

# **TILRETTELEGGING AV OFFENTLIG INFORMASJON FOR INNVANDRERE**

**EN STUDIE AV POLICY OG PRAKSIS I TRE SEKTORER**

**RAPPORT 6 / 2011 IDEAS2EVIDENCE**

**MALIN DAHLE**

**JOSTEIN RYSSEVIK**





MALIN DAHLE  
JOSTEIN RYSSEVIK

# TILRETTELEGGING AV OFFENTLIG INFORMASJON FOR INNVANDRERE

IDEAS2EVIDENCE RAPPORT 6 / 2011

GJENNOMFØRT PÅ OPPDRAG FRA INTEGRERINGS- OG MANGFOLDSDIREKTORATET



© ideas2evidence 2011

ideas2evidence  
Sigurdsgate 8  
5015 Bergen  
Telefon: 91817197  
Telefax: 55247435  
post@ideas2evidence.com

Bergen, mai 2011

ISBN 978-82-997737-7-5 (Trykt)  
ISBN 978-82-997737-8-2 (Nett)

## FORORD

Denne rapporten bygger på en studie av policy og praksis knyttet til området tilrettelegging av informasjon for innvandrere, innenfor sektorene NAV, skatt og helse. Studien har til hensikt å gi økt kunnskap om hvordan sentrale velferdsaktører formidler informasjon til brukere med innvandrerbakgrunn, hvilke utfordringer de står overfor i denne sammenheng og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for å drive god informasjonsformidling overfor brukere med innvandrerbakgrunn. Undersøkelsen er gjennomført av ideas2evidence på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Synspunkter og konklusjoner i rapporten står for forfatterens egen regning og representerer ikke nødvendigvis IMDis vurdering.

Rapporten baserer seg på analyser av kvalitative intervju og strategidokumenter. Det er gjennomført kvalitative intervju med representanter fra de respektive direktoratene og fokusgruppesamtaler med lokale tjenesteytere innenfor hver sektor.

Intervju og fokusgruppesamtaler ble gjennomført i perioden januar – mars 2011. Vi ønsker å takke alle de som har deltatt i studien. Vi vil også takke Jorun Hermansen og Bente Vindedal i IMDi samt Nettverk for tilrettelagt informasjon for nyttige innspill underveis i arbeidet.

Rapporten er utarbeidet av Malin Dahle og Jostein Ryssevik ved ideas2evidence.

Bergen, mai 2011



# INNHold

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>7</b>
<b>KAPITTEL 1: PROBLEMSTILLINGER, METODE OG HOVEDFUNN</b> .....	<b>11</b>
Introduksjon .....	11
Statlig kommunikasjonspolitikk.....	13
Statlig kommunikasjon og innvandrerbefolkningen.....	14
Kunnskapsstatus.....	15
Metodisk tilnærming og datagrunnlag .....	16
<b>KAPITTEL 2: BESKRIVELSE AV POLICY OG PRAKSIS</b> .....	<b>19</b>
Arbeid og velferd .....	20
Arbeids- og velferdsdirektoratet .....	20
NAV lokal.....	23
Samhandling innenfor sektoren .....	26
Skatt.....	27
Skattedirektoratet .....	27
Skattekontor.....	30
Samhandling innenfor sektoren .....	35
Helse.....	35
Helsedirektoratet.....	35
Nasjonalt folkehelseinstitutt .....	39
Lokale helsetjenester .....	40
Samhandling innenfor sektoren .....	43
<b>KAPITTEL 3: ANALYSE AV SENTRALE PROBLEMSTILLINGER</b> .....	<b>45</b>
Kanaler, virkemidler og tiltak.....	46
Noen grunnleggende ulikheter mellom sektorene .....	48
Grunnleggende utfordringer .....	49
Språkbarrierer.....	50
Svake lese- og skriveferdigheter/analfabetisme.....	50
Kulturforskjeller .....	51
Manglende kunnskap om det offentlige systemet .....	52
Forvaltningsspråk .....	53
Utfordringer for sentrale myndigheter.....	55
Stort informasjonsvolum og hyppige endringer.....	55
Manglende politisk satsing .....	56
Begrensede ressurser til å møte behovet for tilrettelagt informasjon .....	57
Gode tilretteleggingstiltak krever kunnskap om forholdene i førstelinjen og evaluering i etterkant .....	57
Utfordringer for tjenesteytere på lokalt nivå .....	58

Mangelfull samordning og oppfølging ovenfra .....	58
Begrenset verktøykasse, særlig overfor brukere med ikke-vestlig bakgrunn og brukere med særlige tilretteleggingsbehov .....	60
Utfordringer knyttet til intern kommunikasjon og informasjonsflyt .....	61
Lite brukervennlige selvbetjeningsløsninger skaper økt veiledningsbehov .....	62
Utfordringer ved bruk av tolk .....	62
Eksempler på god tilrettelegging .....	63
Kartlegging av behov gjennom undersøkelser og fokusgrupper.....	64
Tolk .....	64
Informasjonsmøte .....	65
Visuelle/audiovisuelle verktøy .....	65
Ansatte med innvandrerbakgrunn .....	66
Forutsetninger for god informasjonsformidling .....	67
Holdning om at tilrettelegging er nødvendig og tjener både bruker og ansatt .....	67
Forankring på ledelsesnivå.....	68
Tilstrekkelig med tid og ressurser .....	68
Kunnskap om behovene blant ansatte og brukere i førstelinjen .....	69
God kommunikasjon mellom sentrale myndigheter og lokale tjenesteytere .....	69
Tverrkulturell kompetanse hos den enkelte medarbeider .....	70
Medarbeidere som har erfaring med tverrkulturell kommunikasjon og bruk av tilretteleggingsverktøy .....	71
Tilgang på kvalifiserte tolker .....	71
To overordnede perspektiver på policy og praksis innenfor sektorene .....	72
Arbeidsdeling mellom direktorat og førstelinje.....	72
Brukerrettigheter versus kost-nytte .....	73
<b>KAPITTEL 4: KONKLUSJON OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>75</b>
Hovedfunn .....	76
Policy og praksis.....	77
Utfordringer innenfor sektorene.....	79
Eksempler på gode tilretteleggingstiltak .....	80
Forutsetninger for god informasjonsformidling .....	80
Anbefalinger.....	81
<b>LITTERATUR .....</b>	<b>89</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>91</b>
<b>APPENDIKS .....</b>	<b>95</b>
Intervjuguide - lokalt.....	95
Intervjuguide - sentralt.....	97



## SAMMENDRAG

Denne rapporten bygger på en studie av policy og praksis knyttet til området tilrettelegging av informasjon for innvandrere innenfor sektorene NAV, skatt og helse. Studien har til hensikt å gi økt kunnskap om hvordan sentrale velferdsaktører formidler informasjon til brukere med innvandrerbakgrunn, hvilke utfordringer de står overfor i denne sammenheng og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for å drive informasjonsformidling tilrettelagt for brukere med innvandrerbakgrunn. Studien er utført av Ideas2evidence på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Rapporten baserer seg på analyser av kvalitative intervju og fokusgrupper, samt gjennomgang av sentrale dokumenter og internettsider. Det er gjennomført kvalitative intervju med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Skattedirektoratet, Helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt samt fokusgruppesamtaler med lokale tjenesteytere innenfor hver sektor.

Nedenfor gjengis noen av de viktigste funnene og anbefalingene fra studien.

## HOVEDFUNN

- Innenfor alle de tre tjenestesektorene har det blitt tatt en rekke viktige initiativ de siste årene med fokus på tilrettelegging av informasjon for innvandrere. Likevel viser studien at sektorene har et stykke igjen før prinsippene i den nye statlige kommunikasjonspolitikken er tilfredsstillende implementert. Flere av manglene og utfordringene som er påvist i tidligere rapporter<sup>1</sup> preger også situasjonen i 2011. Omfattende reorganiseringsprosesser kan være en medvirkende årsak til at utviklingen har gått noe saktere enn ønskelig.
- Noen av tiltakene som er innført de senere år inkluderer opprettelsen av Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (Skatteetaten) og Avdeling for minoritetshelse og rehabilitering (Helsedirektoratet). I tillegg har det vært en satsing på oversettelser innenfor alle sektorer, først og fremst til engelsk og polsk. Også innføringen av prinsippene for Klarspråk og etableringen av en tydelig språkpolicy i NAV og Skatteetaten er tiltak som har til hensikt å bedre kommunikasjonen med publikum.
- Vi har observert visse forskjeller i tilnærming og praksis mellom de tre tjenestesektorene, blant annet når det gjelder vurderingsgrunnlag og valg av formidlingskanal. Skatteetaten og NAV legger en kost-nytte vurdering til grunn for sine beslutninger, noe som innebærer at oversettelser og andre tiltak tilpasses de største gruppene ettersom dette gir størst effekt i form av sparte ressurser lokalt.

---

<sup>1</sup>Statskonsults rapporter fra 2006 og 2007 på oppdrag fra henholdsvis IMDi og UDI

Helsedirektoratet gjør tilsvarende kost-nytte vurderinger, men iverksetter også tiltak rettet mot grupper med spesielle behov. Når det gjelder formidlingskanal ønsker Skatteetaten og NAV å gjøre flest mulig brukere selvbetjente og satser derfor sterkt på utvikling av digitale tjenester. Brukere med mer utfordrende kommunikasjonsbehov skal følges opp av lokale kontor. Helsesektoren vektlegger i større grad én-til-én kommunikasjon mellom helsepersonell og bruker.

- Lokalt bruker offentlige tjenesteytere et bredt spekter av virkemidler for å kommunisere med brukere med innvandrerbakgrunn: oversatt materiell, tolk, informasjonsmøter, egne ansatte med innvandrerbakgrunn og tredjepersoner som kommer i følge med bruker. Også lokalt er det variasjoner mellom sektorene. Blant annet anses oversatt materiell som et særlig viktig hjelpemiddel i Skatteetaten, mens tolk, som er det viktigste virkemidlet blant helsepersonell som ble intervjuet, er lite brukt. Både tolk og oversatt materiell er viktige virkemidler i NAV. For øvrig foregår kommunikasjonen innenfor alle sektorer i stor grad ved hjelp av improviserte løsninger, med bruk av tegnspråk, tegninger etc.
- Språklige og kulturelle barrierer, analfabetisme, manglende kunnskap om det offentlige systemet samt et tungt forvaltningsspråk, er grunnleggende utfordringer som påvirker kommunikasjonsprosessen mellom offentlige tjenesteytere og innvandrerbefolkningen.
- Studien viser at et stort informasjonsvolum, hyppige endringer og begrensede ressurser gjør det vanskelig for tjenesteytere på sentralt nivå å møte det store behovet for tilrettelagt informasjon. Manglende politisk satsing er også en begrensende faktor. Videre har vi observert at direktoratene i begrenset grad driver systematisk innhenting av informasjon fra brukerne og førstelinjen om hvilke tilretteleggingsbehov som finnes og hvordan tilretteleggingsverktøyene de utvikler faktisk fungerer.
- Lokale tjenesteytere møter også en rekke utfordringer i sitt arbeid. Studien viser blant annet at lokale tjenesteytere pålegges et stort ansvar for å tilrettelegge informasjon for personer med innvandrerbakgrunn, uten at det foreligger gjennomarbeidede planer, retningslinjer og standarder for hvordan førstelinjen skal møte de utfordringene de står overfor. Flere opplever også at de mangler verktøy, særlig overfor de mest vanskeligstilte brukerne. De ansatte ved lokalkontorene er derfor langt på vei tvunget til å sette sine egne lokale standarder og til å benytte en betydelig grad av improvisasjon i sitt arbeid med å møte brukernes informasjonsbehov. En del ansatte i førstelinjen opplever også svakheter i kommunikasjonen mellom sentralt og lokalt nivå, og at informasjonen om tilgjengelige verktøy og tilrettelagt informasjonsmateriale er noe mangelfull.

