28,4	23,5	12 330	24,4	6762	6,7
Bergen	32 038	12,3	14,2	1789	9,0	904	1,8
Stavanger	22 245	17,7	14,6	1167	11,2	500	2,3
Trondheim	18 501	10,7	13,6	1122	8,2	472	1,5
Bærum	17 825	15,8	15,1	869	9,5	561	2,4
Drammen	14 350	22,6	25,7	1138	23,7	574	4,1
Kristiansand	11 524	14,0	17,7	777	12,1	474	3,0
Sandnes	9767	14,7	16,1	576	9,5	246	2,4
Fredrikstad	9288	12,5	23,6	711	13,7	320	1,9
Alna	21 498	45,7	32,7	1966	46,8	1087	12,4
Søndre Nordstrand	17 085	47,7	35,5	1446	41,6	861	19,8
Gamle Oslo	15 803	36,1	23,6	1361	32,2	710	16,9
Grünerløkka	14 934	31,6	16,9	952	25,6	532	12,1
Stovner	13 964	46,3	35,0	1407	56,4	675	11,2
Frogner	11 637	22,8	8,2	275	9,6	314	3,2
Grorud	11 123	42,3	30,6	1101	48,0	482	9,9
Bjerke	10 847	38,4	27,7	1063	35,8	376	7,9
Østensjø	9678	20,9	26,7	858	20,7	417	4,3
Sagene	8455	24,1	18,2	598	20,3	354	9,1
St. Hanshaugen	7870	23,7	11,4	288	12,9	170	4,5
Nordre Aker	7679	16,2	10,5	293	7,0	133	1,6
Nordstrand	6471	13,8	17,2	328	8,3	248	2,4
Vestre Aker	6361	14,4	12,2	187	4,8	197	2,1
Ullern	4719	15,3	11,6	161	6,1	142	2,0
Resten av landet	295 174	8,7					

samfunnet i innvandrerbefolkningen. Det er likevel liten tvil om at overlappet mellom lav utdanning og minoritetsbakgrunn er større i gruppen ikke-vestlige innvandrere enn i gruppen vestlige innvandrere. Andel ikke-vestlige kan derfor være en bedre indikator på tilretteleggingsbehov enn andel innvandrere totalt.

### **Oslo kommune**

Oslo kommune har landets høyeste andel innvandrere. 28 prosent av kommunens innbyggere har selv innvandret eller er født i Norge av foreldre som har innvandret. Per 1.1.2011 utgjorde dette totalt 170 206 personer. Av disse har 72 prosent, eller 122 313 personer, ikke-vestlig bakgrunn. 24 prosent av befolkningen med innvandringsbakgrunn er født i Norge. Både andelen innvandrere og andelen etterkommere utgjør av den samlede befolkningen med innvandringsbakgrunn, varierer betydelig etter bydel. De største andelene innvandrere – og de største andelene etterkommere – finner vi i Alna, Søndre Nordstrand og Stovner. Disse bydelene har sammen med Grorud også de høyeste andelene barn med bakgrunn fra ikke-vestlige land, mens Søndre Nordstrand og Gamle Oslo har de høyeste andelene eldre med ikke-vestlig bakgrunn. Andelen eldre med ikke-vestlig bakgrunn er svært mye høyere i disse bydelene enn i noen av landets innvandrertette kommuner for øvrig.

Brutt ned på verdensdel finner vi at 44 prosent av innvandrerbefolkningen i Oslo er av asiatiske opprinnelse, 34 prosent kommer fra andre europeiske land (hvorav 10 prosent fra Norden), 18 prosent kommer fra Afrika, og 5 prosent fra det amerikanske kontinentet og Oseania.

Den desidert største innvandrergruppen i Oslo er personer med pakistansk landbakgrunn. Totalt 13 prosent av innvandrerbefolkningen i Oslo, eller 21 629 mennesker, har bakgrunn fra Pakistan. Den nest største innvandrergruppen i Oslo ved inngangen til 2011 besto av personer med somalisk bakgrunn. 7 prosent av innvandrerbefolkningen, totalt 12 248 mennesker, var selv født, eller hadde foreldre født, i Somalia. Den tredje største innvandrergruppen er svensker, som ved årsskiftet telte 12 088 av Oslos innbyggere. Hvis vi begrenser oss til ikke-vestlige<sup>3</sup> innvandrere, er Sri Lanka den tredje største landgruppen med 7238 personer.

Sammensetningen av innvandrergruppen påvirker hvilke integreringsutfordringer de enkelte kommunene og bydelene står overfor. Botid i Norge er som nevnt en viktig indikator. Pakistanere var blant de første ikke-vestlige innvandrerne, og mange i denne gruppen har lang botid i Norge. De første pakistanerne kom til Norge som arbeidsinnvandrere på slutten av 60-tallet. Ved inngangen til 2008 hadde 30 prosent av innvandrerne med pakistansk bakgrunn vært i landet i 25 år eller mer (Vatne Pettersen (red.)

<sup>3</sup> I de få tilfellene hvor foreldrene er født i forskjellige land (utenfor Norge), er det mors fødeland som er avgjørende.

2009). De første store gruppene med flyktninger fra Somalia kom på begynnelsen av 1990-tallet, men de fleste innvandrere med somalisk bakgrunn har kommet til Norge i løpet av 2000-tallet. Store deler av den somaliske innvandrerbefolkningen har derfor kort botid i Norge. Den store bølgen med innvandrere fra Sri Lanka kom på 80-tallet og har i likhet med innvandrere med pakistansk landbakgrunn bodd i Norge i lang tid.

Innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig bakgrunn i Oslo er yngre enn befolkningen for øvrig. 31 prosent av ikke-vestlige innvandrere i Oslo er under 20 år gamle, mot 22 prosent av Oslos totale befolkning. I andre enden av aldersskalaen finner vi at 14 prosent av ikke-vestlige innvandrere i Oslo er over 50 år gamle, mot 28 prosent i befolkningen som helhet. Bare 2 prosent av ikke-vestlige innvandrere har nådd alminnelig pensjonsalder ved 67 år (mot 10 prosent av Oslo totalt). Den unge befolkningsstrukturen har stor betydning for de tjenesteområdene vi konsentrerer oss om i denne rapporten, barnehager og hjemmetjenester. Mens barnehagene har forholdt seg til en økende andel barn med ikke-vestlig bakgrunn over lang tid og funnet ulike strategier for å møte integreringsutfordringene, er dette en situasjon som vil møte hjemmesektoren i sterkere grad i årene framover.

## Kristiansand

Kristiansand kommune har en innvandrerandel på 14 prosent, halvparten av hva en finner i Oslo. Av disse har 54 prosent, eller totalt 6246 personer, ikke-vestlig landbakgrunn. Fordelt på verdensdeler har Kristiansand flest innvandrere fra andre europeiske land<sup>4</sup> med 44 prosent, etterfulgt av Asia med 36 prosent og Afrika med 10 prosent. De resterende 10 prosentene er fordelt på det amerikanske kontinentet og Oseania.

Sammensetningen i innvandrerbefolkningen skiller seg fra den vi finner i Oslo, med hensyn til landbakgrunn. Den største innvandrergruppen i Kristiansand er personer med vietnamesisk landbakgrunn. Disse utgjør 8 prosent av innvandrerbefolkningen, eller 923 personer. Den nest største gruppen har polsk innvandringsbakgrunn (789), og den tredje største gruppen har chilensk bakgrunn (658). Av de ikke-vestlige innvandrerlandene er Irak tredje størst med 626 personer. Innvandringen til Norge fra Vietnam og Chile har mange likhetstrekk. De første kom som flyktninger på 70-tallet grunnet interne forhold i hjemlandet (Vietnamkrigens slutt i 1975 og militærkupp i Chile i 1973). Flyktningstrømmen økte og nådde en topp på slutten av 80-tallet. Gjennomsnittlig botid for vietnamesere og chilenerne i Norge var i 2008 på rundt 17 år (Vatne Pettersen (red.) 2008). Innvandrerne med irakisk landbakgrunn skiller seg fra de to andre gruppene med langt kortere botid. De fleste av disse kom som flyktninger rundt årtusenskiftet, og mange har også kommet senere. I likhet med andre nyankomne grupper, som somaliere, har også irakere i Norge en ung alderssammensetning.

<sup>4</sup> Tyrkia regnes her som en del av Asia, ikke Europa.

## Stavanger

Stavanger med 18 prosent har en noe høyere innvandrerandel enn Kristiansand. Av disse har under halvparten, 47 prosent, ikke-vestlig bakgrunn. Totalt var det 22 245 innvandrere i Stavanger kommune per 1.1.2011. Halvparten (49 prosent) kommer fra andre europeiske land, 31 prosent kommer fra Asia, 11 prosent fra Afrika og de resterende 9 prosent fra det amerikanske kontinentet og Oseania.

De største innvandrerlandene i Stavanger kommune er Polen (2292), Storbritannia (1542) og Tyrkia (1210). Innvandringen fra Polen og Storbritannia er arbeidsinnvandring, i noen grad relatert til oljeindustrien. Hvis vi konsentrerer oss om ikke-vestlige bakgrunnsland, kommer Somalia (806) og India (640) inn som det andre og tredje største avsenderlandet. Som tidligere nevnt har migrasjon fra Tyrkia rot i den opprinnelige arbeidsinnvandringen på 60- og 70-tallet med familiegjennforening i senere år, mens innvandrere fra Somalia i all hovedsak har kommet som flyktninger på 2000-tallet. Innvandring fra India har foregått siden 70-tallet, men har økt de senere årene. I gruppen innvandrere med indisk landbakgrunn finner en både veletablerte og nyankomne.

## Problemstillinger

Prosjektet skal kartlegge hvilke utfordringer byene og bydelene opplever ved et stort etnisk mangfold blant brukerne av kommunale tjenester, og hvilke erfaringer de har gjort seg med de løsningene som er valgt for å møte disse utfordringene. Prosjektet skal også vurdere kostnadene ved å tilrettelegge tjenestene for etnisk mangfold.

Det er en felles offisiell målsetting for alle offentlige tjenester at tjenestene skal være likeverdige. Likeverdighetsbegrepet noe udefinerte karakter innebærer at prosjektet også må kartlegge forståelser av begrepet. Også begrepet «en etnisk mangfoldig befolkning» krever en nærmere diskusjon – hva slags mangfold er det egentlig som er relevant i denne sammenhengen?

Hovedproblemstillingen i prosjektet dreier rundt spørsmålet om hvordan en institusjonelt kan utforme storbyens velferdstjenester slik at det både åpner for anerkjennelse av mangfold og samtidig sikrer likeverdighet.

Vi ser i dette prosjektet på kommunal tjenesteproduksjon i byene Oslo, Stavanger og Kristiansand innenfor tjenesteområdene barnehage, kvalifiseringsprogram og hjemmetjenesten.

## Data og metode

Rapporten bygger på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. I den kvalitative delen har vi intervjuet ledere og ansatte i et utvalg barnehager, NAV-kontor og hjemmetjenester i bydelene Alna, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen i Oslo og i Kristiansand og Stavanger samt en kontaktperson i hver av bydelene/kommunene. I barnehager har vi gjort til sammen 14 intervjuer med ledere og ansatte samt to intervjuer med minoritetsspråklige foreldre. I kvalifiseringsprogrammet har vi intervjuet til sammen ti ansatte og ledere og fem deltakere i ett arbeidstreningstiltak. I hjemmetjenesten har vi gjort seks intervjuer med ledere og ansatte. Intervjuene har vært semistrukturert og hatt en varighet på mellom en og to timer. Cirka halvparten av intervjuene har vært gjennomført ansikt til ansikt, de resterende over telefon. I noen tilfeller har vi snakket med to kollegaer samtidig, men for det meste har vi intervjuet én person av gangen.

På bakgrunn av funnene fra de kvalitative intervjuene har vi utformet en nettbasert spørreundersøkelse (questback) som vi har sendt ut til et større utvalg respondenter. Gitt forskjellene mellom de tre tjenesteområdene har vi utarbeidet én undersøkelse for barnehagene, én for KVP og én for hjemmetjenesten. Hver av undersøkelsene retter seg mot både ledere og ansatte. Vi kommer nærmere inn på antall respondenter og svarprosent under metodeavsnitt i presentasjonen av hvert av tjenesteområdene.

Hovedvekten av vårt datamateriale er fra intervjuer og spørreundersøkelser med ledere og ansatte i barnehager, kvalifiseringsprogram og hjemmetjenesten. Vi har også intervjuet et par foreldre samt fem deltakere i kvalifiseringsprogram. I tillegg har vi intervjuet Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) og Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) om deres erfaringer med henvendelser fra personer med innvandringsbakgrunn vedrørende offentlige tjenester og mer generelt om hvordan brukerperspektiver ivaretas i en etnisk sammensatt befolkning.

Utfordringene storbyene møter som følge av økt innvandring, må analyseres i lys av befolknings sammensetningen lokalt, på bydels- og kommunenivå. For å gi en kortfattet beskrivelse av dette har vi benyttet tilgjengelig statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Gjennomgang av relevante styringsdokumenter er en annen viktig datakilde i prosjektet. Vi har gått gjennom relevante stortingsmeldinger for å se hvordan begrepet likeverdighet i offentlig tjenesteyting har blitt brukt. Vi har også kartlagt andre relevante styringsdokumenter lokalt.

## 2 Hva er likeverdige offentlige tjenester?

De siste årene har begrepet «likeverdige tjenester» dukket opp som rettesnor for offentlig tjenesteproduksjon. Likeverdige offentlige tjenester nevnes som satsingsområder av både Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) og Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har på sine hjemmesider samlet verktøy, metoder og kunnskap for den offentlige sektor til hjelp i arbeidet med mangfoldstilpasning og har de senere år finansiert flere studier som belyser offentlig tjenesteyting overfor innvandrere.<sup>5</sup> Mens IMDi, OMOD og KIM jobber med likeverdige offentlige tjenester overfor innvandrerbefolkningen, arbeider LDO for likeverdighet ikke bare når det gjelder etnisitet, men også kjønn, kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk, seksuell orientering, funksjonsevne, religion, alder eller kombinasjoner av dette. Det er imidlertid vanskelig å oppdrive en autoritativ definisjon av hva som egentlig ligger i målsettingen om likeverdige tjenester. I NOU 2011:14 Bedre integrering heter det at:

Det skal være et likeverdig offentlig tjenestetilbud til alle innbyggerne i landet. Det betyr at alle skal ha lik tilgang til gode offentlige tjenester og institusjoner, kvaliteten på tjenestene skal være like bra for alle og sluttresultatet skal være like godt for alle.

Dette stemmer godt overens med definisjonen på IMDi sine hjemmesider, hvor likeverdige tjenester innebærer like god kvalitet og tilgjengelighet på tjenestene og like godt resultat for alle brukere.<sup>6</sup> Kaldheim-utvalget og IMDi inkluderer med andre ord både «lik» kvalitet og resultatlikhet i definisjonen. LDO har på sine hjemmesider en litt annen definisjon enn det IMDi opererer med:

«Begrepet likeverdige offentlige tjenester betegner en tjenesteyting som:

- tar hensyn til at folk er forskjellige, og respekterer mangfold
- erkjenner alle mennesker som likeverdige medlemmer av samfunnet, med lik rett til tjenester
- fordeler fellesskapets ressurser rettferdig

<sup>5</sup> Se for eksempel IMDi-rapport 6/2007, 5/2008, 9/2008 og 5/2009 og Statskonsult 2006.

<sup>6</sup> <http://www.imdi.no/loft>

- identifiserer personers og gruppers behov og utvikler og tilpasser tjenester i samsvar med disse
- møter alle brukere individuelt innenfor et universelt utformet tjenestetilbud
- kompenserer for ulemper og mangel på likestilling»<sup>7</sup>

LDO presiserer at likeverdige tjenester ikke er det samme som like tjenester, ettersom lik behandling av alle kan føre til at noen får et systematisk dårligere tjenestetilbud.

I Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012) heter det:

Alle skal ha lik tilgang til offentlige tjenester og institusjoner. Tilpassede offentlige tjenester er en forutsetning for å hindre diskriminering og sikre at alle uansett bakgrunn og forutsetninger får like muligheter i samfunnet. All offentlig virksomhet – statlig, fylkeskommunal og kommunal har et selvstendig ansvar for å tilpasse tjenestetilbudet til mangfoldet i befolkningen. Det innebærer blant annet at rutiner, praksis og organisering av tjenestetilbudet må ta hensyn til at brukerne er forskjellige og har ulike behov. Tilrettelagt informasjon om tjenestene er viktig. De enkelte fagmyndigheter skal også følge opp og evaluere situasjonen for ulike grupper på sine ansvarsområder. Det vises også til at offentlige myndigheter har en aktivitetsplikt etter diskrimineringslovene, både som arbeidsgiver og som tjenesteyter.<sup>8</sup>

Like muligheter for alle og like godt resultat for alle må sies å være ambisiøse målsettinger. Vi har ikke lyktes med å gjenfinne tilsvarende ambisiøse målsettinger i stortingsmeldinger. I stortingsmeldinger om utdanning og utjevning brukes begrepet om lik tilgang til tjenester og om individuell tilpasning i befolkningen generelt. Begrepene likeverd og mangfold er benyttet i flere stortingsmeldinger om utdanning (St.meld. nr 28 (1998-1999) og St.meld. nr. 30 (2003-2004)) samt i Utjamningsmeldinga (St.meld. nr 50 (1998-99)) og i offentlig utredning om lokaldemokrati (NOU 1997:12 Grenser til besvær). Disse meldingene bruker ikke begrepet resultatlikhet, men behovet for individuell tilpasning av tjenestene, i motsetning til like tjenester for alle, vektlegges.

Begrepet likeverdige tjenester er i bruk i kommuneplanene for Oslo, Kristiansand og Stavanger. I Kristiansand inneholder kommuneplanen en definisjon av begrepet som er nokså identisk med den vi finner på IMDi sine hjemmesider:

Det etniske mangfoldet i befolkningen stiller tjenesteapparatet overfor nye utfordringer som krever annen kompetanse og andre metoder og tilnæringsmåter til brukere enn det vi har vært vant til. Det blir derfor viktig at kommunens virksomheter etterstreber å yte likeverdige tjenester til alle brukere. Et likeverdig tilbud betyr

<sup>7</sup> <http://ldo.no/no/LOFT/Aktivitetsplikt/>

<sup>8</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2009/hpl\\_etnisk\\_diskriminering.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Planer/2009/hpl_etnisk_diskriminering.pdf) s. 32

at tjenestene skal ha like god kvalitet for alle brukere, tilgangen skal være like god for alle, og det skal være resultatlikhet. (Kristiansand kommuneplan 2011–2022)

I Stavangers kommuneplan er likeverdige tjenester også framholdt som en generell målsetting. Det gis ikke noen definisjon av begrepet, men det knyttes åpenbart opp til medvirkning og dialog:

[...] universelle velferdsgoder som skoler, barnehager, helsetjenester og eldreomsorg må tilrettelegges slik at alle innbyggere opplever tilbudene som likeverdige og inkluderende. Dette stiller særlig krav til medvirkning og god dialog mellom tjenesteutøver og mottaker. (Kommuneplan Stavanger 2010–2025)

I Kommuneplan Oslo 2008 brukes begrepet likeverdige tjenester kun om tjenester til elever og lærlinger. I tillegg framheves det som en generell målsetting at Oslo kommune skal tilby brukertilpassede tjenester av høy kvalitet. I et høringsutkast i forbindelse med Kommuneplan Oslo 2013 knyttes målsettingen om likeverdige tjenester til alle befolkningsgrupper blant annet til etnisk mangfold (Høringsutkast planstrategi og planprogram i forbindelse med kommuneplan 2013).

Disse noe sprikende definisjonene av begrepet likeverdige tjenester reflekteres i vårt datamateriale: Også blant kommunalt ansatte er det nokså ulike oppfatninger om hva som egentlig ligger i begrepet. På ledernivå er begrepet «likeverdige tjenester» nokså godt kjent. Her er det en del som bruker begrepet resultatlikhet når de skal forklare begrepet, og det er i hvert fall en utbredt forståelse av at hensikten med likeverdige tjenester er å oppnå en form for utjevning og kompensasjon for dem som har et vanskelig utgangspunkt. Under ledernivå er det relativt mange som aldri har hørt om begrepet, men så godt som alle vi har intervjuet, er likevel opptatt av individuell tilpassning og å møte brukernes ønsker og behov. Det er likevel nokså ulike oppfatninger omkring hvor langt en kan og bør strekke seg.

## Hva slags mangfold snakker vi om?

Hva slags mangfold er det de kommunale tjenestene skal behandle likeverdig? Prosjektet handler i utgangspunktet om etnisk mangfold. Det peker i retning av språk, religion og kultur. Vi vil likevel hevde at religiøst og kulturelt mangfold kun er relevant for kommunale tjenesteytere i den grad religion og kultur gir seg utslag i andre preferanser hos brukerne enn hos etnisk norske brukere. Det er altså mangfold i preferanser som er relevant, ikke mangfold i kultur og religion per se. Riktignok vil mange hevde at religiøst betingede preferanser har en slags forrang framfor andre preferanser. Vi tar ikke stilling til om religion bør trumfe andre begrunnelser for ønsker om tilrettelegging, men peker

på at slike argumenter hører hjemme i diskusjonen om hvor langt tjenesteyterne bør strekke seg for å møte ulike preferanser.

Etnisk mangfold går dessuten hånd i hånd med økonomisk mangfold – eller mer konkret formulert: med økonomisk ulikhet og fattigdom. Et gjennomgangstema i våre intervjuer har vært at utfordringene i å utforme gode tjenester i større grad handler om utdanning og klasse enn om kultur og religion. Brukere med høy utdanning har et helt annet utgangspunkt for samhandling med tjenesteyterne og en annen forståelse av hva en kan forvente. Kombinasjonen av liten eller ingen utdanning, stor språklig avstand og en kulturell erfaringsbakgrunn som er svært annerledes enn den norske, kan derimot være nokså utfordrende når «likeverdige» tjenester skal utformes. Etnisitet og klasse / sosioøkonomisk status kan derfor knapt behandles hver for seg. Samspillet mellom de to er av stor betydning, jamfør eksemplene på betydningen av utdanningsnivå referert over. «Klasse» er et komplisert begrep som favner videre enn inntekt og utdanningsbakgrunn. Makt og posisjon er viktige elementer i klassebegrepet, og makt og posisjon er sjelden entydig koblet til utdanning, yrke og inntekt. Disse koblingene er gjerne også ulike fra et samfunn til et annet, noe som kan oppleves forvirrende. Klasseforskjellene er i tillegg betydelig større i de fleste andre land enn i Norge, noe som innebærer at deler av innvandrerbefolkningen har bakgrunn fra samfunn der de dårligst stilte ikke har tilgang til utdanning. Det aller laveste utdanningsnivået – de som har ingen eller kun få års skolegang – finnes knapt i den etnisk norske befolkningen. Dette er i all hovedsak et fenomen som finnes blant deler av innvandrerbefolkningen. I denne undersøkelsen går vi ikke nærmere inn på klassebegrepet, men bruker heller begrepet sosioøkonomisk status/bakgrunn, slik vi definerer dette nedenfor.

