

Guri Tyldum og Jon Horgen Friberg

Et skritt på veien

Evaluering av Handlingsplan for å bedre levekårene blant rom i Oslo

Guri Tyldum og Jon Horgen Friberg

Et skritt på veien

**Evaluering av Handlingsplan for å bedre
levekårene blant rom i Oslo**

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0163-5 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0164-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Innledning	7
Metode	7
«Rom» og «sigøynere» – en begrepsavklaring.....	8
Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo	9
Innledning	9
Bakgrunn for og utarbeidelse av planen	10
Oversikt over tiltakene	12
En statlig handlingsplan om kommunale tiltak.....	13
Organisering av tiltakene	13
Bakgrunn og perspektiver	15
Rom, norsk assimileringpolitikk og holocaust	15
Sigøynerkontoret	16
Rom og storsamfunnets institusjoner.....	18
Hva er romsk kultur?	18
Nasjonale minoriteter og likeverdige tjenester	21
Romtiltaket	25
Tiltak 1 Voksenopplæring for unge voksne rom	26
Tiltak 2 Veiledningstjenesten	32
Tiltak 3 Kompetanseutvikling i statlige og kommunale virksomheter.....	38
Informasjon, samråd og organisasjonsutvikling	41
Tiltak 4 Informasjon til majoritetssamfunnet.....	41
Tiltak 5 og 6 Samråd og organisasjonsutvikling.....	42
Tiltak for barn – romlos og barnehage	47
Tiltak 7 Tilbud om barnepass i tilknytning til voksenopplæringen.....	48
Tiltak 8 Rekruttering av rombarn til barnehagen	50

Tiltak 9 Tiltak for barn og ungdom i storby	51
Tiltak 10 Videreutvikle mentorordningen Nattergalen	52
Konklusjon	57
Samlet evaluering	57
Veien videre.....	61
Avsluttende refleksjoner.....	69
Litteratur	71

Forord

Evalueringen av *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo* er gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Anne Britt Djuve har vært prosjektleder for prosjektet, og har gitt verdifulle innspill underveis i arbeidet, og til den endelige rapporten.

Gjennom arbeidet med rapporten har vi møtt en rekke mennesker som har delt av sine erfaringer og perspektiver, og som på ulike måter har bidratt til evalueringen. Vi har møtt flere representanter for rom som på ulike måter har vært berørt av handlingsplanen. Vi er veldig takknemlige for den åpenheten og engasjementet de har møtt oss med når vi har tatt kontakt for intervju og uformelle samtaler. Blant dem som jobber med og for rom, er det en rekke ildsjeler som har jobbet hardt for at denne gruppen skal få det bedre. De strukturelle og organisatoriske forholdene har ikke alltid vært på deres side, og mange opplever at de kjemper i motvind. Når vi beskriver svakheter ved politikken som har blitt ført til nå, har det vært viktig for oss å belyse de institusjonelle og organisatoriske forholdene som har bidratt til dette. Når ting har gått galt, er det ikke fordi enkeltindivider har sviktet, men heller fordi de rette organisatoriske og institusjonelle ressursene ikke har vært tilgjengelige.

Innledning

Denne rapporten evaluerer *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo*. Rapporten tar for seg erfaringene fra gjennomføringen av de konkrete tiltakene i planen og gir en vurdering av hvorvidt disse har hatt tilsiktet effekt. Dette er i tråd med oppdraget vi har fått fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Avslutningsvis i rapporten diskuterer vi hvordan vi kan forstå levekårsutfordringene for denne gruppen i dag, og peker på utfordringer som bør løses om man ønsker å bedre levekårene for rom i Norge.

Byråkratene som i 2008 fikk i oppgave å lage en handlingsplan for norske rom, hadde en krevende oppgave. På den tiden var det lite kunnskap om denne gruppen i det norske samfunnet, og det var få samfunnsinstitusjoner som hadde erfaringer med å jobbe spesielt med dem. Sigøynerkontoret, som ble stengt i januar 1991, hadde fått svært mye kritikk. De som utformet tiltakene i handlingsplanen, var opptatt av at de ikke skulle lage noe tilsvarende, og det var en sterk skepsis til etniske særtiltak i de involverte departementene. De som deltok i planleggingsmøtene, forteller at ingen følte de hadde noen gode løsninger, og at de ble sittende igjen med et lite knippe ideer til mulige tiltak. Flere av tiltakene var de allerede den gangen skeptiske til. Gjennom planperioden har man prøvd ut noen av disse tiltakene. Noen av dem har vist seg å være vellykkede, men langt fra alle.

I neste kapittel går vi gjennom prosessen som førte fram til Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo. I kapittel 3 går vi kort gjennom historien til norske rom og norsk politikk overfor denne gruppen, før vi presenterer noen diskusjoner som er sentrale for utformingen av tiltak rettet mot gruppen; hva er romsk kultur, hva vil det si å være en nasjonal minoritet, og hva vil det si å ha rett til likeverdige tjenester. Kapittel 4, 5 og 6 tar for seg implementeringen av de ti tiltakene i planen, før vi oppsummerer hovedtrendene og konkluderer i kapittel 7.

Metode

Evalueringen bygger på intervjuer med mer enn 40 personer i tillegg til en rekke mer uformelle samtaler. Noen har også blitt intervjuet flere ganger. Hovedvekten av intervjuene har vært med aktører som har vært involvert i utarbeidelsen av planen og i

gjennomføringen av tiltak. Vi har gjort 22 intervjuer med personer i involverte departementer og direktorater på statlig nivå, byrådsavdelinger, direktorater og institusjoner på kommunalt nivå i tillegg til ombud og organisasjoner. Vi har intervjuet ni personer som til daglig arbeider med å implementere tiltakene i handlingsplanen, de fleste av dem har vi hatt mulighet til å intervju eller ha uformelle samtaler med flere ganger. I tillegg har vi vært på et kort feltarbeid i Sverige og hørt mer om deres erfaringer med rompolitikk og de løsningene de har valgt å satse på der. Vi møtte en gruppe romske brobyggere på kurs på Södertörn högskola og deres lærere samt representanter for forvaltningen på läns- og kommunenivå. I Norge har vi møtt en rekke representanter for rom og intervjuet ni personer med rombakgrunn som på ulike måter har vært involvert i tiltakene. I tillegg har vi hatt mer uformelle samtaler på telefon med flere representanter for romfamilier. Det er imidlertid ikke rom som gruppe eller individer som er tema for denne rapporten, men tiltakene som er rettet mot rom. Slik sett blir byråkratene og de som er ansvarlige for å implementere tiltakene, de sentrale respondentene, og det er da også dem vi har prioritert å intervju. Intervjuene har vart mellom en halv og to timer og har i all hovedsak blitt gjennomført på respondentenes arbeidssted.

«Rom» og «sigøyner» – en begrepsavklaring

Begrepet sigøyner har inntil nylig blitt brukt om en vidt definert kategori mennesker og grupper som ikke nødvendigvis har så mye til felles, utover et historisk sett felles språklig opphav i dagens India og en marginalisert økonomisk posisjon i Europa. Det er ulike oppfatninger om opphavet til ordet «sigøyner». Begrepet er en betegnelse som er gitt utenfra og har ikke rot i deres eget språk, romanés, og det har etter hvert fått negative assosiasjoner knyttet til seg. Noen mener at ordet kommer fra det gammelgreske ordet *atsiganos*, som betyr «dem man ikke skal røre», og som spiller på sigøynerne som «urene», knyttet til deres tidligere status som slaver. Inntil nylig har det vært vanlig å bruke dette ordet, og mange rom omtaler gjerne seg selv som sigøyner når de snakker norsk. Langt fra alle oppfatter det som noe negativt. De siste tjue årene har det imidlertid vært en økt bevissthet omkring det negative opphavet og de nedsettende assosiasjonene som knytter seg til betegnelsen «sigøyner». Ordet rom er ordet på romanés som betegner «en mann som tilhører gruppen», i motsetning til en mann som ikke gjør det, en *gadjo*. (På romanés er de tilsvarende ordene for kvinner *romni* og *gadja*. Vi vil imidlertid ikke skille mellom rom og romni her.) Internasjonalt er det ikke alle sigøynergrupper som har omfavnet rombegrepet, men i Norge har dette i hovedsak blitt akseptert både i offisiell språkbruk og innad i gruppen. I denne rapporten vil vi derfor hovedsakelig bruke begrepet rom. I omtalen av historisk bakgrunn og kontekst vil vi også bruke ordet sigøyner, ettersom rom ikke alltid vil være helt presist.

Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo

Kort oppsummering av det som kommer i dette kapittelet:

- Handlingsplanen ble lansert i Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2009. Initiativet kom i 2008 etter bred dekning i media av flere voldsepisoder der personer med rombakgrunn var involvert.
- Av de ti tiltakene i planen var flere allerede pågående tiltak, som voksenopplæring for rom, gratis kjernetid i barnehager og tiltak for barn og ungdom i storby. Andre tiltak kom aldri i gang.
- Handlingsplanen har vært statlig til tross for at mye av den konkrete politikken for rom utføres av kommunale institusjoner og etater (skole, barnehage, barnevern, NAV, etc.).
- Flere forhold gjorde at byråkratene med ansvar for å utvikle planen fikk en svært vanskelig oppgave; det var en sterk skepsis til etniske særtiltak, og det var lite kunnskap om gruppen. Det var også vanskelig å få gjennomslag for endringer i praksis i relevante etater. Resultatet ble tiltak som hovedsakelig tar sikte på å styrke personer med rombakgrunn gjennom å gi dem bedre kompetanse og forståelse av det norske systemet.

Innledning

Handlingsplan for å bedre levekår for rom i Norge ble lansert i 2009, for perioden 2009–2013. Hensikten med planen var 1) å bekjempe diskriminering av rom i det norske samfunn, og 2) sikre at gruppen av norske rom fikk bedre levekår gjennom særlige tiltak i ulike samfunnssektorer. Planen har vært initiert fra og administrert av Same- og minoritetspolitisk avdeling (SAMI) i Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹

¹ Same- og minoritetspolitisk avdeling lå ved opprettelsen av planen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I perioden 2011–2013 lå den i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, før det ble lagt til KMD etter valget i 2013. Slik har planen vært forankret i tre ulike departementer gjennom planperioden. For enkelthets skyld vil vi i rapporten konsekvent referere til dem som KMD.

(KMD), mens Kunnskapsdepartementet (KD), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Oslo kommune står ansvarlige for ett eller flere tiltak i planen. Tilskuddsposten for handlingsplanen har i perioden vært mellom 3,5 og 5,8 millioner per år, over KMDs budsjett (for 2013 kap. 1540, post 60 Tiltak for rom). Midlene tildeles i all hovedsak Oslo kommune, som har det operative ansvaret for gjennomføringen av hovedtiltakene i handlingsplanen. Handlingsplanen skisserer ti tiltak som på ulike måter søker å bedre roms situasjon i Norge. Det har også blitt gjennomført to juridiske utredninger i tilknytning til planen, en om forholdet mellom nasjonal og internasjonal rett på boligområdet for rom (Langford & Dyb 2011) og en om forholdet mellom nasjonal og internasjonal rett på opplæringsområdet (Simonsen 2011).

I alle intervjuene vi har gjennomført ble det påpekt at utfordringene i arbeidet med å bedre levekår blant rom startet allerede ved utarbeidelsen av handlingsplanen og måten planen var forankret på politisk og administrativt. Ved å se nærmere på prosessen som ledet fram til handlingsplanen, og måten planen har blitt forankret på både politisk og administrativt, er det lettere å forstå flere av utfordringene knyttet til implementeringen av planen og den overordnede målsettingen om å bedre levekårene for rom.

Bakgrunn for og utarbeidelse av planen

Etter nedleggelsen av Sigøynerkontoret i 1991 var det lite oppmerksomhet om situasjonen for norske rom i norsk offentlighet. Tidlig på 2000-tallet fikk imidlertid organisasjonen SEIF (Selvhjelp for innvandrere og flyktninger) finansiering til et prosjekt om rom fra en privat stiftelse. De startet da oppsøkende virksomhet i norske romfamilier, og det de så, bekymret dem. SEIF begynte etter dette å ta opp problemstillinger knyttet til roms velferd (særlig tidlige ekteskap og manglende skolegang) i norske medier. I denne perioden ble det satt av en pott til osloskolene for å kunne styrke tilbudet til rombarn i barneskolen. Et eget voksenopplæringstilbud for personer med rombakgrunn ble startet opp i 2007. Tiltakene var ikke initiert fra rommiljøene, men ble i stor grad drevet fram i perioder der det var rettet mye søkelys mot gruppen i mediene. I 2008 var det flere voldsepisoder der personer med rombakgrunn var involvert. Noen av voldsepisodene i Oslo sentrum fikk betydelig oppmerksomhet i mediene. Igjen kom norske roms levekår på dagsordenen². Bjarne Håkon Hanssen, den gang statsråd for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, gikk ut i media og oppsummerte

² *Aftenposten*, 11/04 2008: «Sigøynerpolitikken helt feilslått» <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/--Sigoynerpolitikken-helt-feilslatt-6557869.html>, *NRK*, 09/08 2008: «Mange romfolk er analfabeter» <http://www.nrk.no/skole/klippdetalj?topic=nrk:klipp/663411>, *VG*, 11/04 2008: «Sigøynerne bløffer seg til status» <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/sigoynerne-bloffer-seg-til-status/a/531684/>

norsk sigøynerpolitikk som mislykket og lanserte planene for en ny handlingsplan. Få uker senere gikk Bjarne Håkon Hanssen over til å lede Helse- og omsorgsdepartementet, og Dag Terje Andersen fikk ansvaret for å ferdigstille og implementere handlingsplanen.

Torbjörg Bay fikk i oppdrag av Same- og minoritetspolitisk avdeling ved KMD (den gang AID) å gjennomføre en spørreundersøkelse blant rom, og hennes rapport ble overlevert departementet i februar 2009. Hun konkluderte med at levekårsproblemene hadde økt i gruppen mellom 2001 og 2009. Informantene hennes pekte særlig på følgende problemer: diskriminering, fattigdom, rusproblemer, manglede utdanning og yrkesmuligheter, kulturoppløsning og boligproblemer. I forbindelse med planarbeidet ble det også avholdt flere møter mellom Same- og minoritetspolitisk avdeling og representanter for rom. Romrepresentantene ble imidlertid ikke invitert med når departementene diskuterte og utformet selve tiltakene. Som vi viser i kapittel 5, reflekterer planen i liten grad de ønsker som representanter fra rom uttrykte i møter i forkant av planen, problemstillingene som Bay pekte på (for eksempel boligspørsmål, kulturhus og skolegang for barn), ble heller ikke tatt hensyn til. Satt på spissen kan vi si at enkelte romrepresentanter hadde en rådgivende rolle i prosessen, men at deres råd i liten eller ingen grad ble tatt til følge.

I starten av planarbeidet var representanter fra en rekke departementer til stede. Barne- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, og Kommunal- og Moderniseringdepartementet (den gang AID) fikk etter hvert ansvar for egne tiltak, mens Justis-, Kultur- og Helsedepartementet kun deltok i de innledende møtene uten å utvikle egne tiltak. I arbeidet med å utarbeide planen holdt KMD en rekke informasjonsmøter for å få representanter fra departementene til å forstå rom og deres utfordringer. På disse ble det også referert fra møtene med rom. Torbjörg Bai og representanter for rom ble også invitert inn for å fortelle arbeidsgruppen om romkultur og -levesett.

Flere faktorer la begrensninger på byråkratens muligheter for å utforme tiltak. Våre respondenter forteller for det første at det var en utbredt skepsis til etniske særtiltak og dermed liten vilje til å innføre særordninger for denne gruppen. Videre lå det begrensninger i at planarbeidet lå på statlig nivå, og at departementene formelt sett var ansvarlige for gjennomføringen av tiltakene, samtidig som det i praksis var Oslo kommune som skulle utføre dem. De som var involvert i planarbeidet i ulike departementer, forteller at til tross for at de så viktigheten av tiltak for denne gruppen, opplevde de ikke at planarbeidet ble gjort synlig internt i organisasjonene. Selv om engasjementet og interessen for rom var til stede blant dem som var med og utarbeidet planen, presiserer mange av de involverte vi har snakket med, at de den gangen visste svært lite om rom og ikke følte seg kvalifisert til å peke på tiltak som kunne virke. Flere forteller at arbeidet med planen var preget av at de allerede da hadde lite tro på at tiltakene ville gjøre noen forskjell.

Planen som kom i 2009, beskriver i stor grad videreføring og opptrapping av tiltak som allerede eksisterte, eller tiltak som skulle legges utenfor det ordinære velferdsapparatet. Kun ett tiltak kan sies å ta sikte på å *endre* politikk eller praksis rettet mot denne gruppen og da kun ved å tilføre informasjon, ikke ved å endre strukturer eller praksiser (Tiltak 3: kompetanseheving i statlige og kommunale virksomheter/etater). Resten av tiltakene er tiltak som på ulike måter tok sikte på å tilføre rom informasjon, ressurser og kompetanse.

Oversikt over tiltakene

I Handlingsplan for å bedre levekår for rom i Norge finner vi følgende ti tiltak:

Tiltak 1: Utvikle voksenopplæringsprosjektet for unge voksne rom i regi av Oslo kommune

- Tiltak 2: Etablere en veiledningstjeneste for rom
- Tiltak 3: Kompetanseutvikling i statlige og kommunale virksomheter/etater
- Tiltak 4: Informasjon til majoritetssamfunnet om rom
- Tiltak 5: Etablere et samråd mellom rom og norske myndigheter
- Tiltak 6: Selvhjelp gjennom organisasjonsutvikling
- Tiltak 7: Tilbud om barnepass i tilknytning til voksenopplæringstilbudet for unge voksne rom i Oslo
- Tiltak 8: Rekruttering av rombarn til barnehagen
- Tiltak 9: Tiltak for barn og unge i storby
- Tiltak 10: Videreutvikle mentorordningen Nattergalen

Av planens ti tiltak var tiltak 1 allerede i gang før planen ble utarbeidet. Tiltak 8 og 9 var eksisterende tiltak som i utgangspunktet ikke var spesielt innrettet mot rom, men som handlingsplanen spesifiserer at også skulle rettes mot dem. Lite ble imidlertid gjort fra de involverte departementenes side for å følge opp denne målsettingen. Tiltak 4, 5 og 6 har i ingen eller begrenset grad blitt implementert. Tiltak 7 resulterte i et kort prøveprosjekt som raskt ble avviklet. Tiltak 2, 3 og 10 var dermed de eneste nye tiltakene som faktisk har blitt gjennomført over noe tid. Sammen med tiltak 1 er det også disse som har fått tildelt mest midler. Det er disse fire tiltakene vi i størst grad vil ta for oss i denne rapporten, selv om vi også vil diskutere erfaringene med de resterende.

En statlig handlingsplan om kommunale tiltak

Som nevnt over er Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo en nasjonal handlingsplan for Oslo. Oslo kommune fikk mulighet til å kommentere i to omganger, men deltok ikke i utformingen av planen og står heller ikke som administrativt ansvarlig for gjennomføringen. Som en representant for ett av departementene uttalte: «Oslo kommune fikk planen tredd ned over seg. Det fulgte midler med, men tiltakene ble ikke forankret i forvaltningen.»

Etttersom de aller fleste av tiltakene i planen likevel skulle implementeres av Oslo kommune, har gjennomføringen av planen vært svært avhengig av samarbeid med Oslo kommune. Det er klare begrensninger på de mulighetene statlige byråkrater har for å instruere kommunale etater om hvordan de skal implementere politikk – og selv om de nevnte kommunale etater i utgangspunktet er velvillig innstilt, kan det være praktisk eller på andre måter umulig for dem å anvende tildelte statlige midler etter hensikten. Erfaringene rundt tiltak 7 i handlingsplanen illustrerer dette godt. Kunnskapsdepartementet bevilget 100 000 kroner per år til barnepass i tilknytning til voksenopplæringen i tiltak 7. Voksenopplæringen fikk overført midlene, men var ikke i stand til å starte barnepass (se beskrivelse i kapittel 7). Den første bevilgningen ble liggende ett år, før den ble brukt på en utredning om barnepass for rom. Neste år sendte Oslo kommune pengene i retur til BLD, med beskjed om at det ikke var mulig å starte barnepass for disse midlene. Da neste års bevilgning kom, tok Fylkesmannen initiativ til et møte mellom alle involverte aktører, og en ekstrabevilgning på 450 000 ble gitt fra Utdanningsdirektoratet, da dette muliggjorde at de kunne gjøre noe skikkelig for barna. En forsøksordning med barnepass ble så satt i gang, men uten at aktører med relevant kompetanse ble involvert i opprettelse eller drift. Forsøket ble avsluttet i løpet av første semester, til tross for betydelig interesse fra rom. Oslo kommune har bred barnehagefaglig og annen administrativ kompetanse, men denne kompetansen ble altså ikke brukt i utarbeidelsen eller gjennomføringen av tiltaket.

Organisering av tiltakene

Da handlingsplanen ble lansert i 2009, eksisterte det allerede to organer for romtiltak i Oslo kommune, begge opprettet i 2007. Et voksenopplæringstiltak ble startet på Løren i regi av Oslo Voksenopplæring (se kapittel 5), og samtidig ble det etablert en tverretattlig styringsgruppe for arbeid med rom i Oslo. Styringsgruppen administreres i dag av Byrådsavdeling for kultur og næring. I tillegg har det vært medlemmer fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, Utdanningsetaten, Velferdsetaten og Oslo Voksenopplæring Skullerud. Medlemmene

av styringsgruppen er imidlertid usikre på hva som er deres mandat og rolle. Med unntak av representantene for Skullerud voksenopplæring arbeider ikke medlemmene med problemstillinger knyttet til rom i andre funksjoner i sitt arbeid, og de fungerer derfor ikke som et organ som koordinerer tiltak for rom. De opplever selv at deres hovedfunksjon er å gi råd til Romtiltaket på Skullerud. Formelt sett er de imidlertid rådgivende overfor Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning, som formelt er ansvarlig for å søke og motta midler til Skullerud voksenopplæring fra ulike departementer. Styringsgruppen har også ved noen anledninger gitt innspill til ulike departementer (for eksempel kom forslaget om å utvikle romlosen fra styringsgruppen), og slik sett kan de sies å ha en viss makt til å sette dagsorden i spørsmål om rom. Men siden de ikke forholder seg til disse problemstillingene i sitt daglige arbeid i sine respektive organer, kan vi ikke si at styringsgruppen er et koordineringsorgan for personer som jobber med tiltak for rom i ulike etater. Ansvars- og oppgavefordelingen er uklar, og mange av de involverte aktørene er usikre på hvordan ansvarsfordelingen faktisk er.