## ANBEFALINGER

- Observasjonene som er gjort i denne studien tyder på at det er nødvendig med tydeligere prioriteringer i arbeidet med tilrettelagt informasjon, samt tiltak for å etablere en mer samordnet praksis innenfor den enkelte sektor.
- Vi anbefaler også at direktoratene innfører rutiner for mer systematisk informasjonsinnhenting i form av brukerundersøkelser og fokusgrupper, samt rutiner for evaluering av nye og eksisterende verktøy.
- Det er også behov for å forsterke informasjonsflyten fra sentralt til lokalt nivå om hvilke materiell og verktøy som er tilgjengelig.
- Et forbedret system for kompetanse- og informasjonsoverføring internt og mellom sektorene kan bidra til en bedre informasjonsflyt og en mer effektiv ressursbruk. Fokus på gode læringshistorier og deling av kompetanse og ressurser vil kunne gi en effektiviseringsgevinst og sikre mer helhetlige tjenester.
- Det er et klart behov for å styrke den tverrkulturelle kompetansen i førstelinjen. Dette innebærer blant annet økt kunnskap om kommunikasjon på tvers av kulturer samt økt kunnskap om kulturelle forskjeller og hvordan disse kommer til uttrykk i møtet mellom ansatt og brukere med innvandrerbakgrunn.
- Selv om skriftlig materiell har en begrenset rekkevidde, har oversatt materiell en viktig funksjon for mange i førstelinjen. Det er derfor behov for mer oversatt materiell – også på andre språk enn engelsk og polsk.
- Tolketjenesten bør videreutvikles for å øke tilgangen på kvalifiserte tolker. Interne retningslinjer for bruk av tolk innenfor de ulike tjenestesektorene er også anbefalt.
- Fordi mange etater har som mål å kanalisere så mange brukere som mulig over på selvbetjente netttjenester, er det av avgjørende betydning at disse utformes på en slik måte at de ikke utelukker brukere med begrenset digital kompetanse. Effektiv introduksjon til nettbaserte selvbetjeningsløsninger kan oppnås ved å styrke førstelinjen med dedikerte veiledere i publikumsarealet.
- Studien har også vist at det er et stort potensial for økt bruk av grupperettet informasjonsformidling, for eksempel gjennom informasjonsmøter. Dette gir en effektiviseringsgevinst sammenlignet med en-til-en kommunikasjon og i mange tilfeller også en kommunikasjonsgevinst.
- Det er et særlig sterkt behov for å styrke tilretteleggingstiltakene for de mest vanskeligstilte brukerne, dvs. brukere med svært begrensede språkkunnskaper, analfabeter eller personer med begrenset erfaring med skriftlig kommunikasjon. Dette bør gjøres ved i større grad å ta i bruk andre typer verktøy enn skriftlige, som film, illustrasjoner etc.



# KAPITTEL 1: PROBLEMSTILLINGER, METODE OG HOVEDFUNN



## INTRODUKSJON

---

I oktober 2009 vedtok regjeringen en ny statlig kommunikasjonspolitikk hvor den overordnede målsettingen er at det skal legges aktivt til rette for at all informasjon som kommer fra staten skal være lett tilgjengelig og nå alle (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009). For å få mer kunnskap om hva som gjøres for å oppfylle kravene i statens kommunikasjonspolitikk, og hvilke utfordringer noen av de sentrale tjenesteleverandørene har når det gjelder tilrettelegging av informasjon til brukere med innvandrerbakgrunn, har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) tatt initiativet til en studie av policy og praksis på dette området. Det er resultatene av denne studien, gjennomført av analyseselskapet ideas2evidence, som presenteres i denne rapporten.

Studien bygger på intervju og fokusgruppesamtaler med sentrale og lokale aktører innenfor tre statlige tjenesteområder; NAV-området, skatt og helse, og setter søkelyset på flere sentrale problemstillinger:

- hvilke utfordringer offentlige tjenesteytere møter når de skal oppfylle kravene i den statlige kommunikasjonspolitikken overfor en flerkulturell befolkning
- hvordan offentlige tjenesteytere går fram for å skaffe seg kunnskap om hvilke tilretteleggingsbehov som finnes og hvordan ulike kanaler og tilretteleggingsverktøy fungerer
- hvordan offentlige tjenesteytere vurderer og prioriterer når det gjelder hva slags informasjon som skal tilrettelegges for hvem
- hvilke kanaler og verktøy offentlige tjenesteytere benytter seg av i sitt tilretteleggingsarbeid
- hvordan arbeidsdelingen mellom det sentrale nivået (direktoratet) og førstelinjen (lokalkontorene) er lagt opp og fungerer
- hvilke forutsetninger som må være tilstede for at tilretteleggingsarbeidet skal lykkes og målene nås

I arbeidet med disse problemstillingene har det også vært et mål å identifisere vellykkede eksempler på tilrettelegging som andre kan lære av.

Studien er avgrenset til problemstillinger knyttet til formidling av informasjon om offentlige tjenester. Vi har ellers tatt utgangspunkt i en bred definisjon av innvandrerbefolkningen som inkluderer asylsøkere, personer som har fått innvilget opphold på ulike grunnlag, familieegjenforente og arbeidsinnvandrere.

Resultatene fra studien er presentert i fire kapitler. I de resterende delene av kapittel 1 ser vi nærmere på innholdet i den statlige kommunikasjonspolitikken og på tidligere studier av disse problemstillingene. Vi presenterer også metoder og datatilfang samt hovedfunnene fra arbeidet. I kapittel 2 gis en beskrivelse av hvordan hver av de tre utvalgte tjenesteområdene prioriterer og jobber når det gjelder tilrettelegging av informasjon til innvandrere. Dette er i all hovedsak en deskriptiv framstilling. Kapittel 3 har et mer analytisk siktemål og forsøker så langt det er mulig på basis av det forholdsvis begrensede datatilfanget å gi svar på de ulike problemstillingene som reises i studien. Kapittel 4 samler trådene fra disse analysene i et sett av konklusjoner og anbefalinger.

## STATLIG KOMMUNIKASJONSPOLITIKK

---

Lik tilgang på informasjon fra offentlige myndigheter om rettigheter, plikter og muligheter, er en forutsetning for at alle innbyggere skal ha de samme reelle mulighetene til å orientere seg i samfunnet og benytte seg av sine rettigheter. Fordi forutsetningene for å motta og forstå informasjon varierer mellom samfunnsgruppene, må statlige myndigheter sørge for å tilrettelegge informasjon ut fra brukernes evner og behov. Dette er en nødvendig forutsetning for å nå målsettingen om at all statlig informasjon skal være like tilgjengelig og forståelig for alle.

Det er dette synet på behov for aktiv og bevisst tilrettelegging i tråd med brukergruppens evner og behov som er kjernen i den nye statlige kommunikasjonspolitikken. Under prinsippet *nå alle* heter det at:

*“Statlig virksomhet skal gå foran når det gjelder å inkludere alle, ved å tilpasse sin informasjon og kommunikasjon til mangfoldet i befolkningen.”*

Videre presiseres det at:

*“Det må tas hensyn til at personer har ulike behov og forutsetninger for å kunne motta statlig informasjon, med bakgrunn i språk, kultur, funksjonsevne, manglende kompetanse eller tilgang til digitale kanaler. Staten må derfor utforme sin informasjon slik at den er lett å forstå for mottakerne i de ulike målgruppene, og bruke de kanaler og virkemidler som er mest effektive for å nå disse – selv om det krever en særskilt innsats. Det siste er særlig viktig for plikt- og rettighetsinformasjon.”*

Det vektlegges også, under *aktivitetsprinsippet*, at staten skal opptre proaktivt i sin informasjonsvirksomhet:

*“... statlige virksomheter [skal] til enhver tid gjøre aktuell informasjon tilgjengelig, uten at det må fremmes krav om innsyn.”*

I utdypningene til kommunikasjonspolitikken finner vi også klare signaler om bruk av språk i offentlig kommunikasjon. Dette gjelder for det første en sterk vektlegging av et enkelt språk som er lett forståelig i alle målgrupper – en vektlegging som blant annet er videreført i regjeringens klarspråk-initiativ. Men den samme utdypningen presiserer også betydningen av at grupper med mangelfulle norskkunnskaper skal kunne motta informasjon på et språk de kan forstå:

*“For å nå fram til innvandrerbefolkningen med statlig informasjon, skal den enkelte virksomhet vurdere om det er tilstrekkelig å oversette til engelsk, eller om*

*det i tillegg er behov for oversettelse til andre språk. I saker hvor det er språkbarrierer, må statlige virksomheter vurdere bruk av tolketjenester for å sikre god kommunikasjon.”*

Alt i alt kan vi derfor si at den nye statlige kommunikasjonspolitikken legger stor vekt på å nå alle gjennom en proaktiv tilrettelegging hvor det skal tas hensyn til de ulike brukergruppenes forutsetninger og behov.

Ansvar for iverksettingen av den nye kommunikasjonspolitikken ligger hos den enkelte statlige virksomhet, men fagdepartementene har et ansvar for å følge opp virksomheter innenfor sin sektor. Det overordnede ansvaret for kommunikasjonspolitikken ligger hos Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet.

## **STATLIG KOMMUNIKASJON OG INNVANDRERBEFOLKNINGEN**

---

Det er flere grunner til at innvandrerbefolkningen har særlige behov når det gjelder tilrettelegging av offentlig informasjon.

Den mest åpenbare grunnen er språkbarrierer. Det ligger klare føringer om at innvandrere skal lære seg norsk, og det legges også til rette for dette gjennom introduksjonsprogrammet<sup>2</sup> og ordningen med norskopplæring for asylsøkere i mottak<sup>3</sup>. Mangelfull språkbeherskelse er like fullt en utfordring. For det første tar det tid å lære seg et nytt språk. Minstekravet på 250 timer språkopplæring er for de fleste ikke nok. For det andre stiller ikke introduksjonsloven krav om faktisk språkbeherskelse, bare om deltakelse i opplæringsprogram. For det tredje faller større grupper utenfor de lovregulerte språkopplæringsordningene. Dette gjelder først og fremst den store gruppen av arbeidsinnvandrere under EFTA/EØS-ordningen som hverken har krav på eller rett til norskopplæring.<sup>4</sup> Det gjelder også asylsøkere som faller inn under den såkalte Dublin-prosedyren. Forholdsvis store grupper av innvandrere har derfor begrensede forutsetninger for å motta og forstå offentlig informasjon på norsk. I tillegg er mange offentlige dokument skrevet på et språk som krever mer enn et grunnleggende norsknivå for å bli forstått.

Blant innvandrerne i Norge finnes det også grupper med mangelfulle lese- og skrivekunnskaper på eget språk, og i noen tilfeller også manglende erfaring med skriftlig kommunikasjon som sådan. Dette er grupper som bare i begrenset grad vil ha nytte av oversatt informasjon og hvor andre former for tilrettelegging derfor kan være nødvendig.

---

<sup>2</sup> Jf. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

<sup>3</sup> Ordningen med norskopplæring for asylsøkere i ordinære mottak ble gjeninnført 1. september 2007. Se også *Undersøkelse om norskopplæring for asylsøkere* gjennomført av TNS Gallup på oppdrag fra IMDi, januar 2011.

<sup>4</sup> I følge introduksjonsloven har arbeidsinnvandrere utenfor EFTA/EØS-området plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring, men på egen regning.



Mange innvandrere kommer også fra kulturer og politiske system som er svært forskjellige fra det norske. Dette stiller ekstra store krav til formidling av informasjon om hvilke muligheter, rettigheter og plikter som finnes i det norske samfunnet. Begreper, ordninger og framgangsmåter som er opplagte for de som har vokst opp i landet, vil kunne fremstå som ubegripelige for de som mangler denne referanserammen.<sup>5</sup> For å fylle dette informasjonsgapet, kan det være nødvendig å ta i bruk andre virkemidler enn oversettelser, blant annet språklig tilrettelegging som forenklinger, introduksjonshefter, begrepsforklaringer o.l. og ikke-språklige verktøy som bilder, film, dukker, lydfiler o.l.

Det bør også legges til at de fleste nyankomne innvandrere befinner seg i en overgangssituasjon hvor de skal etablere seg i et nytt land og i et nytt system. Alle slike overgangssituasjoner krever normalt en tettere kontakt med offentlige myndigheter enn i mer stabile faser av livet. Det skal etableres kontakt med en rekke ordninger og velferdstjenester og rettigheter og plikter skal avklares. Behovet for informasjon fra offentlige myndigheter er med andre ord størst i den fasen hvor den enkelte innvandrer har de dårligste forutsetningene for å motta og forstå den aktuelle informasjonen. Dette stiller ekstra store krav når det gjelder tilrettelegging av statlig informasjon til nyankomne innvandrere.

## KUNNSKAPSSTATUS

---

Det finnes forholdsvis lite systematisert kunnskap om hvilke spesielle informasjonsbehov ulike innvandrergupper har og hvordan den kommunikasjonen som per i dag foregår ved hjelp av ulike kanaler og tilretteleggingsverktøy faktisk fungerer. De eneste empiriske studiene med relevans for disse problemstillingene som har vært gjennomført i Norge, er *Offentlige tjenester for alle? Gjennomgang av minoritetsperspektivet i 10 statlige etater* (2006)<sup>6</sup> og *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergupper* (2007)<sup>7</sup>, gjennomført av Statskonsult på oppdrag fra henholdsvis IMDi og UDI.