I løpet av prosjektet har det utkrystallisert seg fire sentrale dimensjoner av mangfold: språk, byråkratisk kompetanse (eller brukerkompetanse), sosioøkonomisk bakgrunn og preferanser. Mens de tre første peker på ulikhet/mangfold knyttet til ressurser eller mangel på ressurser, viser den siste dimensjonen til ulikhet/mangfold i verdier, og dermed til potensielle verdikonflikter. *Språk*, eller grad av norskferdigheter, utgjør den mest synlige barrieren for en del innvandrere i møtet med det offentlige. Tolketjenester eller oversettelser alene vil likevel kun bøte på de rent språklige utfordringene og er mindre relevante for å tilrettelegge med tanke på de øvrige mangfoldsdimensjonene. Det hjelper for eksempel ikke å oversette begrepene «brukermedvirkning» og «kvalifiseringsplan» korrekt (som i seg selv er en utfordring) dersom dette er begreper som ikke gir mening til mottakerne av informasjonen. *Byråkratisk kompetanse* viser til den kunnskap om det norske samfunnet og den norske velferdsstaten som er relevant for brukere i møtet med det offentlige. Botid i Norge, utdanning, landbakgrunn, grad av integrering i det norske samfunnet og så videre er faktorer som påvirker den enkeltes forutsetninger for å forstå og navigere i tjenesteapparatet. Brukere med lav byråkratisk kompetanse kan mangle kunnskap om tjenestene overhodet, eller de kan ha feilaktige og/eller urealistiske forventninger til hva tjenesteområdene skal kunne

bidra med. Med begrepet *sosioøkonomisk bakgrunn* viser vi til forhold som utdanning, økonomisk situasjon, tilknytning til arbeidsmarkedet, bosituasjon og helsetilstand. Gjennom å vektlegge *preferanser* snarere enn kulturell eller religiøs bakgrunn ønsker vi å understreke at det ikke er kultur eller religion i seg selv som utgjør en utfordring for tilrettelegging av offentlige tjenester, men i hvilken grad ulik kulturbakgrunn fører til ulike ønsker og forventninger til tjenestene.

Likeverdighet i tjenesteutformingen må knyttes opp mot de ulike mangfoldsdimensjonene, og det må nødvendigvis skje på litt ulike måter. Samtidig er det som vi har vist, ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet likeverdige tjenester. I tabell 2.1 nedenfor skiller vi mellom tre hovedforståelser av begrepet:

*Lik tilgang til tjenester for alle brukere* innebærer at alle brukere har rett til tilgang til offentlige tjenester. Dette innebærer tiltak mot diskriminering – alle grupper skal ha samme formelle tilgang. I lik tilgang ligger det imidlertid ikke nødvendigvis noen form for tilpasning til ulike former for mangfold. Dermed kan ulikheter i evnen til å nyttiggjøre seg tjenestene medføre ulikheter i faktisk bruk og utbytte. Denne kategorien kan altså omfatte universalistisk tjenesteyting, eller lik tilgang til like tjenester. Like tjenester er ikke nødvendigvis likeverdige, siden det ikke tas hensyn til ulikheter i forutsetninger og preferanser.

*Like(re) muligheter* er en tilnærming til likeverdige tjenester som anerkjenner at formelt lik adgang til tjenestene ikke nødvendigvis gir reelt lik mulighet til å ta tjenestene i bruk eller til å få et godt utbytte av tjenesten. Innenfor denne tilnærmingen er ambisjonen å redusere betydningen av ulikhet i ressurser og preferanser. Det er likevel uavklart i hvor stor grad det skal kompenseres og tilrettelegges. For at tjenestene skal være likeverdige, må dessuten forutsetningen om lik tilgang til tjenestene også oppfylles samtidig, altså at det ikke diskrimineres i adgangen til tjenestene.

*Resultatlikhet* er en tilnærming som har mye til felles med likere muligheter, men som er uttalt mer sosialpolitisk ambisiøs, ved at målet ikke bare er å utjevne ulikhet i utgangspunktet, men at resultatet av tjenestene skal være like godt for alle brukere og grupper. Også her er det imidlertid rom for fortolkning. Hva betyr det egentlig at resultatet skal være like godt? Hvis det for eksempel betyr at alle barnehagebarn skal ha samme ferdigheter ved skolestart, blir det svært tydelig at resultatlikhet i mange tilfeller er et meget ambisiøst – for ikke å si urealistisk – mål. I hjemmetjenesten er det kanskje et lettere mål å oppnå – dersom resultatlikhet her betyr at alle skal få like rent hus eller like gode helsetjenester. Disse tre dimensjonene eller fortolkningene av «likeverdige tjenester» gir i kombinasjon med våre fire mangfoldsdimensjoner en tolvfeltstabell som konkretiserer ulike varianter av politikk for tilpasning til en etnisk mangfoldig befolkning.

Tabell 2.1 Mangfoldsdimensjoner og ulike forståelser av begrepet likeverdige tjenester

	Lik tilgang til tjenester (antidiskriminering)	Like(re) muligheter (utjevning)	Resultatlikhet
Språk (norskferdigheter)	Tilgang til tjenester, uavhengig av språk-bakgrunn	Oversatt informasjon, tolketjenester	Tiltak inntil alle språk-grupper bruker og får samme utbytte av tjenesten
Byråkratisk kompetanse (brukerkompetanse/samfunnsforståelse)	Tilgang til tjenester, uavhengig av nivå på byråkratisk kompetanse	Tilrettelagt informasjon om tjenestenes mandat og brukers rettigheter og plikter Nødvendig veiledning	Tiltak inntil ulikheter i byråkratisk kompetanse ikke påvirker bruk eller utbytte av tjenesten
Sosioøkonomisk bakgrunn	Tilgang til tjenester, uavhengig av sosio-økonomisk bakgrunn	Tjenestene tilrettelegges slik at betydningen av sosioøkonomisk bakgrunn utjevnes: brukertilpasning	Tiltak inntil økonomisk bakgrunn / utdannings-bakgrunn ikke betyr noe for bruk eller utbytte av tjenesten
Preferanser	Tilgang til standardiserte tjenester	Brukerinnflytelse	Tiltak inntil alle er like fornøyde med tjenesten

Skillet mellom *Lik tilgang til tjenester* og *Like(re) muligheter* illustrerer at det kreves en mer aktiv tilnærming for å oppnå reelt like(re) muligheter for brukere med begrensede norskferdigheter eller svak byråkratisk kompetanse.

På den andre siden viser tabell 2.1 at resultatlikhet er et svært ambisiøst mål. Et av velferdsstatens overordnede mål er å utjevne levekårsforskjeller i befolkningen. Utjevning betyr likevel vanligvis at forskjellene skal bli mindre – ikke nødvendigvis at de skal bli borte. Samtidig er det noe uklart hva resultatlikhet faktisk skal bety. Skal alle ha samme utbytte – eller skal alle oppnå samme resultat? Innebærer det for eksempel at barn med minoritetsbakgrunn skal være like flinke i norsk som etnisk norske barn etter en viss tid i barnehage – eller at progresjonen skal være like god? Med den siste tolkningen vil tjenesten videreføre de ulikhetene som eksisterte ved oppstart og ikke bidra til utjevning. Vi har tolket målet om resultatlikhet som vesentlig mer ambisiøst enn det og tror altså at denne siste tolkningen ikke er i tråd med intensjonene om resultatlikhet.

En viktig ting å merke seg er at utfallet av tilrettelegging / individuell tilpasning endrer seg avhengig av hvilken mangfoldsdimensjon en ønsker å kompensere for. Mens tilrettelegging i henhold til de tre første mangfoldskategoriene (språk, byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk bakgrunn) etterstreber å utjevne ulikhet i ressurser, vil tilrettelegging på preferanse- eller verdidimensjonen derimot kunne bidra til å opprettholde ulikhet. Dette argumentet er nært beslektet med Nancy Frasers skille mellom «recognition» (anerkjennelse) og «redistribution» (fordeling) som dimensjoner i

mangfoldspolitikk (Fraser 1997). Fraser hevder at (overflatisk) anerkjennelse av rettighetene til visse kulturelle grupper nettopp understøtter eksisterende gruppedifferensiering og dermed kan virke konserverende på eksisterende forskjeller. Brukerinnflytelse tar gjerne utgangspunkt i preferanser og tas hensyn til i den grad majoritetssamfunnet anerkjenner retten til eller ønskeligheten av å tilrettelegge for minoritetens preferanser. For å oppnå fordelingspolitiske mål vil det være nødvendig å tilpasse tjenestene ut fra hva brukerne faktisk trenger for å få bedre uttelling på sentrale velferdsarenaer. Dette kan bli særlig utfordrende dersom de to formene for brukertilpasning står i motsetning til hverandre, altså at brukerinntilpasningen med utgangspunkt i preferanser blir til hinder for utjevning av ulikheter i ressurser.

Det er også verdt å merke seg at mens språk kan knyttes direkte til innvandringsbakgrunn og botid i Norge, er både byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk status og preferanser forhold som ikke utelukkende er relevante for innvandrerbefolkningen. Også majoritetsbefolkningen har varierende grad av byråkratisk kompetanse, ulik sosioøkonomisk status og ulike preferanser og ønsker om tilrettelegging for seg og sine. Når vi bruker disse tre mangfoldsdimensjonene i denne studien, er det fordi vi opplever at de både gjenspeiler og bidrar til å strukturere empirien vår. Dessuten gir dimensjonene en mulighet til å illustrere betydningen av mangfold langs flere dimensjoner samtidig, det vi kan kalle hopning av mangfoldsdimensjoner (eller interseksjonalitet i mer moderne språkdrakt). Vi vil understreke at denne undersøkelsen ikke er en kartlegging av om mangfold er en stor eller liten utfordring for produsentene av offentlige tjenester. Oppgaven har vært å undersøke hvilke utfordringer de ulike tjenesteområdene har erfart, og hvilke løsninger som er valgt for å møte disse utfordringene. Rapporten vil dermed kunne gi et skjevt bilde av innvandrerbefolkningen i Norge, ettersom de innvandrerne som ikke representerer noen særlig utfordring for tjenesteprodusentene, ikke har stått i sentrum for undersøkelsen. I neste kapittel presenterer vi hovedfunn fra hvert av de tre tjenesteområdene og gir eksempler på hvordan de ulike dimensjonene i forståelsen av likeverdige tjenester slår ut i møtet med de fire mangfoldsdimensjonene innenfor hvert av tjenesteområdene.



### 3 Hvordan møter tjenestene mangfoldet?

Hovedproblemstillingen i prosjektet dreier seg rundt spørsmålet om hvordan en institusjonelt kan utforme storbyens velferdstjenester slik at de både anerkjenner mangfold og samtidig sikrer likeverd. En god institusjonell utforming er sentral for å kunne sikre at kommunenes tilbud oppfattes som godt, legitimt og rettferdig. Et godt tilbud møter aktuelle behov i befolkningen, men når befolkningens behov er i stadig endring og behovet varierer med livsfase, mellom ulike grupper i befolkningen og mellom enkeltindivider, stiller dette nye krav til tjenestene.

I dette kapitlet ser vi på *hvilke utfordringer* etnisk befolkningsmangfold medfører for henholdsvis barnehagen, kvalifiseringsprogrammet og hjemmetjenesten. Vi ser videre på *hvordan* de tre tjenestene møter utfordringene, og hva de opplever som *de beste strategiene* for å sikre et likeverdig tjenestetilbud for alle brukerne av sine tjenester.

Som vi skal se, finner vi både tjenestespesifikke og tjenesteovergripende utfordringer. Forskjellene i hvordan de tre tjenestene opplever og møter etnisk mangfold, må tolkes i lys av at de er grunnleggende forskjellige. Barnehagen er et tilbud for hele befolkningen, mens kvalifiseringsprogrammet retter seg mot en spesiell gruppe, nemlig personer som står langt fra arbeidsmarkedet. Hjemmetjenesten er på sin side også et tilbud for hele befolkningen, men fordi den er behovsprøvd, omfatter også den en mer avgrenset del av befolkningen enn barnehagene. I tillegg er det et viktig poeng at innvandrerbefolkningen er relativt ung i Norge, jamfør beskrivelse i kapittel to. Dette innebærer at barnehagene har langt flere minoritetsspråklige brukere enn hjemmetjenesten, særlig når vi konsentrerer oss om eldre brukere av hjemmetjenesten, slik vi til dels gjør i dette prosjektet.

Til tross for forskjellene mellom tjenestenes mandat og målgrupper er det vesentlige fellestrekk i deres opplevelser av å ha en stadig mer etnisk mangfoldig brukergruppe. Modellen over mangfoldsdimensjoner som vi presenterte i kapittel 2, springer ut av empirien fra både barnehager, kvalifiseringsprogrammet og hjemmetjenesten, og språk, byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk bakgrunn og preferanser er dermed tjenesteovergripende utfordringer. Variasjonen tjenestene imellom handler først og fremst om omfanget av utfordringene de møter, og rammene og strategiene de har for å møte dem.

## Barnehagen

Formålsparagrafen for barnehager fastsetter at barnehagene både skal ivareta et omsorgsbehov og være et pedagogisk tilbud som bidrar til at barnet tilegner seg grunnleggende ferdigheter. Videre skal dette arbeidet skje i samarbeid med foreldrene, og barna skal ha rett til medvirkning «tilpasset alder og forutsetninger». Selve barnehagebruken er avhengig av at foreldrene kjenner til tilbudet og ønsker å benytte seg av det. Barnehagetjenestene er dermed et tilbud både for barna og for foreldrene, og barnehagene står overfor en kompliserende faktor: Skal barnehagetilbudet være likeverdig for barna – eller for foreldrene? Og hva innebærer «likeverdig» når det gjelder barnehagetjenester?

Som vi skriver i kapittel 2, utgjør innvandrere en sammensatt gruppe. Begrepet minoritetsspråklig vil ikke være fullstendig overlappende med innvandrere, men det er et anvendelig begrep i intervjusammenheng. For det første er dette et begrep som er godt kjent av ansatte i barnehagene, og for det andre henleder det oppmerksomheten til et av de forholdene vi særlig er ute etter å undersøke. Begrepet «innvandrere» kan dessuten være uheldig å anvende i en surveyundersøkelse der vi vil kartlegge særlige utfordringer knyttet til enkelte barn i barnehagen, da slike formuleringer ville kunne oppfattes som stigmatiserende – det er jo ikke innvandrerbakgrunn i seg selv som utgjør utfordringene. Slik vi bruker begrepet minoritetsspråklig i denne rapporten, inkluderer det både innvandrere og barn som er født norske, men har foreldre eller besteforeldre som har innvandret. Begrepet minoritetsspråklig viser her altså ikke til graden av norsksferdigheter, men til at en enten selv har, eller vokser opp i familier hvor det er, andre morsmål enn norsk.

### Data og metode

Framstillingen i kapitlet er basert på både kvalitative og kvantitative data. De kvalitative dataene består av intervjuer med 14 ledere og ansatte ved til sammen fem barnehager, en i hver av de fem byene/bydelene som inngår i prosjektet. Hensikten med de kvalitative intervjuene har vært å fange opp ulike erfaringer barnehagene kan gjøre seg i møtet med minoritetsspråklige brukere. Vi har vært opptatt av å få en forståelse for rammene barnehagene har for tilrettelegging for en mangfoldig brukergruppe, inkludert tilgang på kvalifisert personale og ressurser. Intervjuene har vært semistrukturerte, og vi har fulgt opp temaer som har dukket opp underveis. Oppdragsgiver har utpekt kontaktpersoner i hver av de fem byene/bydelene, som så har satt oss i kontakt med barnehager med en relativt bred erfaring med å møte en etnisk mangfoldig brukergruppe.

I tillegg til intervjuer med ledere og ansatte har vi intervjuet to minoritetsspråklige foreldre, en i Oslo og en i Kristiansand. Fafo har tidligere evaluert gratis kjernetid i barnehage i fem bydeler i Oslo (Bogen & Reegård 2009) hvor det ble gjort gruppe-

intervjuer med mødre til barn i barnehage med gratis kjernetid. Informasjonen fra de to foreldreintervjuene vi har gjort, ses i lys av dette prosjektet og også andre studier Fafo har gjort med innvandrere, både i forbindelse med norskopplæring, praksisplass og kvalifiseringsprogrammer (se for eksempel Djuve, Kavli & Hagelund 2011; Sandbæk 2011, se også Aarset & Sandbæk 2009).

På bakgrunn av de kvalitative intervjuene har vi utformet en nettbasert spørreundersøkelse som er sendt ut til 794 respondenter i bydelene Alna, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen i Oslo samt i Stavanger. Kristiansand deltok ikke i den nettbaserte undersøkelsen. Vi mottok 187 svar på undersøkelsen, hvilket gir en responsrate på 24 prosent. Av dem som har svart, er 120 personer (64 prosent) ledere og 67 personer (36 prosent) ansatte. Ledere er her definert som fagledere, enhetsledere og pedagogiske ledere. Ansatte er definert som fagarbeidere, assistenter, språkpedagoger og så videre. Den største enkeltgruppen er pedagogiske ledere, som utgjør en tredjedel av det totale utvalget. Med en så lav svarprosent kan vi ikke si noe om hvor utbredt oppfatningene til respondentene er blant ansatte som ikke har svart. Samtidig støtter svarene fra de 187 som har deltatt i spørreundersøkelsen, opp under funnene fra de kvalitative intervjuene. Ni av ti respondenter er kvinner, og mange har lang erfaring fra arbeid i barnehager. Over halvparten har jobbet i barnehage i 10 år eller mer, og bare en av fem har under 5 års erfaring. 28 av respondentene (16 prosent) har selv minoritetsspråklig bakgrunn. 24 av dem er født i et annet land, mens fire er født i Norge av innvandrede foreldre.

### **Hva slags mangfold byr på utfordringer for barnehagene?**

Innvandrerbefolkningen er ung relativt til den etnisk norske befolkningen, og en stor andel er barn i barnehagealder. Dette gjelder særlig i Oslo. I spørreundersøkelsen er det bare fem av de 187 respondentene som oppgir at de ikke har minoritetsspråklige barn på sin avdeling<sup>9</sup>, men andelen varierer betraktelig. Rundt en tredjedel av respondentene jobber i barnehager hvor minoritetsspråklige barn utgjør en majoritet, se tabell 3.1. Disse barnehagene befinner seg i all hovedsak i Bydel Alna og Bydel Søndre Nordstrand. Det er verdt å merke seg at deler av disse bydelene står overfor helt særegne utfordringer knyttet til svært høy andel minoritetsspråklige barn i barnehagen. Samtidig forteller også de vi har intervjuet i Stavanger og Kristiansand, om liknende erfaringer som de vi får høre om i Oslo, men i et mindre omfang.

<sup>9</sup> De fem respondentene (tre ledere og to ansatte) dette gjelder, har ikke deltatt på resten av spørreskjemaet.

Tabell 3.1 Hvor mange minoritetsspråklige barn er det på din avdeling?<sup>10</sup>

	N	Prosent
Bare minoritetsspråklige	14	10
Flest minoritetsspråklige	39	27
Omtrent halvparten	18	12
Flest norske	60	41
Bare norske	5	3
Usikker	3	2
Ikke relevant	6	4
Total	145	100

De to overordnede utfordringene vi finner i denne studien, handler om barnas språkferdigheter og om foreldresamarbeid. Utfordringene knyttet til foreldresamarbeid er igjen knyttet til språk og samfunnsforståelse og i noen grad til preferanser. Språk og samfunnsforståelse er igjen tett knyttet til utdanningsnivå og yrkesdeltakelse: Innvandrede foreldre med lav utdanning og manglende yrkesdeltakelse har ofte en lengre vei å gå for å tilegne seg norskferdigheter og kunnskaper om den norske barnehagen og samfunnet generelt.

### Å lære barna godt nok norsk til skolestart

Uavhengig av andel minoritetsspråklige barn har de lederne og ansatte vi har snakket med, til felles at de vektlegger at barna skal ha utbytte av det pedagogiske innholdet i barnehagen, uavhengig av foreldrenes bakgrunn. Den overordnede utfordringen som kommer fram gjennom intervjuene, er å lære barn med minoritetsbakgrunn tilstrekkelig norsk før skolestart.

De barnehageansatte identifiserer sen barnehagestart som den viktigste årsaken til manglende norskkunnskaper ved skolestart. Tiltak som gratis kjernetid har i deler av Oslo bidratt til høyere andel minoritetsspråklige i barnehagen. Men mens norske barn starter ved 1–2-årsalderen, er barn med innvandringsbakgrunn ofte 3 og 4 før de begynner i barnehagen. I de kvalitative intervjuene ble det formidlet bekymring over manglende kunnskap om hvor lang tid det tar for barna å lære språk. En barnehageleder uttalte:

Da mestrer de det ikke ved skolestart, vi får de ikke tidlig nok inn. Og det tror jeg ikke foreldrene er klar over, det handler ikke om vilje, det handler om kunnskap. De tenker at hvis de får 1–2 år i barnehage, er det nok, men for de aller, aller fleste er det ikke det. Og [det er heller ikke nok kunnskap om] at barnehagen er en arena

<sup>10</sup> Spørsmålet er stilt til ansatte og pedagogiske ledere.

som er mye mer egnet for å lære norsk enn det skolen er. I skolen er det en forutsetning at du kan språket, der bruker de det, men lærer det ikke.

Utfordringene har jo ikke blitt noe mindre, jeg har holdt på i mange år, dette er en langsom prosess for å få en endring på. Nå har vi kanskje flere minoritetsspråklige som går i barnehage i 1–2 år, men vi kan ikke si at språkferdighetene deres er gode nok til å mestre skolen, på en positiv måte, for ikke å falle utenfor.

Og det henger jo igjen sånne gamle ideer om at barn lærer språk så lett, jeg tror det henger igjen i mange kulturer, fordi det virker som de [barna] gjør det, men det er jo en langsom prosess som går over flere år. Og der tror jeg det handler om kunnskap, vi sier jo på folkemunne at barn lærer så lett språk. Men siste forelesning jeg var på, sa de fem år, for å kunne lære det som et bruksspråk.

Barn har stor kapasitet for språklæring, men en utfordring som ble beskrevet, er at barn som starter sent i barnehagen, og som har betydelig svakere norskferdigheter enn de barna som går der fra før, kan ha problemer med å henge med i leken. Flere framhevet også problemer knyttet til at barna ikke så norsk barne-tv, og at det er en ytterligere årsak til at barna faller utenfor i lek.

Men en utfordring for Oslo er de som ikke starter før de er fire. For hvis de da heller ikke har noen særlig forhåndskunnskaper om norsk, da ligger de et godt stykke etter. Og da handler det jo om det å delta i den daglige leken, de daglige aktivitetene, og da ser vi at de barna har noen utfordringer.