Den uklare organiseringen av tiltakene reflekterer på mange måter de litt vage intensjonene i planen. Til tross for at planen omtaler diskriminering av rom i offentlig forvaltning og fravær av likeverdige offentlige tjenester, er det lite i planen som legger opp til at offentlige institusjoner eller politikk skal endres. Planen definerer ingen tilbakeføringsmekanismer for erfaringer som gjør det mulig å tilpasse politikk eller praksis. Det synes i hovedsak å være romgruppen selv som skal endres, men det presiseres i liten grad på hvilken måte det tenkes at dette skal skje.

Bakgrunn og perspektiver

Norske myndigheter har gjennom tilslutningen til Europarådets konvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter i 1999 forpliktet seg til å legge til rette for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, inkludert rom, skal kunne *uttrykke, opprettholde og videreutvikle sin identitet, sitt språk og sin kultur*. Men hva vil det si å leve som rom? I dette kapittelet beskriver vi først kort norske roms historie og historien om norsk sigøynerpolitikk, før vi presenterer ulike perspektiver på hva som ligger i romkultur. Avslutningsvis diskutere vi to sentrale begreper for å forstå roms rettigheter i det norske velferdssamfunnet: deres status som nasjonal minoritet og prinsippet om rett til likeverdige tjenester.

Rom, norsk assimileringpolitikk og holocaust

Den norske rombefolkningen er kulturelt og sosialt en del av vlach-rom i Vest-Europa. Deres eksakte opphav er ukjent, men det antas at de begynte å komme til Norge på slutten av 1800-tallet, i kjølvannet av opphevelsen av slaveriet i Romania (Lidén & Engebrigtsen 2011). Fra og med 1860 var det ingen juridiske hindringer for deres adgang til Norge, og fra tiden som fulgte, finnes det mange beskrivelser av omreisende handelsfolk og håndverkere som slo seg ned her. Mange fikk etter hvert utstedt norske pass ettersom de ble født i Norge. Fra slutten av 1800-tallet skrev avisene stadig mer om den såkalte sigøynerplagen, og på begynnelsen av 1900-tallet ble politikken overfor sigøynerne mer repressiv. I et rundskriv fra Justisdepartementet i 1924 ble det slått fast at norske pass ikke var fullgod dokumentasjon på norsk statsborgerskap, og at ingen sigøynere kunne antas å være norske statsborgere. I 1925 kom et nytt rundskriv som sa at norske pass som var utstedt til sigøynere, måtte regnes som uriktige og skulle inndras, og i den nye fremmedloven av 1927 (§ 3, 3. ledd) – som uformelt ble kalt «sigøynerparagrafen» – heter det at «sigøinere og andre omstreifere som ikke godtgjør å ha norsk statsborgerrett, skal nektes adgang til riket». Parallelt med den nye eksklusjonspolitikken kom stadig flere forsøk på assimilering overfor etniske minoriteter i Norge. Taterne, eller romanifolket, som hadde en mye lengre historie i Norge, var blant de fremste ofrene for denne politikken. Blant annet ble mange taterbarn tatt fra foreldre

og plassert i barnehjem, mens voksne ble tvangssendt til Svanviken arbeidskoloni, som ble drevet av Norsk misjon blant hjemløse (Lidén & Engebrigtsen 2011). Rom ble ikke utsatt for like hardhendt assimileringpolitikk, men mange romfamilier fryktet at dette også kunne ramme dem, og de forlot derfor Norge og reiste til slektninger i Frankrike og Belgia på slutten av 20-tallet. Etter Hitlers maktovertakelse i Tyskland 1933 ble situasjonen for etniske minoriteter stadig mer usikker på kontinentet, men det viste seg etter hvert vanskelig å komme tilbake til Nore. I 1934 ble en gruppe på 68 rom stoppet på grensen mellom Tyskland og Danmark, etter at norske myndigheter hadde gitt beskjed om at deres norske pass ikke ville bli godkjent med bakgrunn i loven av 1927. De ble deretter fengslet og sendt til interneringsleiren Altona ved Hamburg. Mange endte så opp i nazistenes utryddelsesleirer. Bare en håndfull av medlemmene i de norske romfamiliene overlevde holocaust. Etter krigen var de overlevende statsløse med midlertidig oppholdstillatelse i Belgia, og utover 1950-tallet forsøkte mange å komme tilbake til Norge (Lidén & Engebrigtsen 2011). Disse ble først avvist, på tross av norsk pass og fødselsattest, men i 1956 fikk den første familien tilbake sitt statsborgerskap, samtidig som sigøynerparagrafen i fremmedloven ble opphevet. Utover 1960- og 1970-tallet fikk overhodene i i alt fem storfamilier norske pass (Bay 2001).

Når vi går videre, er det verdt å merke seg at det hovedsakelig er denne gruppen og deres etterkommere som har vært målgruppen for den norske sigøynerpolitikken og den senere handlingsplanen for norske rom: Det finnes andre grupper med rom og sigøynere i Norge. Noen har innvandrerbakgrunn fra Russland, andre fra det tidligere Jugoslavia. I de siste årene har det også vært en del rom blant tilreisende fattige fra Romania. Det er imidlertid lite kontakt mellom disse nylig innvandrede romgruppene fra Øst- og Sentral-Europa og etterkommerne av dem som kom tilbake til Norge etter andre verdenskrig. De nylig innvandrede romgruppene har heller ikke vært regnet som målgruppe for tiltakene vi her beskriver.

Sigøynerkontoret

Norsk sigøynerpolitikk har siden 1960-tallet i all hovedsak tatt form etter at media har satt søkelyset på gruppen, på godt eller vondt. Slik sett har politikken i stor grad vært utviklet for å tilfredsstille opinionen, snarere enn å være forsøk på å respondere på roms egne behov. Etter en langvarig tautrekning mellom staten og Oslo kommune rekrutterte Oslo kommune en sosialarbeider til oppbygging av et eget sigøynerkontor i 1972 (Bay 2001). I St.meld. nr. 37 (1972-1973) Om offentlige tiltak for norske sigøynere ble det slått fast at det skulle iverksettes tiltak for å bedre situasjonen for de norske sigøynere. Sosial- og helsedepartementet hadde det overordnede ansvaret og overførte midler til Oslo kommune, som fikk ansvaret for den praktiske gjennom-

føringen. Kommunen hadde da fått forsikringer om statlig refusjon for alle utgifter. Sigøynerkontoret fungerte som en særomsorg og fikk i oppdrag å koordinere alle de tjenester som for den øvrige befolkningen ble fordelt på ulike etater og institusjoner, og var altså ansvarlig for å utøve mange av velferdsstatens funksjoner overfor denne gruppen. De skulle gi råd og veiledning, men kunne også lage innstillinger og fatte vedtak etter lov om sosial omsorg og lov om barnevern. De drev bosettingsarbeid, tilbød spesielt tilpassede boliger og koordinerte helsearbeid og drev i samarbeid med andre etater undervisning for sigøynerbarn i barne- og ungdomsskolen, voksenundervisning for sigøynerne, barnehage for sigøynerbarn, ungdomsklubb og arbeidsmarkedstiltak. Fra 1973 ble det opprettet egne klasser for rom ved enkelte skoler i Oslo, som i perioder hadde tilknyttet romkvinner som morsmålsassistenter (Bay 2001).

Høsten 1989 var det svært mye negativ medieoppmerksomhet rundt rom i Norge. Flere personer med rombakgrunn hadde vært involvert i en større svindelsak som fikk mye dekning i dagspressen, og etter hvert begynte mediene også å gi betydelig negativ pressdekning av velferdstiltakene rom i Norge hadde tilgang til. Media trakk fram at store summer hadde blitt brukt, og at svært lite var oppnådd. Fra januar 1991 ble Sigøynerkontoret nedlagt, og med det ble alle offentlige særtiltak mot rom avsluttet, og alle hjelpetiltak for rom ble lagt inn i det ordinære velferdsapparatet.

Når aktører som deltok i driften av eller på andre måter har erfaringer med Sigøynerkontoret, snakker om denne perioden, blir en rekke svakheter påpekt. I den massive kritikken som ofte framsettes mot Sigøynerkontoret, er det lett å overse at de faktisk gjorde en betydelig innsats for å bedre levekår for rom i løpet av de nær 20 årene de eksisterte (Bay 2001). I denne perioden gikk de fleste familiene fra å bo i telt og campingvogner til å bli mer bofaste. Mange barn gikk i barnehage, og de fleste gikk på skole. Flere respondenter har påpekt at generasjonen som er født på 60-tallet, er de som har best kvalifikasjoner. De leser ganske bra og skriver også litt. Grunnen er at de gikk i «sigøynerklassen» som fantes på en skole i Oslo, og senere ble med sine foreldre, eller gikk selv, på voksenopplæringen ved Sigøynerkontoret. Blant deres barn igjen – som vokste opp etter nedleggelsen av kontoret – er det ifølge flere av våre informanter dårligere med lese- og skrivekunnskapene. Etter nedleggelsen av Sigøynerkontoret var det svært lite interesse for denne gruppen, både i media og i hjelpeapparatet. Fra 2003 begynte rom på ny å få noe mer oppmerksomhet i norsk offentlighet, og med det kom også gradvis rom og behovet for velferdspolitiske særtiltak for denne gruppen på dagsordenen.

Rom og storsamfunnets institusjoner

Norske rom er en svært liten befolkning med en historie preget av eksklusjon og undertrykkelse, samtidig som de har vært helt avhengige av økonomisk hjelp fra de samme myndighetene for å overleve. I deres strategier for kulturell overlevelse har motstanden mot deltakelse i sentrale institusjoner som skole og arbeidsliv vært viktig, og de har opprettholdt egne parallelle institusjoner knyttet til ekteskap og konfliktløsning. Ifølge Hilde Lidén (1990, 2005) står særlig motstanden mot å gå på skole i sentrum for norske roms overlevelse, slik de selv ser det. Denne motstanden bunner i en sterk frykt for assimilering og et verdensbilde, et fellesskap og en identitet som står i et motsetningsforhold til tilsvarende hos majoritetssamfunnet. Å sende barna til norsk skole oppfattes av mange som å «miste dem» til storsamfunnet (Bay 2002). Å opprettholde en felles identitet oppleves på sin side som et vern mot nedvurdering og ydmykelse i møtet med storsamfunnet.

For mange framstår forholdet mellom «norskhet» og «romskhet» som et nullsumspill; hvis man tilpasser seg det norske risikerer man å miste sin romidentitet. Her vil vi trekke fram samtaler vi har hatt med en norsk rom-kvinne, som opplever å stå midt oppe i en vanskelig balansegang i forbindelse med sønnens skolegang. Hun forteller at sønnen trives på skolen, men at moren hele tiden må sørge for at sønnen holder avstand til sine norske venner for å unngå fordømmelse innad i rommiljøet. Hun kan ikke la sønnen gå i bursdager eller på besøk til de norske barna i klassen. Hun passer på at sønnen heller bruker tiden på å besøke sine slektninger og snakke romanés. Hun ønsker at sønnen skal fortsette på skolen, men må hele tiden jobbe for å unngå at sønnen baktales eller støtes ut av sine egne som følge av skolegangen. Moren understreker at det nettopp er usikkerheten på egen identitet som gjør møtet med det norske så truende for mange:

Jeg har funnet meg selv, jeg vet hvem jeg er, så for meg er det ikke farlig å snakke med dere eller å ha norske venner. Jeg er uansett trygg på min romidentitet. Andre som ikke kjenner vår historie, blir usikre på seg selv og tviler på hvem de er, hvis de er for mye sammen med nordmenn. Hvis noen sier at de er norske, så begynner de å lure på om det er sant ... Hvis man kjenner seg selv, så er det lettere å stå for det, selv om man går på skole, osv.

Hva er romsk kultur?

For å forstå rom og sigøynere sitt forhold til storsamfunnets institusjoner må vi ta et skritt tilbake og se på deres felles europeiske historie. Mens norske rom utgjør en svært

liten minoritet her i landet, utgjør rom og andre beslektede grupper som vanligvis har blitt omtalt under fellesbetegnelsen sigøynere, en langt større minoritetsbefolkning i andre deler av Europa, særlig i sør og øst. Europas sigøynere er en svært mangfoldig og uensartet befolkningsgruppe, og de har i motsetning til mange andre etniske minoriteter ikke et entydig felles opphav, men har i århundrer bodd spredt over store deler av Europa (Matras 2014; Stewart 1997). Det finnes likevel en del likhetstrekk som gjør det meningsfullt å snakke om sigøynere som én sosial og etnisk kategori. For det første har de ulike dialektene av romanés et lingvistisk opphav som tyder på en utvandring fra det indiske subkontinent, via Bysants til Balkan for rundt 900 år siden. En egen språklig gren kan følges gjennom Midtøsten, Egypt, Nord-Afrika og Spania. Ved hjelp av kirkebøker og rettsprotokoller kan man finne spor av sigøyneres forflytning til store deler av Nord- og Vest-Europa gjennom 1300- og 1400-tallet. De norske taterne har blant annet sitt opphav i disse folkevandringene, men identifiserer seg i liten grad med dagens rom. Den langt største befolkningen av sigøynere i Europa har tradisjonelt vært i Moldavia og Valakia i dagens Romania, hvor de ble holdt som slaver fram til 1860-årene. Etter opphevelsen av slaveriet fulgte nye migrasjonsbølger til resten av Europa og til Amerika. Det er i hovedsak etterkommerne etter denne befolkningen som i stor grad har ivaretatt et felles språk og felles kulturelle tradisjoner, som i dag omtaler seg selv som rom (for mer om roms historie i Europa, se Matras 2014; Stewart 1997).

Et annet fellestrekk blant rom og sigøynere i Europa er en historie preget av forfølgelse, eksklusjon og marginalisering. Slaveriet i Romania var basert på et strengt etnisk og sosialt skille. Alle sigøynere var slaver, alle slaver var per definisjon sigøynere, og ekteskap på tvers av dette skillet var strengt forbudt. De fleste andre land i Europa har også en lang historie med diskriminerende lovverk rettet spesifikt mot sigøynere, og i mange land har det vært jevnlig utbrudd av vold og pogromer rettet mot sigøynere. Disse har vedvart helt fram til i dag (Stewart 2012). I første halvdel av det 20. århundre ble forsøk på å utrydde sigøynernes språk og kultur gjennom tvangsassimilering avløst av nazistenes forsøk på utryddelse av sigøynere gjennom folkemord under holocaust. Helt fram til våre dager har selve definisjonen av det å være rom eller sigøynere båret vel så mye preg av å være en sosial kategori definert av fattigdom og utenforskap, som en etnisk kategori definert av identitet og avstamning. I noen land snakker man om «the invisible Roma» – om personer med romsk familiebakgrunn som er økonomisk og sosialt integrert i samfunnet, og dermed ikke lenger anses som rom eller sigøynere verken av seg selv eller andre.

Et tredje fellestrekk ved roms og sigøyneres kultur er at den aldri har vært basert på en selvforsynt økonomisk organisering. Det vil si at de ikke har vært jordeiende og drevet med jordbruk. Derfor har de alltid stått i et sterkt avhengighetsforhold til majoritetsbefolkningene i de områdene de bor i, enten som slaver eller som seminomadiske handelsfolk og tjenesteytere overfor den bofaste majoriteten. I Øst-Europa er sigøynere fortsatt inndelt i subgrupper basert på tradisjonelle yrker (som de blant

annet ble tildelt av sine slaveeiere). Disse tre trekkene – et felles språklig opphav, en felles historie preget av slaveri og forfølgelse og økonomisk avhengighet av majoritetsbefolkningen – har som vi skal se, vært sentralt for utviklingen av romsk identitet og levevis.

I den akademiske litteraturen kan vi skille mellom tre ulike perspektiver på hva som konstituerer roms og sigøyneres etnisitet og kultur. Det første perspektivet bygger på lingvistisk forskning og har til dels blitt omfavnet av organisasjoner som representerer rom i ulike europeiske land. Dette legger vekt på et felles etnisk opphav i India og at en del kulturelle praksiser og verdier blant dagens sigøynere har paralleller i hinduismen og kastevesenet, som rituelle regler for renhet og urenhet, samt fellestrekk i kulturelle uttrykk som musikk og dans osv. Det andre perspektivet legger først og fremst vekt på deres felles sosiale posisjon. Her knyttes sigøynerens opphav til oppløsningen av føydalismen i Europa: Grupper av omreisende jordløse fattigfolk utviklet særegne overlevelsesstrategier og etter hvert kom til å bli definert – og etter hvert også forfulgt og undertrykt – som en egen etnisk gruppe (se f.eks. Oakley 1983).

Et tredje og mer moderne og antropologisk perspektiv tar høyde for at begge disse to opphavene har vært med på å forme identitet og kultur blant dagens sigøynere. De fleste er for eksempel enige i at de fleste grupper rom og sigøynere i Europa deler et lingvistisk (og dels et genetisk) opphav i India, men at de også har tatt opp i seg og blitt preget av andre marginaliserte grupper uten et slikt opphav. Ifølge dette perspektivet ligger imidlertid ikke nøkkelen til å forstå kulturell praksis og etnisk identitet blant rom og sigøynere i dag i deres forfedres og formødres opphav, men i deres relasjon til de majoritetsbefolkningene som de på den ene siden har vært forfulgt og undertrykt av, og på den andre siden har vært økonomisk avhengige av (se f.eks. Stewart 1997). Ifølge dette perspektivet er det liten vits i å lete etter den innholdsmessig «kjernen» i sigøynerens kultur, som en felles bok, felles opphavsmyster og verdier eller lignende. Selv om enkelte elementer ved sigøynerens kultur på overflaten og i form kan knyttes til deres indiske opphav («mahime», dvs. regler for rituell renhet og urenhet, har for eksempel likhetstrekk med hinduismen og det indiske kastevesenet), så bør de sentrale trekkene ved sigøynerens kulturelle praksiser og verdier først og fremst forstås som en *opposisjonell* kultur, formet som en reaksjon og en tilpasning til storsamfunnet rundt dem. De har for det første funnet fram til strategier for å unngå forfølgelse – som å være mobile for raskt å kunne stikke av fra farer, unngå å gi fra seg for mye informasjon om seg selv, bli registrert osv. For det andre har de økonomiske strategier rettet mot majoritetssamfunnet – utvikling av tradisjonelle håndverk og tjenester med interne opplæringssystemer uavhengig av storsamfunnet, mobilitet i søken etter økonomiske muligheter, evne til å utnytte marginale økonomiske nisjer osv. Og for det tredje har de et alternativt gruppebasert system av normer og verdier som kan gi medlemmene en følelse av verdighet og stolthet til tross for en økonomisk og sosial posisjon preget av marginalisering og utenforskap. I et slikt perspektiv er identiteten og fellesskapet knyttet til det å være sigøynere i stor grad utviklet som en form for sosial og psykologisk

beskyttelse mot den forakt og nedvurdering som de gjennom historien har møtt fra storsamfunnet. Dette gjelder blant annet en sterk orientering mot nær familie basert på en patriarkalsk familiestruktur og tradisjonelle kjønnsroller: rituelle regler for renhet og urenhet koblet til et skarpt moralsk skille mellom egen gruppe og utenforstående (gadje) samt skepsis mot deltakelse og avhengighet av storsamfunnets institusjoner og organisasjoner, med vekt på å være sin egen herre blant annet gjennom selvsyssetting (Matras 2013).

Slike kulturelle tilpasninger kan forstås som rasjonelle og fornuftige tilpasninger til en historisk posisjon preget av forfølgelse og marginalisering, og over tid blir slike tilpasninger institusjonalisert ved at de tillegges moralsk egenverdi gjennom normer, verdier og identiteter innad i gruppen. Man må imidlertid ta høyde for at institusjonaliserte praksiser som i utgangspunktet er utviklet som forståelige og fornuftige tilpasninger til en gitt historisk situasjon, ikke nødvendigvis fungerer like godt for gruppens medlemmer i en ny og annerledes situasjon. Avhengighet av gruppen gir også sårbarhet i form av manglende evne til å motta beskyttelse fra storsamfunnet mot intern utnyttelse og maktmisbruk. På den andre siden er den sosiale og psykologiske beskyttelsen mot ydmykelse og nedvurdering og den kilden til verdighet og stolthet som ligger i fellesskapets interne identitet, normer og praksiser, viktig for marginaliserte rom i dagens Norge, der kravene til økonomisk og sosial vellykkethet er store. Dette perspektivet er avgjørende for å forstå den potensielle konflikten som ligger i forholdet mellom en inkluderende velferdsstat med høye ambisjoner om sosial likhet og deltakelse på den ene siden og en utsatt nasjonal minoritet som opplever seg presset fra storsamfunnets institusjoner og krav, på den andre. Det er også avgjørende å ta med seg dette perspektivet når vi skal vurdere målsettingene med den foreliggende Handlingsplan for å bedre levekårene for norske rom.