Den første av disse setter søkelyset på hele spekteret av utfordringer som førstelinjen står overfor når de skal betjene brukere med innvandrerbakgrunn, og også hvordan håndteringen av disse utfordringene er forankret oppover i systemene i den enkelte tjenestesektor. Den andre studien har et mer eksplisitt fokus på informasjon og kommunikasjon, og analyserer både behovet for informasjon hos nyankomne innvandrere og de tiltak og virkemidler som benyttes for å tilrettelegge informasjon for disse gruppene. Studien er imidlertid avgrenset til innvandrergupper som man for de flestes vedkommende skulle tro har rimelig gode forutsetningene for å motta og håndtere

---

<sup>5</sup> Dette er også den viktigste begrunnelsen for at 50 timer samfunnskunnskap er lagt inn som en del av introduksjonsordningen.

<sup>6</sup> IMDi rapport 7/2006: *Offentlige tjenester for alle? Gjennomgang av minoritetsperspektivet i 10 statlige etater.*

<sup>7</sup> Statskonsult rapport 2007:02: *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergupper.*

offentlig informasjon, nemlig arbeidsinnvandrere under EFTA/EØS-ordningen, faglærte og spesialister, au pairer og studenter.

Til tross for forskjellene i fokus og avgrensninger, er konklusjonene fra de to rapportene langt på vei sammenfallende:

Begge studiene finner at retten til å motta informasjon i en form som er tilpasset mottakernes forutsetninger, er forholdsvis svakt forankret på ledelsesnivå i de enkelte tjenestesektorene. Selv om det gjennomføres tilretteleggingstiltak sentralt, blant annet oversettelser av viktig informasjon, er disse tiltakene ofte tilfeldige og lite målrettet. Mange av tiltakene er drevet av ildsjeler og spesialister på mangfold med svake koblinger til linjen (IMDI rapport 7/2006). Mye av støyten i det praktiske tilretteleggingsarbeidet blir derfor tatt av førstelinjen som har den direkte kontakten med brukerne. Til tross for dette, gjennomfører direktoratsnivået sjelden undersøkelser i førstelinjen om hvilke utfordringer som oppstår i møtet mellom tjenesteleverandør og bruker. Undersøkelser om informasjonsbehov rettet direkte mot mottakergruppene, hører også til sjeldenhetene. Kunnskapsgrunnet om hvilke behov som finnes, hvilke utfordringer man står overfor og hvilke tiltak som eventuelt fungerer, er derfor mangelfullt utviklet. Det påpekes også at førstelinjen får for lite veiledning og støtte fra sentralt hold i sitt arbeid med å tilrettelegge og formidle informasjon til innvandrergupper (IMDI rapport 7/2006).

Anbefalingene fra de to studiene er også langt på vei sammenfallende: tilrettelegging av informasjon må prioriteres sterkere på ledelsesnivå, og ledelsen må i større grad bruke sin styringsrett til å pålegge den enkelte virksomhet og det enkelte lokalkontor å prioritere dette arbeidet. Samtidig må det i betydelig større grad prioriteres å samle og systematisere kunnskap om behov og utfordringer, både blant brukerne direkte og i førstelinjen. Det samme gjelder kunnskap om hvilke tiltak som blir brukt, først og fremst i førstelinjen, og hvilke erfaringer man har med disse tiltakene. Førstelinjen må også få mer støtte i sitt informasjonsarbeid gjennom utvikling av veiledere og felles retningslinjer og gjennom kompetansehevende tiltak. Betydningen av erfaringsdeling og erfaringsspredning på tvers av etater fremheves også i begge studiene.

## **METODISK TILNÆRMING OG DATAGRUNNLAG**

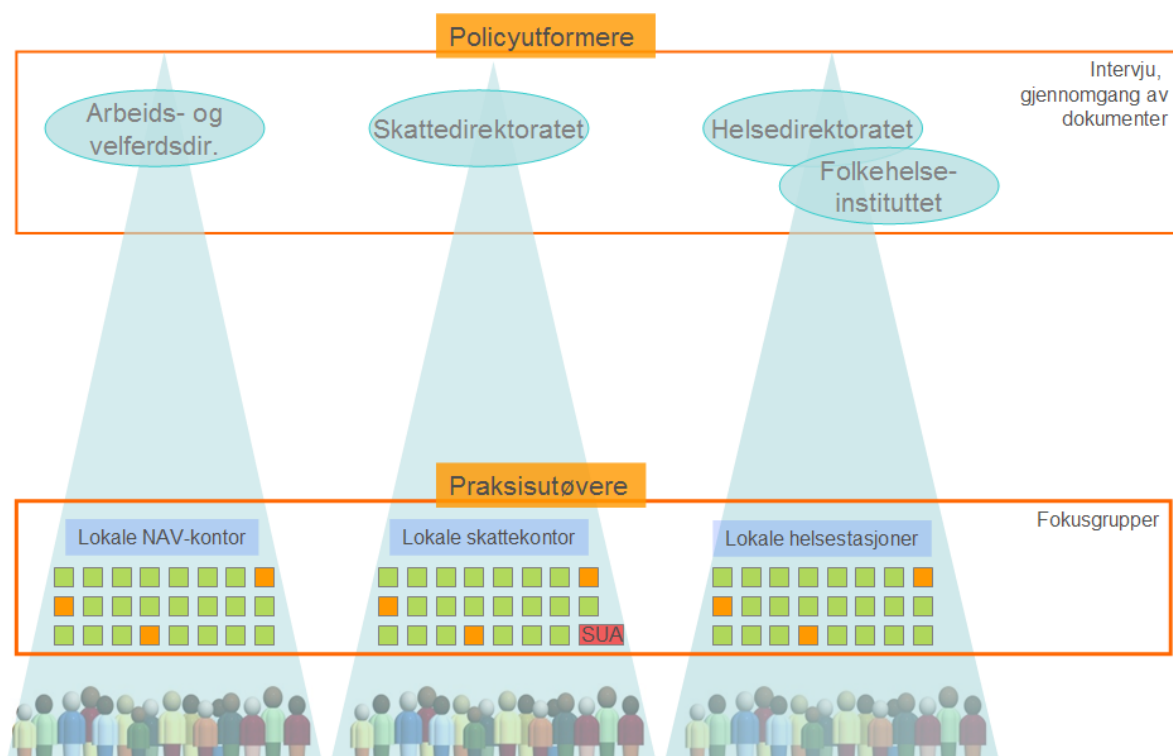
---

Denne studien setter søkelyset på tre sektorer eller tjenesteområder; arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), Skatteetaten og helsesektoren. De tre områdene er valgt fordi de alle representerer tjenester som er av stor betydning for innvandrerbefolkningen og hvor informasjonsmengdene er omfattende og komplekse. Samtidig er de tre etatene forskjellige når det gjelder hvilken rolle de spiller i forholdet mellom det politiske

systemet og borgerne. Mens Skatteetaten er en kontrollerende myndighet med fokus på plikter, handler NAV-området i stor grad om brukeres rettigheter og muligheter. Helseforvaltningen ligger i dette henseende nærmere NAV, med fokus på rettigheter og muligheter, men formidler i tillegg en mengde informasjon av mer opplysende karakter, for eksempel informasjon om kosthold, smittevern og lignende.

Studien omfatter både det sentrale forvaltningsnivået (policyutformerne), representert ved direktoratene, og førstelinjen (praksisutøverne), representert ved ulike typer lokalkontor med brukerkontakt (se figur 1).

Figur 1: Oversikt over avgrensninger og datainnsamlingsstrategi



På helseområdet har vi, i tillegg til Helsedirektoratet, også studert Folkehelseinstituttet, som spiller en sentral informasjonsformidlende rolle blant annet når det gjelder smittevern. Førstelinjen er representert ved lokale NAV-kontor, lokale skattekontor og kommunale helsestasjoner. På skatteområdet har vi i tillegg sett nærmere på Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) i Oslo, som er et spesielt tilrettelagt publikumskontor opprettet i samarbeid mellom Skattedirektoratet, UDI, Arbeidstilsynet og Politiet.

Datamaterialet til studien er samlet inn ved hjelp av kvalitative intervju og fokusgrupper og ved gjennomgang og analyse av sentrale dokument (styringsdokument,

handlingsplaner o.l.), internettsider, eksempler på tilrettelagt materiale osv. På sentralt nivå er det gjennomført følgende intervju:

Arbeids- og velferdsdirektoratet: 2 intervju

Skattedirektoratet: 2 intervju

Helsedirektoratet: 3 intervju

Folkehelseinstituttet: 1 intervju

Alle disse intervjuene har vært med personer som er sentralt plassert når det gjelder utforming og implementering av sektorenes kommunikasjonspolitikk.

På lokalt nivå har informasjonsinnhenting foregått ved tre lokalkontor innenfor hvert tjenesteområde (i tillegg til SUA når det gjelder skatteområdet). I utgangspunktet ønsket vi at disse lokalkontorene skulle være lokalisert i tre ulike kommuner, men dette viste seg vanskelig å organisere av praktiske årsaker. Lokalkontorene er derfor lokalisert i fem ulike kommuner, to storbykommuner og tre mindre kommuner. I tillegg til kommunestørrelse har det vært lagt vekt på å få med kommuner med ulik sammensetning av innvandrerbefolkningen, særlig når det gjelder balansen mellom arbeidsinnvandring versus annen type innvandring.

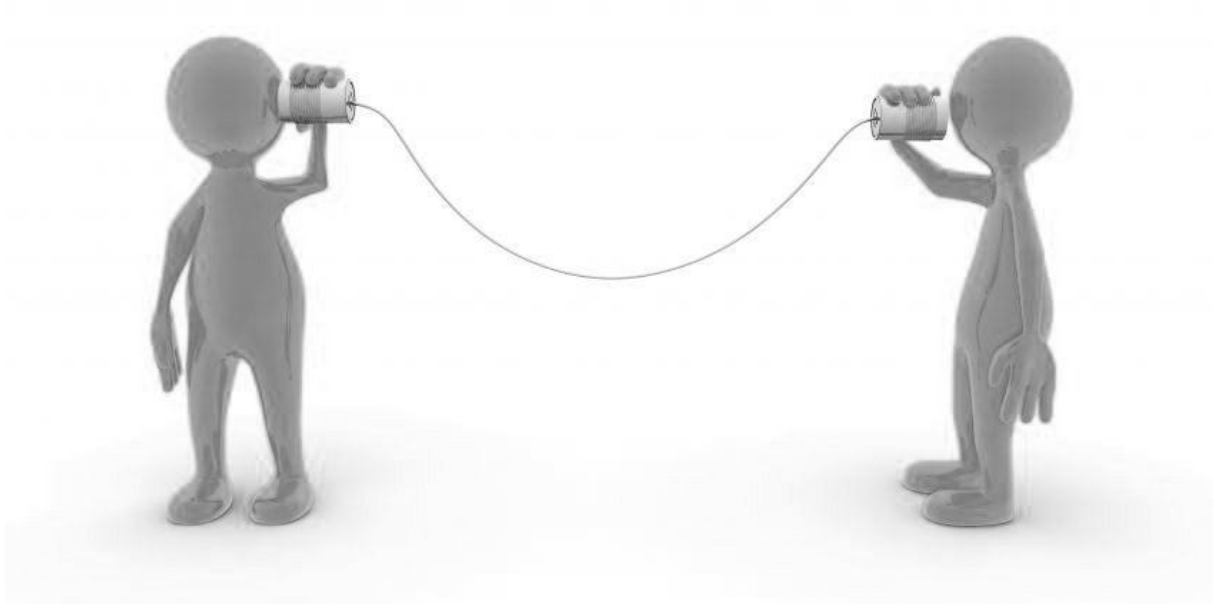
Ved hvert lokalkontor er det gjennomført en fokusgruppesamtale med to til fire deltakere. Ved sammensetningen av fokusgruppene, ble det lagt vekt på å få med både personer i ledende posisjoner og personer med mer direkte erfaring fra brukerkontakt.

Intervju og fokusgrupper ble gjennomført med utgangspunkt i semi-strukturerte intervjuguider i perioden 17. januar til 1. mars. Intervjuguidene er gjengitt i Appendikset.

I tillegg til å fokusere på policyutforming og praksisutøving på henholdsvis sentralt og lokalt nivå, var det under datainnsamlingen lagt stor vekt på å få bedre innsikt i arbeidsdelingen og informasjonsflyten mellom de to nivåene. Dette fordi de tidligere studiene som er nevnt foran, konkluderte med at mange av utfordringene man sto overfor kunne føres tilbake til mangelfull kommunikasjon mellom sentralt og lokalt nivå.

Det må understrekes at det innsamlede datamaterialet er begrenset og derfor ikke bør oppfattes som representativt for all kommunikasjon mellom offentlige tjenesteytere og innvandrere i Norge. Dette skyldes både at studien begrenser seg til tre tjenestesektorer og at vi innenfor hver disse sektorene har studert et forholdsvis lavt antall lokalkontor. Særlig bør man være varsom med å trekke paralleller til andre tjenesteområder enn de tre som er blitt studert.