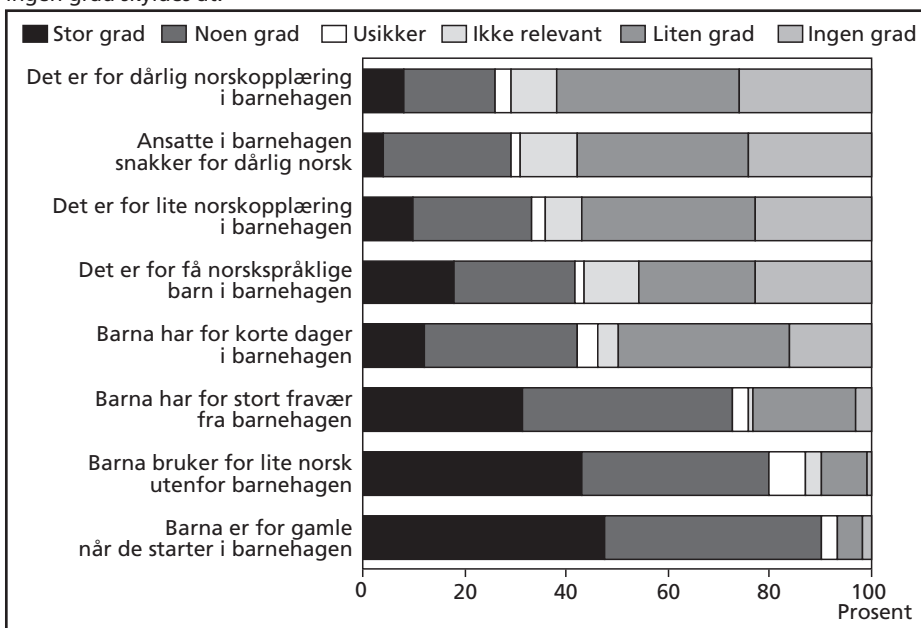
Spørreundersøkelsen viser at barnehagene har ulike erfaringer med hvorvidt barna snakker godt nok norsk før skolestart. I undersøkelsen ble respondentene spurt om i hvor stor grad minoritetsspråklige barn i deres barnehage tilegner seg tilstrekkelige norskkunnskaper før skolestart. 3.2 viser at nær en tredjedel mener at minoritetsspråklige barn i stor grad har tilstrekkelige norskkunnskaper. Bare 7 prosent mener at de i liten grad har nok norskkunnskaper, mens de fleste mener at språkkunnskapene i stor eller noen grad er gode nok.

Tabell 3.2 I hvor stor grad har minoritetsspråklige barn i din barnehage gode nok norskkunnskaper ved skolestart?

	N	Prosent
I stor grad	59	33
I noen grad	91	50
I liten grad	14	8
Usikker	13	7
Ikke relevant	4	2
Total	181	100

Respondentene som svarte 'noen grad', 'liten grad' eller 'usikker' på spørsmålet, ble bedt om å svare på tilleggsspørsmål om årsaken! til at barna ikke har tilfredsstillende norskkunnskaper ved skolestart. I figur 3.1 under er årsakene rangert etter viktighet.<sup>11</sup>

Figur 3.1 Prosent som mener at svake norskkunnskaper ved skolestart i stor, noen, liten eller ingen grad skyldes at:<sup>12</sup>



<sup>11</sup> Følgende verdier ble gitt: 'stor grad' = 3, 'noen grad' = 2, 'liten grad' = 1. Påstandene ble så rangert på bakgrunn av oppnådd score fra høyest til lavest. N = 116.

<sup>12</sup>

Det er tydelig fra figur 3.1 at respondentene opplever at svake norskkunnskaper ved skolestart er et resultat av manglende kvantitet, snarere enn kvalitet. Slik de barnehageansatte ser det, er hovedårsaken til svake norskerferdigheter ved skolestart at barna ikke tilbringer tilstrekkelig tid i barnehagen for å tilegne seg de kunnskapene de trenger. Det betyr likevel ikke at forhold knyttet til opplæringstilbudet ikke har betydning. En av tre ansatte mener at for lite norskopplæring i barnehagen i stor eller noen grad er årsak til svake norskerferdigheter ved skolestart. Omtrent like mange mener at svake norskerferdigheter blant de ansatte er en del av årsaken, mens en av fem mener at lav kvalitet på norskopplæringen i stor eller noen grad kan forklare svake norskerferdigheter ved skolestart.

I de kvalitative intervjuene ble det også framhevet at det er vanskelig å skille norskopplæring fra andre pedagogiske aktiviteter. Den systematiske norskopplæringen i barnehagen er bare en liten del av språkutviklingen. Norsklæringen skjer i stor grad i lek og samhandling med andre barn. Dette gjelder spesielt for de minste barna hvor alle skal lære å snakke, både norske og minoritetsspråklige. Dette gjør at barnehager med få eller ingen norskspråklige barn står overfor helt særegne utfordringer. Det gjelder i dag noen få barnehager i Alna og Søndre Nordstrand. En tilleggsutfordring er at mange av foreldrene (ofte begge) er hjemme på dagtid. Dermed kan barna leveres sent i barnehagen, og de ansatte forteller at mange holder barna hjemme når det er dårlig vær. Særlig for de barna som i liten grad omgås norske barn, og som har foreldre som ikke snakker norsk, kan barnehagebruken dermed bli for kortvarig og for lite stabil til at de tilegner seg tilstrekkelig norsk til skolestart.

I barnehager med stor andel minoritetsspråklige barn er også spørsmålet om bruk av eget morsmål et tema. Hvis minoritetsspråklige barn snakker mye med hverandre på sitt felles morsmål, kan dette selvfølgelig være en utfordring både for samhandling mellom barn med ulik språkbakgrunn og for mulighetene til norsklæring. Halvparten av respondentene svarer at barnehagen har regler for i hvilke situasjoner det er greit å bruke morsmål og ikke. I overkant av 40 prosent oppgir at barna får lov til å snakke sammen på eget morsmål i enkelte situasjoner, mens 3 prosent svarer at det ikke er tillatt å bruke morsmål i barnehagen. Resten av respondentene svarer at det alltid er lov å bruke eget morsmål. Som en av de pedagogiske lederne vi intervjuet, sa, er det «ikke alle pedagoger som er enige, så det er mange heftige debatter som dukker opp». Andre vi intervjuet, forklarte valg om ikke å tilby morsmålsundervisning til barna med at de hadde så høy andel minoritetsspråklige barn at de måtte prioritere norskundervisningen.

En del barnehager tilbyr norskundervisning også for sine ansatte. Rundt halvparten av respondentene som jobber i barnehager i Alna og Søndre Nordstrand, har dette tilbudet, mens det gjelder svært få i Stavanger og St. Hanshaugen.

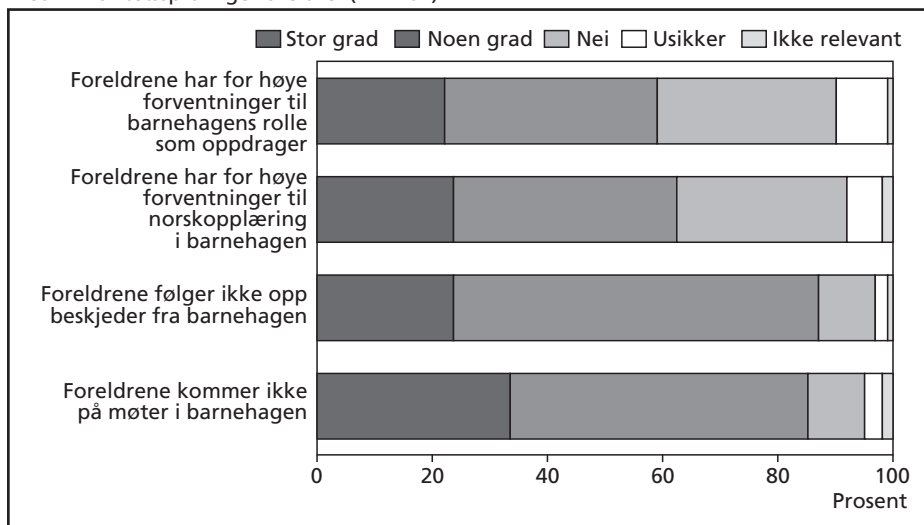
### **Foreldresamarbeid**

Foreldre med innvandringsbakgrunn utgjør en sammensatt gruppe med hensyn til landbakgrunn, utdanning, arbeidserfaring, botid, norskferdigheter og integrering i det norske samfunnet. I de kvalitative intervjuene pekes det gjentatte ganger på at minoritetsbakgrunn i seg selv ikke er noe som krever tilrettelegging, men at det kan kreve noe mer tid og ressurser å samhandle med foreldre som ikke snakker norsk, særlig i tilfeller hvor de er dårlig integrert i samfunnet. Det er særlig kombinasjonen innvandringsbakgrunn, lav utdanning og manglende deltakelse i arenaer som arbeidsliv og utdanning som oppleves som krevende. Dessverre er det også slik at barn som bor etnisk segregert, oftere også bor sosialt segregert. Det betyr at de barnehagene som har en svært høy andel barn med minoritetsbakgrunn, også har en stor andel foreldre som er svakt integrert både økonomisk og sosialt. Flere av lederne vi intervjuet, forteller om store sosiale problemer blant familiene i sine barnehager og at problemer i hjemmet gir seg utslag blant barna. I en del tilfeller er barnehagen en av de viktigste arenaene hvor disse foreldrene kommer i kontakt med det norske samfunnet.

For en del barn med innvandringsbakgrunn er altså barnehagen en svært viktig arena for å integreres i det norske samfunnet. For at barnehagen skal kunne bidra til dette på en best mulig måte, er de avhengig av et godt foreldresamarbeid. Vårt datamateriale viser at utfordringene knyttet til foreldresamarbeid handler om flere forhold. Den utfordringen som rangeres høyest, er at foreldrene ikke kommer på møter i barnehagen. Så mange som en tredjedel av respondentene i spørreundersøkelsen opplever dette i stor grad, mens bare en av ti ikke opplever det som en utfordring. De ansatte opplever det også som en relativt stor utfordring at en del minoritetsspråklige foreldre ikke følger opp beskjeder fra barnehagen, noe som til dels handler om manglende norskferdigheter blant foreldrene.

Ulike forventninger til barnehagens rolle (byråkratisk kompetanse) og ulike tilnærminger til oppdragelse (preferanser) er andre overordnede utfordringer flere ansatte og ledere trakk fram i de kvalitative intervjuene. Flere fortalte at en del minoritetsspråklige foreldre forventer at barna skal lære å lese og skrive i barnehagen, og at det kan være en utfordring å forklare foreldrene den norske barnehagens pedagogiske modell hvor barna skal lære språk gjennom lek. Selv om urealistiske forventninger oppleves i mindre grad enn problemer med manglende oppmøte på foreldremøter og oppfølging av beskjeder, oppgir to av tre respondenter at for høye forventninger er en utfordring i stor eller noen grad.

Figur 3.2 Prosent som i stor, noen eller ingen grad opplever følgende utfordringer i samarbeidet med minoritetsspråklige foreldre: (N = 181)<sup>13</sup>



Flere av barnehagene, særlig i Oslo, møter også foreldre som er selv er vokst opp i Norge med innvandrerforeldre. En barnehageleder fortalte at hun opplevde at barnehagen får et større oppdrageransvar overfor en del av deres barn.

De som er vokst opp her i Norge, har blitt voksne – de har vaklet litt. Og nå får de barn, hvordan skal de oppdra sine barn? De har kanskje slitt sjøl i oppveksten, og nå skal de selv oppdra barn. I forhold til hva? I forhold til den norske kulturen, i forhold til sin egen kultur? Jeg tror noen av dem havner i et vakuum [...]. Og så sliter vi med dette i barnehagen, og i forhold til veiledning av foreldre, i forhold til barnets beste. Det er ikke meningen å påstå at alle barna er problembarn. Vi vil jo alle skal klare seg, så de kommer over i skolen. Men vi ender med et større oppdrageransvar som vi ikke er rusta for.

Tilrettelegging for muslimske foreldres ønsker om halalmat er et tema som har vært oppe i media. De vi intervjuet, bekreftet at noe av kommunikasjonen mellom barnehager og foreldre handler om preferanser knyttet til mat. Dette gjelder ikke bare minoritetsspråklige foreldre, noe flere av de ansatte understreket. Både i de kvalitative intervjuene og i spørreundersøkelsen framkom det nokså ulike synspunkter på i hvilken grad det er barnehagens oppgave å tilrettelegge for ønsker om for eksempel halalmat. I de fleste kvalitative intervjuene ble det framstilt som en selvfølge og også

<sup>13</sup> Følgende verdier ble gitt: 'stor grad' = 2, 'noen grad' = 1. Påstandene ble så rangert på bakgrunn av oppnådd score fra høyest til lavest.

nokså uproblematisk å sørge for at muslimske barn ikke blir servert svinekjøtt. En av respondentene hadde imidlertid denne kommentaren til foreldres matpreferanser:

Ja, det med halalmat kan være et krav, men det kan det også være fra vegetarianere. Det med mat kan være et generelt krav fra foreldre. Og der må vi si hva barnehagen kan tilby. Hvis dere vil ha noe annet, må dere ta med selv. Her tror jeg barnehagen må gjøre en viktig rolle med å avklare. Vi har jo ingen til å gå og handle.

I spørreundersøkelsen sa tre av fire respondenter seg helt eller delvis enig i at tilrettelegging for matpreferanser er innenfor barnehagens ansvarsområde, mens en av fire var helt eller delvis uenig.

For de ansatte er det særlig familier som er dårlig integrert og sliter sosialt og økonomisk, de opplever at de mangler ressurser og til dels spesialkompetanse til å håndtere. Det framstår tidvis som en stor frustrasjon blant ansatte at de blir forventet å møte en stadig mer utfordrende brukergruppe samtidig som de opplever stramme budsjetter og nedskjæringer. På den ene siden uttrykker de behov for mer kunnskap, på den andre siden forteller de også om flere gode strategier for å møte endringene i brukergruppen.

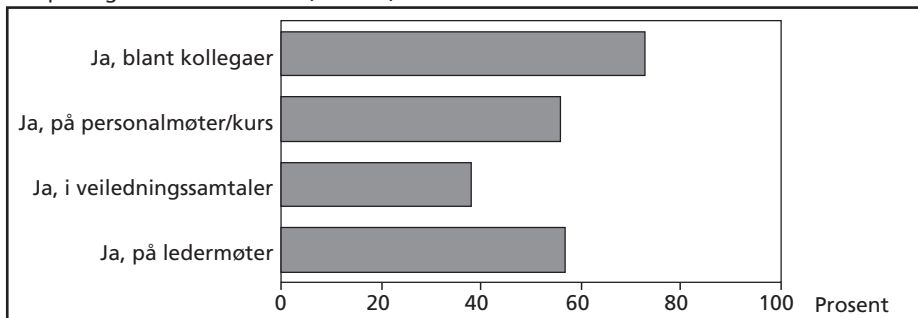
### **Hvordan møter barnehagene etnisk mangfold?**

Barnehagene møter etnisk mangfold på ulike måter. En overordnet faktor handler om lederforankring i byen/bydelen. Spørreundersøkelsen viser at rundt 40 prosent mottar veiledning fra leder om hvordan de skal møte minoritetsspråklige foreldres behov, mens bare rundt en av fire opplever veiledning og informasjon fra kommunen eller bydelen om hvordan møte spesielle behov. Andelen som opplever at de får informasjon fra kommunen/bydelen, er høyere i Stavanger enn i Oslo.

Rundt 40 prosent av respondentene oppgir at de har deltatt på kurs, opplæring eller videreutdanning om hvordan de best kan møte minoritetsspråkliges behov, i løpet av det siste året. Andelen er høyere blant ledere enn ansatte uten lederansvar. I tillegg har rundt en fjerdedel deltatt på liknende kurs tidligere. I de kvalitative intervjuene er flere ansatte kritisk til at temaet ikke har en større plass i pensum på førskoleutdanningen. Andre setter spørsmålsteget ved relevansen av en del av «mangfoldskursene» som arrangeres. Den viktigste årsaken til at ikke enda flere har deltatt på kurs, er at de ikke har blitt informert om relevante kurstilbud.

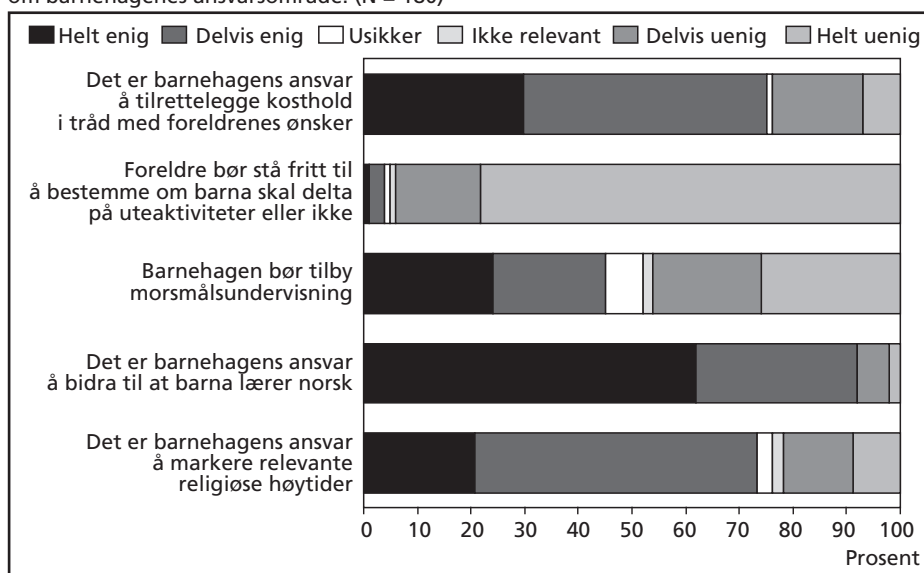
Begrepet 'likeverdige tjenester' er lite kjent. Under en av tre oppgir at begrepet brukes i skriftlig og/eller muntlig materiale i barnehagen, mens i overkant av en av tre aldri har hørt begrepet før. Dette betyr imidlertid ikke at spørsmålene ikke diskuteres på arbeidsplassene. Tre av fire diskuterer hvordan de best kan møte minoritetsspråkliges behov med kollegaer, og temaet er også behandlet på personalmøter og kurs. Det er likevel under halvparten som svarer at slike spørsmål er en del av individuell veiledning av de ansatte.

Figur 3.3 Foregår det diskusjoner på din arbeidsplass om hvordan man best kan møte minoritetsspråklige brukeres behov? (N = 182)



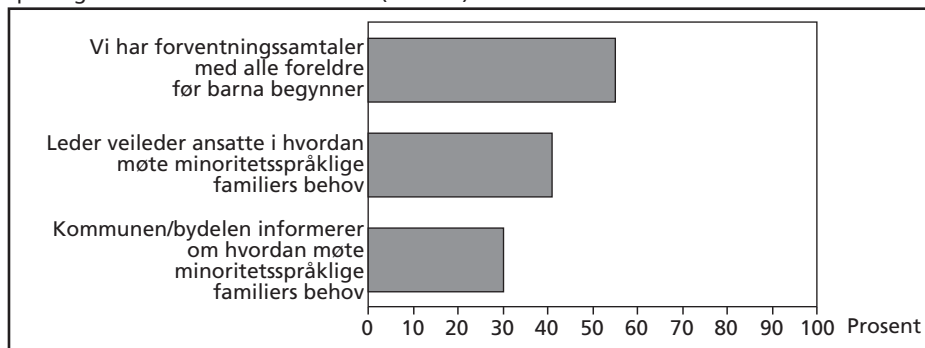
Det pedagogiske innholdet i barnehagen skal tilrettelegges ut fra behovene til den samlede barnegruppen. Språkopplæring er én bit av dette opplegget. Det gis statlig tilskudd til språkstøtte for minoritetsspråklige barn. Behovet for støtte er imidlertid ikke nødvendigvis likt per barn eller uavhengig av andel minoritetsspråklige barn i barnehagen. Flere av barnehagene rapporterer at en vanskelig økonomisk situasjon er til hinder for å gi tilstrekkelig språkstøtte. En annen overordnet faktor som påvirker hvordan barnehagene møter etnisk mangfold, handler om ulikheter i hva de barnehageansatte opplever som å være barnehagens ansvar. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene si seg enig eller uenig i ulike påstander knyttet til hva som er innenfor barnehagens ansvarsområde. Resultatene er gjengitt i figur 3.4.

Figur 3.4 Prosent som er helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig i ulike påstander om barnehagens ansvarsområde: (N = 180)



Det er liten uenighet blant respondentene om at det er barnehagens ansvar å bidra til at barna lærer norsk. Over ni av ti sier seg enig i at dette er innenfor barnehagens ansvarsområde. Et stort flertall er også helt eller delvis enig i at det er barnehagens ansvar å markere relevante religiøse høytider og tilrettelegge kosthold i tråd med foreldrenes ønsker. En av fem er imidlertid uenig i dette. Når det gjelder uteaktiviteter, er det svært stor oppslutning om at her går grensen for foreldreinnflytelse: Svært få mener at foreldrene skal stå fritt til å bestemme dette. Det er stor spredning i vurderingene av hvorvidt morsmålsundervisning er barnehagens ansvar. Nær halyparten er helt eller delvis enig i at barnehagen bør tilby dette, mens omtrent like mange er uenig.

Figur 3.5 Prosent av respondentene som rapporterer at barnehagene har henholdsvis forventningssamtaler med foreldre og ansatteveiledning fra leder om tilrettelegging for minoritetsspråklige familier, samt hvorvidt kommunen/bydelen gir informasjon om hvordan minoritetsspråklige familiers behov skal møtes. (N = 182)



Flere barnehager har gode erfaringer med forventningssamtaler som avklarer hva barnehagen kan og ikke kan tilby, samt hva som forventes av foreldrene. I de kvalitative intervjuene forteller både ledere og assistenter om hvordan de jobber for å etablere kontakt og et tillitsforhold til foreldrene. En av våre respondenter beskrev det slik:

Det å ha mange kulturer gjør ikke nødvendigvis foreldresamarbeidet mer komplisert utover den språklige utfordringen det kan innebære, fordi det handler om å avklare forventninger. Så vi har jo en oppstartssamtale etter to uker i barnehagen hvor man kan avklare en del forventninger. Og det er veldig positivt, fra foreldre, pedagogiske ledere, og vi ser hvordan det kan gjøre mye for å unngå senere misforståelser og senere forventninger.

I denne barnehagen ble det gjennomført slike oppstartssamtaler med alle foreldre når barna begynte i barnehagen. Spørreundersøkelsen viser at i overkant av halyparten av respondentene jobber i barnehager hvor forventningssamtaler med foreldrene utføres rutinemessig ved oppstart. Dette gjelder både norske og minoritetsspråklige foreldre.

Det å gå inn i en dialog om tjenesteutformingen der de barnehageansatte tør å være tydelige på sitt eget ståsted, nevnes som viktig:

Når det gjelder kultur, så lenge vi i barnehagen klarer å være tydelige på vår egen barnehagekultur, så blir vi respektert for det. Det er ikke der utfordringene ligger. Men dialog, det å tørre å være tydelig selv og ha dialogen, det er viktig.