Nasjonale minoriteter og likeverdige tjenester

Norske myndigheter har gjennom tilslutningen til Europarådets konvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter i 1999 forpliktet seg til å legge til rette for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, inkludert rom, skal kunne *uttrykke, opprettholde og videreutvikle sin identitet, sitt språk og sin kultur*. Nasjonale minoriteter har altså – i hvert fall på papiret – et langt sterkere kulturelt vern enn innvandrede minoritetsgrupper. Samtidig har norske myndigheter en målsetting om å bedre de økonomiske og sosiale levekårene til norske rom, bekjempe diskriminering og sørge for at personer som tilhører rom-minoriteten i Norge, har reell tilgang til likeverdige offentlige tjenester. Målet om likeverdige tjenester innebærer ikke at alle skal behandles likt. Tvert imot innebærer det at offentlige tjenester tilpasses det faktum at ulike mennesker lever ulike

liv og har ulike behov. Forsøkene på å forene de to målsettingene skaper imidlertid hodebry for myndighetene og lar seg ikke nødvendigvis løse ved hjelp av tilpasning av offentlige tjenester. Det springende punktet er hva som defineres som romsk identitet, livsform og kultur, og som dermed er vernet, og i hvilken grad disse praksisene kommer i konflikt med andre plikter og rettigheter. Her vil vi gjøre en tredeling for den senere analysens skyld:

Norske rom skiller seg fra majoritetsbefolkningen på flere måter. På noen områder oppfattes disse forskjellene som positive eller nøytrale av både rom selv og av norske myndigheter. Rom og sigøyneres dans, musikk og mytologi har – eller burde ha – en sentral plass i europeisk kulturhistorie, og selv om deres morsmål, romanés, ikke har fått like mye oppmerksomhet som mange andre europeiske skriftspråk, vil de fleste forsvare deres rett til å beskytte og utvikle språket. Dette er kulturuttrykk som både myndigheter og de fleste representanter for rom selv kan enes om at må ivaretas og beskyttes. Men rom skiller seg også fra majoritetsbefolkningen på måter som både myndigheter og de fleste rom selv vil mene er uheldig. Rom er for eksempel overrepresentert når det gjelder rusmisbruk, lese- og skriveproblemer og eksponering for vold og kriminalitet. Det er disse bildene av rom som ofte dominerer i media, og som former fordommer mot rom og fører til diskriminering. Men også her vil norske myndigheter og representanter for rom være enige; dette er levekårsproblemer som bør endres, og de har ikke noe med beskyttelse av kultur å gjøre.

Til slutt er det imidlertid en del områder hvor norske myndigheter og personer med rombakgrunn ikke nødvendigvis vil ha samme perspektiv. Dette gjelder praksiser som mange rom vil anse som sentrale for deres identitet og livsførsel, men som norske myndigheter vil anse som hinder for deltakelse i storsamfunnet og for muligheten til å utvikle gode levekår gjennom skolegang og yrkesdeltakelse. Dette kan for eksempel være omfattende reisevirksomhet, et ønske om å leve sosialt adskilt fra majoritetsbefolkningen, motstand mot å sende barna på skole, tidlige (og gjerne arrangerte) ekteskap og manglende likestilling mellom kvinner og menn. Dette er kulturelle praksiser norske myndigheter og representanter for storsamfunnet vil ønske å endre, men som en del rom vil ønske å videreføre. I noen tilfeller vil slike konflikter ta form av en konflikt mellom retten til å videreføre egne tradisjoner, slik de målbæres av sentrale representanter for gruppen (gjerne voksne menn), og rettighetene enkeltindivider innad i gruppen (gjerne kvinner og barn) har til å dra nytte av muligheter og ressurser i storsamfunnet. Denne konflikten kommer ikke minst til syne i spørsmålet om forholdet mellom voksnes utstrakte reisevirksomhet og barns skolegang. Også myndighetenes målsetting om at folk skal bli økonomisk selvhjulpne, kan komme i konflikt med en slik rett til å videreføre bestemte livsformer.

Slike interne kulturelle praksiser kan være en viktig årsak til at marginalisering videreføres, selv om de opprinnelige årsakene i større grad har vært eksterne. Internasjonale avtaler og forpliktelser setter visse rammer for hvordan slike konflikter

mellom motstridende rettigheter skal håndteres, for eksempel gjennom statenes plikt til å iverksette tiltak for imøtekomme særskilte behov som nasjonale minoriteter måtte ha. Her er det likevel et behov for en grenseoppgang i de tilfellene hvor motsetningen mellom grupper og individers rettigheter ikke lar seg løse ved hjelp av tilrettelegging og positive tiltak.

Romtiltaket

Kort oppsummering av det som kommer i dette kapittelet:

- Romtiltaket ved Skullerud voksenopplæring har hatt helt eller delvis ansvar for en rekke tiltak i planen, inkludert voksenopplæring, veiledningstjeneste, kompetanseutvikling i statlige og kommunale etater, barnepass og romlos. Hoveddelen av midlene har blitt bevilget for å drive voksenopplæring.
- Det har vært begrenset etterspørsel etter voksenopplæringstiltak i perioden, og de fleste som har møtt opp, har oppsøkt lavterskeltilbud. Voksenopplæringen har fungert best som et møtested for rom og mellom rom og norske lærere.
- Mange har kommet til Romtiltaket for å få hjelp til praktiske gjøremål, og lærerne og veilederne har gjort et viktig arbeid for å få og holde på kontakt med nøkkelpersoner i rommiljøet. Dette har skapt muligheter som staben har klart å gripe tak i, og ført til at nye prosjektideer har blitt utviklet og iverksatt, både innenfor rammene av og utenfor handlingsplanen.
- Romtiltaket har en noe uklar profil, og både ansatte og brukere er usikre på hva som er formålet med aktivitetene. Dette kan knyttes til at de har som målsetting å drive med noe svært få rom er interessert i (voksenopplæring), og det er til dels sterk uenighet mellom ulike aktører om hvordan Romtiltakets aktiviteter skal organiseres for å gjøre dette meningsfullt innenfor de rammene de har fått.

Romtiltaket ved Skullerud voksenopplæring har fått ansvaret for implementering av flere av tiltakene i planen, og langt de fleste midlene som har blitt gjort tilgjengelige i forbindelse med handlingsplanen, har gått til dem. I perioden 2009–2013 har Romtiltaket hatt en årlig bevilgning på mellom 3,5 og 5,8 millioner kroner for å drive tiltak 1–3 innenfor handlingsplanen. Våren 2014 hadde Romtiltaket en stab på tre lærere (hvorav en var sykemeldt), to veiledere (hvorav begge har hatt permisjon i ulike deler av 2014), en romlos og en leder i 60 prosent stilling. I tillegg var noen personer med rombakgrunn tilknyttet tiltaket i midlertidige prosjektstillinger, som *mediatorer*. Undervisningstilbudet til barn i skolealder, inkludert ordningen med romlos, diskuteres i kapittel 7, Tiltak for barn. Romtiltaket har også fått bevilget midler av BLD for å drive barnepass i tilknytning til voksenopplæring gjennom tiltak 7. Også dette tiltaket

presenteres i kapittel 7. I dette kapittelet vil vi derfor ta for oss de tre første og mest omfattende tiltakene i handlingsplanen:

1. Voksenopplæring for unge voksne rom
2. Veiledningstjenesten for rom
3. Kompetanseutvikling i statlige og kommunale virksomheter

Tiltak 1 Voksenopplæring for unge voksne rom

Oslo Voksenopplæring Skullerud startet voksenopplæring for rom i 2007, to år før handlingsplanen ble iverksatt. Tiltaket ble videreført gjennom handlingsplanen, og det har i perioden vært to–tre lærere ansatt i fulltidsstillinger for å tilby undervisning til denne gruppen. Ulike informanter beskriver bakgrunnen for tiltaket noe ulikt. Noen av de involverte partene forteller at representanter for en eller flere romfamilier selv etterspurte voksenopplæring. Andre sier at en del rom etterspurte et spesialtilpasset undervisningstilbud for barn og ungdommer som hadde falt ut av ordinær skolegang. Det er en betydelig gruppe rombarn som har mistet så mye skolegang at de ikke lenger har utbytte av å delta i ordinær undervisning på sitt klassetrinn. Det kan for eksempel være elever som normalt skulle gått i ungdomskolen, men som ikke kan lese og skrive på grunn av stort fravær. I noen andre land, blant annet Sverige, er det egne klasser for rombarn med slike behov. I Norge var det imidlertid ikke sett som politisk mulig eller ønskelig å innføre etnisk segregerte klasser eller egen skole for rombarn. Som et kompromiss ble det i stedet opprettet et voksenopplæringstilbud for unge voksne rom.

Problemforståelse og mål

Mange rom har hatt begrenset skolegang, og mye tyder på at praktisk analfabetisme er utbredt blant voksne rom. I handlingsplanen pekes det på at dette er et problem av to grunner: For det første begrenser manglende skolegang roms muligheter til å etablere seg i det ordinære arbeidsmarkedet. I kampen mot fattigdom er norske myndigheters hovedstrategi å få folk i arbeid, og manglende skolegang blir derfor et hinder for tiltak i fattigdomsbekjempelsen. For det andre pekes det på at manglende basiskompetanse hos foreldregenerasjonen vanskeliggjør kontinuitet og gjennomføring av obligatorisk grunnskole for barna. Slik skisserer handlingsplanen to ønskelige utfall for tiltaket: økt kvalifisering og arbeidsmarkedsdeltakelse blant voksne rom og bedre basiskompetanse hos foreldre, som igjen skal gi bedre innrulling av barn i barneskolen.

Som kvalifisering nevnes spesifikt målet om å øke lese- og skriveferdighetene i tillegg til digitale ferdigheter og matematikkunnskaper hos unge voksne rom.

Problemforståelsen som ligger til grunn for undervisningstilbudet som tilbys av Skullerud voksenopplæring, har imidlertid blitt betydelig revidert i løpet av planperioden. De ansatte ved tiltaket forteller at de representantene for rom som de er i kontakt med, sjelden er i stand til å delta i ordinær undervisning. De er enten i en så vanskelig livssituasjon at de ikke har kapasitet til å lære, eller så mangler de av andre grunner motivasjonen som kreves for å stå i et langvarig opplæringsløp. Opplæringsløp som skulle kunne ut i reell formalkompetanse som kunne gi uttelling på arbeidsmarkedet, ble fort ansett som urealistiske. Etter kort tid ble derfor alle forsøk på å hjelpe unge voksne rom med å oppnå formalkompetanse oppgitt. I intervjuer med ledelse og ansatte formuleres målsettingen med aktiviteten i dag som å tilby lavterskeltilbud for å opprettholde kontakt med gruppen, bygge tillit og kunnskap om det norske samfunnet. I et slikt perspektiv blir det et kriterium for suksess at deltakerne i det hele tatt møter opp og er i kontakt med de ansatte og ønsker å forstå og mestre det norske samfunnet.

Sviktende oppmøte og læringsutbytte innenfor det ordinære kurstilbudet

Voksenopplæringstiltaket startet opp høsten 2007, to år før handlingsplanen kom på plass. I begynnelsen var det en del interesse for tiltaket, og det kunne være opp mot 20 personer som møtte opp til undervisning. Det ble gjennomført daglig undervisning med vekt på skrivetrening og dataopplæring. Ulike grupper hadde imidlertid undervisningen hver for seg, siden konflikter mellom noen av familiene allerede den gangen gjorde at de ikke ønsket å oppholde seg i samme rom. Tiltaket ble videreført og forsterket gjennom handlingsplanen i 2009. Undervisningen holdt opprinnelig til i egne lokaler på Løren, men like før handlingsplanen ble lansert i 2009, ble undervisningen flyttet til voksenopplæringens lokaler på Skullerud, lenger vekk fra sentrum. Flere har pekt på dette skiftet av lokaler som en del av årsaken til at oppmøtet gradvis gikk nedover fra 2009. I tillegg til å ha undervisning på Skullerud har det vært voksenopplæring for rom ved Bjølsen skole fra 2011 og en del undervisning og andre aktiviteter ved Sinsen kulturstasjon fra 2012.

Oppmøtet har gjennom perioden altså vært lavt og synkende. I skoleåret 2009/2010 var det i snitt 13 personer per måned som møtte opp minst en gang på et voksenopplæringstilbud. I 2010/2011 var det i snitt 13,5 personer per måned, og i 2011/2012 var det i snitt 11 personer per måned. Utover høsten 2012 og våren 2013 forverret sikkerhetssituasjonen for rom seg påtaket i takt med at konfliktene mellom enkelte representanter for romfamilier tilspisset seg. Dette bidro til at oppmøtet ble betydelig lavere fra 2012 og utover, og i perioder har det vært svært lite eller ingen undervisning. Men heller ikke før konfliktene tilspisset seg, var oppmøtet spesielt høyt, og i

planperioden har det aldri vært over 23 unike deltakere noen måned. De mellom 11 og 13,5 elever som i snitt har møtt til undervisning per måned, er heller ikke elever som møter regelmessig – noen vil kun ha møtt opp én gang per måned. At elevene i liten grad møter fast til undervisning, gjør det vanskelig for lærerne å forberede undervisningen, og det blir lite kontinuitet og læringsutbytte for dem som møter. Lærerne prøver ofte å kontakte elevene kvelden før for å vite om de har tenkt å komme neste dag, men det er ikke uvanlig at de sitter og venter uten at noen dukker opp.

De som har møtt opp, oppfattes i liten grad å ha vært motiverte for undervisning. Lærerne estimerer at det er totalt tre eller fire elever som har møtt opp forholdsvis regelmessig i deler av perioden, og som har fått relevant læringsutbytte, for eksempel at de har lært å lese. Ifølge lærerne kommer de fleste andre hovedsakelig for sosialt samvær med lærerne og andre rom og for å få hjelp til ulike praktiske problemer. Det er ikke uvanlig at elevene møter opp med en pose med brev, gjerne regninger og brev fra ulike offentlige etater, som de trenger hjelp med. Dette begrenser lærernes mulighet til å legge opp et skikkelig undervisningsopplegg:

For [disse] deltakerne – så handler det om å få hjelp med barnevernet og slikt. De tar tak i hvem som helst. Tar gjerne med seg en bunke papirer når de kommer, strømregninger – inkassoer. [Det legges] ikke opp til et skille mellom veiledere og lærere. Det har vært slitsomt for oss. Når deltakerne sitter med et skjema som skal fylles ut, så ødelegger det for undervisningen. (Lærer, voksenopplæringen)

Denne læreren peker på at skillet mellom lærere og veiledere ofte blir uklart når mange møter opp til undervisningen med denne typen hjelpebehov. Det manglende skillet mellom lærernes og veiledernes funksjoner og de utydelige målsettingene med undervisningen oppleves som frustrerende av lærerne, og det motiverer dem ikke til å forberede spennende undervisningsopplegg, da de aldri vet om de faktisk kommer til å kunne bruke tid på det å undervise – eller om noen i det hele tatt møter opp. Vi vil anta at dette også virker frustrerende og demotiverende for eventuelle elever som faktisk ønsker å lære noe. De fleste lærerne mener at det er en slik etterspørsel blant en del i miljøet: «Noen ser det som et springbrett for å komme seg videre i livet. De som vil lese og skrive – de som vil vite hvordan samfunnet er bygget opp. Det er der vi opplever at vi får utrettet noe.» Men fraværet av reell undervisning og manglende kontinuitet i undervisningen gjør sannsynligvis tilbudet mindre attraktivt for de mer ressurssterke og motiverte personene som har et slikt ønske om å kvalifisere seg. I den perioden vi har fulgt arbeidet ved Skullerud, har lærerne arbeidet tett med en liten gruppe elever, gjerne kun én-til-én-undervisning. Flere av dem har vært tilknyttet tiltaket enten som mediatorer eller som personer som får hjelp med egne prosjekter tilknyttet tiltaket. For disse synes tiltaket å ha hatt en positiv funksjon, selv om det ikke er snakk om ordinær undervisning.

Særskilte opplæringsprosjekter med vekslende hell

En betydelig del av undervisningen har vært rettet mot personer innenfor kriminalomsorgen eller i form av NAV-tiltak med obligatorisk oppmøte. I disse tilfellene er deltakerne sjelden spesielt motivert for å lære, og mange er ikke i en livssituasjon hvor læring er mulig, for eksempel på grunn av omfattende rusproblemer, problemer med barnevernet og lignende. Noen av de ansatte opplever at Romtiltaket har blitt en slags buffer for kriminalomsorgen og NAV, og at de sender folk som de ikke helt vet hva de skal gjøre med. Noen mener også at enkelte rom søker seg til Romtiltaket om det blir stilt aktivitetskrav hos NAV eller lignende, først og fremst fordi det ikke stilles så strenge krav. I slike tilfeller har lærerne liten tro på at de får utrettet noe. En del har vært tydelig ruset når de kommer, og det har vært enkelte ubehagelige situasjoner der ansatte har blitt utsatt for trusler og press, for å få signert papirer eller lignende. Lærere føler at de i liten grad følges opp av NAV og kriminalomsorgen, og at de i stedet blir en «dumpingplass» for andre etaters problemer. For eksempel pekes det på at de for andre grupper de har jobbet med på Skullerud, har hatt jevnlig trekantsamtaler der lærer, NAV og elev har vært med, noe det aldri har blitt tatt initiativ til for elever med rombakgrunn. Her er imidlertid ikke bildet entydig. Noen av de elevene som har kommet i kontakt med tilbudet gjennom kriminalomsorgen eller NAV, har hatt et tydelig utbytte av kontakten, og enkelte har fortsatt samarbeidet i ulike roller etter at perioden med obligatorisk oppmøte var avsluttet.

I kampen mot sviktende oppmøte har de ansatte ved Romtiltaket jobbet målrettet for å prøve ut ulike modeller for å lage undervisningstilbud som kan få flere til å møte opp. Ledelsen brukte i en periode betydelige ressurser på å få en gruppe motiverte rom inn i kvalifiseringsprogrammet til Oslo kommune. Til tross for en rekke møter på ulike nivåer i NAV-systemet, var ikke NAV Oslo villige til å sette av plasser til denne gruppen eller på andre måter å prioritere dem. Romtiltaket måtte til slutt legge disse planene til side og satse på andre opplæringsmodeller.

Det mest populære undervisningstilbudet har vært undervisning i teorien for førerprøven. I 2013 hadde mellom åtte og ti personer opplæring i førerkortteori over kortere eller lengre tid, og to menn og to kvinner bestod teoriprøven (Romtiltaket 2014). Lærerne estimerer at totalt ti personer har fått førerkortet med deres hjelp i løpet av planperioden. Gitt at trafikalt grunnkurs normalt koster rundt 1500 kroner ved kjøreskoler i Oslo, er det ikke overraskende at dette kurset har vært populært.

Våren 2013 startet Romtiltaket opp skoleassistentkurs, og seks kvinner fikk tilbud om å delta. For å motivere til deltakelse ble de lønnet for oppmøte. Fem uker inn i kurset var det kun én deltaker igjen, og den gjenværende deltakeren ga uttrykk for at hun hadde andre opplæringsønsker. De andre deltakerne hadde svært begrenset fram møte også i de første ukene, med fravær rundt halvparten av kursdagene (delvis pga. sykdom, delvis uten årsak). En av deltakerne deltok kun én gang. Ingen gjennomførte undervisningsopplegget slik det var lagt opp.

I 2013 søkte en av moderatorene ved Romtiltaket, i samarbeid med Sinsen kulturstasjon og veilederne på Skullerud, om støtte fra KMD til et eget arbeidsrettet opplæringsprosjekt. De ble innvilget støtte til et pilotprosjekt, da tidligere underforbruk ved Romtiltaket gjorde at det fremdeles var tilgjengelige midler. Prosjektet har vært administrert fra Sinsen kulturstasjon og har slik sett vært uavhengig fra Romtiltaket. Veilederne ved Skullerud har imidlertid investert mye tid i dette, og det er lite sannsynlig at prosjektet ville kommet i gang uten at den aktuelle mediatoren hadde deltatt i undervisningsopplegg på Skullerud. Også dette prosjektet hadde seks deltakere, men det har hatt bedre oppmøte og større grad av kontinuitet enn andre undervisningsopplegg i regi av Skullerud voksenopplæring. I prosjektet har deltakerne fått praksisplass gjennom NAV og fått tilbud om lavterskel undervisning og arbeidsrettet opplæring, som sykurs, informasjonsarbeid og kafédrift. Dette tilbudet har hatt høyt og jevnt oppmøte gjennom hele perioden, til tross for den utrygge sikkerhetssituasjonen i miljøet, som har gjort at det har vært svært liten aktivitet i andre undervisningstilbud. At dette tiltaket har hatt en viss suksess, skyldes mest sannsynlig stort engasjement og aktiv deltakelse fra rommediatoren, som har fungert som garantist og innpisker for å sikre oppmøte, samt at den tydelige arbeidsrettede profilen ble opplevd som mer meningsfull for mange deltakere. Det har sannsynligvis også vært avgjørende at Sinsen kulturstasjon har brukt betydelige midler på å registrere oppmøtet og sørget for at de som ikke møtte, fikk trekk i NAV-utbetalinger. På den måten ble det tydeliggjort at det faktisk var krav om oppmøte, noe som i liten grad synes å ha blitt håndhevet i andre sammenhenger. Undervisningen ved Romtiltaket er innrettet med tanke på at mange rom har en vanskelig livssituasjon: de ønsker derfor ikke å stille for strenge krav, og håper at det gjør at flere ønsker å komme. Prosjektene i regi av Sinsen kulturstasjon har hatt en noe annen profil og har stilt tydeligere og klarere krav til deltakerne. Leder ved Sinsen kulturstasjon peker på at for at tiltaket i det hele skal kunne regnes som arbeidsrettet opplæring, er det et minimumskrav at deltakerne møter til avtalt tid og er der den avtalte tiden. Men dette har krevd betydelige administrative ressurser, og Sinsen kulturstasjon har brukt rundt en 50 prosent stilling på administrasjon av dette tiltaket.

Deler av driften ble imidlertid begrenset etter en alvorlig voldsepisode der deltakerne og kursleiderne ble angrepet med kniv av andre personer med rombakgrunn. Deltakerne var i ferd med å starte opp egen kafédrift i tilknytning til Deichmanske på Schaus plass, da en gruppe menn angrep. Politiet har ikke prioritert sikkerhetssituasjonen til de ansatte eller deltakerne på kurset, og etter å ha forlagt saken to ganger, ble den henlagt. Det ble derfor ikke vurdert som forsvarlig å fortsette driften utenfor kulturhuset.

Lokaler

Det lave oppmøtet kan også til dels skyldes at undervisningen har foregått i lokaler som er dårlig egnet til formålet. Lokalene på Skullerud er velegnet for undervisning,

men ikke spesielt godt egnet for sosialt samvær. Dessuten er det ikke så lett for folk i målgruppen å komme seg dit. Mange rom bruker ikke kollektivtransport, og stedet blir derfor vanskelig å nå for dem som ikke har egen bil og sertifikat. En del kvinner har menn som kjører dem, og som sitter og venter i bilen på parkeringsplassen mens kvinnene er inne til undervisning. Det er lett å tenke seg at disse sjåførene ikke er interessert i å vente i bilen så veldig ofte, og at det vanskeliggjør kvinnes muligheter for å delta i undervisning.