## KAPITTEL 2: BESKRIVELSE AV POLICY OG PRAKSIS



*Hovedformålet med denne studien er å gi en oversikt over hvordan utvalgte offentlige tjenesteytere tilrettelegger informasjon for innvandrere. Dette kapitlet gir en deskriptiv fremstilling av arbeidet som gjøres på ulike nivå innenfor de tre sektorene som er valgt ut til studien; arbeid og velferd, skatt og helse. Det vil sektorvis gis en beskrivelse både av de overordnede strategier og policy som ligger til grunn for arbeidet med tilrettelegging, samt konkrete eksempler på tilrettelegging av informasjon (prosess) og tilrettelagt informasjon (produkt). Ettersom tilrettelegging av informasjon skjer i et samspill mellom lokale utøvere og sentrale myndigheter, gis det for hver sektor også en fremstilling av samhandlingen og kommunikasjonen mellom de to nivåene.*

## ARBEID OG VELFERD

---

### ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET

Arbeidet med tilrettelegging av informasjon til innvandrere er ikke direkte forankret i arbeids- og velferdsetatens strategi. Strategisk plan inneholder en generell målsetning om at brukerne skal gis rett tjeneste og stønad til rett tid, noe som blant annet innebærer at brukerne skal sikres god informasjon om sine rettigheter. Videre har etaten utarbeidet en tilgjengelighetsstrategi hvor det slås fast at man, i samspill med kommunen, skal "gi brukerne lett forståelig og tilgjengelig veiledning om forvaltningens tjenester og stønader", samt "forenkle språk og tilpasse informasjon til den enkelte målgruppe"<sup>8</sup>. Tilgang til lik informasjon anses som en grunnleggende forutsetning for å kunne tilrettelegge tjenestene etter brukernes forutsetninger og behov. Det ligger implisitt i prinsippet om lik informasjon at dette gjelder uavhengig av kulturell og språklig bakgrunn.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har vært gjennom en omfattende og krevende omstrukturering som naturlig nok har hatt konsekvenser for arbeidet med informasjon og tilrettelegging for brukere med særlige behov. Både sentralt og lokalt erkjenner man at dette er en av flere viktige oppgaver som har blitt nedprioritert som følge av NAV-reformen og at man først nå har begynt å ta viktige skritt på dette området. Hittil har arbeidet vært preget av hva enkelte intervjuobjekt beskriver som brannslukkingstiltak. En kompliserende faktor for NAV er den delte styringslinjen mellom stat og kommune, som innebærer at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har styringsansvar for den kommunale porteføljen når det gjelder tjenestetilbud og språklig tilrettelegging.

### Informasjonsbehov og kanaler for formidling

Innvandrere har, i likhet med den øvrige befolkningen, behov for informasjon om et bredt spekter av ytelser og ordninger i NAV systemet. En god del av henvendelsene til lokale NAV-kontor dreier seg om rettigheter og ytelser som følger av det å jobbe i Norge, slik som sykepengen og dagpenger. I tillegg er ytelser som barnetrygd, kontantstøtte og foreldrepenger, samt sosiale ytelser områder hvor innvandrere har behov for informasjon. Individuell oppfølging er også en viktig del av NAVs virke, og informasjonsformidling foregår ofte gjennom personlig tilpasset veiledning, for eksempel innenfor arbeidsområdet.

---

<sup>8</sup> Strategisk plan for Arbeids- og velferdsetaten, s.12

Ansatte opplever at det kan være vanskelig å formidle informasjon knyttet til områder hvor regelverket oppleves som rigid og komplisert, og hvor bruker må fremlegge krav om ytelser. Eksempler på dette er dagpenger og boligstøtte.

NAV formidler informasjon til publikum hovedsakelig gjennom tre kanaler: NAV lokal, nav.no, og NAV kontaktsenter (telefontjeneste). Ifølge informanter i direktoratet er det en målsetting å kanalisere flest mulig brukere over til de nettbaserte tjenestene, og gjøre nav.no til den viktigste kanalen for formidling av skriftlig informasjon. Grunntanken er at selvhjulpne brukere skal benytte nav.no og telefoni som hovedkanaler, for derved å frigjøre tid ved lokale NAV-kontor til veiledning av brukere med særlige behov. Denne strategien inkluderer brukere som krever språklig tilrettelegging. Dette innebærer at mye av tilretteleggingen for de språklig sett mest krevende brukerne overlates til det enkelte lokale NAV-kontor. Slik sett blir tilrettelegging svært avhengig av den enkelte medarbeiders språklige og kommunikasjonsmessige kompetanse.

### **Språkpolicy**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er i ferd med å utarbeide hva de kaller en språkpolicy for skriftlig informasjon på nett og papir. Dette tiltaket tar utgangspunkt i klarspråkprosjektet som drives av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Språkrådet. Språkpolicyen slår fast at all skriftlig informasjon skal bygge på prinsippene for klarspråk. Det vil si at den skal ha et klart, begripelig og brukerrettet språk.

Språkpolicyen har hovedfokus på norske tekster, men legger samtidig føringer for oversettelser til andre språk. Grunntanken er at norske tekster som er skrevet i et klart og tydelig språk også vil gi bedre oversettelser. Direktoratet har derfor en restriktiv tilnærming til oversettelser ettersom de gjennom et forenklet norsk forventer å kunne fange opp en del brukere med begrensede norskkunnskaper. Det skiller ikke mellom målgrupper, i den forstand at man prøver å tilpasse informasjon til ulike grupper. Informasjonen skal ideelt sett forstås av alle, ved at man forenkler og klargjør språket i de norske tekstene.

### **Oversatt skriftlig materiell**

Av konkrete tilretteleggingstiltak som iverksettes av direktoratet, er produksjon og oversettelse av skriftlig materiell på nett og i trykt format det viktigste. Nettbasert informasjon og digitale tjenesteløsninger vektlegges i økende grad.

Til tross for at NAV erkjenner at de er i startgropen når det gjelder tilrettelegging og oversettelser, finnes det allerede en del materiell oversatt til andre språk, særlig på arbeidsområdet. Mye av dette er riktignok arvegods fra tidligere etater, noe som har

skapt en del uryddighet i informasjonsporteføljen. Mengden og arten av informasjonen som er oversatt til ulike språk varierer og direktoratet har ikke rukket å gjøre et grundig ryddearbeid på området. Det er i tillegg utfordrende å kontrollere hvorvidt materialet er innholdsmessig oppdatert. Den delte styringslinjen mellom stat og kommune gjør det også vanskelig å sikre en enhetlig materiellportefølje lokalt. Det vil derfor være visse lokale variasjoner med hensyn til hva som finnes av oversatt materiell i det enkelte lokalkontor.

I de senere år har en del informasjon om viktige ytelser samt veiledning til enkelte søknadsskjema blitt oversatt til engelsk og polsk, bl.a. når det gjelder dagpenger, barnetrygd og kontantstøtte. NAV har vedtatt å prioritere engelsk i framtidige oversettelser. Representanter for direktoratet legger også vekt på at politisk oppmerksomhet er viktig for oversettelsesarbeidet. Når politiske satsinger følges av midler er det lettere å oversette informasjon til flere språk. Dette viser seg blant annet i forhold til gjeldsrådgivning, hvor man har produsert en del materiell nettopp fordi dette området har hatt stor oppmerksomhet.

Det kan ofte være en utfordring å finne gode begreper på språket det oversettes til. NAV har valgt å løse dette ved å forklare begrepet første gang det forekommer i en tekst, og deretter bruke det norske ordet videre. Det foretas imidlertid ingen intern kvalitetssikring av materialet som oversettes av translatørbyrå.

## **Telefoni**

NAV arbeider med å sentralisere telefontjenestene i én styringslinje. Mens man tidligere hadde en desentralisert ordning, med direkte linje til enkelte lokalkontor, vil man nå opprette sentraliserte kontaktsenter. Målsetningen er at kontaktsentrene skal ha høy kompetanse på engelsk, mens andre språk ikke prioriteres.

I tillegg til sentraliserte kontaktsentre, finnes det en automatisert telefonsvarertjeneste med engelsk og polsk som språkvalg. Her kan brukere få informasjon om de viktigste av NAV sine tjenester og ytelser.

## **Andre tiltak**

Som et alternativ til oversettelse til mange språk, vurderer direktoratet å utarbeide en lettlest seksjon på nett; en seksjon med informasjon spesielt tilpasset brukere med lesevansker. Dette er imidlertid foreløpig bare på idéstadiet. Informanter i direktoratet erkjenner at det ligger et stort potensial i bruk av visuelle og audiovisuelle verktøy og at NAV har ambisjoner om å gjøre mer på dette området. En viktig satsing i denne



forbindelse er en introduksjonsfilm om foreldrepenger, som ble utarbeidet i samarbeid med Dysleksiforbundet og som er teksten på norsk, samisk og engelsk.

### **Vurderingsgrunnlag og kunnskapsinnhenting**

I følge direktoratet skal behovet for nye oversettelser kartlegges gjennom regelmessige undersøkelser blant ansatte. Dette ble gjort først i 2008, hvor man kartla hvor mye tid lokale kontor brukte på å veilede brukere som følge av at informasjonen ikke var oversatt til et språk de behersket. Undersøkelsen ga en pekepinn om at det ble brukt mye tid og at engelsk og polsk var de mest etterspurte språkene. En ny undersøkelse ble gjort i 2010, for å kartlegge behovet for oversettelser til engelsk.

Direktoratet får også kjennskap til behov og henvendelser gjennom kontaktsentrene og kommunikasjonsrådgivere i fylkesadministrasjonen. Det synes imidlertid ikke å være systematiske rutiner for slik informasjonsinnhenting.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt til grunn et kost-nytte perspektiv for sitt arbeid med å tilrettelegge informasjon: *"Det innebærer at vi velger å tilrettelegge den informasjon som i størst grad avlaster NAV-ansatte og som gir størst effekt i form av sparte ressurser lokalt"*. Med et omfattende og komplisert system av ytelser og ordninger som er i stadig endring, har NAV sett seg tvunget til å gjøre strenge prioriteringer. Å vedlikeholde store mengder tekst på mange språk, og sørge for at alle tekster til enhver tid er oppdaterte og presise, krever store ressurser.

I tråd med kost-nytte prinsippet erkjenner direktoratet at det i akutte tilfeller kan settes i verk særskilte tiltak dersom belastningen på systemet er bredt fordelt. Finanskrisen i 2008 er eksempel på en slik situasjon. Mange polske arbeidstakere ble da permittert eller arbeidsledige, noe som førte til stor belastning på lokale kontorer. Direktoratet fanget opp signaler om dette gjennom henvendelser fra en rekke kontor, og besluttet å oversette både skjemaveileder og brosjyremateriell om dagpenger til engelsk og polsk.

### **NAV LOKAL**

De ansatte som ble intervjuet lokalt i NAV opplever det som en stor utfordring å oppfylle informasjonsplikten overfor innvandrere som ikke behersker norsk. Ikke bare er det utfordrende å kommunisere et budskap til en person som ikke snakker norsk, men det er også vanskelig å forsikre seg om at brukeren faktisk har forstått det som blir formidlet. Som en ansatt påpekte: *"Vi er sjelden hundre prosent sikker på at brukeren har oppfattet budskapet riktig"*.

Felles for alle tre kontor som inngår i studien, er opplevelsen av manglende tilrettelegging ovenfra for at de skal kunne gjøre en god jobb overfor brukere med

innvandrerbakgrunn. Hver enkelt medarbeider må finne sin egen framgangsmåte og det finnes ingen standarder for hvordan man skal møte disse brukerne på en best mulig måte. En ansatt karakteriserer det som *"tilrettelegging etter innfallsmetoden"*.

Kommunikasjonen foregår oftest på engelsk eller norsk, med bruk av improviserte løsninger, slik som tegning, uformelt tegnspråk og forenklet språk. I tillegg brukes andre hjelpemidler som beskrevet under.

### **Oversatt materiell**

Ansatte bruker det som finnes av oversatt materiell, men påpeker at det er stort behov for mer, først og fremst oversatte skjema og skjemaveiledere. Særlig gjelder dette store språkgrupper som arabisk, somali, urdu og tyrkisk, men det er også behov for mer materiell på engelsk.

I tillegg til det materiellet som produseres av direktoratet, kommer også noe fra andre instanser, blant annet NAV Eures. Imidlertid synes det ikke å være en systematisk formidling av oversatt materiell til de lokale kontorene. Ifølge informantene oppdages en del materiell ved tilfeldigheter. Noen kontor tar også selv initiativ til å gjøre enkle oversettelser og bruker tolketjenesten eller intern språkkompetanse til dette arbeidet. Bruk av slike ad hoc-løsninger fører til stor variasjon i informasjonsmateriellet som finnes lokalt.