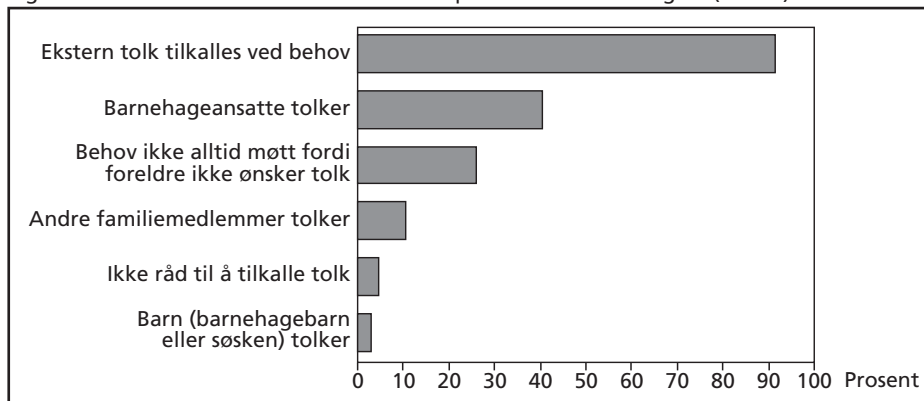
Flere understreker at det er viktig at de som jobber i barnehagene, er bevisst om at kommunikasjonsproblemer har flere sider. «Er problemet egentlig foreldrenes svake norskerferdigheter – eller er det vår måte å kommunisere på?» Mange forteller også at de har gode erfaringer med foreldreveiledning, men at dette er ressurskrevende, og at de ikke har mulighet til å gjøre dette i den utstrekning de skulle ønske.

En god dialog med foreldrene forutsetter naturligvis en språklig kommunikasjon som fungerer. I de kvalitative intervjuene framkommer det at tolk tilkalles til møter når det oppleves som å være behov for det, men at også barnehageansatte brukes som tolk. I den daglige kommunikasjonen med foreldrene er det imidlertid ikke tid eller ressurser til å bruke tolk. I en del tilfeller blir det ikke brukt tolk til tross for at barnehagen ønsker det, fordi foreldrene selv ikke ønsker tolk. Som en informant formulerte det:

Vi bruker (tolk), selv om far sier «jeg snakker norsk, jeg trenger ikke tolk», så sier jeg at «ja, men jeg trenger tolk», særlig hvis mor sitter der og ikke snakker norsk. Så der er jeg ganske firkanta.

Men vi finner klart varierende praksis når det gjelder tolkebruk blant barnehagene.

Figur 3.6 Hvordan løses behovet for tolk i respondentens barnehager? (N = 56)



Hva som er god praksis, kan ikke diskuteres løsrevet fra hva som er målene. Vårt inntrykk er at barnehagene til dels selv er rådvile om hva som er deres ansvar, og hvordan de skal oppnå sine mål. Det klareste målet for de ansatte er at alle barn skal ha utbytte av det pedagogiske tilbudet, og i første rekke at de skal lære norsk. Likevel er det som vi

har sett, en betydelig andel av de ansatte som mener at barn med minoritetsbakgrunn ikke i tilstrekkelig grad behersker norsk ved skolestart. Utfordringen er særlig stor der det er en stor andel barn med minoritetsbakgrunn og foreldregruppen er svakt integrert i det norske samfunnet. I de barnehagene som møter disse utfordringene, søkes det aktivt etter metoder og tilnærminger som kan bedre måloppnåelsen, men det framstår som åpenbart at de sammensatte utfordringene til disse familiene ikke kan løses av barnehagen alene.

### **Hva er likeverdige tjenester i barnehagen?**

Barnehagene utgjør en potensielt viktig arena for integreringen av innvandrere. For å motivere flere minoritetsspråklige til å sende sine barn i barnehage er det iverksatt politiske tiltak som gratis kjernetid i innvandrertette bydeler og fjerning av kontantstøtte for toåringer. En kan si at barnehagene har blitt gitt et utvidet mandat som integreringsaktører. Barnehagene møter mangfoldet i innvandrerbefolkningen og kommer tett innpå utfordringene, men også kompleksiteten og individene bak.

I innledningen til kapitlet stilte vi spørsmål ved om barnehagetilbudet skal være likeverdig for barna eller for foreldrene, og ved hva «likeverdig» innebærer når det gjelder barnehagetjenester. Som nevnt er det få barnehageansatte som kjenner begrepet likeverdige tjenester. Samtidig er det tydelig at de i praksis etterstreber å gi et best mulig tilbud til barna og foreldrene, men vi ser også et behov for en bredere diskusjon om hva slags mangfold barnehagene skal tilrettelegge for, i hvilken grad, og hva som er målet med tilretteleggingen.

Når det gjelder tilpasning av barnehagetilbudet til barnas individuelle behov og forutsetninger, er de ansatte tydelig på at dette en målsetting som gjelder alle barn i barnehagen, uansett bakgrunn. Barn som har svake norskferdigheter, har medført en ny oppgave for barnehagene i å tilrettelegge mer eller mindre organiserte norsktilbud for barna. Barnehagene utmerker seg blant de tre tjenesteområdene vi har kartlagt, ved at utjevning og resultatlikhet tematiseres i langt større grad enn innenfor de andre tjenesteområdene. Dette gjelder i særlig grad i Oslo, der språkferdigheter og generelt ferdighetsnivå ved skolestart har vært et viktig tema i intervjuene.

Men mens de ansatte er enig om målsettingen om at barna skal lære godt nok norsk før skolestart, uttrykker de større usikkerhet rundt hvordan de skal håndtere utfordringer knyttet til omfanget av en del av foreldrenes sosioøkonomiske problemer og konsekvensene disse har for barna. Foreldresamarbeidet er i mange tilfeller krevende, og flere ansatte etterlyser arenaer som knytter bånd mellom barnehage og hjem. Mens barnehagene kan og bør ta et hovedansvar for å formidle barnehagens rolle og avklare forventninger overfor foreldrene, står noen av barnehagene overfor utfordringer som strekker seg langt utover barnehagens mandat og kapasitet til å gjøre noe med. For en del familier som er dårlig integrert i det norske samfunnet, foreslår flere ansatte tiltak

som mer omfattende obligatorisk norskopplæring med samfunnskunnskap for foreldrene eller familieveiledning. Det vil kunne ha positive konsekvenser både for barnas norsklæring og for foreldresamarbeidet.

En del utfordringer knyttet til preferanser og byråkratisk kompetanse kan løses gjennom informasjon og avklaring av forventninger. Samtidig er det et opplevd behov for klarere retningslinjer for hvor langt barnehagene skal strekke seg. Slike retningslinjer vil kunne sikre større likebehandling av brukerne og dessuten kunne spare de ansatte for en del tid som i dag brukes på forhandlinger med foreldrene. Utstrakt tilrettelegging for foreldrenes preferanser kan dessuten i noen tilfeller komme i konflikt med hensynet til utjevning av ulikhet i språkferdigheter hos barna: Barnehagene strever med andre ord med å veie hensynet til anerkjennelse av mangfoldsdimensjonen preferanser opp mot hensynet til å utjevne ulikhet langs mangfoldsdimensjonen språk (og sosial bakgrunn). Det kan altså oppleves som vanskelig å få tjenestene til å bli likeverdige for både foreldre og barn. Et eksempel er hva barnehagen eventuelt skal gjøre for at minoritetsspråklige barn tilbringer nok tid i barnehagen til å lære tilstrekkelig norsk til skolestart. Det er åpenbart både i barnas og foreldrenes interesse at barna lærer godt nok norsk. Mye av årsaken til at de ikke tilbringer nok tid i barnehagen, handler nok, som en av de ansatte vi siterer ovenfor, sier, om manglende kunnskap blant foreldrene om hvor lang tid det faktisk tar for barn å lære språk. Samtidig kan det være krevende å utfordre foreldrenes preferanser rundt å ville ha barna hjemme når de er små, eller om ikke å tilbringe fulle dager i barnehagen. Et annet eksempel er hvordan barnehagen skal forholde seg til at barna ikke ser norsk barne-tv og dermed kan falle utenfor lek med de andre barna. Fra barnas ståsted vil det antakelig være positivt om barnehagen informerer om betydningen av å se på norsk barne-tv, men det kan samtidig utfordre grensene for hvor langt barnehagen skal gå i å blande seg inn i familiens privatliv. For å oppnå likeverdighet i barnas muligheter videre i livet oppleves det i en del sammenhenger et behov for å kreve mer av foreldrene.

Her etterlyser de barnehageansatte en klarere faglig og politisk linje når det gjelder hva barnehagene skal jobbe for å oppnå, og hvordan det skal prioriteres mellom det foreldrene vil ha, og det de barnehageansatte opplever at barna trenger. Barnehagepedagogene i innvandrerrette bydeler etterspør klarere retningslinjer, større ressurser og tilførsel av kompetanse for å møte de utfordringene disse oppgavene medfører. Samtidig sitter de også selv på kunnskap og erfaringer som framstår som svært relevante i politikktutforming på feltet.

Særlig i Oslo har det vært satset tungt på rekruttering av barn med minoritetsbakgrunn til barnehagene. Blant fire- og femåringene er barnehagebruken svært høy, og satsingen på lik tilgang til tjenester må dermed sies å ha vært relativt vellykket i disse aldersgruppene, selv om kort oppholdstid og stort fravær kan være et problem også her. De fleste steder opplever også barnehagene at de lykkes nokså godt med å bidra til utjevning ved å kompensere for et svakere utgangspunkt i norskerferdigheter innen

skolestart. I enkelte barnehager der andelen barn med minoritetsbakgrunn er svært høy, er de ansatte svært bekymret for måloppnåelsen når det gjelder utjevning av språklig og sosioøkonomisk bakgrunn.

I Oslo tematiserte også flere informanter utfordringer med å rekruttere ansatte med pedagogisk utdanning. Flere sa at det var vanskelig å rekruttere tilstrekkelig med fagutdannet personale, og at de derfor i stor grad måtte benytte seg av muligheten til å søke om dispensasjon fra kravene til godkjent utdanning. Det fremstår som en konkret barriere for å tilby likeverdige tjenester, at kompetansen til ansatte i norske barnehager er ujevnt fordelt. Dette ser ut til å følge geografi, slik at barnehagene med høyest andel minoritetsspråklige barn også ofte vil ha lavest andel ansatte med pedagogisk utdanning.

I de innvandrertette bydelene er det en stor andel av de ansatte, særlig blant de ufaglærte barnehageassistentene, som selv har minoritetsspråklig bakgrunn. Dette har mange positive sider, og kan være en viktig hjelp i kommunikasjonen mellom barnehagene og foreldre med minoritetsbakgrunn. Det er likevel et dilemma at en del av de ansatte i de barnehagene hvor barna har størst behov for norskopplæring, selv har begrensede norskferdigheter.

## Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble etablert i 2007 og retter seg mot personer som er eller som står i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp, nærmere bestemt personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Kvalifiseringsprogrammet er et fulltidsprogram, og deltakerne får lønn/kvalifiseringsstønad tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Programmet skal være arbeidsrettet og kan bestå av både statlige arbeidsmarkedstiltak, kommunale arbeidstrenings- og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. Deltakerne skal få tett individuell oppfølging, og det kan blant annet settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet til å kunne komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien kan være relativt lang.<sup>14</sup> Det overordnede målet er arbeid, men programmet gir også mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt deltakerne kan ha dersom de ikke klarer vanlig arbeid.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-07/6/4/5.html?id=646245>

<sup>15</sup> <http://www.nav.no/sosiale+tjenester/kvalifiseringsprogrammet>

Spørsmål om hvilke utfordringer ledere og ansatte i KVP opplever i møtet med minoritetsspråklige deltakere, er av stor relevans. En gjennomgang utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at 40 prosent av deltakerne i 2009 var innvandrere, hvorav den største gruppen kom fra Somalia (Naper 2010, referert i NOU 2011:7). Vi finner også i vår studie en høy innvandrerandel i programmet. I spørreundersøkelsen svarer ni av ti respondenter at over halvparten av deltakerne i KVP der de jobber, er minoritetsspråklige, mens en fjerdedel har over 75 prosent minoritetsspråklige deltakere. Noen av de minoritetsspråklige deltakerne har lang botid i Norge, mens andre har gått direkte fra introduksjonsordningen for flyktninger til kvalifiseringsprogrammet.

Prosjektets problemstilling om hvilke utfordringer et stort etnisk befolkningsmangfold medfører for kvalifiseringsprogrammet, kan oversettes til hvilke eventuelle tilleggsutfordringer de ansatte opplever med å hjelpe minoritetsspråklige deltakere over i arbeid. Det foreligger foreløpig for sparsomt med opplysninger om måloppnåelsen i KVP til at vi kan konkludere om programmet generelt er en suksess eller ikke. Uansett krever deler av målgruppen såpass langsiktige tiltak at det er vanskelig å vurdere hvor lista for god måloppnåelse bør ligge for denne typen tiltak. I en rapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet oppsummeres tiltaket som vellykket.<sup>16</sup> Det framgår at per 31. desember 2010 hadde til sammen 15 260 personer vært deltakere i programmet (siden oppstarten i 2007). Av disse hadde 4969 planmessig avsluttet programmet (gått over i arbeid/utdanning, blitt avklart til annen type stønad eller brukt opp tiden). Det opplyses ikke hvor lenge disse har vært i programmet, eller hvor mange av de 10 000 som ikke har planmessig avsluttet, som fortsatt er i programmet, og eventuelt hvor lenge de har vært i programmet. Av dem som planmessig har avsluttet programmet, gikk 31 prosent til ordinært arbeid, 6 prosent til skolegang/utdanning og 7 prosent til andre arbeidsrettede tiltak. 23 prosent har gått til midlertidig inntektssikring/arbeidsavklaringspenger, og 13 prosent har gått til å motta sosialhjelp som hovedinntektskilde. Under 4 prosent har fått uførepensjon.

Det er ulike forhold som reduserer overgangen fra KVP til arbeid. Noen av disse er felles for norske og minoritetsspråklige deltakere, mens andre er spesifikke for minoritetsspråklige. Ved å se nærmere på de ansattes opplevelse av utfordringene med å få minoritetsspråklige deltakere i arbeid finner vi at utfordringene dels er knyttet til deltakerne/brukergruppen, dels til forhold på arbeidsmarkedet, og dels til selve kvalifiseringsprogrammet.

## Data og metode

Framstillingen i kapitlet er basert på både kvalitative og kvantitative data. De kvalitative dataene består av intervjuer med til sammen ti ledere og ansatte ved fire KVP-enheter i henholdsvis Oslo og Stavanger. Det er relativt få ansatte ved kvalifiseringsprogrammet

<sup>16</sup> Implementering av kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, februar 2011.

i de ulike kommunene og bydelene, og for å kunne gjennomføre en kvantitativ undersøkelse av KVP har vi derfor utvidet spørreundersøkelsen til å omfatte hele Oslo. Vi inviterte alle bydelene til å delta, og 11 av 15 takket ja.<sup>17</sup> Det vil si at questbackundersøkelsen ble sendt ut til 153 KVP-ansatte i Oslo, Kristiansand og Stavanger. Vi mottok 71 svar, hvilket gir en responsrate på 46 prosent. Av dem som har svart, er 10 ledere for en KVP-enhet og eventuelt andre tjenester i tillegg. 32 av respondentene er programrådgivere eller kompetanserådgivere, 20 respondenter er saksbehandlere i NAV kommune, 3 respondenter er karriereveiledere, og 6 har andre stillinger, for eksempel oppfølgere eller prosjektledere. 49 av respondentene jobber i Oslo, 19 i Stavanger og 3 i Kristiansand. 13 av respondentene har selv minoritetsspråklig bakgrunn.

Alle lederne og 58 av 61 ansatte som svarte på undersøkelsen, hadde personlig erfaring med minoritetsspråklige i KVP. De tre som ikke hadde hatt minoritetsspråklige deltakere i KVP, fikk ikke spørsmål om erfaringer med slike deltakere. Av de resterende 68 respondentene er hele 58 kvinner. Rundt halvparten (33 personer) har jobbet med kvalifisering/arbeidsformidling i 1–5 år. 11 har 6–10 års erfaring, mens 19 personer har over 10 års erfaring. Fem av respondentene har jobbet med kvalifisering/arbeidsformidling i under ett år.

Spørreskjemaet er utviklet på bakgrunn av informasjon fra de kvalitative intervjuene, som også utgjør viktige data i seg selv. Vi har også intervjuet fem deltakere i kvalifiseringsprogrammet i Stavanger. Samlet sett underbygger de ulike datakildene hverandre, og de stemmer også godt overens med annen forskning, inkludert erfaringer vi har gjort med studier av introduksjonsprogrammet for flyktninger, praksisplasser for innvandrere og stønadsordningen for enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn (se for eksempel Djuve, Hagelund & Kavli 2011; Djuve & Tronstad 2011; Kavli, Nielsen & Sandbæk 2010). 68 respondenter og 46 prosent svar tilsier at det er en betydelig usikkerhetsmargin knyttet til beregnede prosentandeler. Vi mener likevel at data-materialet gir tilfredsstillende validitet og reliabilitet til å gi en overordnet beskrivelse av hvilke utfordringer og erfaringer de ansatte rapporterer.

### **Hva slags mangfold byr på utfordringer for kvalifiseringsprogrammet?**

Kvalifiseringsprogrammet har en deltakergruppe som også når vi holder minoritetsspråklige deltakere utenfor, er preget av stort mangfold når det gjelder både evne til å manøvrere i det norske hjelpeapparatet og fordeling av ressurser som er omsettelige i arbeidsmarkedet. Samtidig er det også viktig å differensiere mellom de minoritetsspråklige deltakerne. Intervjuene vi har gjort med både ledere, ansatte og deltakere, viser at minoritetsspråklige deltakere i kvalifiseringsprogrammet utgjør en sammensatt og svært variert gruppe, blant annet med hensyn til innvandringsbakgrunn, botid,

<sup>17</sup> De fire bydelene som ikke deltar, er Stovner, Ullern, Vestre Aker og Østensjø.

språkferdigheter, kjønn, alder og omsorgsansvar. I tillegg inkluderer kategorien både innvandrere og personer som er født og oppvokst i Norge med innvandreforeldre. Deltakerne har både forskjellig motivasjon for å komme i arbeid, varierende grad av tro på egne muligheter og ulike økonomiske insentiver for å ønske å komme i jobb. Disse forholdene virker sammen og må ikke minst også analyseres i lys av de ulike deltakernes reelle muligheter på det norske arbeidsmarkedet. Utfordringene som de ansatte i kvalifiseringsprogrammet opplever i møte med minoritetsspråklige brukere, kan derfor ikke avgrenses til å bare handle om deltakerne selv, da deltakerne og deres motivasjon og innsats ikke kan analyseres uavhengig av innholdet i programmet og de faktiske mulighetene for å få en jobb. Spørsmålet er i hvilken grad kvalifiseringsprogrammet bidrar til å hjelpe minoritetsspråklige deltakere ut i arbeid.

Funnene fra både de kvalitative intervjuene og spørreundersøkelsen viser at en av de største utfordringene med deltakere med innvandringsbakgrunn i KVP er at mange ikke bare står langt – men *svært* langt – fra arbeidsmarkedet. I de kvalitative intervjuene framhevet de ansatte i KVP særlig begrensede norskferdigheter som en utfordring. I tillegg har mange deltakere med minoritetsbakgrunn betydelige helseproblemer, liten relevant arbeidserfaring og/eller utdanning samt manglende kunnskap om normer og regler i norsk arbeidsliv. Igjen er det særlig kombinasjonen av manglende språkferdigheter, lavere sosioøkonomisk bakgrunn og lite byråkratisk kompetanse som oppleves som utfordrende. Samtidig er det nettopp denne målgruppen programmet retter seg mot.

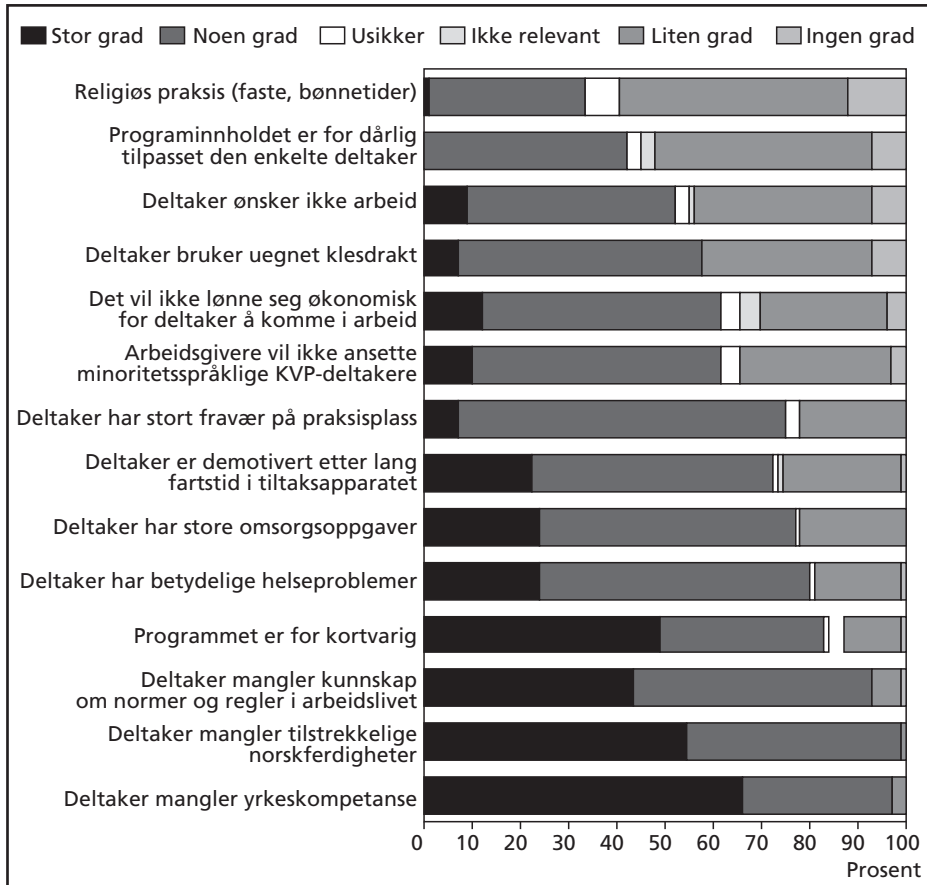
På bakgrunn av de kvalitative dataene ba vi i spørreundersøkelsen respondentene vurdere i hvor stor grad de ulike forholdene reduserer deltakernes overgang til arbeid.

For å identifisere hvilke tilleggsutfordringer etnisk mangfold eventuelt medfører for dem som jobber i programmet, har vi bedt respondentene i spørreundersøkelsen vurdere spørsmålene både for minoritetsspråklige og norske brukere. I figur 3.7 og 3.8 (se side 44 og 45) er ulike faktorer rangert etter i hvor stor grad respondentene mener de vanskeliggjør overgang fra KVP til arbeid for henholdsvis minoritetsspråklige og norske deltakere.<sup>18</sup>

Som det framgår av figurene, er det, med unntak av språk, i stor grad de samme forholdene som vanskeliggjør innpass i arbeidslivet for norske og minoritetsspråklige brukere. Manglende yrkeskompetanse, manglende kunnskap om normer og regler i arbeidslivet og betydelige helseproblemer er blant de forholdene som i størst grad reduserer overgang til arbeidslivet for begge grupper. Samtidig er det tydelig at selv om *typen* utfordringer i stor grad overlapper, oppleves allikevel utfordringene langt sterkere i møtet i med minoritetsspråklige brukere. Manglende yrkeskompetanse er det største hinderet for begge grupper, men mens under halvparten av respondentene

<sup>18</sup> For rangeringen har vi gitt følgende verdier: 'stor grad' = 3, 'noen grad' = 2, 'liten grad' = 1 og øvrige = 0. Prosentpoengene ble ganget med tilsvarende verdi, lagt sammen for hver faktor og rangert.