Lokalene ved Sinsen kulturstasjon er lettere tilgjengelig, men lite egnet til undervisning. Ved flere tilfeller når vi har vært der, har vi møtt lærere som har undervisning i gangen rett innenfor ytterdøren, der alle går forbi på vei til aktiviteter. Ved andre anledninger har det sittet en gruppe i et hjørne av et svartmalt konsertlokale.

Vurdering av måloppnåelse avhenger av problemforståelse

Den opprinnelige målsettingen med voksenopplæringen for unge voksne rom var å bidra til økt kvalifisering og arbeidsmarkedsdeltakelse blant voksne rom og bedre basiskompetanse hos foreldre, som igjen skal gi bedre innrullering av barn i barneskolen. Det var et spesifikt mål om å øke lese- og skriveferdigheter i tillegg til digitale ferdigheter og matematikkunnskaper hos unge voksne rom. Med tanke på midlene som har vært investert, er det vår vurdering at tiltaket har hatt svært begrenset suksess målt ut fra om disse målene er nådd. Det rapporteres at det totalt er mellom tre og fem elever som har fulgt undervisningen forholdsvis regelmessig i deler av planperioden, og som enten har knekt lesekode eller fått bedre lese- og skrivekunnskaper. En del personer har fått hjelp til å ta teoriprøven til førerkortet, men det er et åpent spørsmål om dette faller inn under tiltakets opprinnelige målsetting. Så vidt vi vet, har det ikke vært gitt undervisning i data eller matematikk av noe særlig omfang.

Om vi skal evaluere tiltaket i tråd med den opprinnelige målsettingen, kan det vanskelig hevdes at prosjektet har før til at unge voksne rom har fått økte lese- og skriveferdigheter, digitale ferdigheter og matematikkunnskaper. Men dersom vi vurderer måloppnåelse etter andre problemforståelser og kriterier, slik de etter hvert har vokst fram i løpet av planperioden, framstår bildet som mer positivt. Lærere og andre ved voksenopplæringen har gjort sitt beste for å skape meningsfulle aktiviteter for dem i rommiljøet de har hatt kontakt med. Svært mange rom har vært innom voksenopplæringstilbudet i perioden, og lærerne har forsøkt å bygge en første kontakt og tillit mellom rom og storsamfunnet. De har involvert seg i livene til dem som har vært innom, gitt råd og trøst og prøvd å hjelpe så godt de har kunnet når det har vært mulig og nødvendig. De har formidlet kunnskap om kvinners rettigheter og muligheter, om hvordan storsamfunnet fungerer, og om hvilke muligheter som ligger i økt integrasjon. Flere nye prosjekter har sprunget ut av voksenopplæringstiltaket. Mye er gjort gjennom samtaler og rådgivning i konkrete saker. Om vi evaluerer tiltaket i tråd

med den målsettingen lærere og ledere selv definerer for aktiviteten, det vil si å tilby et lavterskeltilbud for å opprettholde kontakt med gruppen, bygge tillit og kunnskap om det norske samfunnet samt skape et springbrett for nye tiltak og prosjekter, så kan voksenopplæringstiltaket sies å ha hatt langt større suksess.

Vi vil imidlertid stille spørsmål om hvorvidt voksenopplæring i så fall er den mest hensiktsmessige måten å utforme et slikt tiltak på. Det synes å være begrenset interesse for opplæring, men til gjengjeld er det et stort behov for et møtested der man kan møte både andre rom og representanter for majoritetssamfunnet, og for et tilbud om meningsfulle aktiviteter i bred forstand. Disse behovene vil kunne dekkes bedre på andre måter, for eksempel gjennom et kulturhus eller en rom-kafé, uten at man behøver å gi det et skinn av undervisning som få er interessert i. For dem som faktisk er interessert i opplæring, kan det dessuten virke ødeleggende at opplæringen hele tiden fortrenses av andres behov. Når noen kommer til undervisningen for å få hjelp til å fylle ut skjema og andre kommer for å prate, vil det gå utover kvaliteten på undervisningen til dem som eventuelt har et ønske om å lære. For dem som har behov for et trygt møtested der de kan få praktisk hjelp, er det heller ikke nødvendigvis hensiktsmessig å insistere på å gi tilbudet et skinn av undervisning. En mulighet er å skille tydeligere mellom de sosiale og de pedagogiske funksjonene.

Tiltak 2 Veiledningstjenesten

I dialogmøtene mellom representanter for rom og KMD (den gang AID) i forkant av handlingsplanen var det flere rom som pekte på at mange i gruppen har problemer i møte med statlige og kommunale etater. Mange rom savnet Sigøynerkontoret hvor de på 70- og 80-tallet kunne henvende seg når de hadde behov for kontakt med det offentlige, enten det var snakk om boligspørsmål, sosialhjelp, barnehage eller skole. Både lærerne ved voksenopplæringen og lærere i barneskolen rapporterte at det var stor etterspørsel etter informasjon og hjelp til å orientere seg i offentligheten, og at rom ofte kom til dem for slik hjelp. Veiledningstjenesten i tilknytning til Romtiltaket ble derfor uformet for å gjøre informasjon mer tilgjengelig for rom og lette kontakten romgruppen har med lokalmyndigheter og førstelinjetjenesten.

Det har vært en viktig grunntanke i handlingsplanen at det ikke skal opprettes et nytt sigøynerkontor som skulle drive saksbehandling eller gjøre vedtak om offentlige ytelser. Hovedfunksjonen for en slik veiledningstjeneste skulle derfor være å gi informasjon og veiledning og å kunne henvise, eventuelt følge, rom til rette offentlige instans når det gjelder spørsmål om skole, barnehage, arbeid, bolig, helse og trygdeytelser. Saksbehandling og vedtakene har ligget hos ordinære offentlige etater.

Problemforståelse og mål

Handlingsplanen viser til at mange rom har problemer i møte med statlige og kommunale etater som NAV, kommunale boligkontor, sosialkontor og helsehjelp. I den innledende teksten vises det til Torbjørg Bays forarbeid til handlingsplanen, som blant annet konkluderer med at rom i liten grad får assistanse og forståelse for sine behov i møtet med det offentlige. Hun viser også til den omfattende diskrimineringen rom møter på mange samfunnsområder. Om vi tar utgangspunkt i hvordan tiltak 2 er beskrevet i planen, kan det vanskelig sies å rette seg mot disse problemene. Veiledningstjenesten er ikke rettet seg mot byråkratiet og førstelinjetjenesten for å sikre at rom får assistanse og forståelse for sine behov. Tiltaket har som hovedformål å gi informasjon og veiledning til rom. Problemet tiltaket retter seg mot, synes derfor å være mangel på informasjon og kunnskap blant rom om hvordan man skal henvende seg til offentlige etater. Målet for tiltaket kan slik sett forstås som at flere rom skal få tilgang til slik informasjon for at de på sikt kan lære å håndtere denne typen situasjoner på egen hånd.

De involverte aktørene opplever imidlertid målsettingen for veiledningstjenesten som langt videre enn det som er beskrevet i handlingsplanen. En av de viktigste funksjonene til veilederne er å bygge tillit i miljøet, slik at flere tar kontakt med Romtiltaket og benytter seg av voksenopplæring eller på andre måter drar nytte av de tilbudene som finnes for dem. En viktig del av jobben har etter hvert blitt å jobbe for å sikre roms rettigheter, og overfor flere offentlige instanser har veilederne fungert som pådrivere for dette. Selv om veilederne er kommunalt ansatte, opplever de at deres rolle er å støtte personer med rombakgrunn i situasjoner der kommunale og statlige etater er motpart. I tillegg tar veilederne på seg oppgaver med å hjelpe enkeltpersoner med konkrete saker i møte med offentlige etater, slik intensjonen i tiltaket er beskrevet. Men også i den konkrete assistansen som tilbys, opplever veilederne sitt mandat som svært vidt; de hjelper også til med gjeldssanering, ulike typer søknader og planlegging av kulturaktiviteter. Det er vårt inntrykk at veilederne ser det som sitt ansvar å hjelpe til med alle problemer personer med rombakgrunn står i og trenger hjelp til, i tillegg til å veilede og påvirke statlige og kommunale etater og departementer i deres kommunikasjon med rom og i deres arbeid med å implementere handlingsplanen.

Oppgaver og rolleforståelse

En veileder ble ansatt i 60 prosent stilling i august 2009. Stillingsprosenten økte til 100 prosent fra januar 2010. Fra september 2010 ble ytterligere en veileder ansatt i 100 prosent stilling. De siste årene har det dermed vært to fulltidsansatte veiledere, selv om begge har vært ute i permisjon i ulike perioder i 2014. Veilederne har jobbet tett med en rekke familier i rommiljøet, og mye tyder på at de har fått betydelig tillit hos mange. De har, i tillegg til å hjelpe med konkrete saker hos NAV, barnevern og

andre offentlige, bistått rom i å utvikle søknader om økonomisk støtte og praktisk støtte til organisasjonsarbeid (tiltak 6). De har også vært sentrale i organiseringen av markeringen av 8. april (roms internasjonale dag) i flere år. Veilederne synes å ha hatt en svært viktig funksjon for mange rom og vært viktige hjelpere i deres kontakt med offentlige etater. Mange rom i Oslo deltar i liten grad i ordinære samfunnsaktiviteter, mange har begrensede lese- og skriveferdigheter og bruker i liten grad digital teknologi. Og ettersom det norske samfunnet i stadig større grad digitaliseres, og borgerne forventes å kunne fylle ut skjema og hente fram og oppgi spesifikk informasjon til både offentlige og private samfunnsaktører, blir terskelen høy for å kreve sine rettigheter eller bare for å forstå hvilke rettigheter eller muligheter man har. Mange rom mestrer ikke dette og trenger hjelp fra veilederne.

En av de viktigste målsettingene for veilederne, slik de selv ser det, har vært å sikre kommunikasjon med rom og sikre at rom har tillit til dem. Veilederne opplever dette som en forutsetning for at alle tiltakene i planen skal fungere. Det kan være krevende å balansere hensynet til å bygge tillit opp mot behovet for å stille klare krav. Veiledningstjenesten har fungert som en serviceinstitusjon som rom kan bruke når de har behov for det, og tjenesten blir flittig brukt av mange familier. Det er få ressurspersoner blant rom som folk kan henvende seg til for hjelp, og veiledningstjenesten har på mange måter tatt på seg å være ressurspersonene «på innsiden» av miljøet. En fare med dette er at de ikke lenger blir sett på som representanter for norsk offentlighet, men heller noen som står sammen med rom mot offentligheten. Den tilliten de bygger opp, blir da til dem som personer og er i liten grad overførbart til samfunnsinstitusjoner.

Denne «innsideposisjonen» og ønsket om å skape tillit gir også opphav til en del utfordringer når det gjelder oppgave- og rolleforståelse. Dette gjelder både i relasjonen til andre offentlige etater og i relasjonen til rom familiene. For det første kan behovene oppleves som «umettelige», og ofte er det uklart hva som er individuelle brukeres ansvar, og hva som er veilederens ansvar. Stillingsbeskrivelsen oppleves dermed som «grenseløs» med tanke på hva slags typer hjelp og bistand veilederne skal yte. For det andre kan det oppstå usikkerhet med når det gjelder hvilke krav veilederne skal stille overfor brukerne, og hva de eventuelt skal gjøre i tilfeller der de får informasjon om bekymringsverdige og/eller ulovlige forhold, for eksempel om de ser tegn til omsorgssvikt eller at barn ikke går på skole. De ansatte ved Romtiltaket, både lærere og veiledere, kan også fortelle om konkrete erfaringer med politi og barnevern, som har bidratt til å svekke deres tiltro til at barnevernet eller politiet vil håndtere en eventuell sak på en skikkelig måte.

Rollen som lærer og rollen som veileder står i konflikt til hverandre

Som vi var inne på i avsnittet om voksenopplæring, har lærernes ambisjonsnivå når det gjelder kvalifisering av deltakerne, blitt betydelig justert i løpet av planperioden. I stedet har lærerne fått en sosial funksjon og forventes ofte å ta på seg oppgaver som egentlig hører inn under veiledningstjenesten. Det er for eksempel ikke uvanlig at elevene møter opp på undervisningstilbudene til Romtiltaket med en pose med brev som de trenger hjelp med. Lærerne ønsker seg derfor en tydeligere ramme rundt undervisningen og muligheter for å stille klarere krav til elevene.

Veilederne opplever på sin side at det er en tung oppgave å etablere en veiledningstjeneste innenfor en organisasjon som ikke er beregnet på dette. Den kompetansen de sitter på, og ikke minst de nettverkene de har klart å bygge opp blant rom, er svært etterspurt. Likevel opplever de at det ikke legges til rette for de tiltakene og aktivitetene de mener er nødvendige nettopp for å bygge opp slike nettverk og kompetanse, men at Romtiltaket hele tiden legger for sterk vekt på undervisningsopplegg.

Tillitsbygging og veiledning

Veilederne uttrykker i våre intervjuer fortvilelse og sinne over den omfattende ansvarsfraskrivningen de opplever at rom blir offer for i møtet med offentlige institusjoner. De er stadig tilstede i situasjoner der de selv kan observere diskriminering og rasisme. De står sammen med rom og opplever urettferdighet og maktesløshet, i et system de av og til opplever som ugjennomtrengelig, og som de ikke klarer å endre. Slik ender de ofte opp med å ta en «insider-rolle», der de står sammen med rom i opposisjon til det offentlige. De fungerer således som pådrivere og vaktbikkjer overfor offentlige etater, men framstår ikke nødvendigvis som aktører som bygger tillit til disse institusjonene. Veiledningstjenesten er institusjonelt forankret i Romtiltaket på Skullerud, men det er svært usikkert om den tillitsbyggingen de har gjort, har smittet over på andre institusjoner. Det at mange rom har utviklet tillit til veilederne, kan likevel ses på som et første skritt på veien mot å involvere seg med det norske storsamfunnet.

Bruk av rom i mediatorstillinger

Over hele Europa har det blitt vanlig å bruke rommediatorer for å bygge tillit mellom rom og offentlige institusjoner. Rommediatorer er personer med rombakgrunn, fra lokale romgrupper eller med god kjennskap til rom som kan mediere eller bygge bro, mellom rom og offentlige institusjoner ved å bedre kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom rom og ulike offentlige etater og styrke forståelsen for og tilliten til

offentlige etater blant rom. Strasbourg-erklæringen om rom fra 2010, som Norge har sluttet seg til, peker på bruk av rommediatorer innenfor skole, helse og arbeidsformidling som en sentral mekanisme i kampen mot sosial eksklusjon.

Ved Romtiltaket har de siden 2008 ansatt flere rom som mediatorer i ulike funksjoner. Dette har vært en prosess som har blitt oppmuntret fra departementets side, selv om aktiviteten ikke formelt er beskrevet i handlingsplanen. Noen mediatorer har vært engasjert for å delta med informasjonsarbeid om rom og har reist rundt til skoler og andre offentlige institusjoner for å fortelle om rom, knyttet til tiltak 3 i handlingsplanen. Noen har også arbeidet som skoleassistenter, men det er noe uklart hva som har vært utfallet av dette. Det er i dag en person ansatt som mediator på Romtiltaket. Denne personen er involvert i utvikling og drift av prosjekter for rom og har ikke en funksjon som brobygger overfor offentlige institusjoner, men kan heller ses på som en brobygger til aktiviteter ved Sinsen kulturstasjon og Romtiltaket. Siden mediatorene ikke har hatt noen forankring i offentlige institusjoner (men har vært ansatt ved Romtiltaket på Skullerud voksenopplæring), har de i liten grad kunnet fungere som brobyggere eller tillitsbyggere til andre institusjoner enn til Romtiltaket.

I Oslo har det også vært ansatt to romløser (en ansatt ved Sinsen barneskole og en ved Romtiltaket siden 2013) som på mange måter har fungert som mediatorer. Romløsene har imidlertid ikke hatt rombakgrunn, men har vært majoritetsetniske nordmenn som har jobbet aktivt for å få kontakt med og tillit i rommiljøet. Vi diskuterer romløsenes arbeid senere i dette kapittelet.

I Sverige har de hatt tiltak med mediatorer, som de der kaller «brobyggere», i både skolen og arbeidsformidlingen i flere år, og de utvider nå denne ordningen da de opplever den som vellykket. I Sverige utdannes brobyggere ved Södertörn högskola. Dette er en toårig deltidsutdanning, med månedlige samlinger i Stockholm. Utdanningen gir undervisning i blant annet roms historie, mediekunnskap (for å forstå hvordan rom blir presentert i media), samfunnskunnskap, og innføring i hvordan skolesystemet fungerer. De ansvarlige for brobyggerutdanningen ved Södertörn högskola peker også på viktigheten av at brobyggerne kommer sammen for å kunne snakke om hvordan de opplever den rollen de har fått. De gjør på mange måter en betydelig klassereise og driver med ting de ikke kan dele med familien, da familien gjerne ikke har grunnlag for å forstå det de arbeider med. De tar et skritt bort fra et miljø som på et vis mistenkeliggjør kontakt med majoritetskulturen. Det kan bli en ensom rolle, der brobyggerne opplever at de ikke har noen å dele kunnskapen og de erfaringene de får, med. Derfor er det viktig at de har hverandre, at de får møtes og utveksle erfaringer.

I Sverige er det betydelige forskjeller mellom kommunene i hvordan brobyggerne jobber. Med unntak av Lindköping er alle brobyggere tilknyttet enkeltinstitusjoner (en skole eller arbeidsformidling). Foreleserne ved Södertörn mener dette er viktig for at

brobyggerne skal lykkes. Brobyggere skal ikke bygge tillit til seg selv som person, men til en institusjon, og det er lettest om de er tilknyttet institusjonen. Hvis ikke er det lett for at de blir stående utenfor institusjonen – at de blir en tredjepart – eller til og med en motpart til den institusjonen de er ment å bygge bro til.

Vurdering

Det er liten tvil om at veiledningstjenesten fyller en svært viktig funksjon for norske rom, og at det er et stort behov for veiledernes kompetanse og innsats. Men måten tjenesten er organisert på legger betydelige føringer for hva de kan oppnå. De synes å primært fungere som brannslukkere og talsmenn på vegne av rom familiene. De har i liten grad klart å endre praksiser i romfamiliene eller i offentlig forvaltning, og de har heller ikke i særlig grad klart å fungere som brobyggere mellom disse. Man kunne for eksempel tenke seg at veiledningstjenesten kunne ha jobbet systematisk fra innsiden av offentlig forvaltning for å spre kunnskap, unngå diskriminering og sikre at rom fikk mer likeverdige tjenester. Med siden de først og fremst har jobbet med rom, har de i liten grad hatt en slik funksjon. En annen modell kunne vært å la veiledningstjenesten fungere som en frivillig ressursorganisasjon for rom og i større grad rendyrket rollen som vaktbikkje og pådriver. Det synes å være et stort behov for ressurspersoner som kan ta på seg rollen som talspersoner og hjelpe til med praktiske problemer. Det virker imidlertid lite hensiktsmessig å organisere denne funksjonen som et offentlig organ innenfor rammene av en kommunal voksenopplæring, der kommunen blir sin egen vaktbikkje. En tredje modell kunne innebære å opprette en slags prosjektkoordinator som kan assistere rom i å søke om og drive prosjekter med offentlig finansiering. Avhengig av hvilke deler av veiledernes aktiviteter man ønsker å videreføre, kan ulike organisasjonsformer vurderes. En prosjektkoordinator som hjelper til med å initiere og assistere tiltak for rom, kan være kommunalt ansatt. Mediatorer som arbeider for å sikre likeverdige tjenester, vil være mest effektive om de ansettes i relevante kommunale etater. En pådriver for roms rettigheter kan utføre langt mer i en ekstern posisjon, for eksempel i en frivillig organisasjon.

Tiltak 3 Kompetanseutvikling i statlige og kommunale virksomheter

I handlingsplanen ble det påpekt at ansatte i offentlig forvaltning og førstelinjetjenesten ofte har lite kunnskap om kultur og levesett hos rom, og at dette – i kombinasjon med utbredt analfabetisme blant rom – er et hinder for at offentlige etater og virksomheter skal kunne møte rom på en god måte. Gjennom tiltak 3 i handlingsplanen skulle det i samarbeid med relevante fagmiljøer utvikles ulike kompetansehevende tiltak, inkludert kurs og seminarer om roms kultur og levesett. Disse tiltakene skulle rettes mot ansatte i virksomheter som NAV, Husbanken, lokale boligkontor, primærhelsetjenesten og skolesektoren.

Problemforståelse og mål

Handlingsplanen sier i utgangspunktet lite om problemforståelsen som ligger til grunn for dette tiltaket. Men det underliggende resonnementet synes å være at manglende kunnskap om rom fører til diskriminering, mens mer kunnskap vil føre til mindre diskriminering og mer likeverdige tjenester. Som nasjonal minoritet har rom ifølge internasjonal og nasjonal lovgivning rett til å bevare og videreutvikle sin kultur og sitt levesett. Samtidig har de rett til å motta likeverdige offentlige tjenester. Premisset for denne typen informasjonstiltak er dermed at ansatte i statlige og kommunale virksomheter må få mer kunnskap om hva som er roms tradisjoner og levesett, slik at tjenestene kan tilpasses deretter. Dette synes også å være i tråd med problemforståelsen til veiledningstjenesten som har ansvaret for informasjonsarbeidet. Informasjonsarbeidet legger vekt på å informere om roms historie som en forfulgt minoritet, rom som ofre under holocaust, og rom som nasjonal minoritet med særskilte rettigheter. I tillegg legges det vekt på hvordan roms levesett på ulike måter skiller seg fra majoriteten, med fokus på blant annet reisevirksomhet og tette familieband. Samtidig har man også lagt vekt på at kulturen er i endring – når det gjelder skole, arbeidsmarked, ekteskapstradisjoner.

Iverksetting og ansvarsfordeling

Ansvaret for kompetanseutvikling i statlige og kommunale virksomheter lå opprinnelig hos Same- og minoritetspolitisk avdeling i KMD (tidligere AID). I 2010 kontaktet de Romtiltaket ved Skullerud voksenopplæring og spurte om de kunne ta på seg også dette ansvaret. Her er det veiledningstjenesten som har hatt ansvaret for gjennomføring, dels ved hjelp av en ekstrabevilgning i 2012, og dels gjennom interne midler har man ansatt en til to mediatorer/informasjonsmedarbeidere i til sammen 40 prosent stilling.