### **Informasjonsmøte**

Ingen av NAV-kontorene som deltok i studien har holdt informasjonsmøte for brukere. Ved noen kontorer påpeker enkelte at man kunne hatt en del å hente på dette, først og fremst gjennom en volumeffekt. Ved ett kontor har det vært diskutert å holde informasjonsmøter, men de har ennå ikke sett at grunnlaget i brukermassen er stort nok til å benytte seg av dette virkemiddelet.

### **Tolk**

Bruk av tolk er varierende. I publikumsmottak brukes dette lite eller ikke i det hele tatt. Derimot brukes det hyppig ved timeavtaler, særlig i komplekse saker som krever skjønnsmessig behandling og hvor man skal formidle kompleks informasjon om rettigheter og plikter. Flere informanter innrømmer at det er høy terskel for å bruke tolk, både av kostnadsmessige og administrative hensyn, men også på grunn av manglende kjennskap til tilbudet. Ved et mindre kontor er tolkebruken nærmest fraværende og kjennskap til tolketjenesten er mangelfull. Personene som ble intervjuet forteller at de ikke vet hvor de skulle ha henvendt seg eller hva det ville ha kostet å bruke tolk.

## **Ansatte med innvandrerbakgrunn**

NAV har fokus på å rekruttere ansatte med innvandrerbakgrunn, men vektlegger at dette ikke er en bevisst strategi i arbeidet med å tilrettelegge informasjon for innvandrere. Det å ha medarbeidere i organisasjonen som snakker andre språk oppleves som positivt av NAV-ansatte. To av kontorene har ansatte med utenlandsk bakgrunn, men informantene poengterer at disse er ansatt på lik linje med andre i organisasjonen, og at de ikke skal fungere som "spesialveiledere" for brukere med en bestemt språkbakgrunn. Det er likevel ikke til å unngå at ansatte med innvandrerbakgrunn tiltrekker seg en del brukere som snakker samme språk. Selv om man er restriktiv på å bruke dem som tolk for andre ansatte, hender det at de bistår med sin språkkompetanse i fastlåste situasjoner. Man er imidlertid opptatt av ikke å påføre den ansatte en overbelastning på grunn av sin språkkompetanse.

## **NAV-verter**

Et tiltak som ble nevnt ved ett av kontorene, er bruk av NAV-verter. Dette er personer som fungerer som brukerstøtte for publikum. Hensikten er å avlaste skrankepersonellet og bistå brukere med særlige behov. Bistanden kan være i form av hjelp til utfylling av skjema, eller til å finne fram på nettsidene. Det har hittil ikke vært et krav at vertene skal ha språkkompetanse, men de ansatte som ble intervjuet ser dette som ønskelig. Grunnet lav bemanning og sykefravær har denne funksjonen dessverre vært lite synlig.

## **Bruk av ledsager/tredjeperson**

Ifølge informantene er det ikke uvanlig at bruker har med seg en ledsager/tredjeperson som delvis fungerer som tolk, delvis som hjelp til å fylle ut nødvendige skjema. Dette kan være familiemedlemmer, kolleger eller representant for arbeidsgiver. I noen tilfeller kommer brukere samlet i grupper, hvorav en eller to kan engelsk eller norsk og fungerer som tolk for de andre. De fleste opplever at bruk av tredjeperson fungerer bra ved formidling av elementær informasjon og enkel saksbehandling, mens tyngre informasjon helst bør formidles via tolk. Flere peker imidlertid på risikoen ved å bruke privatpersoner som tolk. Blant annet kan det føre til at ansatte tar lettere på egen informasjonsplikt og overlater mer av informasjonsformidlingen til en tredjeperson. Ektefeller eller andre familiemedlemmer kan også ha sin egen agenda. Det synes å være stor bevissthet rundt bruk av barn som tolk, og blant våre informanter skjer det bare unntaksvis at enkle beskjeder blir formidlet gjennom barn som ledsager.

## **SAMHANDLING INNENFOR SEKTOREN**

Arbeids- og velferdsforvaltningens komplekse struktur med to styringslinjer og en rekke forvaltningsenheter kompliserer både sektorens interne og eksterne informasjonsflyt.

Direktoratet har styringsansvar for den statlige delen av NAV, men fungerer bare som fagdirektorat for den kommunale delen. Deres rolle er med andre ord begrenset til tilrettelegging og dialog med kommunale tjenesteytere. Dette medfører blant annet at direktoratet ikke har fullstendig oversikt over hva som gjøres i den enkelte kommune med hensyn til tilrettelegging for innvandrere. Det innebærer også at språkpolicyen formelt sett bare vil være retningsgivende for den statlige delen, selv om direktoratet ønsker at det skal gjelde også den kommunale porteføljen.

På den statlige siden går kontakten med underliggende enheter gjennom styringslinjen, via fylkesledd ned til lokalt nivå. Ifølge informanter sentralt er lokale virksomheter ofte restriktive på å ta i mot henvendelser som ikke kommer gjennom de formelle kanalene. Gjennom samlinger lokalt og fylkesregionalt samt gjennom arbeidsgrupper i forbindelse med spesifikke prosjekter gis det også mulighet for å utveksle synspunkt og erfaringer. Direktoratet er opptatt av å benytte slike anledninger til å trekke veksler på andres erfaringer, særlig virksomheter i områder med høy innvandretetthet. Det kommer i tillegg en rekke enkelthenvendelser fra lokale enheter via e-post og telefon, men disse er ofte vanskelig å reagere på. Direktoratet gjennomfører derfor undersøkelser blant NAV-ansatte, for å skape et bedre og mer aggregert informasjonsgrunnlag for sine beslutninger.

Det foregår imidlertid ingen formell rapportering for å fange opp lokale enheters utfordringer i arbeidet med tilrettelegging for brukere med innvandrerbakgrunn. Det finnes heller ikke etablerte retningslinjer for hvordan arbeidet skal foregå eller et system for veiledning av ansatte i førstelinjen.

Informanter i direktoratet erkjenner at samhandlingen med lokale NAV-enheter ikke er tilfredsstillende, og at de ønsker tettere kontakt. Dette synspunktet deles av ansatte ved lokale NAV-kontor. Generelt opplever ansatte at det er stor avstand opp til sentrale myndigheter. Flere peker på organisasjonsstrukturen som en kompliserende faktor. Det oppleves vanskelig å finne fram i systemet og å vite hvor man skal henvende seg for å få bistand og gi tilbakemeldinger. Systemet beskrives som fragmentert.

Noen mener også at direktoratet i for stor grad vektlegger statistikkrapportering, og at andre typer tilbakemeldinger ikke fanges opp. Ansatte ved et kontor med stor tilstrømning av midlertidige arbeidsinnvandrere, uttrykker frustrasjon over at den tiden som brukes på å betjene disse brukerne ikke fanges opp i systemet. Dette skyldes at

brukere som ikke er registrert i folkeregisteret ikke er tilknyttet et bestemt NAV-kontor. Kontor med store andeler innvandrere i brukermassen opplever at det er vanskelig å få gehør for sine utfordringer, noe som blant annet knyttes til mangelen på målgruppetenkning sentralt. Ansatte ved de tre kontorene som ble intervjuet opplever i stor grad at de er overlatt til seg selv med utfordringene, og at de er avhengig av enkeltpersoners initiativ og engasjement for å løse disse og få satt viktige tema på dagsorden.

## **SKATT**

---

### **SKATTEDIREKTORATET**

Også i Skatteetaten er tilrettelegging av informasjon til innvandrere bare implisitt forankret i de strategiske dokumentene. Skatteetatens strategi for 2010 – 2015 definerer en målsetning om å skape en åpen, tydelig og tilgjengelig organisasjon, noe som må antas å gjelde også for informasjonsarbeidet. I strategien omtales brukere som én målgruppe, uten at det tas særlige hensyn til etnisitet og språkgrupper. Verdiane som ligger til grunn for etatens arbeid, profesjonell og imøtekommende, tolkes av ansatte dithen at brukere skal få den informasjon de trenger for å få dekket sine behov, og at man skal tilrettelegge for dem med spesielle behov.

Skatteetaten har vært gjennom en større omorganisering de siste årene. Tidligere ligningskontor, skattefogdkontor og fylkesskattekontor er samlet i én organisasjon; skattekontoret. Noen peker på at dette har vært positivt for arbeidet med tilrettelegging lokalt, siden man nå har samlet kompetansen som tidligere var spredt på flere mindre kontor. Et intervjuobjekt mener førstelinjen er blitt styrket som følge av omorganiseringen. Sammenslåingen har mange steder resultert i større og bredere sammensatte team med økt mulighet for å dra nytte av andres kompetanse og erfaring, også i arbeidet med tilrettelegging.

Skattedirektoratet erkjenner at de fortsatt er i startfasen når det gjelder språklig tilrettelegging, selv om mye har blitt gjort de siste årene for å komme brukere med innvandrerbakgrunn i møte.

### **Informasjonsbehov og kanaler for formidling**

Mye av informasjonen som utgår fra Skatteetaten har en allmenn profil, det vil si at den skal nå hele befolkningen. Informasjonsbehovet blant innvandrere skiller seg likevel noe fra behovet til den øvrige norske befolkningen som oppsøker skattekontorene. Mange av henvendelsene gjelder søknad om skattekort og ID-nummer. Familiegjenforening, registrering av foreldreansvar og spørsmål om ligning er tema som også går igjen blant

denne brukergruppen. Sentralt har man imidlertid ikke en systematisk oversikt over hvilke informasjonsbehov som finnes på lokale skattekontor og blant brukere med innvandrerbakgrunn.

Skatteetaten forvalter et omfattende og komplekst regelverk som kan være vanskelig å formidle, selv til norskspråklige brukere. Enda større blir utfordringen når man møter brukere med et begrenset norsk språk. Særlig spørsmål knyttet til ligning og fradrag trekkes frem som utfordrende.

Informasjon formidles gjennom tre hovedkanaler: skattekontor, skatteetaten.no og telefon. Direktoratet ser nettsidene som den viktigste kanalen, og har en målsetning om å få flest mulig brukere over på nett. Det satses derfor sterkt på utvikling av digitale tjenester, og det er først og fremst her informasjon vil bli tilrettelagt til flere språk. Dette innebærer at etaten må arbeide mer med veiledning i bruk av slike tjenester og legge til rette for at så mange som mulig skal kunne benytte seg av dem. Som et ledd i dette arbeidet vurderer direktoratet flere tiltak: *"Det handler om å legge til rette for brukerne ved skattekontorene. For eksempel kan vi opprette flere pc-stasjoner i publikumsarealet og ansette flerspråklige veiledere som kan bistå brukerne i å utføre tjenester på nett. Slik kan man gjøre dem i stand til å løse oppgaven selv neste gang"*. Dette er foreløpig ingen formalisert plan, men et av tiltakene Skattedirektoratet vurderer for å lette overgangen til nettbaserte tjenester.

### **Språkprofil og språkpolicy**

Skattedirektoratet vedtok i 2010 en språkprofil som gjelder bruken av norsk i etaten. I likhet med språkpolicyen til NAV, har denne sitt utspring i regjeringens klarspråkprosjekt. Formålet er å forenkle språket, forklare juridiske begreper og gjøre det skatterettslige språket mer tilgjengelig for brukerne. Dette vil også legge grunnlaget for bedre oversettelser. I forbindelse med klarspråkprosjektet arbeides det i tillegg med å lage nye maler for standardbrev innenfor enkelte forvaltningsområder.

Videre skal det i 2011 vedtas en språkpolicy som skal definere det framtidige arbeidet med oversettelser i etaten. Først og fremst skal språkpolicyen fokusere på oversettelser. I tillegg til å legge føringer på hvilken informasjon som skal oversettes og hvilke språk som skal prioriteres, skal det arbeides med å etablere en felles begrepsforståelse og sikre at særnorske begreper gjøres forståelige for brukere med innvandrerbakgrunn. Ord som skattekort eller foreldrefradrag betyr ikke nødvendigvis det samme på alle språk. I noen kulturer kan ordene være helt uten mening, fordi konseptet ikke eksisterer i den aktuelle kulturen.

## **Oversatt skriftlig materiell**

Også i Skattedirektoratet skjer tilrettelegging av informasjon til flere språk først og fremst gjennom produksjon av skriftlig materiell som gjøres tilgjengelig på nett og i trykt format. En god del materiell, i form av både skjema og informasjonsbrosjyrer, er allerede oversatt til flere språk, blant annet engelsk, polsk og russisk. Det finnes likevel ingen systematisk strategi for hvilken informasjon som oversettes og hvilke språk man oversetter til, noe som gir stor variasjon i det oversatte materialet. Selv om det ikke er vedtatt hvilke språk som prioriteres, synes Skatteetaten i likhet med andre deler av norsk offentlig forvaltning å ha et særlig fokus på engelsk og til dels polsk.