Figur 3.7 Prosent ansatte i KVP som svarer at ulike forhold i stor, noen, liten eller ingen grad reduserer overgangen til arbeid for minoritetsspråklige brukere (N = 68)

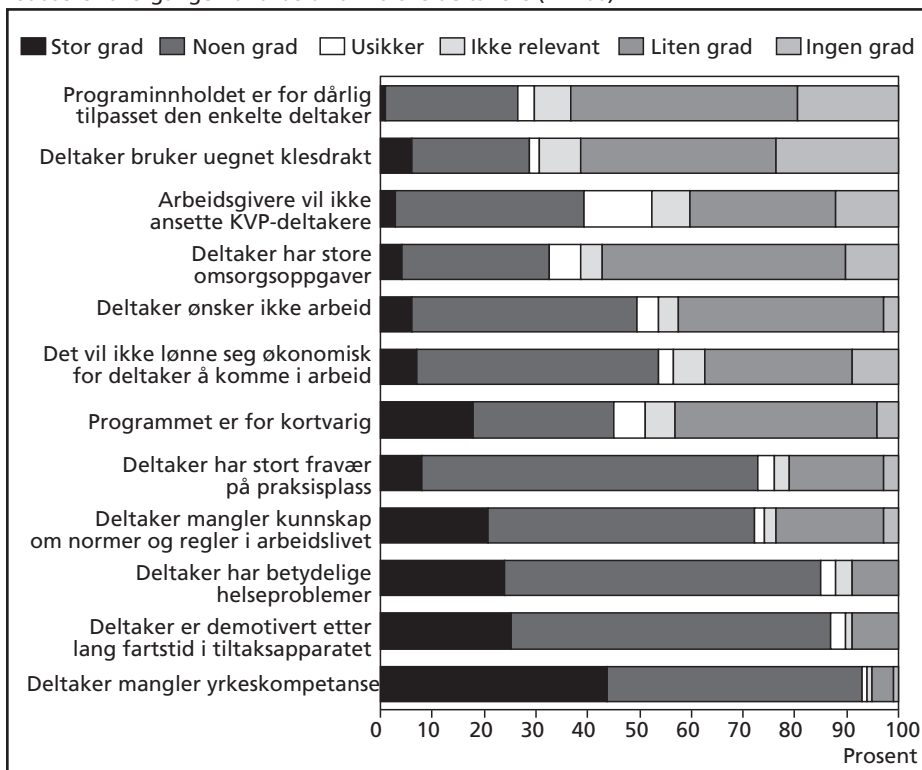


opplever at det i *stor grad* hindrer norske deltakere i å få jobb, opplever to tredjedeler at dette er tilfelle for deltakere med innvandringsbakgrunn.

Nesten alle respondentene i spørreundersøkelsen mener at manglende norskferdigheter i stor eller noen grad hindrer minoritetsspråklige deltakere i å komme i arbeid. Flere vi intervjuet, sa at det var en «utfordring å jobbe godt kvalifiserende med folk som har såpass store språkproblemer». En av lederne i Oslo beskrev hvordan språkproblemer kan gjøre at det tar lengre tid å komme inn på de underliggende problemene:

[...] ofte når du starter med å snakke med noen og de har utfordringer i forhold til språk, så blir det ofte det som blir fokus når man snakker med dem. Men hvis de hadde kunnet språket bedre, så hadde vi kanskje satt fokus et annet sted. Og da kunne det være utdanning eller helsemessige utfordringer, er det hendelser eller

Figur 3.8 Prosent ansatte i KVP som svarer at ulike forhold i stor, noen, liten eller ingen grad reduserer overgangen til arbeid for norske deltakere (N = 68)



livskrisemessige utfordringer. Så det tar enda lengre å komme til å kartlegge andre hindringer, når språket er en hindring.

Spørreundersøkelsen viser at de aller fleste respondentene stiller krav om en viss norsk-kunnskap ved opptak til KVP. Over halvparten krever at deltakerne skal kunne holde en samtale med en KVP-ansatt uten bruk av tolk, og de fleste forventer at deltakerne skal forstå enkle instruksjoner og ha basiskunnskaper nok til å kunne få utbytte av programmet. Bare i få tilfeller anses svake norskkunnskaper i seg selv som tilstrekkelig grunn til å bli tatt opp i KVP. Men samtidig som det stilles krav om at deltakerne må ha et visst nivå av norskkferdigheter for å kunne delta, har fortsatt mange av dem som tas opp i programmet, behov for omfattende norskkopplæring for å kunne komme i arbeid.

Helseproblemer er en annen viktig faktor de ansatte trakk fram som utfordring med å få minoritetsspråklige deltakere i arbeid. Helseproblemer samvarierer i en viss grad med sosioøkonomisk bakgrunn. Gitt målgruppen for programmet er det derfor ikke overraskende at respondentene i spørreundersøkelsen melder at dårlig helse er en barriere for arbeid både blant norske og minoritetsspråklige deltakere. Det er likevel grunn til å tro at helseproblemene er av noe ulik art. Deler av den norske deltakergruppen

sliter med rusproblematikk, noe som er lite utbredt i gruppen med innvandringsbakgrunn. Blant de minoritetsspråklige deltakerne i KVP er det blant annet personer som har kommet til Norge som flyktninger. For disse kan helseproblemene være knyttet til traumer i forbindelse med flukten og med bekymring for familie som de lever atskilt fra. Flere av de ansatte i KVP rapporterer at mange deltakere har forskjellige diffuse «vondter», som det er vanskelig å finne behandling for.

Et annet forhold som kommer fram i spørreundersøkelsen, er at minoritetsspråklige deltakere i langt større grad har omsorgsoppgaver i hjemmet som gjør det vanskelig for dem å gå over i arbeid. Tre fjerdedeler av dem som har svart, mener at omsorgsoppgaver i stor eller noen grad hindrer overgang blant minoritetsspråklige deltakere, mens bare en tredjedel mener det samme er et hinder for norske deltakere. Dette samsvarer med tidligere forskning hvor manglende språkferdigheter, betydelige helseproblemer og store omsorgsoppgaver trekkes fram som hovedårsaker til at kvinner, særlig fra Somalia, Irak og Afghanistan, er de som har dårligst resultater fra deltakelse i introduksjonsprogrammet for flyktninger og innvandrere (Djuve, Kavli & Hagelund 2011).

Manglende forståelse for normer og regler i norsk arbeidsliv er også en barriere for relevant arbeid både for norske og minoritetsspråklige deltakere, men vurderes som klart mer alvorlig for minoritetsspråklige. Dette er et eksempel på mangfold som hører inn under dimensjonen samfunnskunnskap / byråkratisk kompetanse. Ledere og ansatte vi har intervjuet, trekker fram ulike eksempler for å illustrere hvordan deltakernes oppførsel vanskeliggjør mulighetene for jobb etter endt praksisperiode. Eksempler som gjentar seg, er at deltakerne kommer for sent eller ikke gir beskjed ved fravær. Dette til tross for at ni av ti respondenter i spørreundersøkelsen svarer at betydningen av å møte presis på jobb er nedfelt i skriftlige og/eller muntlige rutiner for veiledning av deltakerne.

Kulturspesifikke forhold som religiøs praksis og uegnet klesdrakt tillegges liten betydning. Likevel er det klart flere av de ansatte som mener at disse forholdene i noen grad reduserer overgangen til arbeid når deltakeren har minoritetsbakgrunn. Enkelte episoder viser også at kulturelle motsetninger kan skape problemer på en arbeidsplass. For eksempel kan enkelte menn fra patriarkalske kulturer ha problemer med å underordne seg en kvinnelig sjef.

Deltakernes egen motivasjon er selvsagt av stor betydning for om de kommer i arbeid. Som det framkommer av figur 3.7 og 3.8 er det små forskjeller mellom norske og minoritetsspråklige deltakere når det gjelder motivasjon, og kun et mindretall av de ansatte opplever deltakerne som lite motivert. I de kvalitative intervjuene vises det til at KVP-deltakere oftest kvalifiserer til lavtlønte jobber og risikerer et samlet inntektstap fordi en lav lønnsinntekt i stedet for KVP også vil føre til bortfall av bostøtte og barnetillegg. Som det også kommer fram av figurene, mener over halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen at overgang til arbeid hindres av at arbeid ikke er økonomisk lønnsomt for deltakeren. Ifølge de intervjuede gjelder dette både

norske og minoritetsspråklige deltakere, men minoritetsspråklige i noe større grad. Et viktigere skille er mellom familier og enslige. Særlig for familier med mange barn kan det medføre inntektstap å gå over fra offentlig inntektssikring til arbeid. For enslige vil derimot inntekten som regel være høyere gjennom lønnsinntekt, selv i lavtlønnsyrker.

Selv om mange av deltakerne i KVP har lite å tjene økonomisk på å komme i arbeid, er det liten tvil om at mange har et svært sterkt ønske om å jobbe. De fleste vi har intervjuet, både i dette prosjektet og andre, forklarer motivasjonen med ønske om å forsørge seg og sin familie, bidra til fellesskapet gjennom å betale skatt og meningsfull sosial aktivitet og mulighet for å praktisere norsk. For en del er egen inntekt for eksempel et krav for familiegjengeforening, noe som gjør behovet for å finne arbeid svært stort. De fem deltakerne vi intervjuet, uttrykte alle et ønske om å jobbe, men grad av motivasjon varierer mellom deltakerne og er heller ikke statisk. De ansatte fortalte at en del er demotivert etter lang fartstid i tiltaksapparatet, dette gjelder i enda større grad norske enn minoritetsspråklige deltakere. Selve kvalifiseringsprogrammet er derfor også av stor betydning. Som vi blant annet finner i en evaluering av introduksjonsprogrammet, er det vanlig at motivasjon ofte øker i takt med tro på egne muligheter (Djuve, Kavli & Hagelund 2011).

### **Hvordan møter kvalifiseringsprogrammet minoritetsspråklige deltakere?**

Mange av intervjuobjektene framhever at det tar lang tid for deltakere med innvandringsbakgrunn å komme i arbeid, og flere mener at for de deltakerne som står lengst fra arbeidsmarkedet, er programtiden i kvalifiseringsprogrammet for kort.<sup>19</sup> Over 80 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen mener at overgangen til arbeid for minoritetsspråklige i stor eller noen grad hindres av at programmet er for kortvarig, mens under halvparten mener at det samme er et problem for norske deltakere. Flere vi intervjuet, trekker spesielt fram at analfabeter og kvinner med store omsorgsoppgaver trenger lengre tid for å kunne nyttiggjøre seg av KVP.

Som nevnt er et av de største hindrene for overgang til arbeid blant minoritetsspråklige deltakere manglende norskkunnskaper. En del av de ansatte er opptatt av at kvalifiseringsprogrammet må tilpasse seg manglende språkferdigheter hos en del av brukerne ved å tilby mer norskundervisning, slik at deltakerne får bedre forutsetninger for å nyttiggjøre seg programmet. I spørreundersøkelsen hadde vi en del åpne kommentarfelt, og flere benyttet disse til å foreslå mer norskopplæring, gjerne i kombinasjon med praksisplass eller arbeidstrening, i tillegg til lengre programtid. Her var det imidlertid delte meninger, og andre mente at kvalifiseringsprogrammet ikke bør være en erstatning for andre norskopplæringstilbud. Noen foreslår at de deltakerne som har så svake norskkunnskaper og står så langt fra arbeidslivet at de har problemer med å

<sup>19</sup> Programtiden er 1 år med mulighet for 1 års forlengelse (etter særskilt vurdering eventuelt 1 år til).

nyttiggjøre seg av arbeidsrelatert opplæring, heller bør få tilgang på et alternativ løp for norsk- og samfunnsopplæring.

Både blant ledere og ansatte finner vi også en del frustrasjon over hvilke styringsinstrumenter som anvendes for KVP. En ting er at flere opplever at prosessen har skjedd i litt feil rekkefølge ved at det først er vedtatt et måltall for hvor mange deltakere som skal inn i KVP, mens tiltak og arbeidsmetoder har kommet på plass etterpå. En annen ting er at målstyringen er knyttet til handlinger mer enn resultater, og at det dermed framstår som at det er viktigere å få en deltaker ut i en praksisplass enn at vedkommende har noe utbytte av praksisplassen. En tredje ting er at overgang til arbeid ikke nødvendigvis er det eneste mulige suksesskriteriet. Flere framhever at det også er en målsetting å avklare rettigheter til andre ytelser. En leder vi intervjuet, sa følgende:

Mange går også over fra KVP over til arbeidsavklaringspenger. Målet med KVP er jo i utgangspunktet arbeid, men hvis vi i perioden de er i KVP, klarer å avdekke forhold som gjør at de har andre rettigheter, og de ikke ville fått de om de ikke var i KVP, så tenker jeg jo at det har vært bra. For å avdekke disse plagene, da må de liksom følges opp.

Som det kommer fram av figur 3.7 og 3.8, oppfatter 42 prosent av de ansatte dårlig tilpasset programinnhold som i noen grad å hindre overgang til arbeid for deltakere med minoritetsbakgrunn. Ingen mener at dårlig programinnhold i stor grad hindrer overgang til arbeid. Dette er kanskje noe overraskende, gitt at mange peker på manglende norskferdigheter og yrkeskompetanse som viktige hindre, samtidig som 2 år i programmet ofte ikke vurderes som tilstrekkelig for å få deltakerne over i arbeid.

### **Brukermedvirkning og muligheter på arbeidsmarkedet**

Kvalifiseringsprogrammet er utformet for å hjelpe deltakere som står langt fra arbeidsmarkedet, ut i jobb. En viktig bærebjelke i den metodiske arbeidsmåten i kvalifiseringsprogrammet er at deltakeren aktivt skal delta i utformingen av sitt individuelt tilpassede program. Sosialtjenesteloven § 8-4 pålegger kommunen å samarbeide med brukeren om utforming av tjenestetilbudet.<sup>20</sup> Deltakerne i KVP skal utarbeide en individuell plan, og han eller hun skal få tett individuell oppfølging. Flere av de ansatte vi intervjuet, framhevet at deltakere skal «eie» sitt program. Hovedtanken bak dette er at det at de selv aktivt deltar i utformingen og velger ut fra sine ønsker, bidrar til økt motivasjon og dermed gir større sjanse for at programmet skal lykkes. Intervjuene vi har gjort med fem deltakere, illustrerer at deltakerens motivasjon ikke er nok; for å komme i jobb er de avhengig av et godt kvalifiseringstilbud og ikke minst også innpass

<sup>20</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/otprp/20062007/otprp-nr-70-2006-2007-/6.html?id=471887>

på arbeidsmarkedet. Flere av deltakerne hadde praksisplasser som i svært liten grad ga anledning til å praktisere norsk. En mann fortalte at han hadde fått praksisplass i en butikk, men at fordi han snakket så dårlig norsk, så jobbet han på lageret i stedet for i butikken hvor han kunne ha praktisert norsk i møte med kundene. En annen mann fortalte at han svært gjerne ville ut i arbeid, og at han var villig til å ta hvilken som helst jobb. Han hadde fått praksisplass ved et kontor, men blitt fortalt at det ikke ville føre til muligheter for jobb, i tillegg til at også han hadde få muligheter på praksisplassen for å snakke med andre kollegaer. Han uttrykte stor fortvilelse over å bruke tid på en praksisplass som han ikke opplevde hjalp ham nærmere målet sitt, verken om å lære norsk eller å komme i arbeid.

For å hjelpe deltakerne over i arbeid er de ansatte i KVP avhengige av gode kvalifiseringstilbud. Som nevnt innledningsvis består programmet av både statlige arbeidsmarkedstiltak, kommunale arbeidstrenings- og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. Deltakerne skal få tett individuell oppfølging, og det kan blant annet settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet. Tilegning av formell yrkeskompetanse ligger i de fleste tilfeller utenfor hva KVP kan tilby. Gitt det store behovet for slik kompetanse kan en klart sette spørsmålsteget ved om programmet i større grad burde ta mål av seg til å tilby slik kompetanse, men det er en vurdering som ligger utenfor rammene for dette prosjektet. Ikke desto mindre rapporterer flere av våre informanter om stor variasjon i hvor godt egnet de ulike kvalifiseringstiltakene er for å hjelpe deltakerne over i arbeid. Så mange som halvparten av respondentene svarer at det er ganske vanskelig eller svært vanskelig å finne tiltak tilpasset minoritetsspråklige deltakere. Dette stemmer med funn fra en studie av NAVs formidling av minoritetsspråklige deltakere til arbeidskvalifiseringstiltak (Djuve & Tronstad 2011).

Flere av deltakerne vi intervjuet, har liten tro på at tilbudet bedrer deres muligheter på arbeidsmarkedet. En firebarnsmor fortalte for eksempel at aktivitetstilbudet hennes blant annet besto av å lære å lage mat og sy. Hun var ikke i praksis hos en arbeidsgiver, men deltok i et aktivitetstilbud i regi av NAV. Slik hun formulerte det, lå ikke hovedproblemet hos dem som drev KVP, men derimot hos arbeidsgiverne: «Vi tror ikke vi kan få jobb, for de [saksbehandlerne i KVP] har ikke jobb til oss», sa hun.

Også flere av de ansatte vi intervjuet, understreket at manglende muligheter på arbeidsmarkedet er et problem for målgruppen i KVP. Noen foreslo også å opprette offentlige arbeidsplasser tilpasset deltakernes evner og behov, hvor de kan få arbeidstrening og språkopplæring. «Kanskje man må skape de arbeidsplassene som ikke er de mest lønnsomme, men som samfunnsøkonomisk lønner seg?» spør en av lederne.

De skulle vært i produksjon, men det finnes jo ikke på hele Østlandet. Produksjonsarbeidsplasser er en mangelvare for mange av våre brukere. De er ikke teoretikere. Skulle hatt en god gammeldags møbelfabrikk eller et samleband. De faller utenfor.

I et teoretisk basert arbeidsliv er det få muligheter for dem som mangler formell utdanning, hvilket er tilfelle for mange av deltakerne i KVP. I de kvalitative intervjuene med ledere og ansatte ble også behovet for tettere og mer forpliktende kontakt med arbeidsgivere tatt opp av flere. I spørreundersøkelsen fikk vi også tilbakemelding om at det bør være bedre kvalitetskontroll av tiltak for minoritetspråklige brukere, og at de som var flinkest til å selge seg, ikke nødvendigvis hadde de beste tiltakene.

Gitt de store utfordringene mange deltakere i KVP har med å komme i arbeid, kan det være grunn til å vurdere om en satsing på brukermedvirkning, forstått som sterk vektlegging av deltakernes egne ønsker, er mest hensiktsmessig med tanke på kvalifisering for det arbeidsmarkedet deltakerne faktisk skal ut i. For eksempel forteller de ansatte at mange deltakere ønsker seg truckførerbevis, mens det er lite etterspørsel etter truckførere på arbeidsmarkedet. Minoritetspråklige deltakere vil gjerne ha enda mindre kjennskap til det norske arbeidsmarkedet, og det å tilrettelegge for mye for deres preferanser kan komme i veien for målet om å gi dem et likeverdig tilbud.

### **Hva er likeverdige tjenester for ansatte i KVP?**

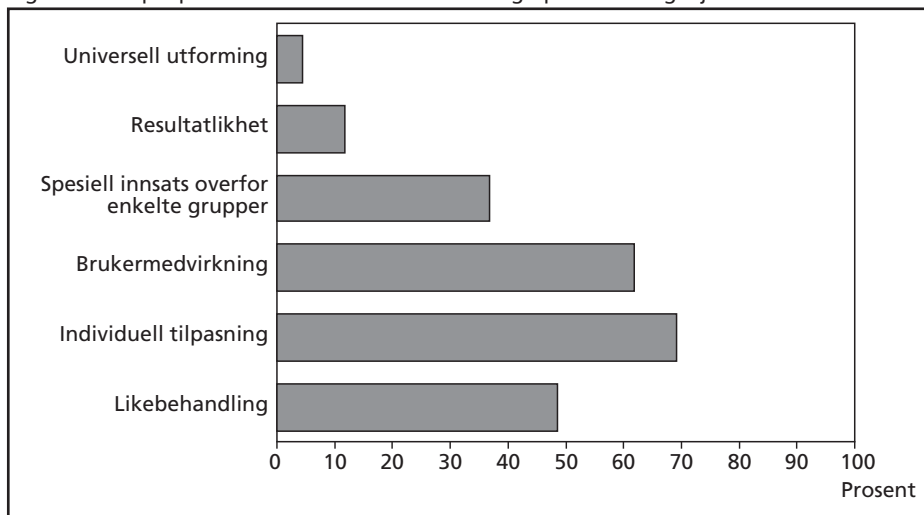
Både i de kvalitative intervjuene og i spørreundersøkelsen har vi spurt de ansatte i KVP om deres forståelse av begrepet likeverdige tjenester. I de kvalitative intervjuene kom det nokså ulike reaksjoner på dette begrepet. De fleste oppfatter begrepet som noe fremmed, men mente likevel at KVP leverer likeverdige tjenester, i betydningen like gode tjenester til alle. Noen framhever likevel at utfordringer knyttet til språk og kultur i enkelte sammenhenger kan gjøre det vanskeligere å kartlegge situasjon og behov, og at deltakere med minoritetsbakgrunn derfor ikke får den hjelpen de trenger. Særlig ble dette nevnt i forbindelse med deltakere med psykiske problemer. På grunn av språkproblemer og kulturforskjeller blir psykiske problemer i en del tilfeller oversett, eller den ansatte kommer til kort i forsøkene på å tematisere disse utfordringene for deltakeren (som oppleves å fornekte dem). I et intervju opplevde vi også at respondenten ble kraftig provosert av begrepet og opplevde det som noe som «noen konsulenter har funnet opp og tjent mye penger på. Det er jo dette (altså likeverdige tjenester) vi driver med».

I spørreundersøkelsen ga vi respondentene noen alternative fortolkninger av hva som ligger i begrepet likeverdige tjenester, og ba dem krysse av på ett eller flere alternativer. Det store flertallet mener at individuell tilpasning og brukermedvirkning er en del av forståelsen av begrepet. Samtidig svarer halvparten at likeverdige tjenester betyr likebehandling. Bare en av ti forstår resultatlikhet som likeverdig tjenester, og svært få tolker likeverdige tjenester som universell utforming (figur 3.9).

Med andre ord spriker fortolkningene av begrepet. Likeverdige tjenester er da heller ikke et begrep som er innarbeidet i KVP. Bare en av fem jobber på steder hvor begrepet brukes i skriftlig opplæring eller veiledning, noen flere opplever at begrepet brukes muntlig. Majoriteten jobber på steder hvor begrepet ikke brukes, eller de er usikre på

om begrepet brukes. Allikevel har intervjuobjektene en intuitiv forståelse av at dette er noe de etterstreber i sitt arbeid. Som en av lederne forklarte det: «Likeverdige tjenester – det er ikke et aktivt begrep, men en grunnholdning vi har.» Like fullt er det åpenbart litt ulikt hva de ansatte fortolker denne grunnholdningen til å være.

Figur 3.9 Svar på spørsmålet: «Hva forstår du med begrepet likeverdige tjenester?» Ansatte i KVP.