I tillegg har to personer hatt praksisplass gjennom NAV som mediatorer/informasjonsmedarbeidere. Disse er personer som selv er rom, og det er disse som i samarbeid med veiledningstjenesten har utarbeidet og holdt foredrag om roms historie, tradisjoner, kultur og utfordringer knyttet til integrasjonsprosessen for skoler, høyskoler og offentlige etater. I løpet av 2013 gjennomførte de tolv presentasjoner.

Informasjon – men om hva?

Så langt vi kan se, har informasjonsvirksomheten gitt verdifull kunnskap til skoler og offentlige etater. Det er dessuten liten tvil om at foredragsvirksomheten har vært en positiv erfaring for de involverte informasjonsmedarbeiderne/mediatorne. I samtaler med oss har de fortalt hvordan de gjennom arbeidet har bygget opp selvtillit og kompetanse. Vi vil likevel reise spørsmål om hva som er hensikten med denne informasjonsvirksomheten, og om hvordan den eventuelt kan bidra til å sikre mer likeverdige tjenester. Problemforståelsen som ligger til grunn for tiltaket, er at den eventuelle konflikten mellom særskilte rettigheter rom har som gruppe, for eksempel til å bevare egen kultur og levesett, og individuelle rettigheter likeverdige offentlige tjenester på den andre siden, kan løses ved at offentlig ansatte får mer kunnskap om roms levesett. Er slik kunnskap nok til at personer i førstelinjen skal kunne tilpasse sine tjenester. Vi vil stille spørsmål ved om dette er en realistisk vurdering.

En alternativ vurdering er at det ikke først og fremst er manglende kunnskap om rom som er problemet for offentlig ansatte, men manglende kunnskap om hvordan de kan gripe an de utfordringene som oppstår når roms levesett ikke passer inn i «normen» for de tjenestene som tilbys, og de ikke har tilgjengelige ressurser de kan trekke veksler på i konkrete saker. Om man for eksempel informerer om at gjestfrihet er viktig for rom, at man gjerne har besøk til sent på kveld, og at man ikke har tradisjon for å bruke verken kalender eller vekkerklokke, er det ikke dermed klart hvordan offentlig ansatte i NAV, skole og barnevern skal tilpasse sine tjenester på en måte som sørger for likeverdighet. Å informere skoler og lærere om roms tradisjoner for å reise store deler av året gir ikke nødvendigvis skolene gode verktøy for å håndtere barn som blir borte fra undervisningen. Tvert imot kan det å rette oppmerksomheten mot hvor spesielle rom er, og mot hvilke spesielle rettigheter de har, føre til økt usikkerhet i førstelinjetjenesten om hvordan man skal gripe an saker for eksempel innenfor NAV, skole og barnevern. I verste fall kan det bidra til at saksbehandlere kvier seg for å ta tak i enkeltsaker eller utsetter dem fordi de oppfatter dem som enda vanskeligere etter at de har fått informasjon de ikke helt vet hvordan de skal bruke. I praksis vil dette kunne innebære økt gruppebasert diskriminering. Vår vurdering er altså at kunnskap om roms levesett, tradisjoner og rettigheter ikke er nok – det som trengs i førstelinjetjenesten, er rutiner og ressurser for å håndtere saker der disse forholdene kommer i konflikt med

ordinære rutiner for saksbehandling. I fraværet av slik kunnskap og slike rutiner kan informasjon om særegenheter ved roms levesett og status i verste fall føre til berøringsvegring og/eller handlingslammelse.

Informasjon, samråd og organisasjonsutvikling

Kort oppsummering av det som kommer i dette kapittelet:

- Gjennom tiltak 4 i handlingsplanen skulle det utarbeides informasjonsmateriell om norske rom som skulle rette seg mot majoritetssamfunnet. Enkelte initiativer har blitt påbegynt, men med ett unntak har de ikke blitt fullført.
- Det har blitt tatt initiativ til samråd mellom norske myndigheter og norske rom både i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplanen og som et eget punkt til oppfølging av planen. Det var i utgangspunktet en viss interesse for dette blant norske rom, men interessen har falt i løpet av planperioden, og etter 2010 har ingen møter blitt avholdt.
- De som deltok fra rom, opplevde i stor grad at deres ønsker ikke ble hørt eller tatt på alvor. Få av de temaene som representantene for rom tok opp i forarbeidene til handlingsplanen ble tatt med i planen.
- Når det tas initiativ til samråd mellom norske rom og myndigheter og organisasjonsutvikling blant rom, er det uklart hvem som har behov for slike kanaler, og hvem som skal kunne snakke på vegne av rom.
- Søknader om organisasjonsstøtte og organisasjonsutvikling har blitt avvist eller ikke videreført med henvisning til at ulike romfamiliene ikke samarbeider med hverandre. Det kan stilles spørsmål ved i hvor stor grad det at enkeltindivider og familier i miljøet er i konflikt med hverandre, skal være til hinder for å støtte organisasjoner.

Tiltak 4 Informasjon til majoritetssamfunnet

Dette tiltaket kommer som en respons på at Europarådet har påpekt at det er et behov for bedre kunnskap i det norske samfunnet om de nasjonale minoritetene generelt. Tiltaket har derfor som målsetting at majoritetssamfunnet skal bli bedre kjent med rom og romkultur og hva det betyr å være beskyttet som en nasjonal minoritet.

Et av tiltakene er at Arbeids- og inkluderingsdepartementet skulle utvide sin omtale av rom i nyhetsbrevet Nytt om nasjonale minoriteter. Dette nyhetsbrevet eksisterer ikke lenger. I tillegg skal Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med fagdepartementer og de nasjonale minoritetene utarbeide et eget informasjonsmaterieell om nasjonale minoriteter, herunder rom, for statsansatte. Dette er tilgjengelig på nett³, men det er uklart i hvor stor grad dette formidles til relevante aktører. AID/KMD skulle også gå i samtaler med KS for å initiere et nærmere samarbeid om nasjonale minoriteter, inkludert rom, og foreslå at det gjennomføres en undersøkelse om kommunenes kjennskap til nasjonale minoriteter. Dette har ikke blitt gjort. Et «Teaching kit» for rombarn i førskolealder skulle vært oversatt til norsk av Kunnskapsdepartementet, samtidig som man skulle spre informasjon om romkulturen til aktuelle barnehager. Heller ikke dette har blitt gjort. Utdanningsdirektoratet skulle også utarbeidet et nettbasert informasjons- og veiledningsmaterieell om rom som minoritet i et flerkulturelt samfunn, dette skulle vært ferdigstilt i 2010, og BLD skulle utarbeide informasjon om rom som retter seg mot instanser som møter barn – barnevernet, barnehager og skoler. Vi har ikke kunnet finne at noe slikt informasjonsmaterieell foreligger. I likhet med tiltak 3 er det uklart hva slags informasjon det er meningen at skal distribueres gjennom dette tiltaket.

Tiltak 5 og 6 Samråd og organisasjonsutvikling

I dette avsnittet vil vi ta for oss tiltak 5 (Etablere samråd mellom rom og norske myndigheter) og tiltak 6 (Selvhjelp gjennom organisasjonsutvikling) under ett, siden begge tiltakene handler om å formalisere samhandlingen mellom myndighetene og rom. Tiltakene har utspring i artikkel 15 i Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Der heter det at statene har plikt til å skape de forutsetninger som er nødvendige for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv og i offentlige anliggender, særlig de som berører dem. Som ledd i Norges oppfølging av rammekonvensjonen ble opprettelsen av samråd mellom rom og norske myndigheter nedfelt som tiltak 5 i handlingsplanen. Ifølge planen skal dette skje dels gjennom det på forhånd eksisterende Kontaktforum mellom nasjonale minoriteter og sentrale myndigheter, på det tidspunktet ledet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, der to romorganisasjoner (Den Norske Romforening og Norsk Rombefolkning) deltar. I tillegg skulle det ifølge planen etableres et fast «samråd» mellom norske myndigheter og rom, der Oslo kommune og aktuelle departementer skulle inviteres etter behov. I forarbeidet til planen

³ <http://www.difi.no/ledelse-og-organisering/e-laering-og-digitale-verktoy/e-laeringsprogram-om-urfolk-og-nasjonale-minoriteter>

hadde representanter for rom selv trukket fram boligsituasjonen for rom, rombarnas skolehverdag og diskriminering i kontakt med offentlige myndigheter som temaer de ønsket å drøfte i et slikt samråd. Tiltak 6 i handlingsplanen – som handler om selvhjelp gjennom organisasjonsutvikling – kan ses i samme perspektiv. I planen settes det ikke av noen egne midler til dette formålet, men at KMD innenfor den eksisterende statlige støtteordningen til nasjonale minoriteter vil prioritere eventuelle prosjektsøknader som har til formål å gi informasjon og opplæring i organisasjonsarbeid blant rom samt eventuelle søknader fra andre organisasjoner med tilknytning til rom.

Problemforståelse og mål

Før vi beskriver hva som har blitt gjort i planperioden, vil vi kort diskutere hva som er de ulike aktørenes perspektiv på og problemforståelse i denne typen tiltak. I planen nevnes det at tiltakene knyttet til samråd og organisasjonsutvikling kan ha en positiv effekt for de som deltar, gjennom at de får tilført nyttig kompetanse og erfaringer gjennom organisasjonsarbeid og deltakelse i samrådsmøter, og at disse positive erfaringene kan tas med til rommiljøene og bidrar til å bygge tillit. Men norske myndigheter har også en mer «egennyttig» motivasjon: Staten trenger en legitim, formell kanal for å forholde seg til rom som gruppe. De norske rom utgjør rundt 500–700 personer, men myndighetene trenger noen som kan «representere» dem i ulike sammenhenger. Bare på den måten kan man rapportere til Europarådet at man har hørt på deres synspunkter i saker som angår dem. Og bare på den måten kan man formidle til «gruppen» hva som er storsamfunnets synspunkter og forventninger i ulike saker. Staten trenger altså en romorganisasjon vel så mye som rom trenger det selv.

Men hva vil det egentlig si at man har «samråd med rom», eller at man har «hørt synspunktene til rom», slik det ofte refereres til i offentlige dokumenter? Romminoriteten er ikke en demokratisk medlemsorganisasjon, så hvem bestemmer hvem som skal snakke på vegne av rom? Er det en selvfølge at det er maktpersonene innad i gruppen som snakker på vegne av gruppen? Denne problemstillingen blir svært tydelig i offentlige dokumenter som refererer til samrådsmøter og andre fora der slike møter foregår, og forsterkes av de grammatikalske særegenhetene ved ordet «rom», som skrives og uttales likt både i entall og flertall og i bestemt og ubestemt form. I referatene fra møter som ble holdt i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplanen, kan man for eksempel lese at «rom er opptatt av ...», «rom peker på ...» og «rom viser til ...». Vi vil reise spørsmål om hvorvidt denne måten å omtale personer med rombakgrunn på og den tankegangen som kommer til uttrykk i intensjonen om samrådsmøtene og organisasjonsutvikling, tilslører det mangfoldet av interesser og perspektiver som finnes innad blant rom, mellom kvinner og menn, mellom unge og gamle og mellom ulike familier.

Deltakelse i denne typen samråd og offentlig sanksjonert organisasjonsutvikling kan være en kilde til konflikt og uro. Dette skyldes to ting. På den ene siden kan det å være utpekt som «representant for rom» gi tilgang på verdifulle ressurser og muligheter. Den som snakker på vegne av rom, har også en viss kontroll over de ressursene som storsamfunnet kanalisere til gruppen. Dermed kan det lett oppstå konflikt mellom ulike aktører som ønsker å innta denne posisjonen. På den andre siden er det viktig å anerkjenne at deltakelse på denne typen arenaer som er styrt av majoritetssamfunnet, også kommer med en pris. Det gir økt synlighet og oppmerksomhet fra storsamfunnet, noe som i seg selv oppleves som en trussel for mange rom. Mange vil kunne se på denne typen virksomhet med en viss skepsis: Spørsmål knyttet til hvor deres lojalitet egentlig ligger, kan komme opp, eller beskyldninger om at de forsøker å beholde alle godene for seg selv. De som samarbeider tett og på storsamfunnets premisser, kan oppfattes som «overløpere» i en verden preget av et skarpt skille mellom «oss» og «dem». Vi har for eksempel fått høre av enkelte som tidligere har forsøkt å være aktive på slike arenaer, at de senere fikk problemer innad i miljøet og blant annet får skylden for økt oppmerksomhet fra barnevernet og flere omsorgsovertakelser. Sett fra perspektivet til de rom som deltar i denne typen aktiviteter, er det derfor avgjørende at de opplever å bli hørt, og at det kommer noe håndfast ut av samarbeidet. Som vi skal se, har dette i liten grad vært tilfelle.

«De behandler oss som barn»

Sitatet over stammer fra familieoverhodet i en av romfamiliene i Oslo. Han hadde deltatt i prosessen fram mot utviklingen av planen og deltatt på møter både i forbindelse med utviklingen av planen og i det ene samrådsmøtet som har blitt avholdt. Mange rom var forholdsvis positive til å samarbeide med myndighetene i perioden da handlingsplanen ble utarbeidet. Mange møtte opp på møter om planen, og på det første samrådsmøtet som ble avholdt i 2010, var rom godt representert. I løpet av perioden har imidlertid holdningen til deltakelse snudd. Da det andre samrådsmøtet skulle avholdes, møtte bare én person opp – mest sannsynlig som følge av turbulens i forbindelse med en akutt barnevernssak. Før det neste møtet ga et av familieoverhodene beskjed om at de ville boikotte møtet, mens de resterende meldte avbud på grunn av sykdom. Etter det ble det ikke kalt inn til flere samrådsmøter. I departementet oppfattes det som at det ikke er interesse for samrådsmøter hos rom. I august 2013 sendte tre representanter for en romsk kvinneforening et brev til statsministerens kontor, der de ga uttrykk for stor skuffelse over hva som hadde kommet ut av møtene og arbeidet med handlingsplanen:

I det hele tatt er vi norske sigøynere veldig negative til hele ideen om en spesiell handlingsplan for oss. Så vidt vi vet, utsettes ingen andre av de norske nasjonale minoritetene for slike planer som er utarbeidet ovenfra uten vår deltakelse. Slike pla-

ner har helt fra de første «tiltakene for norske sigøynere» for over 50 år siden bare ført til segregasjon, ikke integrasjon. Vi er blitt satt utenfor det norske samfunnet og behandlet nedlatende.

Representantene for rom som har deltatt både i utarbeidelsen av handlingsplanen og i det senere samrådsmøtet, har gitt tydelig uttrykk for hvilke temaer som de ønsket skulle tas opp, men disse har i liten grad blitt tatt hensyn til i planen:

For det første har representantene hele tiden vært opptatt av boligspørsmål, etter som mange opplever store utfordringer knyttet til å skaffe seg stabile boliger. For det andre har de fortsatt å ta opp spørsmålet om barnas skolegang. De har på den ene siden ønsket seg et tilpasset opplegg, eventuelt med egne skoleklasser for rombarn som har sakkett akterut i undervisningen, samt tilrettelegging for å kunne kombinere reising med skolegang. For det tredje har de gitt uttrykk for at de ønsker hjelp til å etablere et kulturhus for rom i Oslo, som kan fungere som et ressurscenter, et trygt møtested på deres egne premisser, og organisere kulturarrangementer. For det fjerde har de tatt opp spørsmål om barnevern og da særlig problemstillinger knyttet til at rombarn plasseres i fosterfamilier uten rombakgrunn og ikke får muligheten til å vedlikeholde romsk språk og kulturell identitet. For det femte har de vært opptatt av diskriminering i møte med offentlige myndigheter. Ikke noe av dette har blitt tatt hensyn til i planen. Boligspørsmål er knapt nevnt i planen. Tiltak for å tilrettelegge for at barnas skolegang kan kombineres med reising, er fremdeles ikke satt på dagsordenen. Spørsmålet om kulturhus har blitt avvist med den begrunnelse at rom ikke klarer å samarbeide på tvers av de ulike familiene. At to av de sentrale familiene har gått sammen og søkt, har ikke vært nok. Barnevernsspørsmål blir også i liten grad berørt i planen, og det er ingen tiltak som tar sikte på å ta bekymringen blant rom for at barn i fosterhjem mister sin språklige og kulturelle identitet fordi de ikke får muligheten til å snakke sitt morsmål, på alvor. Spørsmålet om diskriminering nevnes, men det er i realiteten ingen tiltak som retter seg mot å endre praksis i førstelinjetjenesten. Det er i det hele tatt få punkter i planen der formålet er å endre noe som helst ved storsamfunnets måte å forholde seg til rom på, for på den måten å sikre mer likeverdige tjenester, men desto flere tiltak som prøver å endre måten rom forholder seg til storsamfunnet på.

Man kan godt diskutere hvorvidt de tiltakene rom har gitt uttrykk for at de ønsker seg, er riktige eller hensiktsmessige. Uansett er det grunn til å tro at manglende gjennomslag har bidratt til å dempe entusiasmen for å delta i samråd med myndighetene. Så langt har vi først og fremst diskutert det som går under tiltak 5 (samråd), men mye av det samme gjelder tiltak 6 om støtte til organisasjonsutvikling. Flere rom representanter har ifølge våre informanter tatt initiativ til å etablere organisasjoner og til å søke om prosjektstøtte. I en tidlig fase av planen fikk flere organisasjoner mindre beløp, men støtten ble ikke videreført. Dels har dette vært begrunnet med manglende rapporteringsrutiner og profesjonalitet i økonomistyringen, dels har det vært begrunnet

med at de ulike familiene ikke klarer å samle seg om felles aktiviteter og organisasjoner. I praksis gjelder dette den pågående konflikten mellom en av de sentrale familiene på den ene siden og de resterende på den andre. Her er det grunn til å utvise varsomhet for å unngå en slags kollektiv avstraffelse for en konflikt som først og fremst involverer enkeltpersoner.

Noe støtte til organisasjonsaktiviteter har likevel blitt gitt. Sammen med veiledningstjenesten på Romtiltaket har ulike organisasjoner søkt om støtte til å markere 8. april, den internasjonale romdagen, og dette har de fått noe støtte til. En årlig sigøynerfestival i regi av Kulturforeningen Iagori har også fått støtte, men det bør nevnes at denne foreningen er drevet av personer med bakgrunn fra Russland og som har lite kontakt med det norske rommiljøet.

Selv om det ikke faller inn under organisasjonsutvikling, kan vi trekke fram et annet positivt eksempel på noe som har kommet ut av samråd, nemlig HL-senterets pågående forskningsprosjekt om hva som skjedde med norske rom under holocaust. Dette prosjektet hadde opphav i et initiativ fra en av de norske romlederne. Flere rom har vært involvert som informanter og rådgivere, og prosjektet har vært satt stor pris på internt i miljøet. I prosessen som ledet opp mot bevilgningen fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til HL-senteret, ble det avholdt flere møter mellom representanter fra KMD og representanter for ulike rom familier, blant annet for å komme rundt problemene knyttet til den pågående konflikten. Dette viser igjen at prosjekter som klarer å kombinere initiativ fra rom med profesjonelle driftsressurser og fleksibilitet i håndteringen fra byråkratiets side, har større sjanser for å lykkes enn prosjekter som mangler et eller flere av disse elementene.

Tiltak for barn – romlos og barnehage

Kort oppsummering av det som kommer i dette kapittelet:

- Det var betydelig interesse for barnepass i tilknytning til voksenopplæringen blant rom, men tilbudet ble avvirket i løpet av det første semesteret.
- Barnepasstilbudet ble etablert i svært lite egnede lokaler og uten forankring i institusjoner med barnehage-pedagogisk kompetanse.
- Andre tiltak som tok sikte på å gi rombarn barnehagetilbud og styrke dem før skolestart, ble avvist som urealistiske og aldri implementert.
- Et fritidstilbud for rombarn, «Kelasame – Vi leker!», har vært en suksess takket være sterk forankring blant rom og samarbeid med personer med administrativ og barne- og ungdomsfaglig kompetanse
- Ordningen med romlos som bindeledd mellom skole og foreldre har vist seg å fungere godt, og romlosen har vært en viktig ressurs for barn der foreldrene ikke har muligheter til å følge opp skolegangen slik barna trenger. Romlosene har styrket forståelsen for, og tillit til, skolen blant romforeldre og bidratt til å redusere fravær og til å øke læringsutbyttet for mange rombarn.
- To ulike modeller har vært utprøvd for organisering av romlos, og det er fordeler og ulemper ved begge. Romloser ansatt ved individuelle skoler kan i større grad bygge tillit til skolen som institusjon, og ikke bare til seg selv som person, og kan ha en langsiktig effekt på familiens forhold til skolen. En institusjonelt forankret romlos kan også i større grad fungere som støttefunksjon i undervisning om det er behov for dette. En sentralt plassert romlos kan nå ut til flere familier og blir en ressurs for familiene uavhengig av hvilken skole de er tilknyttet.

Da handlingsplanen ble lansert i 2009, var det flere aktører, blant annet Barneombudet og SEIF, som kritiserte den for et manglende barneperspektiv. Når handlingsplanen ble lansert, var det tiltak for voksne som sto i sentrum, og nesten alle midlene gikk til voksenopplæringen på Skullerud. Fire av tiltakene i handlingsplanen kan likevel sies å være rettet mot barn og ungdom. Dette gjelder:

- Tiltak 7: Tilbud om barnepass i tilknytning til voksenopplæringen
- Tiltak 8: Rekruttering av rombarn til barnehagen
- Tiltak 9: Tiltak for barn og unge i storby
- Tiltak 10: Videreutvikling av mentorordningen Nattergalen

Disse tiltakene har i liten grad blitt gjennomført slik de ble beskrevet i planen. Noen ble avvirket eller oppgitt, mens andre har blitt videreutviklet og utvidet. I det følgende vil vi likevel beskrive hvert tiltak ut fra organiseringen som ble skissert i handlingsplanen, før vi beskriver hvilken form tiltakene fikk etter hvert.