Skatteetaten har også nettsider på engelsk og polsk, [taxnorway.no](http://taxnorway.no). Disse inneholder en del informasjon om skatteregler og enkelte skjema, men er ikke like utfyllende som de norske sidene.

Det kan være en utfordring å sikre en enhetlig og riktig begrepsbruk ved oversettelser. Skattedirektoratet forsøker å løse dette ved å sende ordliste over sektorspesifikke begreper til et translatørbyrå. Det kan også være utfordrende å kvalitetssikre oversettelser i etterkant. I noen tilfeller benytter direktoratet seg av intern språkkompetanse til dette formålet. De erkjenner imidlertid at dette ikke er en sikker kvalitetsgaranti, ettersom både den faglige og språklige spisskompetansen kan variere.

Internt i direktoratet diskuterer man hvorvidt det bør legges til rette for at brukere ikke bare skal få oversatte skjemaveiledere, men at de også skal kunne levere skjema og søknader på sitt eget språk. Noen ser dette som ønskelig, men ser samtidig store utfordringer med å få dette på plass, særlig i forhold til saksbehandling.

## **Telefoni**

Skatteopplysningen finnes med tastevalg på norsk og engelsk. Telefontjenestene er dyre å drifte og det er i følge informanter ikke planer om å utvide disse tjenestene til flere språk.

## **Andre tiltak**

Skattedirektoratet har i liten grad tatt i bruk andre virkemiddel enn tekstbaserte for å formidle informasjon. De har imidlertid flere ideer til tiltak. Blant annet ønsker direktoratet å etablere en språkbank; en oversikt over alle i etaten som har andre morsmål enn norsk, med tilhørende kontaktinformasjon samt informasjon om hvilket nivå de ligger på skriftlig og muntlig. Dette vil gjøre det mulig for andre ansatte å kontakte personer med språkkompetanse ved behov.

Som en måte å tilnærme seg et felles begrepsapparat på, ønsker man også å etablere en "skattewiki" med norske forklaringer av sentrale begreper som er felles for hele etaten.

### **Vurderingsgrunnlag og kunnskapsinnhenting**

Det finnes foreløpig ingen systematiske metoder for å kartlegge behovene for språklig tilrettelegging. Hittil har direktoratet fått kjennskap til behov mer tilfeldig gjennom tilbakemeldinger fra lokale skattekontor. Noe har man også sett ved å måle treff på nettsidene, både skatteetaten.no og taxnorway.no. Ellers gir kvaliteten på innleverte skjema og selvangivelse en indikasjon på hvilke informasjonsbehov som finnes blant brukere med innvandrerbakgrunn. Dersom det er feil som går igjen blant bestemte nasjonaliteter indikerer dette et informasjonsbehov hos disse brukerne. På denne måten fant man blant annet ut at begrepet foreldrefradrag av mange ble feilaktig tolket som fradrag for penger som sendes til foreldre i hjemlandet.

I enkelte tilfeller er det brukt fokusgrupper for å innhente synspunkt og erfaringer fra brukere, blant annet i utarbeidelsen av et informasjonsskriv som gikk ut til alle boligeiere i 2010. Oppdraget ble gjennomført av eksterne konsulenter, og fokusgrupper ble satt sammen av representanter fra ulike innvandrergrupper. Deltakerne ble bedt om å vurdere lesbarheten i informasjonsskrivet. Basert på denne undersøkelsen besluttet man å sende brevet ut på norsk, og publisere oversatte versjoner av brevet på skatteetaten.no. Brevet inneholdt en anmodning på engelsk om å oppsøke nettsidene for mer informasjon på andre språk.

De vurderingene som gjøres i forhold til oversettelse foretas ut fra et kost-nytte perspektiv. Å oversette store mengder informasjon er kostbart, og det må derfor i hvert enkelt tilfelle vurderes hvorvidt gruppen er stor nok til å ta kostnaden. Skattedirektoratet er tydelig på at alle fremtidige oversettelser må baseres på grundige behovsvurderinger, og ikke på tilfeldige henvendelser fra lokale kontor. Det synes imidlertid ikke å være en klar plan for hvordan dette skal gjøres. En mulighet er å benytte statistikk på brukerhenvendelser og nasjonalitet, noe som ikke gjøres per i dag.

### **SKATTEKONTOR**

Arbeidet med tilrettelegging ved de lokale skattekontorene synes å ha mye til felles med det arbeidet som gjøres i NAV. Imidlertid gir intervjuene inntrykk av at de ansatte i Skatteetaten er mer positiv til kvaliteten på informasjonen som formidles til brukere med innvandrerbakgrunn. De fleste opplever at de får formidlet den informasjonen brukeren har behov for, og at de får løst sakene på en tilfredsstillende måte. Det oppleves også å være godt tilrettelagt fra direktoratet sin side, blant annet med tanke på oversatt



materiell og muligheter for kompetanseheving. Likevel er det heller ikke her en felles standard for tilrettelegging og kommunikasjon med innvandrerbefolkningen.

Kommunikasjonen skjer ofte på engelsk, men norsk benyttes også i stor grad. For å få fram sitt budskap må den enkelte ansatte i stor grad improvisere ved hjelp av forenklinger, omformuleringer og gjentakelser, tegning og tegnspråk. I tillegg benyttes mer formelle verktøy, som beskrevet under.

### **Oversatt materiell**

Oversatt materiell er et av de viktigste tilretteleggingsverktøyene for ansatte i Skatteetaten. Dette oppleves som en god og tidsbesparende støtte i møte med brukerne. Også skjema på engelsk er til hjelp, da ansatte har inntrykk av at mange brukere forstår engelsk, særlig dersom man leser informasjonen høyt for dem. De fleste etterlyser likevel mer materiell på flere språk. Også i Skatteetaten er det mest tilrettelagt for arbeidsinnvandrere og mindre for andre grupper av innvandrere som flyktninger og asylsøkere. For kontor som har mye kontakt med brukere med denne type bakgrunn, påpeker ansatte at mer oversatt materiell til språk som somali, arabisk og urdu ville vært til stor hjelp. Likevel er det stor forståelse for at det må gjøres prioriteringer på dette området og at det er krevende å oversette og vedlikeholde store mengder informasjon til mange språk.

Flere av de intervjuede trekker fram boken *Ny i Norge*. Dette er et tiltak som er iverksatt for å møte den økte arbeidsinnvandringen fra nye EU-land<sup>9</sup>. Boken inneholder informasjon om rettigheter og plikter ved arbeid og opphold i Norge samt det offentlige tjenestetilbudet knyttet til barn, skole og helse. 18 offentlige sektorer har bidratt med tilrettelagt informasjon om eget felt. Utgaven fra 2011 er trykt på norsk, engelsk og polsk. I tillegg finnes den i nettutgave på ytterligere to språk: tysk og litauisk.<sup>10</sup>

Selv om denne boken ikke hjelper den enkelte etat direkte i møte med bruker, gir den en god introduksjon til den enkelte etat. Brosjyren er meget etterspurt blant brukerne og beskrives som "*glitrende for nyankomne*". Selv om informasjonen er rettet mot arbeidsinnvandrere, kan den være relevant også for andre grupper. Flere av de intervjuede ønsker boken tilrettelagt også for brukere med flyktning/asylsøkerbakgrunn.

Skatteetatens nettsider på engelsk og polsk, [taxnorway.no](http://taxnorway.no), brukes også hyppig, særlig internt blant de ansatte. Skattedirektoratet har registrert flest treff på de engelske sidene, men blant de ansatte som ble intervjuet oppleves det også positivt at man har

---

<sup>9</sup> Jfr. Stortingsmelding 18 fra 2008 *Arbeidsinnvandring*, som tar sikte på å lette integreringen av arbeidsinnvandrere i det norske arbeids- og samfunnslivet gjennom systematisk informasjonsformidling. Se <http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Brosjyrer/2009/Ny-i-Norge/>

<sup>10</sup> <http://www.nyinorge.no>

mulighet til å henvise brukere til de polske sidene. Selv om disse sidene ikke gir fullstendig informasjon, kan brukere finne svar på enkelte skatterettslige spørsmål.

I tillegg til det som produseres sentralt, gjør noen skattekontor egne oversettelser. Dette er enklere materiell hvor man ofte bruker den språkkompetansen som finnes i etaten eller i nærmiljøet, fremfor autoriserte translatørbyrå. For eksempel har ett kontor laget et kort informasjonsskriv om ny rutine for skattekort til personer med D-nummer på engelsk, polsk og russisk. Et annet kontor oversatte noen skjema til polsk før dette ble tatt hånd om sentralt. Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) produserer også en del materiell som gjøres tilgjengelig for andre skattekontor.

### **Informasjonsmøter**

Grupperettet informasjonsformidling gjennom informasjonsmøter er blitt et viktig verktøy for Skatteetaten, særlig overfor arbeidsinnvandrere. Dette skjer både gjennom oppsøkende informasjonsvirksomhet og internt arrangerte informasjonsmøter. Noen steder holdes det kurs for nye næringsdrivende på polsk. I forbindelse med selvangivelsen gjennomfører enkelte regionskontor en turné hvor det holdes informasjonsmøter rettet mot flere språkgrupper, bl.a. polsk og russisk, i ulike deler av regionen. Ofte benytter etaten seg av sin interne språkkompetanse til slik informasjonsvirksomhet. Skatteetaten er også representert i introduksjonsprogrammet, hvor de gir deltagerne en innføring i det norske skattesystemet og grunnleggende regelverk. I Oslo driver Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) utstrakt informasjonsvirksomhet med tolk på ulike språk.

En del av etatens informasjonsvirksomhet foregår i samarbeid med frivillige organisasjoner som Kirkens Bymisjon og Røde Kors, samt miljøer hvor man møter brukere med innvandrerbakgrunn, som Den katolske kirke og moskeer. I tilfeller hvor etaten blir invitert inn av eksterne aktører, skjer tilrettelegging ved bruk av tolk eller andre virkemiddel på den eksterne aktørens ansvar.

### **Tolk**

Tolk er lite brukt i ordinær publikumsveiledning blant kontorene som ble intervjuet. Det er noe mer bruk av tolk utenom ordinær veiledning, som f.eks. i kontrollsaker. Noen forklarer manglende bruk med at man sjelden kommer i så krevende situasjoner at tolk er nødvendig. Et intervjuobjekt opplever at det er lite kultur og tradisjon for bruk av tolk i etaten. Vedkommende har inntrykk av at det er en utbredt holdning i offentlig forvaltning om at brukere som ikke klarer å gjøre seg forstått, selv må fremskaffe tolk. Dette skjer også i noen tilfeller. Flere ansatte trekker fram praktiske utfordringer knyttet til det å benytte tolk i veiledning. Timeavtale må organiseres, tidspunkt skal koordineres

med flere parter, og det kan ta tid å få på plass en avtale. Enkelte påpeker også at det kan være vanskelig for den enkelte ansatt å vurdere i hvilke tilfeller man trenger tolk: *"Det er ingen tvil om at kommunikasjonen hadde blitt bedre om man hadde hatt tolk til stede, men det må jo være en grense for alt. Om vi tar i bruk tolketjenesten i større grad, hvor går grensen for hvem vi skal bestille tolk til og hvem som ikke skal ha det?"*

### **Ansatte med innvandrerbakgrunn**

Språkkompetanse har blitt en bevisst del av rekrutteringsstrategien de siste årene, noe som har resultert i økt mangfold i arbeidsstokken med hensyn til nasjonalitet og språkbakgrunn. Særlig har man vært opptatt av å ansette personer med bakgrunn fra de nye EØS-landene, for å håndtere den store pågangen av arbeidsinnvandrere fra disse landene.

Intervjuene gir inntrykk av at man lokalt er bevisst på å bruke den språkkompetansen som finnes internt i etaten. Dette kan delvis forklare den lave tolkebruken blant kontorene som ble intervjuet. Det kan synes som at intern språkkompetanse reduserer tolkebehovet og i noen tilfeller erstatter tolk. Ved mindre kontor hvor man ikke selv har nødvendig språkkompetanse, støtter man seg på den kompetansen som finnes ved andre kontor, enten via telefon, eller ved at man henviser brukere til et større kontor i nærheten hvor man vet at språkkompetansen finnes. Det skjer imidlertid sjelden at man ser seg tvunget til å henviser brukere til andre kontor.