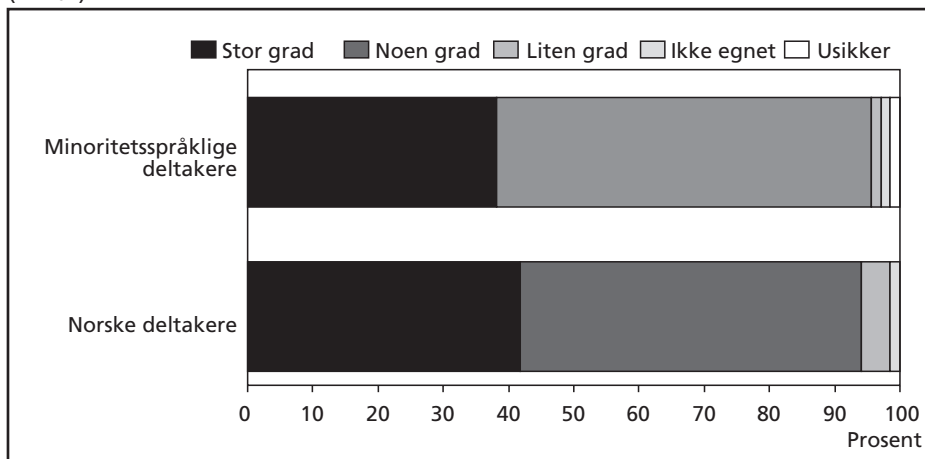


Selv om begrepet likeverdige tjenester ikke er i utstrakt bruk, er tilrettelegging av tjenestene for alle brukere – også minoritetsspråklige – en selvsagt arbeidsmetode i KVP. Eksempler på hvordan kommuner og bydeler jobber overordnet, er kursing av ansatte, lederutdanning og felles møtearenaer for å diskutere utfordringer på tvers av tjenesteområdene. Fire av fem respondenter har opplæring i veiledningsmetodikk, enten gjennom utdanningen sin, nåværende jobb eller tidligere jobb. I underkant av en tredjedel av respondentene har deltatt på opplæring, kursing eller videreutdanning med spesiell oppmerksomhet rettet mot hvordan en best kan møte minoritetsspråklige brukere, i løpet av det siste året. Til tross for at det er et mindretall som har deltatt på slike kurs, viser spørreundersøkelsen at de ansatte ved KVP i hovedsak føler seg kompetente til å håndtere utfordringene som følger med å ha minoritetsspråklige brukere. Halvparten mener at de i stor grad har tilstrekkelig kompetanse, og i underkant av halvparten at de i noen grad har tilstrekkelig kompetanse. Bare et lite mindretall føler seg ikke kompetente.

Utover den formelle kursingen skjer en betydelig erfaringsutveksling lokalt. Hvordan en best kan møte minoritetsspråklige deltakers behov, er et spørsmål som diskuteres på de fleste arbeidsplassene, som oftest i uformelle fora. Ni av ti svarer at de diskuterer problemstilling med kollegaer, og to av fem diskuterer det i veiledningssamtaler og på personalmøter/kurs.

Spørreundersøkelsen viser at KVP-ansatte bruker tolk i ulik grad. En av fem bruker ofte eller alltid tolk i møte med deltakere med svake norskferdigheter, to av tre gjør det av og til, og bare en av ti bruker aldri tolk. I den grad tolk ikke benyttes, skyldes dette i liten grad manglende ressurser, dårlig tilgang på tolker eller at det er vanskelig å benytte seg av tolk, men snarere at bruker ikke ønsker tolk, eller at behov dekkes ved at kollegaer eller venner/familie fungerer som tolk.

Figur 3.10 I hvilken grad vil du si kvalifiseringsprogrammet er egnet til å få deltakere i arbeid? (N = 67)



## Avslutning

Figur 3.10 viser at et flertall KVP-ansatte mener at programmet i stor eller noen grad er egnet til å få både norske og minoritetsspråklige deltakere i arbeid, selv om de oppfatter programmet som noe bedre tilpasset norske brukere. Fire av ti KVP-ansatte mener at programmet i stor grad er egnet til å få både norske og minoritetsspråklige deltakere i arbeid, jamfør figur 3.10. Flertallet av de resterende mener at programmet i noen grad er egnet til å få deltakerne ut i arbeid, mens noen svært få mener at programmet i liten grad er egnet. Vi tolker dette som at de ansatte oppfatter KVP som i hovedsak en god tilnærming til målgruppen.

Både i de kvalitative intervjuene og i spørreundersøkelsen (gjennom et åpent spørsmål) har vi bedt respondentene peke på hva som er god praksis og forbedringspunkter i kvalifiseringsprogrammet. Svarene gir mange innspill til hvordan de ansatte mener KVP bør jobbe for å hjelpe minoritetsspråklige deltakere over i arbeid. Flere peker på at det er behov for tettere kontakt med arbeidslivet, for eksempel gjennom mer relevante praksisplasser, samt mer ressurser til å følge opp deltakere på praksisplassen. Tettere og mer forpliktende kontakt med arbeidsgivere oppleves som viktig for å sikre

tilstrekkelig kvalitet på praksisplassene. I tillegg er det, som vi har sett, en stor andel av de ansatte som mener 2 år er for kort tid i programmet, spesielt for deltakere med minoritetsbakgrunn.

Selv om de KVP-ansatte i all hovedsak føler seg kompetente til å møte deltakere med innvandringsbakgrunn, er det flere som etterlyser mer opplæring og kursing. Flere opplever det som en krevende oppgave å skulle formidle deltakere med til dels svake forutsetninger over i arbeid, og ønsker mer kompetanse om hvordan de bør jobbe med denne gruppa. Blant forslagene som ble nevnt, var opplæring i kulturforskjeller i arbeidslivet samt å øke ansattes forståelse av målgruppene og styrke de ansattes kunnskap om metodikk og lovgrunnlag. Vi mener likevel det er grunn til å understreke at kompetansetilførsel alene vanskelig kan løse de utfordringene som følger av mangelfull tiltaksvifte og et arbeidsmarked som i liten grad etterspør ufaglært arbeidskraft.

KVP er en behovsprøvd tjeneste som omfatter en nokså liten del av befolkningen. Vi kan ikke uten videre bruke offentlig statistikk til å vurdere om tilgangen til tjenestene er like god for innvandrere som for etnisk norske. Det er imidlertid interessant at ressursene til individuell oppfølging ser ut til å være mindre i folkerike – og dermed innvandrerette – kommuner, jmfør kapittel fire. Dette kan indikere at innvandrere (og eventuelt andre innbyggere i folkerike kommuner) ikke har lik tilgang til offentlig tjenester som innbyggere i resten av landet. Svært sammensatte behov hos mange av brukerne gjør det også meget komplisert å vurdere om kvaliteten på tiltakene er like god for etnisk norske brukere og brukere med minoritetsbakgrunn, og om resultatet er like godt. Både deltakere og ansatte peker på betydelige forbedringspotensialer. Når det gjelder KVP, er det altså indikasjoner på problemer knyttet både til måldimensjonen lik adgang og måldimensjonen utjevning.

## Hjemmetjenesten

Hjemmetjenesten er en kommunal tjeneste som tilbyr praktisk assistanse og hjelp samt hjemmesykepleie. Hjemmetjenesten er en del av kommunale omsorgstjenester og organiseres på kommune- og bydelsnivå. I bydelene Alna, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen består hjemmetjenesten av hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Hjemmesykepleie skal ivareta grunnleggende helse- og pleiebehov, mens hjemmehjelp er tilbud om praktisk bistand, for eksempel til personlig hygiene og stell, matlaging og renhold. Hjemmesykepleie er gratis, mens betaling for hjemmehjelp skjer etter betalingsevne. I Stavanger og Kristiansand er hjemmebaserte tjenester videre definert og omfatter i tillegg til hjemmesykepleie og hjemmetjeneste også omsorgsboliger for rusmisbrukere og psykisk utviklingshemmede samt nattpatrulje, miljøarbeidertjeneste og trygghetsalarm.

Andelen brukere med innvandringsbakgrunn er relativt lav, særlig blant dem over pensjonsalder, jamfør befolkningsstatistikk presentert i kapittel 2. Flertallet av brukerne med innvandringsbakgrunn er yngre, og disse mottar i hovedsak hjemmesykepleie. I Oslo er det svært store variasjoner mellom bydelene i andel minoritetsspråklige brukere. I Bydel Gamle Oslo representerte disse brukerne i 2006 16 prosent av alle som mottok hjemmesykepleie, mens det for eksempel i Bydel Frogner samme år dreide seg om en eller to personer (Nergaard 2008). Befolkningsframskrivninger og den demografiske utviklingen tilsier at andelen brukere med ikke-vestlig bakgrunn innenfor denne typen tjenester vil vokse (Brunborg & Texmon 2009; Ingebretsen 2010). I utgangspunktet ønsket vi å konsentrere oss om eldre brukere av hjemmetjenesten. Med unntak av Bydel Alna og Bydel St. Hanshaugen hadde hjemmetjenestene så få minoritetsspråklige brukere totalt sett at vi har bedt dem svare om minoritetsspråklige generelt.

## Data og metode

Framstillingen i kapitlet er basert på kvalitative og kvantitative data. De kvalitative dataene består av intervjuer i de fem bydelene/byene som inngår i prosjektet, med til sammen åtte ledere og ansatte i hjemmetjenesten / hjemmebaserte tjenester og en bestillerenhet. Som med barnehage og KVP har oppdragsgiver satt oss i kontakt med hjemmetjenester som har noe erfaring med minoritetsspråklige brukere. Vi har forsøkt, men ikke lyktes med å rekruttere brukere av hjemmetjenester.

På bakgrunn av de kvalitative intervjuene har vi utformet en nettbasert spørreundersøkelse som er sendt til 264 respondenter i bydelene Alna, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen i Oslo samt i Stavanger. Kristiansand deltok ikke i den nettbaserte undersøkelsen. Til sammen 55 ansatte har svart. Svarprosenten i undersøkelsen er på 21 prosent, fordelt på henholdsvis 11, 12 og 16 prosent i de tre bydelene i Oslo og 45 prosent i Stavanger. Lav svarprosent skyldes antakelig både at en del av respondentene ikke aktivt bruker de kommunale e-postadressene vi har fått oppgitt, og dels at de som har mottatt undersøkelsen, har lite tid i arbeidstiden til å svare. Erfaringsvis er det også stort frafall i en undersøkelse dersom respondentene opplever at undersøkelsen er lite relevant for dem. Foreløpig er det mange av de ansatte i hjemmetjenesten som sjelden eller aldri har hatt kontakt med minoritetsspråklige brukere, og det er sannsynlig at frafallet er særlig stort blant disse. En så lav svarprosent og lavt antall respondenter tilsier at dataene ikke kan brukes til å si noe om omfanget av ulike erfaringer i gruppen av ansatte i hjemmetjenesten totalt sett. Undersøkelsen har her et mer eksplorerende og hypotesegenererende preg og er ikke en dokumentasjon av omfanget av de ulike erfaringene som rapporteres. Dataene gir likevel et interessant bilde av erfaringene til de 55 respondentene som har valgt å besvare undersøkelsen. Av dem som har svart, er 20 enhetsledere innen hjemmehjelp, hjemmesykepleie eller bolig, mens de øvrige 35

er ansatt som sykepleiere, hjelpepleiere, hjemmehjelpere og liknende. Tolv av dem som har svart, har selv innvandringsbakgrunn.

### **Minoritetsspråklige brukere i hjemmetjenesten**

I de kvalitative intervjuene med ledere spurte vi hva de opplevde som de største utfordringene i sin jobb. Svarene som gikk igjen, var å levere kvalitativt gode tjenester innenfor de økonomiske rammene de hadde til rådighet, og å rekruttere nok faglig kvalifisert personale. De fleste vi har intervjuet i hjemmetjenesten, formidler at det foreløpig er et lavt antall brukere med minoritetsbakgrunn, og at tilrettelegging for disse brukerne ikke utgjør noen stor utfordring. Flere vi intervjuet, understreker dessuten at tilpasning til ulike brukeres behov og preferanser er helt grunnleggende for hvordan hjemmetjenesten arbeider med alle brukere, og at det å møte brukere med minoritetsspråklig bakgrunn først og fremst innebærer variasjoner over samme tema.

Ansatte i hjemmetjenesten har sin arbeidsplass i brukernes hjem og kommer dermed tett på brukerne. Dette gjør på sett og vis både brukere og ansatte sårbare – brukerne får tjenesteytere inn i sitt eget hjem, og tjenesteyterne er ofte alene på jobb og mangler den støtten og det sikkerhetsnettet kollegaer utgjør innenfor institusjonsbasert omsorg. Dermed blir tjenesteyteren oftere alene om vurderingene og beslutningene om hva slags tilrettelegging som skal gjøres, og hvor langt en skal strekke seg for å imøtekomme brukernes preferanser.

For å få et inntrykk av de ansattes opplevelse av sin arbeidssituasjon stilte vi i den nettbaserte undersøkelsen flere spørsmål om hvordan de ansatte opplever møtet med henholdsvis norske og minoritetsspråklige brukere. Forskjellene vi fanget opp her, er relativt små. Av de 32 ansatte som har svart på spørsmålet, er det kun 5 personer som ikke opplever at brukere med minoritetsbakgrunn respekterer dem og den jobben de gjør, mens 14 opplever at de blir respektert i stor grad. Bare 2 av 34 personer opplever at norske brukere ikke respekterer dem, og 24 opplever å bli respektert i stor grad. Aggresjon og kjeft er et problem de ansatte risikerer å møte både blant norske og minoritetsspråklige brukere. 13 av 33 svarer at det å til tider bli møtt med kjeft og aggresjon i stor eller noen grad beskriver deres arbeidshverdag i norske hjem. Noen færre, 9 av 31 ansatte, svarer tilsvarende for deres arbeidshverdag i minoritetsspråklige hjem. På spørsmål om hvorvidt det oppleves krenkende for brukere å motta hjelp i hjemmet, mener 10 av 32 ansatte at det i noen grad er tilfelle for minoritetsspråklige brukere. Problemet oppfattes som noe mindre, men absolutt tilstedeværende, blant norske brukere.

Som vi peker på i kapitlet om barnehager, er det viktig å skille mellom ulike aktørers interesser. Hvem sine behov skal det tilrettelegges for? I hjemmetjenesten er det ikke kun brukeren, men i mange tilfeller også familien som stiller krav og ønsker å bli hørt. Flere vi intervjuet, pekte på at minoritetsspråklige brukere ofte skiller seg fra norske

ved at flere lever i storfamilier. Noen framhevet dette som problematisk, mens andre presenterte det kun som en forskjell. 14 av 33 respondenter opplever at minoritetsspråklige brukeres familier blander seg inn på en måte som gjør jobben deres vanskeligere i stor eller noen grad, mens 12 av 34 opplever det samme hos etnisk norske brukere. Med andre ord er det også her svært små forskjeller. Både i minoritetsspråklige og i etnisk norske hjem opplever de ansatte langt oftere at brukernes familie avlaster og tilrettelegger på en måte som gjør deres arbeid enklere. Flere informanter i Bydel Alna forteller at mange minoritetsspråklige familier søker om omsorgslønn.

Vårt datamateriale viser at utfordringene som trekkes fram ved minoritetsspråklige brukere, først og fremst handler om språk og uavklarte forventninger til hva tjenesten innebærer. Halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de bruker lengre tid på brukere med innvandringsbakgrunn enn på norske brukere. Den viktigste årsaken til dette er språkproblemer, etterfulgt av uavklarte forventninger til hva hjemmetjenesten kan tilby.

### **Språk**

Både ledere og ansatte framhever språkproblemer som en viktig utfordring i arbeidet med å tilrettelegge hjemmebaserte tjenester. Det er i tråd med tidligere forskning, som framhever at dette er en utfordring som er særlig relevant overfor eldre og kvinner (Nergaard 2008). Samtidig er bruken av tolk veldig lav. 20 av de 39 som møter brukere med svake norskferdigheter i jobben sin, bruker aldri tolk, mens 16 gjør det av og til. De ansatte har faste gjøremål som skal utføres, og våre informanter rapporterer at utfordringene oppstår først og fremst når brukere trenger å kommunisere en endring i tilstand eller spesielle behov. Selv om tilbakemeldingene er at det stort sett går greit uten tolk, er det urovekkende at 12 av 46 respondenter har opplevd at språkproblemer har ført til at brukere har fått feil eller mangelfulle tjenester. I tillegg er 14 av respondentene usikre på om dette kan ha skjedd. Vår undersøkelse sier ingenting om alvorlighetsgraden av feilene som har skjedd, men godt over halvparten av dem som har svart, vet at eller er altså usikre på om brukere på et eller annet vis har blitt skadelidende på grunn av manglende tilrettelegging ved språkforskjeller. Dersom dette også muliggjør feil og mangler av alvorlig art, er det grunn til å frykte at risikoen forbundet med dårlig kommunikasjon underkommuniseres i sektoren.

I spørreundersøkelsen spurte vi dem som sjelden eller aldri brukte tolk, om grunnen til dette. Den viktigste begrunnelsen som ble gitt, var at familie og venner fungerer som tolk. I de kvalitative intervjuene gir de fleste respondentene uttrykk for at dette er en ordning som fungerer fint, men det kom også innspill om at det i enkelte tilfeller kunne være problematisk. Samtalene de ansatte har med brukere, er private og til dels intime, og det er ikke i alle tilfeller hvor det oppleves riktig å ta disse via brukers barn. Det ble også nevnt eksempler på at brukers behov kunne underordnes familiemedlemmers behov når beskjeder ble gitt via disse. Den nest viktigste årsaken som ble oppgitt,

var manglende ressurser til bruk av tolk. At andre ansatte fungerer som tolker, er også et forhold som fører til redusert bruk av tolk. I de kvalitative intervjuene kommer det fram at det er til stor avlastning når ansatte kan kommunisere med bruker på eget morsmål. Utfordringen er, som vi kommer tilbake til nedenfor, at et slikt språkfelleskap kan føre til at bruker ser på den ansatte som «sin private hjelper» og kan forvente ekstratjenester og tettere oppfølging. Det byr også på logistiske utfordringer å sette opp en vaktplan som tar hensyn til språkbakgrunn.

Informanten i bestillerenheten fortalte at de alltid spør om bruker ønsker tolk til stede på møter, men at de som oftest har noen i familien de vil bruke. Lederen vi intervjuet i Kristiansand, fortalte også om et enkelttilfelle hvor de ansatte hadde lært seg noen ord på brukerens språk, som hei, ha det og så videre, som de brukte i kommunikasjon med brukeren.

### **Forventninger og preferanser**

De kvalitative intervjuene gir ulike eksempler på hvordan uavklarte forventninger kan by på utfordringer i møtet med minoritetsspråklige brukere. 8 av de 17 respondentene som svarer at de bruker lengre tid med minoritetsspråklige brukere, mener at uavklarte forventninger til tjenesten i stor grad bidrar til den økte tidsbruken, og ytterligere 8 mener at det bidrar i noen grad. Uavklarte forventninger handler både om manglende kunnskap om hjemmetjenesten (byråkratisk kompetanse) og om preferanser. I de kvalitative intervjuene påpekes det at å klargjøre hjemmetjenestens rolle og avklare forventninger overfor familiemedlemmer tar minst like mye tid som overfor brukeren selv.

Et eksempel på hvordan manglende byråkratisk kompetanse kan medføre uavklarte forventninger, er at en del brukere forveksler hjemmetjeneste og hjemmesykepleie og forventer praktisk bistand fra helsearbeiderne, eventuelt helsetjenester fra hjemmehjelperne. I noen tilfeller skyldes dette manglende kunnskap om de ulike tjenestenes ansvarsområder. I andre tilfeller kan det skyldes forveksling av ansatte i de ulike tjenestene siden brukeren ofte må forholde seg til mange ulike ansatte. Noen har også forventninger til hva de kan få hjelp til, og hvor mye hjelp de kan få, som ikke står i tråd med vedtakene deres. Ifølge intervjuene med de ansatte har en del av de minoritetsspråklige brukerne liten kjennskap til sitt eget vedtak, som spesifiserer hvilken type hjelp de har krav på.

Uavklarte forventninger handler også ofte om preferanser, og særlig preferanser knyttet til ansattes kjønn eller landbakgrunn. Dette kan være ønsker fra etnisk norske om ikke å få minoritetsspråklige ansatte, men det fortelles også om eksempler på minoritetsspråklige brukere som ønsker norske ansatte, ansatte med samme etniske bakgrunn som dem selv eller annen etnisk bakgrunn enn dem selv. Som en av enhetslederne i Oslo uttalte:

Vi kommer opp i mange situasjoner, og vi opplever at etnisk norske kan diskriminere vårt personale, eller at personale kan diskriminere pasienter av andre nasjonaliteter,

eller at pasienter med annen nasjonalitet kan diskriminere hjelpere av annen nasjonalitet enn dem selv.

Flere understreker at slike preferanser også går igjen blant norske brukere. En ansatt uttalte at norske gamle damer og menn ikke ønsket utenlandske menn som pleiere. «De har begynt å venne seg til mannlige pleiere, dem er det jo mange av, men når det kommer en mann, og han i tillegg har «feil» hudfarge, da blir det for mye for gamle fru Hansen.» En utfordring flere i hjemmetjenesten opplever spesielt i møte med minoritetsspråklige brukere, er at en del oppfattes å forvente ekstratjenester fra minoritetsspråklige ansatte. Av de 43 som har svart på dette spørsmålet i undersøkelsen, svarer 15 at dette er tilfelle i stor eller noen grad, mens 13 er usikre. 12 av dem som har svart, har selv innvandringsbakgrunn. 7 av disse svarer bekreftende på at minoritetsspråklige i stor eller noen grad blir møtt med forventninger om ekstratjenester fra brukere med innvandringsbakgrunn. I intervjuene framhever flere informanter at det kan være vanskelig for ansatte som har samme etniske bakgrunn som bruker, å sette grenser for hvor mye hjelp som skal ytes.

I spørreundersøkelsen spurte vi om i hvor stor grad respondentenes arbeidsplasser forsøkte å tilrettelegge for følgende preferanser: at bruker ønsker én bestemt ansatt, at bruker ikke ønsker én bestemt ansatt, den ansattes kjønn, den ansattes nasjonalitet/etnisitet (for eksempel bare norske) og matpreferanser. Det respondentene i størst grad forsøker å tilrettelegge for, er brukers ønske om den ansattes kjønn, etterfulgt av brukers ønske om å bli besøkt av én bestemt ansatt. Det de i minst grad tilrettelegger for, er brukers preferanser vedrørende etnisitet, etterfulgt av ønske om å ikke pleies av én bestemt ansatt. Samtidig viser de kvalitative intervjuene at det er store forskjeller mellom bydelene i hvor langt de strekker seg. De fleste prøver å imøtekomme brukers ønske om for eksempel pleiers kjønn i den grad det lar seg gjøre. De uttrykte forståelse for den typen ønsker, men understreket at de samtidig måtte forholde seg til hvilke ansatte som var på jobb. Når det gjaldt brukers ønske om den ansattes landbakgrunn, både fra norske og minoritetsspråklige brukere, ser dette ut til å defineres mer som diskriminering, og tilnærmingen er å ikke imøtekomme denne typen ønsker. Som en leder uttalte:

Kommunens tjenester skal ta hensyn til pasienters ønsker og behov, men må også være klar på hva som er kommunens regler her. Og har du den rette helsefaglige bakgrunnen, så skal jo ikke kjønn og religion og hudfarge spille noen rolle.