Tiltak 7 Tilbud om barnepass i tilknytning til voksenopplæringen

Ifølge handlingsplanen skulle det etableres et barnepasstilbud i tilknytning til voksenopplæringen. I gjennomgangen av arbeidet til Sigøynerkontoret som ble gjennomført på 1980-tallet, ble nettopp barnepasstilbudet framhevet som vellykket, og mange rom har etterlyst et slikt tilbud (Bay 2001). Romfamilier kan være skeptiske til bruk av skole og barnehage, og det kan derfor være nødvendig å tilrettelegge for et barnehagetilbud som skaper tillit, og som kan kombineres med andre aktiviteter. Ansvarlig for gjennomføring var ifølge planen Kunnskapsdepartementet i samarbeid med KMD, Oslo kommune og det noe uspesifiserte «rom». Kunnskapsdepartementet bevilger også 100 000 kroner per år til tiltaket.

Problemforståelse og mål

I handlingsplanen står det lite om hva som skulle være hensikten med tiltaket, men en senere rapport fra NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell læring) som tar for seg dette tiltaket spesielt, viser til tre målsettinger: 1) En ordning for barnepass er nødvendig for å frigjøre foreldrenes tid til voksenopplæring. 2) Et separat barnehagetilbud for rom kan anses som et første skritt på veien for å etablere tillit og erfaringer som kan bane veien for senere å benytte ordinære universelle barnehageordninger. 3) Barnepassordningen skulle gi mulighet til «familielæring», der det pedagogiske opplegget legger opp til at foreldre og barn lærer sammen. Familielæring er en del brukt i barnehager for innvandrerbarn, med særlig vekt på språk og kulturelle praksiser. Handlingsplanen presiserer at det bør være utstrakt samarbeid mellom ulike tjenester og faginstanser når barnehagetilbud til rombarna skal utformes. I intervjuer med flere av de aktører som var med på å utarbeide handlingsplanen, kommer det fram at mange hadde store

forhåpninger til dette tiltaket. Her kunne man slå to fluer i en smekk: Unge mødre kunne få muligheten til å øke sin kompetanse og styrke sin posisjon både internt blant rom og i det norske samfunnet, samtidig som barna skulle få tilført språk og sosial kompetanse som ville forberede dem på senere skolegang.

Svak gjennomføring

Forventningene ble ikke innfridd. I 2010 ble det bevilget 100 000 kroner til Romtiltaket på Skullerud for at de skulle etablere et barnepassstilbud i tilknytning til voksenopplæringen. Romtiltaket hadde da flyttet fra Løren til Skullerud, og i de nye lokalene fikk de ikke tillatelse til å drive barnepass. Ledelsen ved Romtiltaket opplevde heller ikke at de hadde kompetanse til å ansette pedagogisk personale og å drifte en barnehage. Pengene ble stående ubrukt, og året etter ble midlene, med Fylkesmannens godkjenning, omgjort til å brukes på å utrede hvordan tiltaket kunne gjennomføres. Utredningen ble gjennomført av NAFO og resulterte i en rapport (NAFO 2011) som gir en god gjennomgang av faktorer man må ta hensyn til i oppstart av barnehage for denne gruppe, med vekt på de behov denne gruppen har, viktigheten av å finne egnede lokaler og relevant og kompetent personell. I 2012 fikk Romtiltaket tildelt ytterligere 450 000 kroner (i tillegg til den årlige bevilgningen på 100 000) som kunne brukes på en forsøksordning med barnehagedrift i tilknytning til voksenopplæringen. Midlene hadde blitt fristilt til å brukes generelt på tiltak for barn og ungdom, da mange i Oslo kommune og i Romtiltaket var skeptiske til om en barnepassordning ville la seg gjennomføre. Likevel startet Romtiltaket opp en forsøksordning med barnepass, og de brukte to tredeler av de bevilgede midlene på dette. Den siste tredelen ble brukt på ungdomsklubben Kelasame (se kapittel under). For 2013 gikk disse midlene til å videreføre romlosen på Sinsen skole (se tiltak 10). Til tross for betydelig interesse og oppmøte fra romkvinner med barn ble tilbudet om barnepass innstilt i løpet av semesteret. De vi har snakket med, begrunner dette med at lærings situasjonen ble svært kaotisk ettersom barnepassordningen ikke fungerte, og mødre ble opptatt med egne barn istedenfor å følge med på undervisningen.

Egnede lokaler og personale

I rapporten fra NAFO legges det betydelig vekt på behovet for egnede lokaler og småbarns-pedagogisk kompetanse for at en ordning med barnepass i tilknytning til voksenopplæring skal bli vellykket og nå målsettingene med tiltaket. Slik ble det imidlertid ikke. NAFO-rapporten anbefaler at barnehagedrift kan startes opp i SFO-lokaler i tilknytning til skolene. Lederen på Romtiltaket kontaktet rektor på tre skoler, men ingen av dem var særlig entusiastisk til ideen om å gi Romtiltaket tilgang til SFO

lokalene for å drive barnehage. Det ble da besluttet å starte barnepass i tilknytning til voksenopplæring på Sinsen kulturstasjon.

Sinsen kulturstasjon driver primært kulturaktivitet for ungdom og er etter vår vurdering svært dårlig egnet for barnepass. Veggene er svartmalte, det er få vinduer, ingen lekeapparater og få muligheter til å skille barnepass fra voksenopplæring. I begynnelsen var det stor interesse for tilbudet, og en rekke kvinner møtte opp med sine barn. Det ble imidlertid ikke ansatt noen pedagog, kun en romanéstalende assistent uten tidligere arbeidserfaring eller formell kompetanse i det å arbeide med barn. Mye tyder på at hovedmålsettingen med barnehagedriften ikke var å ha et eget pedagogisk opplegg for barna, men heller å holde barna opptatt på annet hold, slik at foreldrene kunne delta i undervisning. De ansatte på kulturstasjonen forteller at barna ble satt foran TV-en for å se film, men fort mistet interessen for dette, og det ble etter hvert mye lyd i lokalene. Mange gikk til mødrene og prøvde å få deres oppmerksomhet.

Etter forsøket i 2012 ble alle videre forsøk på drive barnepass avsluttet. Bevilgningen for 2013 ble omgjort, med Fylkesmannens godkjenning, til å dekke utgiftene til å forlenge kontrakten til romlosen ved Sinsen skole ett år.

Tiltaket for å drive barnepass i tilknytning til voksenopplæringen kan vanskelig sies å ha vært vellykket. Oslo kommune har betydelig kompetanse på barnehagedrift. De som har kompetanse på barnehagedrift, ble imidlertid ikke involvert da barnepassordningen for rom barn ble satt i verk. Dette illustrerer en av de store ulempene ved å organisere romtiltakene adskilt fra det ordinære tiltaksapparatet. Avstanden til fagkompetansen på ulike tjenesteområder blir stor, og de med fagkompetanse ser ikke disse tiltakene som sitt ansvar. Erfaringen tilsier imidlertid at det er både stort behov og betydelig interesse for barnepass blant norske rom. En forutsetning for at dette skal fungere etter hensikten, er imidlertid at man i tillegg til å forankre det blant rom forankrer driften i institusjoner med småbarnspedagogisk kompetanse og erfaring fra barnehagedrift.

Tiltak 8 Rekruttering av rombarn til barnehagen

Handlingsplanen slår fast at det skal arbeides med ulike tiltak for å rekruttere rombarn til barnehage. Handlingsplanen peker på at tiltak med oppsøkende virksomhet til hjemmene har vist seg å være vellykket overfor andre minoriteter. Ut fra planen er det imidlertid uklart om dette er et tiltak som skal gjennomføres, og det er ikke listet under aktiviteter. Under aktiviteter i tiltaket står gratis kjernetid og å utrede mulighetene for å ha en ambulerende pedagog som gir tilbud om språkstimulering til fire- og femåringer som ikke har barnehageplass. Begge disse tiltakene ble kort tid etter at planen ble lansert, avvist som urealistiske og har ikke blitt gjennomført. Tilbudet om gratis kjernetid i

barnehager eksisterte da planen ble utarbeidet, men det har ikke blitt satt i gang noen tiltak for å få romfamilier til å benytte seg av dette tilbudet.

Tiltak 9 Tiltak for barn og ungdom i storby

Storbymidler til barn og unge er en tilskuddsordning som eksisterte uavhengig av handlingsplanen for å bedre levekårene for norske rom, og det ble ikke øremerket noen midler til rom. I handlingsplanen blir det derimot presisert at tiltak rettet mot barn og unge med rombakgrunn vil kunne bli vurdert på linje med andre søkere innenfor den generelle bevilgningen, som i 2009 utgjorde 50 millioner kroner på landsbasis. Dette var altså ikke tenkt som noe sentralt tiltak innenfor handlingsplanen. Likevel bidro det at den generelle tilskuddsordningen var nevnt i handlingsplanen, til at en ressursperson i rommiljøet, i samarbeid med ledelsen på Sinsen kulturstasjon, søkte og fikk innvilget midler fra bydel Grünerløkka til prosjektet «Kelasame – Vi leker!». Dette er et fritidstilbud for barn og unge med norsk rombakgrunn som har som mål å etablere to faste aktivitetsdager i uken etter skoletid. Målsettingen var å introdusere barn og unge i rommiljøet for ulike fritidsaktiviteter som ikke er like vanlige i romfamilier (tur på teater, museum, friluftsliv etc.) og på sikt ønsket de gjennom prosjektet å integrere ungdommene i ordinære tilbud på Sinsen kulturhus.

Initiativtakeren, som selv er rom, har vært ansatt i 50 prosent stilling i prosjektet. I tillegg har andre rom vært involvert i mindre prosjektstillinger. En person fra Sinsen kulturhus har også hatt det som del av sin stillingsbeskrivelse å følge opp dette tiltaket. Fritidstilbudet har vist seg å være svært populært. Våre informanter forteller at et stort antall barn og unge som ellers ikke tar del i noen organiserte fritidsaktiviteter, og som i stor grad er ekskludert fra andre sosiale arenaer, har gjennom dette tiltaket fått en aktivitetsarena der de kan møte jevnaldrende og delta i utflukter og andre aktiviteter innenfor en organisert ramme. Flere barn som var i barnevernets omsorg, har deltatt og har på den måten kunnet vedlikeholde sin romidentitet. En viktig effekt av tiltaket har dessuten vært at de involverte rom har fungert som brobyggere mellom rom og kulturstasjonen samt som rollemodeller for andre rom som ønsker å delta i arbeidsliv og sivilsamfunn.

En sannsynlig forklaring på at tiltaket ble så vellykket, var at initiativtakeren med rombakgrunn selv sto som garantist overfor foreldrene, slik at den nødvendige tilliten ble opprettet. I tillegg har de lagt mye ressurser i å oppsøke barna hjemme, snakke med foreldrene og ikke minst å organisere transport fram og tilbake. Dette har antakelig vært avgjørende overfor en gruppe som i liten grad bruker ordinær kollektivtransport. Etter vår vurdering har dette vært et av de mest vellykkede tiltakene innenfor planen. Dette til tross for at det altså verken ble tydelig konkretisert eller satt av øremerkede midler

til i handlingsplanen. Men det fantes midler innenfor en generell tilskuddsordning som det gikk an å søke på. En ressursperson med tillit blant rom hadde en god idé og et ønske om å starte opp et tilbud som passet innunder denne tilskuddsordningen, og innenfor rammene av Romtiltaket fikk så denne personen kontakt med ressurspersoner ved Sinsen kulturstasjon som hadde administrativ og barne- og ungdomsfaglig kompetanse, og som kunne være med og utforme tiltaket.

Tiltak 10 Videreutvikle mentorordningen Nattergalen

Mentorordningen Nattergalen eksisterte før opprettelsen av handlingsplanen som et prøveprosjekt i regi av BLD, der studenter ble knyttet til barn med minoritetsbakgrunn i alderen åtte til tolv år som mentor, med en målsetting om å få flere til å gjennomføre videregående utdanning. Tiltak 10 skulle prøve å videreutvikle denne ordningen for rombarn. På initiativ fra styringsgruppen i Oslo kommune ble dette omdefinert til å bygge videre på losprosjektet i osloskolen. Losprosjektet er et treårig prøveprosjekt finansiert av BLD, hvor sosialarbeidere blir ansatt for å følge opp skoletrett ungdom for å hindre at de dropper ut av skolen. Etter søknad fra Oslo kommune ble det bevilget 1,2 millioner kroner til en los for rombarn i barneskolen, og en person ble ansatt som romlos på Sinsen barneskole for 2012 og 2013 og skulle følge opp rombarn med ulike utfordringer som kunne gjøre skoledagen vanskelig. Tiltaket ble videreført med midler fra tiltak 7 for våren 2014. Ytterligere en romlos ble ansatt ved Romtiltaket fra november 2013. Det var ikke midler til å videreføre romlosstillingen ved Sinsen skole for skoleåret 2014–2015.

Problemforståelse og mål

Svært mange rombarn har betydelige utfordringer i skolehverdagen. Det rapporteres om stort fravær og dårlig læringsutbytte, og enkelte sliter også med atferdsproblemer og mobbing. Fraværet skyldes delvis omfattende reisevirksomhet, som gjør at en del barn tas helt ut av skolen i store deler av sommerhalvåret. Men mange har også stort fravær resten av året. Dette henger sammen med at en god del av foreldrene har svært begrenset skolegang selv og liten kompetanse på det å følge opp barn i skolen. Foreldrene er dessuten ofte uten arbeid, og mange familier mangler rutiner og struktur i hverdagen som lar seg forene med norsk skolehverdag. Rombarn har også utfordringer knyttet til språket. Rom i Norge snakker som oftest romanés hjemme og med andre rom, og barna har derfor begrensede norskkunnskaper når de starter på skolen. Lange utlandsopphold kan også svekke norskkompetansen. Stort fravær og svak norskkompetanse virker gjerne sammen slik at barn fort kommer på etterskudd i forhold

til læringsmål i skolen, og etter hvert blir etterslepet så stort at de har problemer med å følge normal undervisning selv om de er til stede. Dette gjør det enda vanskeligere å motivere rombarna til å fortsette i skolen. Flere rapporterer om at den frustrasjonen barna opplever i møtet med skolen, gir seg utslag i atferdsproblemer, og altfor mange dropper ut av skolen allerede på barnetrinnet. Slik går foreldrenes marginaliserte rolle, uten formell skolegang og med små muligheter for arbeidsmarkedsdeltakelse, i arv fra generasjon til generasjon.

Romlosen er ment å fungere som et bindeledd mellom skole og foreldre og å være en ressurs for barn der foreldrene ikke har muligheter til å følge opp skolegang slik barna trenger.

Romlos som mediator og brobygger

Romlosen har, i likhet med mediatorene beskrevet i kapittel 4, en viktig rolle for å bedre kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom rom og skolen og for å styrke forståelsen for og tillit til skolen blant romforeldre. En rekke aktører trekker fram romlosen som noe av det mest vellykkede som har kommet ut av arbeidet med handlingsplanen. For skoleåret 2012–2013 fikk Sinsen skole redusert fraværet hos rombarna betydelig, og læringsutbyttet blant dem som kom, ble markert bedre. Flere barn på høyere klassetrinn knakk lesekode og fikk en langt bedre forutsetning for å klare å følge med i undervisningen. For skoleåret 2013–2014 gjorde imidlertid den utrygge sikkerhetssituasjonen for rom i Oslo at fraværet igjen ble svært høyt, og mange familier flyttet fra området.

Sinsen skole: romlos i tett samarbeid med rektor

Romlosen på Sinsen skole jobber hovedsakelig med barn på denne skolen og driver tettere oppfølging av barna der. Sinsen skole hadde en betydelig gruppe av romelever i høyere klasser som ikke kunne lese og skrive, og romlosen ga ekstra oppfølging til dem. For at et barn skal få ekstra oppfølging og tilrettelagt undervisning, kreves det normalt utredning hos PPT. Men som rektor ved Sinsen skole påpeker, så er det ikke noe galt med disse barna. Problemet deres er bare at de har fått for lite skolegang. En av romlosene forteller at de en høst la opp et intensivt læringsopplegg rettet mot eldre rombarn som ikke hadde lært å lese og skrive. Etter noen uker hadde alle i gruppen knekt lesekode. Både hun og rektor på skolen understreker at dette er en gruppe som kan ha stort utbytte av ekstra ressurser. I tillegg til å følge opp rom med ekstra behov i skoledagen har romlosen på Sinsen skole mye kontakt med familiene og jobber for å få ned fraværet. Vi gjengir et utdrag fra vår samtale med romlosen:

Det første jeg gjør om morgenen, er å sjekke om alle har kommet på skolen. Jeg har bedt lærerne kontakte meg om det er noen som ikke har kommet, men jeg tar likevel en runde og sjekker om alle er der. Er det noen som mangler, ringer jeg foreldrene og hører. Da kan det være at et barn er hjemme fordi barnet – eller søsken – har en legetime klokken 2, og så ble det for komplisert med henting og bringing. Men om jeg tilbyr meg å hente barnet, går det greit. Mange vegrer seg for å bli med på turdag. Det vet ikke hvordan man kler seg opp for å gå på tur i skogen. Heller ikke svømming. Ofte er det grunner som det finnes enkle løsninger på. Da er det min jobb å finne disse løsningene. Eller å fremsnakke tur. For noen uker siden lagde jeg sitteunderlag med noen av barna som de kan ha med seg på vinteraktivitetsdag. [...] Jeg deltar også på utviklingssamtaler mellom foreldre og lærer. Sørger for at foreldrene får innkalling til møte, at de forstår hva det er, og at de føler seg trygge på å komme. Deltar på møtet om foreldrene ønsker det, og «oversetter» av og til det som blir sagt. Læreren bruker gjerne et faglig språk som foreldrene ikke alltid forstår.

Romlosen på Sinsen skole jobber også med det sosiale. Hun forteller om barn hun har fulgt til sin første bursdagsfest, barn som ellers ikke ville gått fordi foreldrene ikke vet hvordan man «gjør» bursdag. Etter at sikkerhetssituasjonen i Oslo gjorde at noen av familiene flyttet bort fra Sinsen, har romlosen kjent familiene godt nok til å fortsette å holde kontakten også etter skolebytte og har hjulpet dem med å komme inn på skolen i området de flyttet til.

Romlos ved Romtiltaket. Romlos som ressurs for familien

Romlosen ved Romtiltaket på Skullerud voksenopplæring jobber bredere, det vil si ut mot alle familier med barn i barneskolealder i Oslo. Dette gir mer fleksibilitet slik at man kan nå ut til barn i alle skolekretser i Oslo, og også mer fleksibilitet når barn flytter. Den sentralt plasserte romlosen har imidlertid ikke like nært samarbeid med skolene og bidrar ikke på samme måte med tillitsbygging til en konkret skole. Denne romlosen blir i større grad en ressurs barn og familier kan dra veksler på i møtet med skolen og ikke en ressurs i skolen. Romlosen på Romtiltaket har imidlertid en rekke oppgaver og følger opp en betydelig gruppe barn tett:

En av veilederne fortalte meg om en familie som hadde holdt barna hjemme fra skolen i tre–fire måneder. De følte seg utrygge på grunn av en rekke voldsepisoder mot rom i deres familie og hadde da følt det best å holde de tre barna hjemme hvor de kunne ha oppsikt med dem. Jeg kontaktet familien og tok etter hvert opp skolespørsmålet. De var klar over at de hadde gjort noe som «Norge» oppfattet som galt, og tanken på den prosessen som kom til å bli satt i gang om de kontaktet skolen igjen, gjorde at de stadig utsatte dette. De visste av erfaring at det ville bli møter, og at de ville få mye kjeft. Jeg tilbød meg å hjelpe i denne prosessen. Først

undersøkte jeg om det var barn fra familier denne familien var i konflikt med på noen av skolene i området, og informerte familien om at det fantes «trygge» alternativer. Den skolen barna hadde gått på tidligere, hadde imidlertid ikke lenger mulighet til å ta imot barna. Jeg fikk inntrykk av at de hadde gitt opp disse barna og ikke ønsket dem tilbake.

Den nye skolen kalte inn til møte mellom foreldrene og representanter for den gamle skolen, PPT og barnevern. Jeg måtte gå en lang vei for å overtale moren til å bli med på møte med sju representanter for norsk offentlighet og lovet henne at møtet ikke skulle bli negativt. Jeg måtte også jobbe med de andre som skulle komme, for at de skulle forstå viktigheten av dette.

Den første uken fulgte jeg mor og barna til skolen hver dag. Snakket med lærerne og informerte om barnas situasjon. Frisket opp morens kunnskaper om hvordan man forbereder en skolehverdag, med matpakker, gymtøy og andre ting man må ha med. Jeg satte opp en egen ukeplan for foreldrene, hvor jeg markerte blant annet når barna skulle ha med gymtøy, og når hun skulle hente og levere barna hver dag. Jeg koordinerte også med SFO slik at mor fikk ett tidspunkt for å levere alle barna og ett for å hente.

Etter noen dager kom det merknader fra skolen om at de mente barna syntes å ha spesialpedagogiske behov; de var utagerende og urolige. Men slike problemer kan være typisk for barn som ikke har vært på skolen på lang tid. De må bli vant til skolehverdagen igjen – vant til å få kjeft av læreren og til å samhandle med de andre elevene. Jeg måtte gå inn og megle med ledelsen og lærerne og forklare at dette ikke er barn med ADHD, da de ikke er utagerende til vanlig. De trenger tillit og tid til å venne seg til en ny hverdag. Det viste seg også at denne atferden roet seg etter to–tre uker. Men fremdeles kan det være episoder der barna blir del i konflikter som gjør at jeg må inn og fungere som mellomledd mellom skole og familie.