### **Bruk av ledsager/tredjeperson**

En god del av brukerne som oppsøker skattekontorene har med seg en tredjeperson; familiemedlem, kollega eller arbeidsgiver. Dette oppleves som avlastende for de ansatte, men de er likevel bevisst på utfordringen ved å bruke ukvalifiserte tolker, ikke minst når det gjelder mangel på kontroll og kvalitetssikring av det som blir videreformidlet. Særlig i enkelte mer personlige saker oppleves det kinkig at man ikke kan snakke direkte med personen det gjelder. Et konkret eksempel som trekkes frem er registrering av farskap. *"Ofte fungerer mannen som tolk for konen. All kommunikasjonen foregår da gjennom mannen mens det er kvinnen som må signere for å bekrefte farskapet. Forstår hun egentlig hva hun signerer på? Det kan være vanskelig for oss å vite".*

Usikkerhetsmomentet er normalt mindre i tilfeller hvor bruker er i følge med arbeidsgiver. Intervjuobjektene opplever at arbeidsgivere er til stor hjelp i publikumsveiledningen, fordi de kjenner systemet. I likhet med NAV, er også Skatteetaten bevisst på utfordringene ved å bruke barn som tolk, selv om det forekommer.

## **Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA)**

Opprettelsen av Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) i 2008 er eksempel på et tilretteleggingstiltak initiert av Skatteetaten i samarbeid med Arbeidstilsynet, Politiet og UDI, hvor Skattedirektoratet har en koordinerende rolle. Ved Servicesenteret kan utenlandske arbeidstakere søke om opphold og registrering, skattekort og D-nummer, samt melde innvandring eller flytting til folkeregisteret. De kan også få informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv, og veiledning om identitetskort for bygge- og anleggsplasser.

SUA er i dag etablert i tre norske byer: Oslo, Stavanger og Kirkenes. Oslo-kontoret ble opprettet i 2008, mens kontorene i Stavanger og Kirkenes ble opprettet i 2009. Stavanger ble valgt på grunn av den store andelen utenlandske arbeidstakere i regionens oljerelaterte virksomhet, mens Kirkenes har en sterk tilstrømning av russiske gjestearbeidere. Kontorets målgruppe er EØS-borgere og faglærte spesialister fra land utenfor EU. Grunnet Servicesenterets landsdekkende vedtakskompetanse, kan i prinsippet brukere fra hele landet få søknadene sine behandlet ved et av de tre kontorene. Ved Servicesenteret i Oslo kom cirka 20 prosent av henvendelsene i første driftsår fra søkere utenfor Oslo. Foreløpig er det ikke planer om å opprette kontor i flere byer, selv om det er stort ønske fra flere parter. Ansatte ved SUA uttrykker også ønske om å integrere NAV i ordningen, da områdene skatt og arbeid/velferd er tett knyttet sammen og en stor del av henvendelsene til SUA er relatert til NAV.

SUA kontorene står i en særstilling når det gjelder tilrettelegging for innvandrere og bruk av flerspråklige medarbeidere. Alle SUA kontorene har ansatt medarbeidere som behersker flere språk, blant annet polsk og russisk i tillegg til engelsk. I tillegg til ordinær veiledning, bistår de flerspråklige medarbeiderne også som tolker for øvrig skrankepersonell ved behov. Tilgangen på språkkompetanse oppleves svært positivt blant ansatte, som mener det bidrar til bedre veiledning og informasjon. Samtidig pekes det på risikoen for overbelastning på de flerspråklige ansatte, som ofte må håndtere henvendelser som går utover deres mandat. Mange brukere har spørsmål som faller inn under NAV sitt ansvarsområde, og flerspråklige ansatte blir også bedt om å oversette private dokumenter og skriv. Det å sette klare grenser for deres oppgaver er derfor viktig. Ansatte ved SUA gjør også en god del oversettelser; blant annet har de produsert maler for utfylling av skjema samt enkelte brev og informasjonsskriv. I selvangivelsesperioden oversettes også alle satser og fradrag til tre ulike språk. Det oversatte materialet gjøres tilgjengelig for andre SUA-kontor og skattekontor i regionen. I tillegg til dette arbeidet organiserer SUA informasjonsmøter for arbeidsinnvandrere både internt og eksternt, blant annet i Den katolske kirke.

## **SAMHANDLING INNENFOR SEKTOREN**

Kontakten mellom de ulike nivåene i etaten, både når det gjelder formidling av informasjon nedover og tilbakemelding oppover, foregår hovedsakelig gjennom styringslinjen. Regelmessige møter mellom sentralt, regionalt og lokalt nivå gir mulighet for å utveksle synspunkt og erfaringer og komme med viktige innspill. I tillegg etableres det arbeidsgrupper i tilknytning til bestemte prosjekter hvor representanter fra alle nivå deltar. Det kommer også en rekke henvendelser direkte gjennom telefon og e-post.

Det eksisterer imidlertid ingen etablerte rapporteringsrutiner, retningslinjer eller systemer for veiledning av lokalt ansatte i forbindelse med tilrettelegging av informasjon for innvandrere.

Våre informanter i Skattedirektoratet gir selv uttrykk for at kommunikasjonskanalene fungerer bra, og at ansatte i førstelinjen har gode muligheter for å gi tilbakemeldinger og komme med innspill. De er imidlertid klar over at det tidvis er vanskelig å respondere på enkelthenvendelser og at aktører ute i etaten ofte forventer raskere handling.

Dette påpekes også av ansatte i ved lokale skattekontor. Selv om de fleste opplever at det er lett å melde oppover og at direktoratet er særlig lydhør når det gjelder språk og oversettelser, tar tilbakemeldinger ofte lang tid på grunn av treghet i systemet. Samtidig har de stor forståelse for at Skattedirektoratet både må håndtere mange og til tider motstridende hensyn og finne løsninger som tjener flere enn bare én enkelt.

Når det gjelder formidling av nytt materiell, synes informasjonsflyten å være noe mer tilfeldig. Noen opplyser at de blir informert via e-post om nytt materiell som er under utarbeidelse og dato for ferdigstilling. Ved et annet kontor må de selv følge med på sine interne sider, og har derfor dannet en egen gruppe med ansvar for å holde sine kolleger oppdatert på hva som produseres av nytt materiell. Flere opplever også at lokale kontor er flink til å dele nyttig informasjon med hverandre. En del materiell får man tilgang til gjennom SUA. Dette er informasjon man ofte finner fram til ved tilfeldigheter, for eksempel gjennom samtaler med ansatte ved SUA eller andre kontor.

## **HELSE**

---

### **HELSEDIREKTORATET**

De siste årene har Helsedirektoratet lagt mer vekt på tilrettelegging av informasjon og tjenester for ulike brukergrupper. I følge representanter for direktoratet skyldes dette blant annet økt kunnskap om helseforskjeller mellom den etnisk norske befolkningen og innvandrerbefolkningen. Arbeidet med tilrettelagt informasjon er i dag forankret i

strategisk plan for Helsedirektoratet 2011 – 2014. En konkret målsetning i strategisk plan er at brukere skal få "informasjon som er tilpasset, tilgjengelig og prioritert"<sup>11</sup>. I tillegg har direktoratet uttalte målsetninger om å redusere sosiale helseforskjeller og gjøre helse- og omsorgstjenesten "tilgjengelig for alle uavhengig av kjønn, alder, etnisitet og funksjonsnivå"<sup>12</sup>. Å tilpasse informasjon til ulike brukergrupper inngår som et ledd i dette arbeidet. Direktoratet opprettet også Avdeling for minoritetshelse og rehabilitering i 2010.

### **Informasjonsbehov og kanaler for formidling**

Selv om Helsedirektoratets primære målgruppe er helsetjenesten og helsepersonell, produseres også mye informasjon som skal nå sluttbruker. Mye av informasjonen er knyttet til generell forebygging som skal nå hele befolkningen. På andre områder kan informasjonsbehovet variere mellom grupper avhengig av etnisk/kulturell bakgrunn. Blant annet kan det være sykdommer eller helseskader hvor innvandrere er mer risikoutsatt enn etniske nordmenn grunnet ulikheter i kosthold, tradisjoner og kultur. Diabetes, kost og ernæring, psykisk helse, omskjæring og tvangsekteskap er områder hvor ulike deler av innvandrerbefolkningen har et spesielt informasjonsbehov.

Det kan være vanskelig å formidle tema hvor brukerne mangler begreper på eget språk, som for eksempel psykisk helse. Det samme gjelder tema hvor tradisjon og normer spiller en viktig rolle, for eksempel når det gjelder barneoppdragelse og foreldrerollen.

De lokale helsetjenestene er den viktigste kanalen for formidling av informasjon i helsesektoren. Helsedirektoratet ønsker å stimulere til én-til-én kontakt, det vil si den direkte kontakten mellom bruker og helsepersonell. Ellers skjer formidling av informasjon til sluttbrukere gjennom trykt informasjonsmateriell som gjøres tilgjengelig for publikum hos lokale tjenesteytere, samt andre steder etter behov. Direktoratet er opptatt av å spre informasjon i brukernes eget miljø, for eksempel gjennom innvandrerorganisasjoner, innvandrermedier og i moskeer. Pandemien i 2009/2010 er et eksempel på en situasjon hvor informasjon ble spredt gjennom et bredt spekter av kanaler. Både Den katolske kirke og butikker i innvandrertette områder ble benyttet for å nå ut til flest mulig brukere. Nettsidene fungerer i liten grad som kanal mot sluttbrukere, og er først og fremst et redskap for helsepersonell.

### **Oversatt skriftlig materiell**

Helsedirektoratet produserer kontinuerlig informasjonsmateriell som oversettes til en rekke språk. En del av dette materialet er rettet mot spesielle innvandrergrupper; for

---

<sup>11</sup> Strategisk plan for Helsedirektoratet 2011 – 2014, s 13

<sup>12</sup> Strategisk plan for Helsedirektoratet 2011 – 2014, s. 9

eksempel materiell om diabetes, kjønnslemlestelse og psykisk helse. Et slikt arbeid krever kunnskap om målgruppen, dens kultur og tradisjon, for best mulig å tilpasse informasjonen til gruppens behov. Brosjyren "Et bedre liv med diabetes" ble laget spesielt for innvandrere med pakistansk bakgrunn, på norsk og urdu. I arbeidet med denne brosjyren ble det benyttet fokusgrupper med representanter fra målgruppen for å få kjennskap til deres utfordringer og informasjonsbehov. Tilsvarende har direktoratet gjennom satsingen på psykisk helse samarbeidet med helsepersonell og brukere for å utvikle en brosjyre om psykisk helse på 17 ulike språk. Mange kulturer mangler begreper for psykisk helse, og helsepersonell samarbeidet tett med brukere med ulik språkbakgrunn for å etablere forståelige begreper knyttet til denne tematikken. I tillegg er det produsert en god del materiell som skal nå hele eller visse deler av befolkningen, uavhengig av etnisitet. Mye av dette dreier seg om generelt forebyggende arbeid.

Helsedirektoratet erkjenner at det kan være en utfordring å kvalitetssikre informasjonen som oversettes. I enkelte tilfeller benyttes fokusgrupper med representanter for ulike innvandrergupper for å kvalitetssikre det oversatte materialet.

Det produseres først og fremst skriftlig materiell i trykt eller elektronisk format. Andre verktøy, som audiovisuelle medier, benyttes i liten grad. Det skriftlige materialet som er rettet mot sluttbrukere, forutsetter at vedkommende kan lese. Samtidig er materialet ment som et hjelpemiddel for helsepersonell i samtale med den enkelte pasient. Direktoratet erkjenner likevel at de har lite kunnskap om hvordan det oversatte materialet brukes og at ikke alle kan nås gjennom skriftlig informasjon og brosjyremateriell. Informantene innser også at det ligger et stort forbedringspotensial i det å tilpasse informasjon og medium til ulike grupperes utdanningsnivå og leseferdigheter. For eksempel kan man gjennom økt bilde- og symbolbruk og mindre tekst lettere nå også de med svake leseferdigheter. For å kunne gjøre dette arbeidet bedre har direktoratet behov for mer kunnskap om hvordan man tilrettelegger for ulike grupper av innvandrere.

### **Andre tiltak**

Helsedirektoratet er opptatt av å tydeliggjøre viktigheten av at helsepersonell bruker tolk og sender blant annet ut rundskriv hvor det minnes om dette. De fraråder også bruk av familiemedlemmer og barn som tolk. Direktoratet er i ferd med å utvikle en veileder for bruk av tolk i helsetjenesten som skal være ferdig våren 2011. Denne bygger på innspill og erfaringer innhentet fra ulike interessentgrupper; brukere, helsepersonell og tolker.

I det bredere arbeidet med å tilpasse helsetjenesten til ulike innvandrergupper, gir Helsedirektoratet tilskudd til lokale tiltak rettet mot denne delen av befolkningen.