Her kommer også hensynet til den ansatte inn på en annen måte enn for preferanser rundt den ansattes kjønn. Hovedstrategien fra de ansatte i hjemmetjenesten synes likevel å være å strekke seg lengst mulig for å imøtekomme brukernes ønsker. Signalene fra sentrale myndigheter er da også at «tenestene skal byggje på respekt for den personlege integriteten og eigenverdet, og så langt råd er også for livsførselen til det

enkelte menneske». Videre heter det at det må «takast individuelle omsyn både ved utforming av tilbud og i den daglege omgangen med tenestemottakaren» (St.meld. nr. 28 1999–2000: 13). Likevel hender det at det oppstår situasjoner hvor dette ikke lar seg gjøre. I hvilken grad slike ønsker kan imøtekommes, er svært avhengig av hvem som faktisk er på jobb. Dette er også i tråd med funnene til Nergaard (2008: 79).

## Helse

I de kvalitative intervjuene med ansatte kommer det fram at minoritetsspråklige brukere ofte har andre, og tyngre, helseutfordringer enn norske brukere. Dette har delvis sammenheng med at enkelte livsstilssykdommer, som diabetes og høyt blodtrykk, er mer utbredt i innvandrerbefolkningen. I en del tilfeller får minoritetsspråklige ofte først vedtak på hjemmetjeneste etter å ha vært innlagt på sykehus. Uten at vi har hatt mulighet til å dokumentere dette, er det et inntrykk blant enkelte av respondentene at minoritetsspråklige, særlig i storfamilier, blir tatt vare på av familien lenger enn norske eldre, og at hjemmetjenesten først kommer på banen når helseutfordringene krever profesjonell bistand. Ofte har de da pådratt seg tilstander, for eksempel infiserte sår hos diabetespasienter, som krever komplisert stell.

## Minoritetsspråklige ansatte

Vårt prosjekt har utfordringer knyttet til en etnisk mangfoldig *bruker*gruppe som tema. I hjemmetjenesten er det imidlertid generelt flere *ansatte* med innvandringsbakgrunn enn brukere. I mange av de kvalitative intervjuene ble derfor erfaringer med å ha minoritetsspråklige ansatte et tema. 12 av våre respondenter i spørreundersøkelsen har selv minoritetsspråklig bakgrunn. I de kvalitative intervjuene var det særlig kommunikasjonsvansker knyttet til språk som ble framhevet som problematisk i forbindelse med ansatte med minoritetsbakgrunn. 39 av 45 mener at svake norskerferdigheter hos ansatte i stor eller noen grad er en utfordring. Samtidig utgjør åpenbart dette språklige og kulturelle mangfoldet i staben et potensial for tilrettelegging for en brukergruppe som i framtiden vil bli langt mer etnisk sammensatt enn i dag. 31 av 45 respondenter er i stor eller noen grad enig i at ansatte med minoritetsspråklig bakgrunn bidrar til at hjemmetjenesten bedre kan møte behovene til en etnisk sammensatt brukergruppe.

## Hva er likeverdige tjenester i hjemmetjenesten?

Målsettingen om likeverdige tjenester og brukertilpasning i den kommunale omsorgstjenesten er eksplisitt formulert på Helse- og omsorgsdepartementets hjemmeside.<sup>21</sup> Det er kommunens ansvar å tilby et godt og forsvarlig tjenestetilbud til den

<sup>21</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/tema/helse-\\_og\\_omsorgstjenester\\_i\\_kommunene/omsorgstjenesten.html?id=426407](http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/tema/helse-_og_omsorgstjenester_i_kommunene/omsorgstjenesten.html?id=426407)

enkelte som har behov for omsorgstjenester, mens staten skal tilrettelegge for like rammevilkår for kommunene gjennom økonomiske rammer og regelverk og ved å sikre tilgang til nok personell. Ifølge departementet er det videre statens ansvar å legge til rette for «kommunal planlegging og utvikling i balansen mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud til alle og tilpasning til lokale forhold og behov [...] og tjenestene skal utformes i samråd med brukeren».<sup>22</sup>

Det er stor variasjon i hvordan de ulike byene og bydelene forholder seg til brukere med minoritetsspråklig bakgrunn. 14 av 47 respondenter sier seg i stor grad enig i at de jobber systematisk for å møte brukerne med minoritetsspråklig bakgrunn, og 13 er i stor grad enig i at tilpasningen av hjemmetjenesten til en flerkulturell befolkning er en målsetting hos deres leder. Tilrettelegging for brukere med minoritetsbakgrunn i hjemmetjenesten er et nokså nytt tema. Dermed skulle en tro at behovet for opplæring i hva likeverdige tjenester kan og skal innebære på dette tjenesteområdet, skulle være stort. På den andre siden kan det tenkes at temaet er så nytt at behovet for opplæring ikke har vært opplevd eller tenkt på foreløpig. Bare 4 av våre 46 respondenter har deltatt på relevante kurs, 3 av disse var ledere. Den klart viktigste grunnen til at ikke flere har deltatt på tilsvarende kurs, er at de ikke har fått noe tilbud om det. Tilrettelegging for brukere med minoritetsbakgrunn er også i liten grad et tema på personalmøter og i veiledningssamtaler. 12 av 46 sier at tilrettelegging ikke er noe tema på arbeidsplassen i det hele tatt. Halvparten av respondentene diskuterer imidlertid med sine kollegaer hvordan de best kan møte minoritetsspråklige behov. I de kvalitative intervjuene kom det også fram et ønske om mer opplæring, spesielt kulturkunnskap om de største minoritetsbrukergruppene. Behov for spesialisert helseopplæring om nye sykdomstilstander som følger med en mer sammensatt brukergruppe, ble også trukket fram.

Våre data, både intervjuene og spørreundersøkelsen, tyder på at begrepet likeverdige tjenester er lite kjent både blant ledere og ansatte i hjemmebaserte tjenester. Bare 16 av 46 oppgir at begrepet brukes i muntlig opplæring og veiledning på deres arbeidsplass, og 12 oppgir at det brukes i skriftlig materiale. 4 av 13 ledere og 12 av 33 ansatte oppgir at begrepet ikke brukes, eller at de er usikre på om begrepet brukes på deres arbeidsplass. 2 ledere og 7 ansatte har aldri hørt begrepet. Innholdet i begrepet likeverdige tjenester dekkes likevel langt på vei gjennom temaer som fagetikk og målsettinger om tilpasning til den enkelte bruker. En respondent i den kvalitative kartleggingen mener at tilbudet ikke er likeverdig fordi hjemmetjenestene strekker seg mye lenger overfor brukere med minoritetsbakgrunn enn overfor etnisk norske brukere. Dette kan ifølge respondenten gjelde både medisinsk pleie og praktisk bistand. På den andre siden framholder samme respondent at eldre med hjelpebehov får mer hjelp av sine familier enn det norske eldre med hjelpebehov får, og derfor i mindre grad etterspør visse typer tjenester. Denne

<sup>22</sup> Ibid.

typen oppfatninger illustrerer behovet for diskusjon av hva likeverdige tjenester er, og hvordan og i hvor stor grad tjenestene skal tilpasse seg ulike brukere.

### **Hva mener de som jobber i hjemmetjenesten, er god praksis?**

I og med at erfaringen med denne gruppen er nokså liten de fleste steder, er det ikke så overraskende at våre respondenter strever med å identifisere de gode grepene i dette arbeidet. Et tema som trekkes fram, er betydningen av en grundig samtale ved oppstart av tjenesten, slik at det kan gis informasjon om innholdet i hjelpen som skal ytes. Tidligere hadde hjemmetjenesten den første kontakten med brukerne. Den er nå overtatt av bestillerkontoret, som fungerer som et bindeledd mellom sykehus/bruker og hjemmetjenesten. Ved at den innledende samtalen er flyttet bort fra hjemmetjenesten, opplever enkelte ansatte at det gis mindre mulighet for å direkte avklare forventninger til tjenesten og de ansattes rolle. I Bydel Alna var det ved intervjutidspunktet planer om å gjeninnføre en oppstartssamtale med alle brukere. For at samtalen skal fylle intensjonen om avklaring og tydeliggjøring, ble behovet for bruk av tolk under samtalen vektlagt av de ansatte. Det ble også sett på som hensiktsmessig om deler av samtalen kunne finne sted uten pårørende til stede.

I Bydel Alna framheves også betydningen av å sette klare grenser for hva slags bistand som skal ytes, slik at den ansatte ikke blir presset til å yte mer hjelp enn det som ligger i vedtaket. I Kristiansand forteller lederen vi intervjuet, at hun stegget inn i situasjoner hvor de ansatte opplevde problemer med å sette grenser overfor brukerne. Dette kunne dreie seg om å be familien tilrettelegge for at den ansatte skulle kunne utføre jobben sin, for eksempel at de må rydde et rom og fjerne noen møbler. Lederen fortalte at det stort sett gikk greit å forklare ting, men at de ansatte ofte syntes dette var vanskelig, og at hun derfor bidro i slike situasjoner.

En leder vi intervjuet i Stavanger, fortalte at de der hadde flere møtepunkter hvor de kunne ta opp etiske problemstillinger, blant annet kvalitetsutvalg, HMS-grupper og i faste møter med bydelsoverlege. Hun trakk fram kvalitetsutvalget som et forum hvor de kan ta opp problemstillinger på tvers av ulike tjenesteområder og lære av hverandre. Denne typen erfaringsutveksling framstår som et godt grep, både i områder hvor det fortsatt er svært få minoritetsspråklige brukere, men også i mer innvandrertette bydeler.

### **Avslutning**

Et viktig funn er at hjemmetjenesten de fleste steder har svært begrenset erfaring med minoritetsspråklige brukere. Blant dem som har slik erfaring, finner vi en del eksempler på at denne brukergruppen medfører noen nye utfordringer for tjenesteyterne. Disse utfordringene er særlig knyttet til språkproblemer, nye typer helseproblematikk, brukernes preferanser når det gjelder tjenesteyters kjønn og landbakgrunn, samt at

brukerne i en del tilfeller har uavklarte forventninger til tjenestene. Disse forholdene bidrar til at tjenesteyter opplever at det ofte er mer tidkrevende å bistå brukere med minoritetsbakgrunn enn etnisk norske brukere. Av de fire mangfoldsdimensjonene vi skiller mellom i dette prosjektet, er det altså språk, byråkratisk kompetanse og preferanser som framstår som mest relevante for hjemmetjenestens møte med brukere med innvandringsbakgrunn. Type og omfang av helseproblematikk, som økning av livsstilssykdommer som diabetes og høyt blodtrykk, er på sin side eksempler som i hvert fall delvis kan knyttes til sosioøkonomiske forhold.

Langs målsettingsdimensjonen er det helt klart en tilretteleggingslinje som blir lagt til grunn. Samtidig ser det ut til å være til dels uklare grenser for hvor langt det vurderes som rimelig, lovlig, praktisk og økonomisk mulig å strekke seg for å imøtekomme ulike preferanser. Det er dessuten betydelig lokal variasjon i hvor langt ledelsen i hjemmetjenesten er villig til å gå for å møte brukernes preferanser, spesielt når det gjelder ønsker om tjenesteutøverens etniske bakgrunn eller kjønn.

Våre funn gir særlig grunn til å se nærmere på bruken av tolk i hjemmetjenesten. Selv om vi har et avgrenset datamateriale, gir det grunn til mistanke om liten bruk av tolk når så mange av de intervjuede rapporterer at de aldri bruker tolk. Det er også urovekkende at over halvparten har opplevd eller er usikre på om språkproblemer har ført til feil eller mangelfulle tjenester til bruker.

Tilpasning av hjemmetjenestene til brukere med minoritetsbakgrunn ser ikke ut til å være et prioritert tema verken i den daglige ledelsen eller i kursvirksomhet og opplæring for de ansatte i hjemmetjenesten. Dette må ses i sammenheng med hovedutfordringen lederne rapporterer om: å levere tjenesten innenfor knappe økonomiske rammer. Det er begrensede muligheter for tett individuell tilrettelegging innenfor rammene av hjemmetjenesten. Oppmerksomheten omkring individuell tilpasning av tjenestene er likevel generelt stor, noe som også vil omfatte tilpasning til brukere med minoritetsbakgrunn. Dessuten tyder våre funn på at det er et generelt underforbruk av hjemmetjenester blant minoritetsspråklige. Våre respondenter viser til at på grunn av stramme økonomiske rammer er dette noe de ikke har hatt kapasitet til å ta tak i. Samtidig rapporteres det om at de som først kommer i kontakt med hjemmetjenesten, ofte er sykere og har mer akutt behov for hjelp. Med andre ord kan det virke som om hjemmetjenesten lykkes bedre med måldimensjonen utjevning enn de gjør med å sikre lik tilgang til tjenester.

## **Brukerperspektiver**

Målet med dette prosjektet er å kartlegge hvilke utfordringer tjenestene opplever i møtet med en mer etnisk mangfoldig brukergruppe. Det har ikke vært rom for omfattende

brukerintervjuer i denne kartleggingen. De brukerintervjuene vi har gjennomført, særlig med deltakere i kvalifiseringsprogrammet, gir imidlertid viktige korrektiver til det bildet som tegnes av de ansatte, og understreker betydningen av å snakke med brukerne. Vi synes det er interessant at brukerne såpass entydig peker på betydningen av kvaliteten på tjenestene, mens de ansatte i mindre grad stiller spørsmål ved om tjenestene er gode nok. Også i andre undersøkelser vi har gjort, peker deltakerne på problemer og barrierer som tjenesteapparatet ikke er klar over eller tematiserer (Kavli, Nielsen & Sandbæk 2010). Innhenting av brukerperspektiver er derfor av avgjørende betydning for å utvikle treffsikre tjenester. Dette gjelder selvfølgelig ikke bare personer med innvandringsbakgrunn, men behovet for mer kunnskap om brukererfaringene i denne sammensatte gruppen er fortsatt stort. IMDi har i henhold til Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012) finansiert en veileder i brukerundersøkelser når innvanderne er brukere (IMDi 2010 (Djuve & Gulløy)). Veilederen peker blant annet på store metodiske utfordringer ved å gjennomføre slike undersøkelser og at tjenesteutformerne ofte opplever de brukerundersøkelsene som har vært gjennomført så langt, som lite anvendelige til tjenesteforbedring. I henhold til handlingsplanen skal det også gjennomføres nasjonale innbyggerundersøkelser og brukerundersøkelser i kommunene (ibid 34-35).

For å få et bredere bilde av minoritetsspråklige brukeres erfaringer med norsk offentlig tjenestetilbud har vi vektlagt å innhente overordnede perspektiver fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) og Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM). De tre organisasjonene er interessante i denne sammenheng fordi de alle framhever sitt arbeid med likeverdige offentlige tjenester. LDO ble opprettet i 2006 og har som mandat å håndheve Likestillings- og diskrimineringsloven. De arbeider med å fremme likestilling og bekjempe diskriminering, ikke bare på grunn av etnisitet, men også kjønn, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og alder. Et av satsingsområdene deres er å skape økt kunnskap om aktivitets- og rapporteringsplikten. OMOD ble etablert i 1992 og er et landsdekkende rettighetssenter som jobber med likestilling, integrering og likeverdige offentlige tjenester for etniske minoriteter i Norge. De yter blant annet hjelp i enkeltsaker og jobber med kompetanseheving i offentlige institusjoner for å møte et multietnisk samfunn. KIM er et rådgivende, uavhengig organ for myndighetene i saker som angår personer med innvandringsbakgrunn. Kontaktutvalget består av en leder og 23 medlemmer og er oppnevnt av Kongen i statsråd. Likeverdige offentlige tjenester er et av satsingsområdene til KIM, og de konsentrerer seg om helse, barnevern og utdanning og kvalifisering. Samlet sett nevner organisasjonene særlig helsetjenesten, barnevernet, politiet, beredskapstjenesten og utdanning som områder de jobber med. Kunnskapen om innvanderes erfaringer med offentlige tjenester er dermed ujevnt fordelt på ulike tjenester, samtidig som det er

behov for videre systematisering og oppfølging av kunnskapen som nå finnes innenfor de nevnte områdene.

I intervjuene har vi spurt de tre organisasjonene om deres erfaringer med hvordan brukerperspektivet ivaretas i arbeidet med likeverdig offentlig tjenesteyting. Organisasjonenes perspektiver er til dels basert på direkte henvendelser fra brukere av ulike tjenester. Både LDO, OMOD og KIM har en felles oppfatning av at brukerperspektiver i for liten grad er ivaretatt, og de gir ulike eksempler på hvordan de opplever at dette skjer. For det første retter organisasjonene søkelyset mot kunnskapsgrunnlaget for politikkkutforming, som utformes til dels i forvaltningen og til dels av forskerne som utfører forskningsoppdragene. Hvem stiller spørsmålene og avgjør hva det forskes på? Organisasjonene påpeker betydningen av at minoriteter er representert eller i hvert fall involvert i arbeidet med å utforme forskningsprosjekter og politiske tiltak, og at det er viktig at brukerperspektivet dekkes helt fra starten av.

Et annet spørsmål organisasjonene reiser, er i hvilken grad kunnskapen som produseres, anvendes. Her etterlyses det større ansvarliggjøring, at en må definere hvem som får ansvaret for at kunnskapen som produseres, blir tatt i bruk og kommer til nytte. De understreker at det er behov for mer kunnskap blant tjenesteyterne, og de etterlyser et sterkere minoritetsperspektiv i utdanningene til de ulike profesjonene. Organisasjonene etterlyser også at kunnskapen tilbakeføres til brukerne selv. Når det gjelder innvandrerbefolkningen, er dette en svært mangfoldig gruppe, og det er ikke gitt hvem en da ønsker å nå, eller hvordan gjøre det. Forslag som nevnes, er at når en for eksempel innhenter data fra konkrete innvandrerorganisasjoner, så bør en også gi dem direkte tilbakemelding om funnene i forskningen.

## 4 Økonomi og mangfoldsdimensjoner

Tilrettelegging, brukermedvirkning og individuell tilpasning er generelle målsettinger for utformingen av offentlige tjenester. Tilpasning og tilrettelegging vil måtte medføre noe administrative merkostnader sammenliknet med standardiserte tjenester. På den andre siden kan det komme innsparinger gjennom at ikke alle nødvendigvis trenger like omfattende tjenester, samt gjennom at tjenester som treffer bedre, forhåpentligvis gir bedre måloppnåelse, slik at de langsiktige kostnadene reduseres. Økt mangfold langs våre mangfoldsdimensjoner kan åpenbart medføre økte kostnader, i hvert fall på kort sikt. Språklig mangfold medfører kostnader til oversetting og tolketjenester. Tjenesteprodusentenes samhandling med personer som har liten kunnskap om den aktuelle tjenesten og det norske samfunnet generelt, er erfaringsvis tidkrevende. Det er mer kostbart å kvalifisere brukere med lav utdanning og lite yrkeserfaring, og tilrettelegging for spesielle preferanser når det gjelder for eksempel mat, kan også medføre økte kostnader.

Hvor store kostnader som faktisk påløper, vil dessuten ikke utelukkende påvirkes av mangfoldet, men også av prioriteringer og budsjetter. Det vil alltid være en utfordring å avgjøre hva som er lovpålagt, rimelig og/eller ønskelig tilpasning. Kostnadene vil åpenbart også variere med hva som er målsettingen for tjenesteutformingen. Jo mer ambisiøse målsettinger det offentlige har når det gjelder tilrettelegging og resultatlighet, jo mer kostbart blir det – igjen på kort sikt. Høyre kolonne i tabell 2.1 vil klart representere større utgifter enn venstre kolonne.

Gjennom informasjonssystemet KOSTRA rapporterer kommunene hvert år inn en rekke opplysninger om tjenesteproduksjon og forbruk knyttet til ulike tjenester. Sammen med opplysninger om befolkningssammensetningen i kommunene kan dataene i KOSTRA benyttes til å analysere sammenhengen mellom andel innvandrere (i ulike aldersgrupper) og hvor mye midler kommunene bruker på tjenester som barnehage, hjemmebaserte tjenester og sosialhjelp (inklusive KVP). Det er likevel noen klare begrensninger på dette datamaterialets egnethet til å studere kostnadsvariasjoner etter befolkningssammensetning. Begrensningene er særlig knyttet til at kommunale utgifter baserer seg på kommunale budsjetter, og at forbruket dermed gjenspeiler (ulikheter i) kommuneøkonomi og lokale prioriteringer. I mangel på bedre datakilder har vi likevel gjennomført en del analyser av KOSTRA-data.

Vi finner ingen sammenheng mellom andel barnehagebarn med minoritetsbakgrunn og brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage. Derimot finner vi en

klar tendens til at kommuner med en svært høy andel barnehagebarn med minoritetsbakgrunn bruker mer penger til forsterket førskole. Siden samlet forbruk likevel ikke er høyere, tyder dette på at denne ekstrasatsingen tas inn igjen andre steder i barnehagebudsjettene.

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig korrigerte brutto kommunale utgifter til styrket førskole per 5-åring i barnehage, etter andel barnehagebarn med minoritetsbakgrunn. Kroner i 2010.

Prosent minoritetsspråklige barn under 6 år av alle barn under 6 år i kommunen	Kroner	Antall kommuner / bydeler
Under 5	30 307	201
5–10	27 575	152
10–15	26 458	66
15–30	37 518	18
30 +	53 597	6
Total	29 405	443

Tabell 4.2 Gjennomsnittlig korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per barnehagebarn, etter andel barnehagebarn med minoritetsbakgrunn. Kroner i 2010.

Prosent minoritetsspråklige barn under 6 år av alle barn under 6 år i kommunen	Kroner	Antall kommuner / bydeler
Under 5	146 332	198
5–10	140 228	151
10–15	140 955	65
15–30	142 799	18
30 +	142 602	6
Total	143 233	438

Andelen sosialhjelpsmottakere er signifikant høyere i kommuner med høy innvandererandel, også når vi kontrollerer for kommunestørrelse. Også gjennomsnittlige driftsutgifter til sosialhjelp per innbygger er klart høyere i kommuner med høy innvandererandel. Det er kjent fra før at sosialhjelpsbruken er høyere blant ikke-vestlige innvandrere enn blant nordmenn. Det er likevel ikke innvandrere som står for hele forskjellen i sosialhjelpsbruk mellom innvandrer-tette og mindre innvandrer-tette kommuner: Det er en tendens til at det i innvandrer-tette områder også bor nordmenn med behov for sosialhjelp. Gjennomsnittlige utgifter til kvalifisering per innbygger er likevel ikke (signifikant) høyere i innvandrer-tette kommuner. Det er heller ikke flere KVP-deltakere i kommuner med høy innvandererandel, og når vi kontrollerer for kommunestørrelse, er det faktisk færre KVP-deltakere i innvandrer-tette kommuner. Andel innbyggere i kommunene som har fått utformet en individuell plan, er også klart lavere i innvandrer-tette kommuner. Dette kan tyde på at hjelpetrengende innbyggere i de innvandrer-tette kommunene i mindre grad får tilbud om kvalifisering

og tett individuell oppfølging. Dette stemmer godt overens med tidligere funn fra den statlige delen av NAV, som viser at saksbehandlere i innvandrertette kommuner har et betydelig høyere antall brukere enn saksbehandlere i mindre innvandrertette kommuner (Djuve & Tronstad 2011). KOSTRA-rapporteringen gir imidlertid ikke mulighet til å identifisere om det er innvandrere eller etniske nordmenn som får (eller ikke får) kvalifisering. Også utgiftene til pleie og hjemmebaserte tjenester er klart lavere i de innvandrertette/folketette kommunene.