Romlos, sentralt plassert eller som del av skolens ressurser

Ordningen med romlos i barneskolen synes å ha fungert svært bra, og ved en videreføring av ordningen vil man måtte vurdere om man skal opprette en sentral gruppe med romloser som kan brukes som ressurs på alle osloskolene (og andre skoler i Østlandsområdet), eller om romlosene skal plasseres ut på skoler som har flere rombarn i dag. Det første kan virke hensiktsmessig ut fra et ressurssspørsmål, tatt i betraktning at romfamilier flytter ofte, og at barn ofte mister skoleplassen om de reiser på sommeren. Dersom man ikke samtidig setter inn tiltak for å sikre at barn ikke bytter skole like ofte (for eksempel å avvikle ordningen med at barn mister skoleplass ved langvarig ureglementert fravær, og å introdusere tilbud om romanésundervisning i tilknytning

til SFO ved utvalgte skoler), vil en slik løsning synes mest hensiktsmessig. En romlos som del av skolens stab og ressurser vil imidlertid tilføre flere positive funksjoner som en sentralt plassert romlos ikke har. I likhet med brobyggerne eller mediatorene vi diskuterte i kapittel 4, skal ikke romlosen bygge tillit til seg selv som person, men til skolen som institusjon. Dette er lettere om de selv oppfattes som en del av skolen som barna går på. Hvis ikke er det lett for at de blir stående utenfor institusjonen – at de blir en tredjepart – eller til og med en motpart til den institusjonen de er ment å bygge bro til. I tillegg vil en sentralt plassert romlos, utenfor skolen, forsterke den tendensen vi allerede har til at sentrale institusjoner synes å fraskrive seg ansvar for gruppen. Om rektorer får mulighet til å delegere ansvaret for rombarna til en sentralt plassert romlos, flytter vi også ansvaret vekk fra den institusjonen som bør ha ansvaret for barnas utdanning. Dette kan igjen føre til ansvarspulverisering og på sikt et dårligere tilbud til barna.

Til tross for at tiltaket med romlos på Sinsen skole har blitt framhevet som svært vellykket, har ikke ordningen blitt videreført for skoleåret 2014–2015. Få barn i oslo-skolen og at noen familier flyttet fra Sinsen, gjorde at det var vanskelig å legitimere en videreføring. Romlosen ved Romtiltaket har fått en midlertidig forlengelse av sin kontrakt.

Konklusjon

I dette avsluttende kapittelet vil vi først presentere en punktvis oppsummering av funnene fra de foregående kapitlene. Deretter vil vi gi en samlet vurdering av hvordan arbeidet innenfor handlingsplanen har fungert, før vi går inn i fire sentrale punkter som handlingsplanen i liten grad tar for seg, men som vi mener det vil være hensiktsmessig å inkludere i et eventuelt videre arbeid med å bedre levekårene til norske rom. Avslutningsvis diskuterer vi noen overordnede prinsipielle spørsmål som synes å ligge til grunn for mange av de utfordringene man har hatt i arbeidet med å implementere planen.

Samlet evaluering

Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo hadde som hovedmålsetting å bekjempe diskriminering av rom i det norske samfunnet og sikre gruppen av norske rom bedre levekår gjennom særlige tiltak innenfor flere ulike samfunnssektorer. Etter som man ikke registrerer etnisitet i Norge, finnes det ikke offentlig statistikk som kan fortelle oss hvordan ulike sider ved norske roms levekår, for eksempel arbeidsledighet, inntekt eller skolegang, har utviklet seg gjennom planperioden. Vi kan derfor ikke si noe om hvorvidt levekårene for norske rom har blitt bedre eller verre i løpet av perioden.

Det vi derimot kan si noe om, er hvordan tiltakene i handlingsplanen har blitt gjennomført, og hvordan virkningen av dem blir vurdert av de involverte aktørene. Med dette som utgangspunkt er det lite som tyder på at tiltakene i handlingsplanen har ført til noen vesentlig forbedring av levekårene blant rom, og heller ikke til at den skal ha ført til noen særlig reduksjon i eventuell diskriminering av rom i førstelinjetjenesten. Hoveddelen av ressursene har blitt brukt på å gi gruppen et tilbud om voksenopplæring, veiledning og informasjon. Disse tiltakene har heller ikke fungert helt etter intensjonene, selv om det har blitt gjort mye positivt.

Voksenopplæringen i tiltak 1 hadde som målsetting å bidra til økt kvalifisering og arbeidsmarkedsdeltakelse blant voksne rom samt bedre basiskompetanse for foreldre, noe som igjen skulle føre til bedre innrullering av barn i barneskolen. Svært få har fulgt undervisning regelmessig i perioden, og disse målsettingene kan i liten grad sies å ha blitt nådd. Tiltaket har likevel hatt en rekke positive utfall. Lærerne har gjort en betydelig innsats for å skape meningsfulle aktiviteter for dem i rommiljøet de har vært

i kontakt med. Mange rom har vært innom voksenopplæringstilbudet i perioden, og det har fungert som et lavterskeltilbud som har gjort det mulig å opprettholde kontakt med en rekke personer i gruppen, bygge kunnskap om det norske samfunnet og skape et springbrett for nye tiltak og prosjekter.

Veiledningstjenestens rolle har i stor grad vært å fungere som brannslukkere og problemløserer samt å være talsmenn og pådrivere på vegne av rom. Veilederne har jobbet tett med rom og tar ofte en «insider-rolle» i møte med andre representanter for norsk offentlighet. Ønsket om å bygge tillit og å ikke støte noen fra seg har gjort at de i liten grad har kunnet utfordre maktstrukturer innad i miljøet. De har bygget tillit til seg selv og de funksjonene de representert, men det er usikkert om dette har ført til økt tillit til offentlige institusjoner som sådan. Dette har blitt forsterket av at de til dels har arbeidet som pådrivere i prosesser der de har stått i opposisjon til øvrige myndighetsinstanser.

I tråd med intensjonen i tiltak 3 har veiledningstjenesten også arbeidet med kompetanseheving i statlige og kommunale virksomheter. De har imidlertid opplevd at det har vært begrenset interesse for arbeidet i mange offentlige instanser og etater. Vi tror dette skyldes at et informasjonsarbeid som handler om roms kultur og historie, i liten grad imøtegår de utfordringene som oppstår i møter mellom rom og byråkratiet.

De tre første tiltakene i planen vektlegges i særlig grad i oppdragsbeskrivelsen vi har fått. Disse tiltakene har blitt implementert av Romtiltaket ved Skullerud voksenopplæring, og de har også fått størstedelen av midlene. De ansatte ved Romtiltaket fikk noen svært vanskelige og til dels uforenlige oppgaver gjennom handlingsplanen. Tiltak 1, 2 og 3 gir dem i oppdrag å gi undervisning og veiledning til rom, noe rom selv i liten grad etterspør, og å formidle informasjon om rom til førstelinjen, noe som førstelinjen i liten grad er i stand til å nyttiggjøre seg. Samtidig opplever de at gruppen har stort behov for hjelp på en rekke områder, og at ingen andre tar ansvar for gruppen. Mange av de ansatte føler derfor at de må ta på seg en rekke oppgaver utover dem de er tildelt gjennom handlingsplanen. Noen opplever også at disse alternative oppgavene er mer meningsfulle enn de som opprinnelig ble tiltenkt dem, mens andre er frustrert over ikke å ha mulighet til å konsentrere seg om det som ligger i stillingsbeskrivelsen.

Resultatet er at tiltaket får en utydelig profil. De ansatte opplever at det er uklare målsettinger med arbeidet de gjør, og det blir uklare grenser mellom oppgavene til romlos, lærere og veiledere. Klarere adskilte oppgaver kunne antakelig gitt større grad av profesjonalitet i tilbudene som gis.

Sviktende interesse rundt kjerneaktiviteten, undervisningen, har gjort at de i stedet for å tilby undervisning driver rådgivning og møteplass for en liten og ustabil gruppe deltakere. Det er uklart hva som er målsettingen med denne aktiviteten. Måloppnåelsen når det gjelder bedring av basisferdigheter i lesing og skriving, er lav, og kostnadene per alfabetiserte deltaker synes å være nokså høy

Spørsmålet er om det er behov for et undervisningstilbud for unge voksne rom. Vi har ikke grunnlag for å konkludere verken for eller imot dette. Mange rom ønsker seg bare et møtested – et sted for å møte andre rom og for å møte veiledere, for å få råd og hjelp. Et slikt møtested kan også være utgangspunkt for å sette i gang mer strukturerte aktiviteter for dem som er interessert i det. Å få unge voksne til å delta i aktiviteter de opplever som meningsfulle, møte opp til avtalt tid og gjennomføre et gitt program kan ha verdi i seg selv. Meningsfull aktivitet for voksne vil for eksempel kunne redusere insentivene for å ta barna ut av skolen for å reise når våren kommer.

I en svært marginalisert gruppe som norske rom kan det fort oppstå konflikter når noen i miljøet får et gode som potensielt kan innebære penger eller status. Når man jobber med slike grupper, er likebehandling og transparente prosesser spesielt viktig.

De ansatte ved Romtiltaket har ønsket å være fleksible og å benytte seg av muligheter som oppstår. Men denne fleksibiliteten har gått på bekostning av vanlige kommunale prosedyrer for utlysninger og ansettelsesforhold. Noen rom har fått lønn gjennom Romtiltaket, enten som mediatorer, eller for deltakelse på kurs. Andre har fått hjelp til å få ekstra NAV-støtte gjennom ulike tiltaksordninger. Formelle utlysninger er kanskje lite hensiktsmessig for en gruppe der mange ikke kan lese og skrive, men en tydeliggjøring av hvordan slike prosesser gjennomføres, kan tenkes å bidra både til økt profesjonalitet i tjenestene og til å redusere konfliktnivået mellom ulike familier.

Innenfor tiltak 4 ble det planlagt en rekke ulike aktiviteter for å spre informasjon til majoritetssamfunnet om rom. Svært lite av dette har blitt gjennomført. Gjennom tiltak 5 og 6 ønsket norske myndigheter å styrke roms stemme og muligheter til å bli hørt. Rom viste betydelig interesse i starten, men oppleve at myndighetene i liten grad tok hensyn til deres ønsker. Forløpet da handlingsplanen ble laget, er i seg selv en illustrasjon på dette. Rom ble hørt i forkant av planen, men deres ønsker ble i svært liten grad sett på som relevante eller tatt hensyn til da tiltakene ble utformet.

Gjennom tiltak 7 og 8 har man hatt som målsetting å gi rombarn et barnehagetilbud som kan gjøre dem bedre rustet til skolestart. Forsøket på å starte egen barnehage i tilknytning til voksenopplæringen havarte, hovedsakelig på grunn av svak organisatorisk forankring. Tiltakene skissert i tiltak 8 ble avvist som urealistiske og ble aldri satt ut i livet. Ungdomsklubben Kelasame – Vi leker! framstår som et av de mest vellykkede enkeltprosjektene som har kommet ut av planen. At dette ble vellykket, skyldes mest sannsynlig en kombinasjon av at det fantes tilgjengelige midler innenfor en generell tilskuddsordning, en ressursperson med tillit i rommiljøet som hadde en god idé, og som ønsket å jobbe med representanter for storsamfunnet med dette, og at denne personen fikk kontakt med ressurspersoner ved Sinsen kulturstasjon som hadde administrativ og barne- og ungdomsfaglig kompetanse, og som kunne være med og utforme tiltaket.

Romlosen, som kom ut av tiltak 10, blir av mange trukket fram som noe av det mest velfungerende ved handlingsplanen, og noe som bør videreføres. Tilbudet kom

i stand sent med uklart mandat og organisering, men har på mange måter vist seg å bli et innovativt og etterspurt tilbud.

Til tross for at mange av de opprinnelige målsettingene ikke har blitt nådd, har mye positivt arbeid blitt gjort innenfor tiltakene i planen, og mye har trolig endret seg i forholdet mellom rom og norske myndigheter siden 2009. Mens en del ting nok har forandret seg til det bedre, kan andre ting ha blitt verre. Et viktig positivt resultat av handlingsplanen er at det i dag er en rekke aktører innenfor offentlig forvaltning som har langt bedre kunnskap om og kontakt med gruppen enn man hadde i 2009. Mens de som utformet tiltakene i 2009, følte at de famlet i blinde når de skulle lage en handlingsplan (se diskusjon i kapittel 3), har mange i dag langt klarere oppfatninger av hva som skal til for å hjelpe gruppen, dels som følge av prøving og feiling innenfor plan-tiltakene. Det kanskje aller viktigste som har kommet ut av tiltakene, er at en betydelig gruppe enkeltpersoner fra ulike romfamilier i dag jobber for og med Romtiltaket, Sinsen kulturstasjon og HL-senteret, blant annet som mediatorer og informasjonsmedarbeidere. Ikke bare har disse personene og deres familier fått et økonomisk og sosialt løft gjennom dette arbeidet. Mange av dem framstår i dag som motiverte ressurspersoner som vil være avgjørende å ha med på laget dersom man skal utvikle nye tiltak.

Samtidig skal vi ikke underslå at det også ligger noen forspilte muligheter i kjølvannet av planen som følge av svakheter ved organisering og oppfølging. Det er sannsynlig at erfaringene som en del rom har hatt med denne handlingsplanen, faktisk har svekket mulighetene for å få dem med i framtidige tiltak. Det var en moderat optimisme å spore blant en del rom da planen ble lansert i 2009, og en del av dem valgte å engasjere seg i håp om at det ville føre til bedre boforhold, tilrettelegging i skolen og en generell styrking av romkulturen og roms stilling i det norske samfunnet. Flere av dem som engasjerte seg, opplevde imidlertid at de fikk svært lite ut av samarbeidet, og mistet etter hvert interessen. Det er ikke gitt at de vil være like motivert for å delta om man skulle ønske å prøve igjen. Mange rom har et svært anstrengt forhold til storsamfunnet og en inngrodd skepsis mot å samarbeide med det offentlige, og de som har gjort det, har opplevd det som et risikabelt prosjekt. Det er trolig at en del av erfaringene mange har gjort seg, først og fremst opplevelsen av at deres bekymringer og ønsker ikke blir tatt hensyn til, kan ha svekket troen på at det lønner seg for rom som gruppe å samarbeide (se kapittel 6). Dette har kommet ved siden av at norske myndigheter var uten evne til å garantere for sikkerheten til folk i rommiljøene i forbindelse med at mange av dem ble utsatt for trusler og vold som konsekvens av konflikt mellom representanter for enkelte romfamilier (se diskusjon under). I lys av dette er det ikke overraskende at mange norske rom i løpet av de siste årene har fått svekket troen på verdien av å engasjere seg i majoritetssamfunnet.

Utfordringene i forholdet mellom rom og offentlige myndigheter finner vi hovedsakelig i møtet med kommunale institusjoner som skole, barnehage, NAV, barnevern og politi. Mens statlige organer kan legge rammene for politikken som føres overfor

nasjonale minoriteter, kan de praktiske utfordringene vanskelig løses uten å i større grad involvere kommunene.

Veien videre

Mange norske rom lever fremdeles på utsiden av samfunnet, og handlingsplanen har i liten grad bidratt til å bedre deres situasjon. Dette skyldes ikke bare manglende gjennomføring av tiltakene i planen. Kunnskapsgrunnlaget som var tilgjengelig da planen ble utformet, ble av de involverte i departementet opplevd som utilstrekkelig for å kunne utforme treffsikre og gjennomførbare tiltak. Vårt mandat i denne evalueringen har ikke vært å analysere de problemene rom står overfor, og vi må være forsiktige med å konkludere med hva som er de grunnleggende årsakene til deres marginaliserte situasjon. Ut fra våre samtaler med rom og med en rekke personer som jobber tett med rom, vil vi likevel trekke fram fire grunnleggende utfordringer som rom står overfor, men som ikke tas opp i handlingsplanen. Dette er på ingen måte en uttømmende liste, men bør ses på som sentrale temaer som må tas tak i dersom man skal ha en realistisk mulighet til å bedre levekårene for norske rom. I det følgende vil vi ta for oss disse fire punktene:

- Marginalisering som går i arv som følge av mangel på grunnleggende skolegang
- Berøringsvegring og ansvarsfraskrivelse blant bakkebyråkrater i førstelinjen
- Sikkerhetssituasjon, kvinners stilling, tidlige, arrangerte ekteskap og vold
- Svak kulturell identitet og selvfølelse

1 Marginalisering går i arv uten grunnleggende skolegang

Svært mange av de voksne i rombefolkningen mangler grunnleggende skolegang, og dette mønsteret synes å reprodusere seg i dagens generasjon barn. Det finnes ingen helhetlig oversikt over skolesituasjonen for norske rombarn, men vi vet ut fra samtaler med lærere og rektorer samt andre med kjennskap til miljøet – inkludert flere rom – at mange rombarn har svært mye fravær gjennom hele skoleløpet. Mange er helt fraværende fra tidlig vår til sen høst på grunn av reising, men også gjennom resten av skoleåret er høyt fravær et stort problem. Mange barn mister ifølge våre informanter skoleplassene sine hvert år som følge av fravær i forbindelse med reising og må stadig søke plass og skrives inn på nye skoler. Mange faller såpass langt etter undervisningen at de forblir funksjonelle analfabeter gjennom hele skolegangen, noe som gjerne fører til frustrasjon og atferdsvansker ettersom det blir umulig å følge normal undervisning.

Svært få går videre til videregående utdanning, og mange barn faller helt ut av skolen allerede på barne- og ungdomstrinnet. En telling gjennomført av Utdanningsetaten i Oslo i 2009/2010 viste at fraværet blant de om lag 70 barna med romanés som morsmål som da var innrullert i osloskolen, var åtte ganger så høyt som gjennomsnittet, noe som tilsvarte at de hadde registrert fravær fra skolen hver tredje dag.⁴ Tradisjonelt har mange rom hatt en grunnleggende skepsis mot skolen som institusjon. Barns skolegang har likevel vært ett av de punktene som mange rom selv har ønsket å ta opp i kontakten med norske myndigheter. Det synes å være en økende forståelse blant rom for at skolegang er nødvendig og til dels ønskelig også for deres barn. Men de ønsker særskilt tilrettelegging. Denne kombinasjonen av inngrodd skepsis kombinert med vilje til å finne løsninger illustreres i epilogen til et brev om roms kultur til norske utdanningsmyndigheter:

«Aldri har Norge klart å tvinge Rom til skolebenkene, og kanskje blir det vanskeligere enn noensinne. Men vi lever i en tid der også Rom er en del av den elektroniske tidsånden, og er online og bruker alle moderne hjelpemidler med ulike nettbrett, telefoner og datamaskiner, og er tilgjengelig fra ung alder på nett. Kanskje det ligger en fremtid i fjernundervisning eller assistert undervisning med noen fra ulike grupper som blir kurset i å undervise de yngre med hjelp fra skolelærere online.»

Natalina Jansen, prosjektleder i Le Norveganingi Romengi Historia, 2014

Det er særlig to ting representanter for rom har tatt opp i møter med offentlige myndigheter og i andre fora. Det ene er tilpasset undervisning og eventuelt egne klasser for rombarn. Begrunnelsen handler delvis om at dette er nødvendig fordi så mange faller etter i undervisningen på grunn av fravær, og delvis om å senke terskelen for deltakelse og å redusere frykten for assimilering gjennom ordinær skolegang. Det andre er særskilt tilrettelegging for reising gjennom sommerhalvåret. Mange rom – også de som ønsker skolegang for sine barn – opplever dessuten skolen som truende og som et risikabelt sted å sende barna fordi skolegang gir økt innsyn i livsførsel og utfordringer i hjemmet. Som en av våre informanter fortalte oss: Hun visste at «Norge» ville at hun skulle sende barna på skole, og at det var viktig. Hun følte hun hadde strukket seg langt for å tilpasse seg og sende sine barn på skolen, til tross for usikkerhet og skepsis. Hun følte imidlertid ikke at hun fikk noen anerkjennelse for dette. I stedet opplevde hun at hun fikk «kjeft» fra skolen fordi barna hadde loff i nistepakken og manglet utstyr når de skulle på tur. «Begynner man å involvere seg, vil de bare ha mer og mer,» sukker hun. Og det er tydelig at relasjonen til skolen gjør henne utrygg. Hun er redd for at forsøket på å involvere seg i skolen nå ville ende med tiltak fra barnevernet. Hun forstår ikke helt hva det er som er så viktig for «Norge» at de sender inn barnevernet. Er loff i

⁴ <http://www.nrk.no/programmer/radio/radiodokumentaren/1.10864811>

matpakken omsorgssvikt? Som for så mange andre rom er frykten for barnevernet på mange måter styrende for hvordan hun forholder seg til offentlige institusjoner.

Konflikten mellom reising og skolegang er kanskje det tydeligste eksempelet på at kollektive grupperettigheter til å bevare egen kultur og livsform, slik det er nedfelt i Europarådets konvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, kan komme i konflikt med individuelle rettigheter som barns rett til skolegang. På lang sikt er manglende skolegang den helt sentrale levekårsutfordringen for norske rom. Men det er viktig å understreke at til tross for en dyp skepsis mot skolen som institusjon har flere representanter for romfamilier gitt uttrykk for at de ønsker å endre situasjonen, og at de er villige til å strekke ut en hånd. Men de ønsker også å bli hørt, og det de ønsker, er særskilt tilrettelegging. Man kan diskutere hva som er riktig strategi for å øke barnas skolegang. Noen argumenterer for særskilt tilrettelegging gjennom fjernundervisning og spesiell oppfølging, andre for hardere sanksjoner og mer tvang, for eksempel gjennom trekk i utbetaling av trygd ved fravær. Andre har snakket om premiering og positive insentiver for dem som sørger for at barna møter opp på skole.

I dag synes imidlertid svaret å være ingen av delene. I handlingsplanen for å bedre levekårene for norske rom er temaet knapt berørt. Som del av handlingsplanen ble det gjort en utredning (Simonsen 2011), som konkluderer med at rom i henhold til Europarådets konvensjon har rett til å reise, og denne anbefaler at opplæringsloven endres slik at skolene gis mulighet til å gi permisjon til enkelte grupper elever, dersom opplæringen anses som forsvarlig ivaretatt under fraværet, eller dersom fraværet kan kompenseres med egnede og tilgjengelige tiltak etter tilbakekomst. Oslo kommune og utdanningsetaten har imidlertid hele tiden vært avvisende til å lempe på kravene i opplæringsloven eller å gjøre særskilte tilpasninger, og det er så vidt vi vet, ikke gjort noe for å endre opplæringsloven på dette punktet. Argumentet er at det vil være umulig å innføre etniske særtiltak for én liten gruppe i den svært etnisk mangfoldige osloskolen. Enkeltskoler gjør visse tilpasninger, for eksempel ved å la barna beholde skoleplassen selv om de ikke møter opp ved skolestart, og vi har blitt fortalt at enkelte også har prøvd å følge opp barn på reise, med varierende hell. Hvilke tilbud elevene får, avhenger av rektor og læreres velvilje og er ikke en rettighet de har. Samtidig synes det å være liten praktisk vilje (eller evne) til å bruke sanksjoner overfor foreldre som holder barna borte fra skolen. Det finnes åpning i lovverket for å holde igjen barnetrygd og andre NAV-ytelser, men vi har blitt fortalt at det tar flere måneder før slike sanksjoner trer i kraft, og da er barna som oftest tilbake på skolen igjen. Det hevdes at foreldrene kjenner regelverket godt nok til akkurat å unngå trekk. Ved Romtiltaket har man jobbet lite med skolegang for barn. Ettersom en viktig målsetting for Romtiltaket er å holde kontakt med gruppen, og det å bygge tillit har vært ansett som primær oppgaven, har det tilsynelatende vært vanskelig å ta opp problemer rundt barns manglende skolegang.

Vi har ikke grunnlag for å gi noen detaljert vurdering av hva slags tiltak som ville vært mest hensiktsmessige og effektive for å sikre rombarns rett til skolegang, men vil

understreke viktigheten av at det tas grep på dette feltet. Måten det er tilrettelagt på i dag, synes ikke å fungere, og det er et stort behov for avklaring. Hva slags type tilrettelegging for undervisning under eller etter reise er ønskelig og realistisk? Og i den grad man ikke kan løse utfordringene ved hjelp av tilrettelegging, hva bør ha forrang – barnas rett på skolegang eller gruppens rett til å opprettholde en seminomadisk livsførsel? Er det mulig å innføre tydeligere negative sanksjoner for fravær og/eller positive insentiver for oppmøte? Kan morsmålsundervisning på romanés i tilknytning til aktivitetsskolen kunne fungere som et positivt insentiv for å motivere romfamilier til å holde barn i skolen? Som på alle andre politikkområder er det viktig at rammebetingelsene er tydelige, om tiltakene skal virke. Dagens litt uklare praksis, der likebehandlingsprinsippet hindrer effektiv tilrettelegging, samtidig som roms status som nasjonal minoritet med særskilte rettigheter hindrer effektiv håndhevelse av regelverket, framstår som svært lite produktiv.

2 Berøringsvegring og handlingslammelse blant ansatte i førstelinjetjenesten

I de innledende delene av handlingsplanen fra 2009 vises det til at rom ikke har tilgang til likeverdige offentlige tjenester. Plandokumentet går ikke i dybden på årsakene til dette, men konstaterer kun at det er tilfelle. Vi har ikke gjort noen samlet analyse av hva som utgjør barrierene for å få tilgang til likeverdige tjenester, men våre intervjuer tyder på at det er en betydelig grad av berøringsvegring og handlingslammelse blant mange i førstelinjetjenesten som møter rom ansikt til ansikt (dem Michael Lipsky kaller bakkebyråkrater (Lipsky 1980)). For det første forteller flere ansatte i førstelinjen at de opplever møter med rom som svært krevende – dels fordi det ofte er snakk om krevende og sammensatte utfordringer man skal finne løsninger på, og dels fordi en del har strategier for samhandling med representanter for storsamfunnet kan gjøre dem krevende å kommunisere med. For det andre bidrar deres status som nasjonal minoritet til å skape usikkerhet om hvilke rettigheter de faktisk har. I en rekke intervjuer har vi blitt fortalt hvordan personer i førstelinjen blir utslitt av å jobbe med rom, og at mange ønsker å unngå for mye kontakt med dem. Vi kan her kun basere oss på informasjon som har kommet fram i våre intervjuer med rom, personer som jobber med rom, og en mindre gruppe personer i førstelinjen i ulike etater. Mye tyder på at berøringsvegring fører til handlingslammelse og dårligere kvalitet i flere ulike offentlige tjenester. Vi vil kun nevne noen eksempler:

- Skole: Når barn blir borte i lange strekk, er det opp til rektor å vurdere om de skal miste skoleplassen. Enkelte av våre informanter gikk langt i å antyde at en del rektorer ser dette som en mulighet til å slippe unna vanskelige elever.

- Politiet: Representanter for oslopolitiet, forteller at mange blir slitne av å jobbe med denne gruppen i lengden. Manglende anmeldelser eller stadige motanmeldelser gjør at sakene sjelden ender i dommer, og blir så krevende og slitsomme å jobbe med at en del prøver å unngå dem.
- Barnevern: Flere informanter hevder at berøringsvegring innen barnevernet gjør at enkelte saksbehandlere venter for lenge før de griper inn, slik at det blir for sent å sette inn gode og relevante tiltak når de endelig tar tak, med mange akuttplaseringer og dårlig tilrettelegging som resultat.
- NAV: Flere informanter hevder at saksbehandlere hos NAV strekker seg langt for å slippe å få dem tilbake på kontoret. I praksis kan det bety at en del får innvilget ytelser de ikke har krav på, og/eller at kontrollen svikter.

Her er det viktig å understreke at dette bygger på sekundær informasjon og våre informanters opplevelse av situasjonen. Det er et betydelig behov for å vite mer om hvordan personer i førstelinjen opplever og håndterer møter med rom. Kun med bedre informasjon om disse møtene kan vi identifisere tiltak som kan ivareta roms rett til likeverdige tjenester.

Arbeidshverdagen til de ansatte på Romtiltaket preges sterkt av deres opplevelse av at de andre etatene prøver å unngå sitt ansvar overfor gruppen. De sier at om ikke de tar på seg oppgavene, er det ingen andre som gjør noe for menneskene de jobber med. Denne følelsen fører til en form for grenseløshet hos de ansatte ved Romtiltaket. De forholder seg ikke bare til de oppgavene som ligger i stillingsbeskrivelsen, men tar stadig ansvar for saker som ligger langt utenfor deres ansvarsområde. For eksempel fortalte en av de ansatte om sitt arbeid for å prøve å spore opp noen av barna som hadde flyttet fra Oslo, for å sjekke om de gikk på skole. På spørsmål om ikke det var barnevernets ansvar, var den ansatte enig, men denne hadde ingen tiltro til at barnevernet faktisk ville følge opp. En slik følelse av å måtte ta ansvar på vegne av skole, barnevern, arbeidsmarkedstiltak og andre kommunale tjenester, gikk igjen i mange av våre intervjuer med de ansatte ved Romtiltaket, selv om de ikke har vedtaksmyndighet eller formell kompetanse til å utføre disse tjenestene. Spørsmålet blir da om Romtiltaket er en del av løsningen eller en del av problemet i forbindelse med at rom ikke har likeverdig tilgang til offentlige tjenester. Nettopp fordi Romtiltaket eksisterer, blir det mulig for ansatte i førstelinjen å fraskrive seg ansvaret i enkeltsaker. Eller som en av de ansatte formulerte det: «Vi er en slags buffer – vi blir liksom dumpingstedet som gjør at alt blir stående på stedet hvil [i resten av førstelinjen].»

Romtiltaket er selvsagt ikke i stand til å erstatte de ordinære offentlige tjenestene. Og når de som har kompetanse og er byråkratisk plassert på en slik måte at de faktisk kan tilby reelle tjenester, overlater ansvaret til en gruppe lærere og veiledere, som er organisatorisk plassert på siden av de ordinære fag- og tjenesteytende institusjonene,

så blir tjenestene nødvendigvis av dårligere kvalitet, uansett hvor mye hardt arbeid og gode intensjoner som legges ned ved Romtiltaket. Dersom man ønsker å sørge for likeverdige tjenester for norske rom, bør man antakelig først og fremst vurdere å rette tiltak mot personer i førstelinjen, det vil si rektorer, lærere, saksbehandlere i NAV, ansatte i barnevernet og politiet. Og det førstelinjetjenester trenger, er ikke først og fremst økt kompetanse om romsk kultur, men byråkratiske ressurser og tydelige administrative retningslinjer for hvordan de skal forholde seg til gruppen.

3 Sikkerhetssituasjon, kvinners stilling og tidlige, arrangerte ekteskap

Norske rom lever på mange måter i en parallell institusjonell virkelighet, der staten i mange tilfeller ikke klarer å beskytte dem mot vold. Et relativt godt kjent tilfelle er konflikten som har pågått mellom medlemmer av noen romfamilier over de siste par årene. I løpet av denne perioden har mange rom måttet leve med grove trusler, vold og stor usikkerhet. Konflikten har blant annet blitt grundig dekket i *Morgenbladet*⁵, og vi vil ikke gå inn i denne her. Som følge av konflikten har svært mange av Oslos rombarn mistet nesten et helt skoleår fordi foreldrene ikke anså det som trygt å bli i Oslo, og om de var i Oslo, at det ikke var trygt å sende barna på skolen. I denne situasjonen har ikke norsk politi bistått slik at de involverte følte det var trygt å bli i Oslo eller å sende barna på skolen. Flere i rommiljøet har ønsket hjelp fra politiet, men motstridende beskyldninger og stadige motanmeldelser mot dem som våget å melde saker til politiet, har bidratt til utmattelse og den tidligere nevnte berøringsvegringen i politiet. Alvorlige volds- og trusselsaker har ifølge flere av våre informanter blitt avskrevet som «interne konflikter» i rommiljøet, og selv alvorlige voldsepisoder med mange vitner har blitt henlagt. Flere forteller at politiet har nektet å rykke ut når rom har ringt inn og bedt om hjelp i konkrete trusselsituasjoner, og mener at det er den lett gjenkjennelige aksenten som gjør utslaget. De faktiske hendelsene er det vanskelig for oss å dokumentere her, men det er viktig å ta med seg at dette er slik rom opplever situasjonene, og at dette er en type historier som er utbredt i gruppen. Resultatet har vært at mange rom opplever at norsk politi uansett ikke ønsker å beskytte dem. I den aktuelle konflikten grep til slutt en tradisjonell romdomstol («kris») i et annet europeisk land inn for å dempe konflikten og finne fram til en løsning.

Denne konflikten og disse voldsepisodene ble svært synlige ettersom de utspilte seg i det offentlige rom, men vold er også et problem på mindre synlige arenaer. Mange romfamilier styres i en svært patriarkalsk familiestruktur, der unge er underordnet eldre og kvinner er underordnet menn. Mye tyder på at vold mot kvinner og barn er utbredt. Tidlige, arrangerte ekteskap er også vanlige og anses som en sentral del av gruppens interne sosiale liv og deres kontakt med romfamilier i andre land. Å bryte ut

⁵ *Morgenbladet*, 20.12.2013: http://morgenbladet.no/samfunn/2013/kong_karoli#.VBsMKGPp-5I

av de tradisjonelle romske maktstrukturene – for eksempel gjennom skilsmisse – kan ha store sosiale omkostninger. Et betydelig rusmisbruk i deler av populasjonen bidrar til å forsterke kvinners og barns utsatte posisjon. Samtidig opplever ikke gruppen at politiet, eller andre institusjoner for voldsutsatte, er tilgjengelige for dem. I praksis betyr dette at mange rom opplever at de mangler grunnleggende rettssikkerhet og beskyttelse.

Skal man bedre levekårene for rom i Norge, er det helt sentralt å ta tak i slike problemstillinger. Det betyr på den ene siden å styrke politiets kompetanse og innsats overfor miljøet. Her vil det være mulig å finne allierte innad i romfamiliene, for eksempel blant foreldre som bekymrer seg for barn som har havnet i voldelige ekteskap. Mange rom uroer seg for hvordan rusmisbruk påvirker barns situasjon, og dette er noe flere rom selv har tatt opp i møter med myndighetene. På den andre siden betyr det å styrke situasjonen til potensielle ofre og dem som eventuelt velger å bryte ut av misbruk, for eksempel gjennom støtte til kvinne- og ungdomsorganisasjoner, møteplasser og nettverk, slik at de som velger å bryte med tradisjonelle forventninger, kan finne alternative arenaer for støtte og fellesskap.

4 Svak kulturell identitet og selvfølelse

Det er få positive bilder av rom i norsk offentlighet. I både media og i offentlige dokumenter er det vanlig å omtale dem og behandle dem som en homogen gruppe, der rom som gruppe «mener» og «handler», til tross for at det er svært store forskjeller i gruppen, og at mange familier og enkeltpersoner tar avstand fra andre familier og enkeltpersoners måte å være rom på.

Dette negative bildet – der kriminalitet og trygdesvindler gjerne står sentralt – preger ikke bare offentlighetens framstillinger av rom, men også mange roms eget selvbilde. For mange er det svært belastende å stå fram som rom i majoritetssamfunnet. Innad i gruppen kan det å være rom oppleves som en viktig del av deres identitet og en kilde til stolthet. Utad, overfor majoritetssamfunnet, blir imidlertid romidentiteten for mange en kilde til usikkerhet og skam. Ifølge flere vi har snakket med, skjer det ofte at barn skammer seg over å være rom og prøver å skjule sin etniske identitet. For andre dyrkes romidentiteten som en slags opposisjonell identitet som står i motsetning til storsamfunnets idealer. Bare ved å ta avstand fra majoritetskulturen, og dermed majoritetskulturens syn på rom, blir det mulig å være stolt av seg selv og egen identitet. Styrket selvfølelse blir slik en forutsetning for integrasjon. Mye tyder på at dersom man ønsker at rom i større grad skal delta i og benytte seg av storsamfunnets ulike institusjoner, som skoler, krisesentre og arbeidsplasser, vil tiltak som kan styrke deres etniske identitet og gjøre det mindre stigmatiserende å stå fram som rom i det norske samfunnet, kunne hjelpe. Dette kan gjøres på mange måter, men vi vil trekke fram to tiltak som representanter for rom selv har etterspurt, som vil kunne ha en slik effekt.

Det første er et eget kulturhus som rom kan bruke til ulike aktiviteter og prosjekter, og det andre er tilrettelegging for morsmålsundervisning i skolen.

I kontakten med norske myndigheter har spørsmålet om et eget kulturhus eller samlingssted for rom stått høyt på ønskelisten for norske rom. Et slikt kulturhus vil kunne være et viktig første skritt på veien for å skape en mer robust romidentitet og mer positive bilder av rom i norsk offentlighet. Et kulturhus vil kunne leies til bryllup og andre sammenkomster, det kan være arena for eventuell voksenopplæring, barnehage og andre prosjekter og organisasjoner. Som et eget romsk kulturhus vil terskelen for å delta være atskillig lavere enn på andre arenaer, også dersom man ønsker å arrangere tiltak i offentlig regi. Det er ikke gitt at et slikt hus må bli drevet av personer med rombakgrunn. Manglende formell utdanning og konflikter mellom noen av familiene kan tilsi at det kan være hensiktsmessig at et slikt kulturhus i starten kan drives av andre med kompetanse og erfaring med prosjektdrift i samarbeid med representanter for rom. En forutsetning for vellykket drift vil antakelig være en kombinasjon av egnede lokaler, profesjonell prosjektadministrasjon og initiativer fra rom selv.

Spørsmålet om et eget kulturhus har blitt tatt opp av representanter for norske rom i flere sammenhenger – også i forbindelse med utarbeidelsen av handlingsplanen – men har aldri fått støtte. Sikkerhetssituasjonen og konflikter mellom enkeltpersoner i miljøet har blitt brukt som forklaring på at dette ikke har blitt gjort noe med til nå. Vi mener imidlertid at det er urimelig å straffe en marginalisert gruppe kollektivt fordi enkelte aktører tyr til vold og trusler for å kontrollere de andre. Tvert imot bør det være et offentlig ansvar å sikre deres trygghet til å operere på samfunnets ulike arenaer, særlig når det er andre aktører som ønsker å hindre dette. Det er imidlertid viktig å sørge for profesjonell prosjektdrift, at kriterier for tildeling er transparente, og at reglene er klare. Tilfeldige tildelinger av prosjektmidler og stillinger til dem som har de rette kontaktene, vil være med på å forsterke eventuelle konflikter. Tydelige utlysninger og klare tildelingskriterier, profesjonell drift og økonomisk rapportering vil kunne virke dempende.

Det må være en målsetting at rombarn skal kunne komme på skolen uten å måtte føle at de skal holde sin bakgrunn hemmelig. Det fordrer at de får forståelse og respekt fra lærere og medelever. Respekt betyr ikke at rombarn får gjøre som de vil, men at deres identitet og historie ikke bare forbindes med noe negativt.⁶ Roms historie og kultur er lite kjent i Norge, og det er få som tenker på roms historie og kultur som en del av den norske. Mange rom opplever at deres identitet trues av å delta i majoritetssamfunnet, og en del oppgir dette som årsak til at de er skeptiske til at barn skal gå på skolen og ta formell utdanning. Nettopp derfor kan det være verdifullt å legge til rette for det motsatte, at deltakelse i majoritetssamfunnet kan assosieres med å kunne bevare egen kultur. Dette kan man for eksempel oppnå ved å tilby barn i skolealder romanés-

⁶ <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:189317/FULLTEXT01.pdf>

undervisning, for eksempel i tilknytning til aktivitetsskolen. Dette vil kunne motivere foreldrene til å sende barn på skolen og gi barn en følelse av at det er greit å være rom, også i norsk offentlighet. De praktiske barrierene mot å tilby romanésundervisning har vært mangel på utdannede morsmåslærere i Norge, at barna er spredt på flere skoler, og at en del skifter skole regelmessig. Dermed har det vært vanskelig å legge til rette for undervisning. Det er imidlertid god grunn til å tro at flere romfamilier vil søke seg til skoler som har romanésundervisning, og at et slikt tilbud, dersom det håndteres skikkelig, kan sørge for økt kontinuitet i barnas skolegang (både bedre oppmøte og færre skoleskifter). I en overgangsordning vil det kunne være aktuelt å rekruttere morsmåslærere utdannet i Sverige.

Avsluttende refleksjoner

I norsk offentlig politikk overfor innvandrede minoriteter tas det tydelig avstand fra etnisk baserte særordninger. Begrunnelsen er at hvis en gruppe får spesielle rettigheter, vil det kunne favorisere tradisjonelle maktstrukturer innad i minoritetsgruppene, bidra til opprettelsen av såkalte «parallelsamfunn» der kulturelle grenser og forskjeller stivner til istedenfor at det foregår en utvikling og utveksling på tvers. Når det gjelder nasjonale minoriteter, åpnes det imidlertid i større grad for etniske særtiltak gjennom ratifiseringen av Europarådets konvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Når det gjelder innvandrede minoriteter, er det etter hvert etablert en konsensus om at individuelle rettigheter har klar forrang over hensynet til «kultur». For nasjonale minoriteter er den juridiske statusen derimot mer uklar. I Oslo kommune, som har Norges mest flerkulturelle befolkning og står ansvarlig for det meste av den praktiske politikk som føres overfor norske rom, er skepsisen mot etniske særtiltak og gruppe-rettigheter særlig sterk. Her kan det synes som om statusen som nasjonal minoritet, med de, riktignok uklare, juridiske rettigheter det medfører, først og fremst bidrar til usikkerhet og handlingslammelse i møtet mellom førstelinjetjenesten og rom. En del rom synes å oppleve det verste fra to verdener: Det er liten vilje til særskilt tilrettelegging eller positiv forskjellsbehandling i møtet med førstelinjetjenesten, men som følge av berøringsvegning nyter de heller ikke godt av universell likebehandling. De svært begrensede særtiltakene som har blitt iverksatt, har ikke vært organisert eller innrettet på en måte som har vært egnet til å oppnå betydelige levekårsforbedringer. Samtidig har det at de finnes, gjort at det ordinære tiltaksapparatet i mindre grad har opplevd roms levekårsproblemer som sitt ansvarsområde.

Handlingsplanen, slik den ble utarbeidet, tar i liten grad tak i de grunnleggende utfordringer som norske rom står overfor i møte med det norske samfunnet, og som det norske samfunnet står overfor i møte med rom. Vi kan dermed ikke konkludere med

at den har bidratt til at målet om mer likeverdige tjenester har kommet noe nærmere. Arbeidet innenfor handlingsplanen har likevel vært viktig. Gjennom tiltakene i planen har utfordringene som rom står overfor, blitt viet betydelig mer oppmerksomhet, man har bygget opp avgjørende kompetanse innenfor rammene av tiltakene, og det er opprettet en betydelig grad av tillit mellom i hvert fall enkelte representanter for rom og personer innenfor tiltakene. Disse elementene vil kunne være avgjørende for å etablere en ny og mer kunnskapsbasert politikk for å bedre levekårene blant norske rom i framtiden.

Litteratur

- Bay, T. (2001). *Før det er for sent. Om å være den Andre som seg selv*. Hovedoppgave i sosialt arbeid. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Langford, M. & Dyb, E. (2011). *Om forholdet mellom nasjonal og internasjonal rett på boligområdet for rom*. Utredning gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. http://www.academia.edu/7967492/Om_forholdet_mellom_nasjonal_og_internasjonalt_rett_pa_boligområdet_for_rom.
- Lidén, H. & Engebretsen, A. (2011). *Norske rom*. Oslo: HL-senteret.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Matras, Y. (2014). *I met lucky people: the story of the Romani Gypsies*. London: Penguin.
- NAFO. (2011). Forprosjekt om tiltak 7 i *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo*. Oslo: NAFO.
- Romtiltaket. (2014). *Årsrapport 2013*. Oslo: Skullerud Voksenopplæring.
- Simonsen, A. (2011). *Utredning om forholdet mellom nasjonal og internasjonal rett på opplæringsområdet for romfolket*. Oslo: Simonsen Advokatfirma.
- Stewart, M. (1997). *The time of the gypsies*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Et skritt på veien

Denne rapporten evaluerer Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo. Rapporten tar for seg erfaringene fra gjennomføringen av de konkrete tiltakene i planen og gir en vurdering av hvorvidt disse har hatt tilsiktet effekt. Undersøkelsene tyder på at tiltakene i planen i liten grad har ført til mindre diskriminering eller en vesentlig bedring av levekår blant rom. Arbeidet med tiltakene har imidlertid gitt norske myndigheter et langt bedre utgangspunkt for å utvikle nye og mer presise tiltak for rom, da de har fått langt bedre kunnskap om og kontakt med gruppen. Avslutningsvis diskuterer vi hvordan vi kan forstå levekårsutfordringene for denne gruppen i dag, og peker på hvilke utfordringer man bør fokusere på om man ønsker å bedre levekårene for rom i Norge.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:50
ISBN 978-82-324-0163-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20397