Tabell 4.3 Gjennomsnittlige utgifter til kvalifisering per innbygger og andel av innbyggere og klienter som har fått utarbeidet en individuell plan, etter innvandrerandel i kommunen. 2010

Innvandrere og etterkommere i prosent av samlet folke-mengde	Netto drifts-utgifter til sosialhjelp per innbygger (inkl. funksjon 273)	Antall kom-muner/bydeler	Prosent innbyggere med indivi-duell plan	Prosent sosial-hjelps-klienter i kommunen med individuell plan	Antall kom-muner/bydeler	Prosent innbyg-gere som deltar i KVP	Antall kom-muner/bydeler
Under 5	1 325 783	400	0,32	14,8	404	0,24	296
5–10	1 716 423	28	0,09	3,6	28	0,23	21
10–20	2 651 114	7	0,05	2,0	7	0,28	4
20 +	3 409 453	6	0,08	2,0	6		
Total	1 399 972	441	0,30	13,7	445	0,24	321

Tabell 4.4 Prosent av sosialhjpsklientene i kommunen som har individuell plan, etter folke-mengde i kommunen. 2010

Folkemengde	Prosent	Antall kommuner
Under 5000	19,2	229
5000–10 000	11,7	88
10 000–20 000	7,2	59
20 000–50 000	3,8	52
50 000–100 000	1,8	9
100 000–1 000 000	0,4	5
Total	13,7	442

Tabell 4.5 Pleieutgifter per innbygger, etter folkemengde

Folkemengde	Kroner	Antall kommuner
Under 5000	22	228
5000-10000	17	88
10000-20000	14	59
Over 20 000	13	66
Total	19	441

Tabell 4.6 Pleieutgifter per innbygger, etter prosent innvandrere

Innvandrere og etterkommere i prosent av samlet folkemengde	Kroner	Antall kommuner
Under 5	20	400
5–10	13	28
10–20	11	7
20 +	10	6
Total	19	441

Tabell 4.4 Prosent av sosialhjelpsklientene i kommunen som har individuell plan, etter folkemengde i kommunen. 2010

Folkemengde	Prosent	Antall kommuner
Under 5000	19,2	229
5000–10 000	11,7	88
10 000–20 000	7,2	59
20 000–50 000	3,8	52
50 000–100 000	1,8	9
100 000–1 000 000	0,4	5
Total	13,7	442

Tabell 4.5 Pleieutgifter per innbygger, etter folkemengde

Folkemengde	Kroner	Antall kommuner
Under 5000	22	228
5000-10000	17	88
10000-20000	14	59
Over 20 000	13	66
Total	19	441

Tabell 4.6 Pleieutgifter per innbygger, etter prosent innvandrere

Innvandrere og etterkommere i prosent av samlet folkemengde	Kroner	Antall kommuner
Under 5	20	400
5–10	13	28
10–20	11	7
20 +	10	6
Total	19	441

KOSTRA-dataene kan med andre ord ikke brukes til å dokumentere høyere utgifter til KVP og hjemmebaserte tjenester i kommuner med mange innvandrere. Vi finner imidlertid klart høyere utgifter til styrket førskole i kommuner og bydeler med mange barn med innvandringsbakgrunn.

Fra de kvalitative intervjuene har vi informasjon som støtter opp om antakelsen om at tilrettelegging kan være kostnadskrevende. Ansatte og ledere i barnehager, KVP og hjemmebaserte tjenester er nokså omforente om at tilrettelegging for brukere med minoritetsbakgrunn i en del tilfeller er mer kostnadskrevende enn tilrettelegging for brukere med etnisk norsk bakgrunn. Det mest håndfaste eksempelet på dette er kanskje vurderingen av at mange brukere med minoritetsbakgrunn trenger mer enn 2 år i KVP. Det vil imidlertid være svært krevende å beregne nøyaktig hvor mye dyrere tilretteleggingen er. Dette er særlig knyttet til tre forhold: For det første er det veldig stor variasjon i tilretteleggingsbehov fra en bruker til en annen, også når begge har minoritetsbakgrunn. For det andre er det krevende å avgjøre om de økte kostnadene egentlig er knyttet til minoritetsbakgrunn eller til kompetanse og ressurser. For igjen å bruke KVP som eksempel: Det er særlig manglende yrkeskompetanse som framheves som å hindre overgang til arbeid. Det er liten tvil om at spesielt nyankomne innvandrere vil være overrepresentert i gruppen som mangler relevant kompetanse for det norske arbeidsmarkedet. Men det er strengt tatt ikke minoritetsbakgrunnen i seg selv som er problemet. For det tredje gjør diffuse målsettinger det noe uklart hvor mye og hva slags tilrettelegging tjenesteprodusentene egentlig skal drive med.

Språk er i utgangspunktet den mangfoldsdimensjonen det er enklest å beregne ekstra kostnader til – en kan se på kostnader til tolkning og oversettelser. En samlet oversikt over slike kostnader per tjenesteområde finnes imidlertid ikke. Vår kartlegging antyder dessuten at det i en del tilfeller ikke brukes tolk selv om tjenesteyter og eller bruker har behov for det. En beregning av finansieringsbehovet forutsetter med andre ord klarere retningslinjer for i hvilke situasjoner det skal brukes tolk innenfor de ulike tjenesteområdene.

Alle tjenesteområdene bruker ekstra ressurser på å informere og avklare innholdet i tjenestene overfor brukere med minoritetsbakgrunn. Heller ikke her har vi lyktes med å få tjenesteyterne til å tallfeste hvor mye mer tid de bruker – igjen fordi det er så store variasjoner fra bruker til bruker.

Tilpasning til brukernes preferanser nevnes sjelden som noen årsak til økte kostnader, men det er delvis fordi det ikke er økonomisk rom for slike tilpasninger. For eksempel melder flere ansatte i barnehagene at det ikke er ressurser til å handle inn spesiell mat, det må foreldrene selv sørge for. Et eksempel på økt ressursbruk knyttet til preferanser finner vi i hjemmebaserte tjenester der én informant mener at enkelte brukere med minoritetsbakgrunn får tettere oppfølging på grunnlag av kulturelt/religiøst betingede preferanser.

Som antydnet innledningsvis er manglende arbeidsrelevant kompetanse og ressurser en viktig årsak til behov for økt ressursbruk. Dette gjelder særlig i KVP, men også for barnehagetjenester. Når det gjelder hjemmebaserte tjenester, har brukernes personlige økonomi betydning for beregning av egenandeler. Dessuten ser det ut til å være lavere bruk av hjemmetjenester blant minoritetsspråklige. Dette vil i så fall redusere kostnadene på kort sikt, men enkelte informanter mener at kostnadene på lang sikt kan øke fordi helseproblemer får utvikle seg lenge uten behandling.

## 5 Avslutning

### Hva slags mangfold møter tjenestene?

Økt innvandring medfører endringer både for mottakerlandene og for personene som selv har innvandret. Likevel er det grunn til å understreke at etnisk mangfold i seg selv ikke er noen utfordring i arbeidet med å tilstrebe likeverdige tjenester. En rekke former for mangfold er dessuten irrelevant for tjenesteyterne. I dette prosjektet har vi definert fire ulike mangfoldsdimensjoner – språk, byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk bakgrunn og preferanser – for å konkretisere hva slags mangfold offentlige tjenesteytere beskriver som relevante i møtet med minoritetsspråklige brukere. For tjenesteyterne medfører de ulike mangfoldsdimensjonene først og fremst at arbeidet med minoritetsspråklige brukere ofte vil være mer tidkrevende, men også at selve tjenestene i noen grad må tilpasses.

I både barnehagene, kvalifiseringsprogrammet og hjemmetjenesten rapporterer ledere og ansatte at språk utgjør en av de største utfordringene i møtet med minoritetsspråklige brukere. Barnehagene opplever dette på ulike måter med barn og foreldre. De ansatte er bekymret for at en del av de minoritetsspråklige barna ikke tilbringer nok tid i barnehagen for å lære tilstrekkelig norsk før skolestart. Kanskje mer utbredt er det at foreldrene snakker lite norsk, og at språkproblemer kan være en barriere i den daglige kommunikasjonen mellom barnehagen og familien. For kvalifiseringsprogrammet medfører svake norskferdigheter at en del brukere har et lenger kvalifiseringsløp foran seg for å komme i arbeid. Også i hjemmetjenesten er språk den største utfordringen, og som vi har sett, opplever flere av våre respondenter at manglende tilrettelegging for dette kan medføre at minoritetsspråklige brukere kan få dårligere tilbud.

Språklige utfordringer henger imidlertid tett sammen med både sosioøkonomisk bakgrunn og byråkratisk kompetanse. For innvandrere som har høy utdanning og deltar i yrkesliv og samfunnsliv for øvrig, er det gjerne en relativt kort periode at språkproblemer og manglende samfunnsforståelse utgjør en barriere for kommunikasjon med tjenesteprodusenter. For innvandrere med lav utdanning og lite kontakt med yrkesliv og samfunnsliv kan denne situasjonen vedvare livet ut og i noen grad gå i arv til neste generasjon.

En del minoritetsspråklige brukere gir uttrykk for andre preferanser knyttet til tjenestene enn det de ansatte er vant til fra brukere med norsk majoritetsbakgrunn.

Mange av de ansatte strekker seg langt for å imøtekomme brukernes preferanser, og en del uttrykker usikkerhet om hvor langt de skal strekke seg og hvor de skal sette grenser. Kombinasjonen av preferansemangfold og utydelige retningslinjer for hvordan tjenesteområdene skal forholde seg til dette mangfoldet, oppleves i en del tilfeller som frustrerende av dem som jobber i førstelinja. Uavklarte forventninger er blant de største utfordringene tjenesteprodusentene rapporterer om. Det at brukerne har feil eller urealistiske forventninger til hva tjenestene skal tilby, er en nokså hyppig rapportert utfordring og er her fortolket som et resultat av lav byråkratisk kompetanse. Som vi har understreket tidligere i rapporten, vil også norske brukere ha varierende grad av kjennskap til den norske velferdsstaten. Det er likevel åpenbart at kunnskap om de ulike tjenestene og om rettigheter og plikter ut fra disse vil være større blant majoritetsbefolkningen enn blant personer med innvandringsbakgrunn. For alle som flytter til et nytt land, vil det ta tid å sette seg inn i det nye samfunnet. Samtidig vil den byråkratiske kompetansen ofte være minst blant deler av innvandrerbefolkningen som har lite utdanning og kommer fra samfunn som er svært ulike det norske. Som nevnt er det særlig brukere som har en kombinasjon av manglende språkferdigheter, lav utdanning og manglende deltakelse på arenaer som arbeidsliv og utdanning, som oppleves som krevende å tilrettelegge for. Det er også åpenbart at jo mer ambisiøse målsettinger tjenesteområdet har når det gjelder utjevning og resultatlikhet, jo mer innsats skal til for å løfte brukere med denne kombinasjonen av kjennetegn fram til like gode resultater som andre brukere.

Som nevnt innledningsvis medfører det at vi i undersøkelsen konsentrerer oss om hvilke utfordringer tjenestene opplever i møtet med minoritetsspråklige brukere, at framstillingen i rapporten ikke gir noe representativt bilde av minoritetsspråklige brukere som gruppe. Problemene som her er nevnt, handler om språk, byråkratisk kompetanse og sosioøkonomisk bakgrunn. En stor del av de minoritetsspråklige brukerne snakker godt norsk, er innforstått med hva tjenestene skal tilby og hva som også forventes av dem som brukere, og er godt integrert i samfunnet. Disse brukerne er imidlertid ikke målgruppe for denne rapporten.

### **Oppnås målet om likeverdige tjenester?**

Vi har brukt litt plass i denne rapporten til å diskutere begrepet likeverdige tjenester. En rekke uklarheter knyttet til begrepet medfører at det ikke uten videre kan fastslås om norske kommuner leverer likeverdige tjenester. At alle innbyggere formelt sett skal ha adgang til velferdstjenester, er hevet over tvil. I hvilken grad tjenestene faktisk er likeverdige i betydningen tilrettelagte, like gode og med like godt resultat, er imidlertid ikke fullt så åpenbart. Hvis likeverdighet skal bety 'lik adgang' til tjenester er KVP et eksempel på at innbyggere med svake norskferdigheter ikke får likeverdige tjenester, siden det stilles krav om grunnleggende norskferdigheter for å få delta. Underforbruk av

hjemmetjenester i enkelte innvandrergupper kan også være en indikator på at tilgangen til tjenestene ikke er like god for alle grupper. Hvis likeverdighet skal bety 'like god kvalitet' på tjenestene, finner vi eksempler innenfor hjemmebaserte tjenester på at det ikke leveres likeverdige tjenester, siden misforståelser til tider medfører at det leveres feil tjenester. Hvis likeverdige tjenester skal bety resultatlikhet, og at resultatlikhet skal forstås for eksempel som at alle barn i barnehage skal ha samme norskspråklige utgangspunkt ved skolestart, blir det åpenbart at barnehagene ikke er i stand til å levere likeverdige tjenester. På den andre siden har de tjenesteområdene vi har undersøkt klare målsettinger om individuell tilrettelegging og brukertilpasning, og dette gjenspeiles i stor utstrekning i den faktiske tjenesteutformingen. Spesielt i barnehagesektoren finner vi klare målsettinger om utjevning av forskjeller, men også en erkjennelse av at dette vil kreve store ressurser. Det varierer nokså mye fra tjenestested til tjenestested hvilken bevissthet ledere og ansatte har omkring disse spørsmålene, og hvilken prioritering målsettingen om å tilrettelegge tjenester for minoritetsspråklige brukere gis. Med uspesifikke overordnede målsettinger øker betydningen av lokale fortolkninger og implementering, noe som kan medføre et rettssikkerhetsproblem: I hvilken grad det tilrettelegges, kan avhenge av den enkelte ansatte. En sterk forankring på ledernivå kan være viktig for å sikre et systematisk arbeid med likeverdige tjenester. Manglende forankring på ledernivå medfører også et stort ansvar for førstelinja i å improvisere og møte behovene hos en stadig mer mangfoldig brukergruppe (se også Dahle & Ryssvik 2011). Samtidig har vi funnet flere eksempler på at ansatte i førstelinjetjenesten også i bydeler/kommuner med en sterk lederforankring av dette arbeidet aldri hadde hørt om begrepet likeverdige tjenester. En annen, men kanskje beslektet utfordring er at byene og bydelene er organisert i tjenesteområder med sterk autonomi. Forsøk på byovergrepene satsinger på likeverdige tjenester kan dermed strande på en områdeleder eller til og med den enkelte barnehagestyrer. Flere av våre informanter uttrykker frustrasjon over disse styringsutfordringene.

Det har ikke vært rom for omfattende brukerintervjuer i denne kartleggingen. De brukerintervjuene vi har gjennomført, gir imidlertid viktige korrektiver til det bildet som tegnes fra de ansattes side. Vi synes det er interessant at brukerne såpass entydig peker på betydningen av kvaliteten på tjenestene, mens de ansatte i mindre grad stiller spørsmål ved om tjenestene er gode nok. Disse tilbakemeldingene stemmer godt overens med brukertilbakemeldinger vi har fått gjennom andre undersøkelser, samt fra tidligere forskning (LDO 2008). LDO er ikke alene om å påpeke behovet for mer kunnskap om brukerne. Dette etterlyses også av blant andre Statskonsult (2006, 2007) og Dahle og Ryssevik (2011).

Tabell 5.1 Eksempler på hvordan funn kan innplasseres i mangfoldsdimensjoner og ulike forståelser av likeverdige tjenester

Mangfoldsdimensjoner og ulike forståelser av begrepet likeverdige tjenester	Lik tilgang til tjenester (antidiskriminering)	Like(re) muligheter (utjevning)
Språk (norskferdigheter)	KVP ikke tilgjengelig for dem med svakest norskferdigheter Eksempler på misforståelser som følge av mangelfull tolkebruk innenfor hjemmebaserte tjenester	Barnehager med høy andel minoritetsspråklige barn strever med utjevning av ulikt utgangspunkt i norsk
Byråkratisk kompetanse (brukerkompetanse / samfunnsforståelse)/ Sosioøkonomisk bakgrunn	Indikasjoner på lavere faktisk bruk av hjemmebaserte tjenester, med påfølgende forverring av helseplager	Tidkrevende for alle tre tjenesteområder – prioriteres høyt i barnehager og KVP, i mindre grad i hjemmebaserte tjenester
Preferanser	Foreldrepreferanser kan medføre korte dager og sen barnehagestart Indikasjoner på lavere faktisk bruk av hjemmebaserte tjenester	Sterk vektlegging av brukerinnflytelse i KVP kan være et hinder for utjevning

### Hva skal til for å sikre likeverdighet i tjenestetilbudet?

Som med all politisk styring fordrer en effektiv styring av likeverdighet i det offentlige tjenestetilbudet tydelighet i målformuleringene. Det krever igjen innsikt i tjenesteområdene, slik at det kan gis retningslinjer om hvordan dilemmaer og utfordringer i den praktiske tjenesteutformingen skal løses. Politikere kan selvsagt ikke ha detaljinnsikt i alle sider ved tjenesteutformingen. Funnene i denne rapporten tyder like fullt på at det er behov for tydeligere føringer når det gjelder hvordan det skal tilrettelegges for mangfold – og i hvilken grad utjevning av ulikhet skal være en målsetting for de forskjellige tjenesteområdene. Funnene tyder også på at oppmerksomheten om likeverdige tjenester som politisk målsetting er klart tilstedeværende på ledernivå innenfor de ulike tjenesteområdene, men at begrepet fortsatt i stor grad er ukjent i førstelinja – altså som i praksis er i kontakt med brukerne. Et likeverdig tjenestetilbud til brukere som har svake norskferdigheter, liten kunnskap om det norske samfunnet, og som samtidig har liten eller ingen utdanning, krever dessuten ofte innsats overfor flere familiemedlemmer samtidig, noe som forutsetter samordnet innsats på tvers av tjenesteområder. Dette er særlig tydelig i barnehagesektoren, der barnehagene til tross for omfattende og bevisst satsing likevel kommer til kort med barna dersom samarbeidet med foreldrene ikke fungerer. Mange av informantene i førstelinja uttrykker frustrasjon over det de

opplever som en vanskelig oversettingsoppgave fra (luftige) politiske målsettinger slik de formidles fra ledelsen i etater og enheter, til hvordan arbeidet skal utføres i praksis. Samtidig sitter ansatte i førstelinja på svært viktig erfaringskompetanse som i liten grad formidles tilbake til politisk nivå, og heller ikke i særlig grad til førstelinja i andre enheter og tjenesteområder. Utvikling av systemer og arenaer for formidling av denne kompetansen både horisontalt og vertikalt i systemet, ville kunne bidra både til at politikktutformere får bedre innsikt i hvilke utfordringer politikken faktisk står overfor, og til kvalitetssikring og større grad av likebehandling på tvers av tjenestestedene. Med andre ord: både kompetansen og frustrasjonen til førstelinja bør tas på alvor. I tillegg er det selvsagt en forutsetning for at sentral (statlig eller kommunal) politisk styring skal virke, at man velger styringsmodeller der sentrale styringsorganer har innflytelse på likeverdighetsarbeidet i underliggende etater. Det synes ikke alltid å være tilfelle.



# Litteratur

- Bogen, H. & Reegård, K. (2009). *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Oslo: Fafo-rapport 2009:31
- Brunborg, H. & Texmon, I. (2009). Befolkningsframskrivninger 2009–2060. *Økonomiske analyser*, 4/2009, 31–41.
- Dahle, M. & Ryssevik, J. (2011). *Tilrettelegging av offentlig informasjon for innvandrere. En studie av policy og praksis i tre sektorer*. Bergen: Ideas2evidence/IMDi.
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Oslo: Fafo-rapport 2011:07.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Oslo: Fafo-rapport 2011:02.
- Handlingsplan for likestilling og mot etnisk diskriminering (2009-2012). Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- IMDi-rapport 6/2007. *Fastleger og tolketjenester*.
- IMDi-rapport 5/2008. *Bruk av tolk i barnevernet*.
- IMDi-rapport 9/2008. *Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika*.
- IMDi-rapport 5/2009. *Bruk av tolk i straffesakskjeden*.
- Ingebretsen, R. (2010). *Omsorg for eldre innvandrere. Samlede prosjekterfaringer*. Oslo: NOVA-rapport 15/10.
- Kavli, H., Nielsen, R. A. & Sandbæk, M. L. (2010). *Støttsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn?* Oslo: Fafo-rapport 2010:32.
- LDO (udatert). *Hvordan fremme likestilling og hindre diskriminering. Veileder for arbeidslivet i aktivitets- og rapporteringsplikten*.

- LDO (2008). *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn? En rapport basert på redegjørelser fra departementer og underliggende etater om deres arbeid mot diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn*. Oslo: LDO
- Naper, S. O. (2010). Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden fra arbeidsmarkedet? *Arbeid og velferd*, 3.
- Nergård, T. B. (2008). *Eldre innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester. Rapport fra fem norske storbykommuner*. Oslo: NOVA rapport 10/08.
- NOU 1997: 12. *Grenser til besvær*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2011: 14. *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Sandbæk, M. L. (2011). *Voksne innvandrere i norskopplæringen. Brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen*. Krafttak for norskopplæring – delrapport 4. Oslo: Fafo-notat 2011:03.
- Statskonsult på oppdrag fra IMDi (2006). *Offentlige tjenester for alle? Gjennomgang av minoritetsperspektivet i 10 statlige etater*. IMDi-rapport 7/2006.
- Statskonsult på oppdrag fra UDI (2007). *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergupper*. Statskonsult rapport 2007:02.
- St.meld. nr. 28 (1998-99). *Mot rikare mål*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 50 (1998-99). *Utjanningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 28 (1999-2000). *Innhold og kvalitet i omsorgstenestene*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Aarset, M. F. & Sandbæk, M. L. (2009). *Foreldreskap og ungdoms livsvalg i en migrasjonskontekst*. ISF-rapport 2009-7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lov 1978-06-09 nr 45: Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).
- Lov 2005-06-03-33: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).
- Lov 2008-06-20-42: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).



# Likeverdige tjenester?

Målsettingen om likeverdige offentlige tjenester har bred politisk oppslutning. Men hva betyr det i praksis? Hva skal til for at en tjeneste skal være likeverdig? Vi har intervjuet ansatte og ledere i barnehager, kvalifiseringsprogram og hjemmebaserte tjenester om hvordan de forstår begrepet likeverdige tjenester, hvilke utfordringer de møter med å utforme slike tjenester, og hvilke praktiske løsninger de har valgt.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2011:35  
ISBN 978-82-7422-847-4  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20226