Direktoratet stimulerer blant annet til migrantvennlige sykehus gjennom tilskudd til Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse (NAKMI), som leder det norske nettverket for migrantvennlige sykehus. Målsetningen er å bedre kvaliteten på sykehustjenestene for innvandrere, blant annet gjennom økt kulturkompetanse hos ansatte og bedret tolkebruk.<sup>13</sup>

### **Vurderingsgrunnlag og kunnskapsinnhenting**

I utgangspunktet fastslår Helsedirektoratet i sin kommunikasjonsstrategi at engelsk skal være et prioritert språk, og at andre språk skal prioriteres etter behov. I sitt informasjonsarbeid vurderer imidlertid Helsedirektoratet kontinuerlig hvorvidt det finnes grupper som er særlig risikoutsatt eller som har særskilte behov, også blant innvandrere. Dersom informasjon skal ut til bestemte grupper, foretar direktoratet som regel en vurdering av hvilke befolkningsgrupper som er berørt og hvilke språk som er størst blant berørte grupper og tilrettelegger informasjon til disse. Informasjon om kjønnslemlestelse ble vurdert på denne måten. Når det gjelder informasjon som skal nå hele befolkningen, gjøres prioriteringen på bakgrunn av språkgruppers størrelse, slik at man når flest mulig med de ressurser man har til rådighet.

Slik sett spiller kost-nytte perspektivet inn i vurderingen også for Helsedirektoratet. Målet er at man med de ressurser man har til rådighet, ikke bare når ut til flest mulig, men at man også når de som har størst behov for informasjon. Imidlertid erkjenner Helsedirektoratet at det langt fra oversettes nok materiell, verken til engelsk eller andre språk. Fremover vil det være en målsetning å få oversatt mer materiell først og fremst til engelsk.

Ulike metoder benyttes for å få kjennskap til informasjonsbehovene som finnes blant helsepersonell og blant sluttbrukere. Helsedirektoratet samarbeider blant annet med kompetansemiljø som NAKMI og SOHEMI<sup>14</sup> for å få kunnskap om innvandreres helseutfordringer og råd om hvordan man best kan tilpasse tjenestetilbudet og informasjonstilgangen til innvandrerbefolkningen. Det hentes også inn kunnskap gjennom innvandrerorganisasjoner, representanter fra innvandrer miljø og frivillige organisasjoner (Diabetesforbundet etc.) I forbindelse med bestemte satsinger gjør direktoratet også egne studier, hvor det blant annet benyttes fokusgrupper bestående av helsepersonell, eksterne eksperter, brukere og eventuelt andre interessentgrupper. Dette ble gjort i utarbeidelsen av informasjonsmateriell relatert til diabetes, kjønnslemlestelse og psykisk helse. Helsepersonell er generelt en viktig ressurs for å innhente kunnskap og erfaringer. I forbindelse med utviklingen av tolkeveilederen ble det holdt en konferanse

---

<sup>13</sup> <http://www.nakmi.no/prosjekter/artikkel.asp?NyhetID=1043&SprakID=1&SeksjonID=4>

<sup>14</sup> Rådgivende forum for sosial- og helsetjenester ved migrasjon



hvor ansatte og andre interessenter deltok. Det blir imidlertid ikke gjennomført systematiske undersøkelser for å evaluere bruken av materiellet som produseres.

## **NASJONALT FOLKEHELSEINSTITUTT**

Selv om Folkehelseinstituttet i utgangspunktet forholder seg mest til fagpersonell, har de et opplysningsansvar overfor publikum når det gjelder vaksinasjon og smittevern. I løpet av de siste 10 årene har instituttet fått økt fokus på publikumsinformasjon, popularisering og tilrettelegging av informasjon til ulike brukergrupper.

Utover målsetningen om at informasjonen som utgår fra Folkehelseinstituttet skal være forståelig for folk flest, er arbeidet med tilrettelegging for innvandrere ikke direkte forankret i instituttets strategi. Web-strategien legger imidlertid visse føringer på arbeidet. Det fremgår blant annet at engelsk og andre språk skal brukes etter skjønn, for å sikre at man når alle berørte grupper, inkludert innvandrerbefolkningen. Mer konkret fastslås det at informasjon ved risiko- og krisekommunikasjon skal gis på norsk og engelsk. I tillegg skal man vurdere om det også er behov for oversettelse til andre språk. Når det gjelder informasjon utover dette, vil språkvalg være avhengig av instituttets behov og økonomi.

I likhet med Helsedirektoratet, fokuserer Folkehelseinstituttet på skriftlig informasjon i trykt eller elektronisk format. Av tidshensyn gjøres materiell som produseres på andre språk enn norsk og engelsk ofte bare tilgjengelig elektronisk. Helsepersonell kan så benytte dette i sitt møte med brukere. Dette ble blant annet gjort under pandemien, hvor tidsfaktoren var knapp og endringstakten høy. Nettsidene, fhi.no, anses å være den viktigste kanalen for formidling, og finnes i dag på norsk og engelsk. I spesielle situasjoner, blant annet i influensasesongen, har man forsøkt å bruke innvandrermedier til å formidle informasjon, men instituttet opplever lite respons fra disse mediene.

Når det gjelder andre språk enn engelsk, finnes det ingen klar plan for hvordan man skal prioritere, og instituttet gir uttrykk for usikkerhet både med hensyn til språkvalg og tilretteleggingsbehov hos ulike grupper. Noe informasjon er oversatt til andre språk, som arabisk og farsi. Dette gjelder blant annet informasjon om HPV vaksine, tuberkulose og behandling av lus. Folkehelseinstituttet baserer seg ofte på andres erfaringer ved valg av språk, særlig Helsedirektoratet, som de blant annet arbeidet tett sammen med under pandemien. De har også en rekke språkspesifikke prosjekter, hvor de jobber tett mot bestemte målgrupper.

Folkehelseinstituttet vurderer i større grad å benytte visuelle/audiovisuelle verktøy i informasjonsarbeidet. Under pandemien ble det laget en hygienefilm, og de har i noen tilfeller laget lydfiler på ulike språk som er gjort tilgjengelig på nettet. For tiden arbeider

instituttet med å etablere seg i sosiale medier. Blant annet er de i ferd med å bygge opp en youtube-profil. Bruk av film som kommunikasjonsverktøy vil trolig øke i framtiden som følge av denne satsingen.

Representanter fra instituttet innrømmer at de vet lite om hvordan det produserte materialet blir brukt, og hvilke grupper man når ut til. På grunn av høyt produksjonstrykk blir det ikke prioritert å bruke tid på evaluering og måling av tiltakene. Det er hittil ikke gjennomført systematiske undersøkelser relatert verken til behovet for eller bruken av tilrettelagt materiell selv om det er stort behov for mer kunnskap om nettopp dette.

## **LOKALE HELSETJENESTER**

Også innenfor helsesektoren bærer tilretteleggingsarbeidet i førstelinjen i stor grad preg av improviserte løsninger, noe som innebærer at kvaliteten på det som blir formidlet ikke alltid oppleves tilfredsstillende. Enkelte gir uttrykk for at de bare får gitt en del av den informasjonen de har behov for å gi, grunnet manglende verktøy, mens andre opplever færre utfordringer. Et av stedene som ble valgt ut til studien har fått økte ressurser til arbeidet med brukere med innvandrerbakgrunn, noe som naturlig nok setter dem i en særstilling på dette området.

Tegnspråk, kroppsspråk, tegning, maling, treklosser; et spekter av virkemiddel brukes for å formidle nødvendig informasjon til brukere når den muntlige kommunikasjonen ellers svikter. I tillegg er tolk, oversatt materiell og informasjonsmøter viktige hjelpemidler.

### **Tolk**

Tolk, både tilstedeværende og per telefon, benyttes hyppig blant helsepersonell som er intervjuet. Intervjuene viser et skille mellom kommuner i sentrale strøk og distriktskommuner når det gjelder bruk og tilgjengelighet av tolk. Ved en helsestasjon i en distriktskommune brukes det utelukkende telefontolk, mens dette bare unntaksvis benyttes av intervjuobjektene fra sentrale kommuner, hvor tilgangen på tilstedeværende tolk er betydelig bedre. Kostnader og praktiske utfordringer med å bestille og organisere timer med tilstedeværende tolk oppgis som hovedårsak til at noen kun benytter telefontolk. I svangerskapsomsorgen bruker man ofte kvinnelige tolker.

Selv om helsetjenesten plikter å tilby tolk i tilfeller hvor det er nødvendig, er det frivillig for brukere å benytte seg av dette tilbudet. I visse tilfeller opplever informantene at brukere av ulike grunner motsetter seg tolk. Dette kan delvis skyldes kvaliteten på tolketjenesten, som oppleves å være varierende.

Særlig i én av gruppene som ble intervjuet er man kritisk til kvaliteten på tolkene som tilbys gjennom tolketjenesten i den aktuelle kommunen. Tolketjenesten består i stor grad av ukvalifiserte tolker som jobber på timebasis, fremfor fast ansatte profesjonelle tolker: *"Det er ikke profesjonelle tolker som har det som sin jobb, men basert på at de tilfeldigvis kan litt bra norsk så blir de hanka inn. Det handler om å få noen til å utføre et oppdrag"*. Tross en merkbar kvalitetsforskjell, er det høy terskel for å bruke profesjonelle tolker utenfor den avtalte tolketjenesten. Profesjonelle tolker er både dyre og mindre tilgjengelige.

Andre peker på utfordringen med at brukere gjentatte ganger kommer forsinket til timer hvor det er bestilt tolk. Dette påfører helsetjenesten unødige kostnader og gjør at man vegrer seg for å bestille inn tolk til brukere hvor dette er et særlig problem.

### **Bruk av ledsager/tredjeperson**

Selv om man forsøker å unngå det, hender det også i helsetjenesten at brukere har med seg en tredjeperson, som et familiemedlem eller en venn. En sykepleier ved et asylmottak opplyser at brukere noen ganger ønsker å ha med seg en venn de føler seg trygg på, men at dette bare godtas i tilfeller hvor informasjonen ikke er av særlig personlig eller sensitiv karakter. I svangerskapsomsorgen og ved helsestasjoner er kvinner ofte ledsaget av partner eller ektefelle, noen ganger i stedet for tolk, etter kvinnens eget ønske. Selv om det ikke er uvanlig at norske foreldre kommer sammen til svangerskapskontroll, opplever ansatte det mer problematisk i møte med innvandrere. Ofte har mannen bedre språkkunnskaper enn kvinnen, og det hender derfor noen ganger at mannen i stedet for å oversette det som formidles, "overtar" samtalen og snakker på vegne av kvinnen. Enkelte påpeker også at dette kan føre til selvsensur og manglende åpenhet fra kvinnens side. Noen helsesøstre og jordmødre ønsker mer tid med kvinnene alene, nettopp for å forsikre seg om at begge parter får den informasjonen de trenger.

### **Oversatt materiell**

Bruk av oversatt materiell er varierende. De fleste intervjuobjektene ser det som et viktig supplement til den muntlige kommunikasjonen. Ofte er det mye informasjon som skal fordøyes og flere av informantene er derfor opptatt av å gi brukerne mulighet til å gå tilbake til informasjonen og lese selv ved behov. Andre har et mer ambivalent forhold til skriftlig materiell siden det ofte blir lite brukt, særlig blant brukere som kommer fra kulturer hvor muntlige tradisjoner står sterkt. Dialog oppleves som mer virkningsfullt siden man da har mulighet til å få respons på at informasjonen blir forstått. Flere vektlegger også viktigheten av at den informasjonen som kommer skriftlig, oppleves som relevant, og at det ikke blir overflod av informasjonsmateriell som treffer svært få.

Samtidig har informantene forståelse for at prioriteringer må gjøres ved valg av språk. I en svært mangfoldig brukermasse, med mange språkgrupper representert, kan det være vanskelig å nå ut til alle språkgrupper med skriftlig tilpasset materiell.

Likevel etterlyser de fleste mer materiell oversatt til flere språk. Arabisk, somali, urdu og farsi nevnes av flere, men også engelsk. Tema som kosthold, aktivitet, søvnproblemer og svangerskap trekkes fram ved helsestasjoner. I flyktningehelsetjenesten er man opptatt av å formidle informasjon knyttet til migrasjonsprosessen og ønsker mer materiell i arbeidet med dette. Det er mye fokus på psykisk helse blant flyktninger, men representanter fra flyktningehelsetjenesten som er intervjuet, påpeker at det ofte handler om å få brukere til å forstå at deres reaksjoner er en naturlig del av en migrasjonsprosess. Grunnleggende informasjon om det norske helsetjenestetilbudet, fra jordmortjeneste til legevakt og barnevern, etterlyses også. En mulighet i denne forbindelse kan være å oversette brosjyren Ny i Norge til flere språk.

Det gis ellers inntrykk av at det er vanskelig å finne frem til det informasjonsmateriellet som finnes. En helsestasjon har arbeidet aktivt med å søke etter og systematisere relevant informasjon. Denne er samlet i en litteraturliste, sortert etter tema med kildehenvisning og oversikt over hvilke språk informasjonen er oversatt til.

### **Visuelle verktøy**

Bilder, symboler, dukker og andre visuelle verktøy er mye brukt blant helsepersonell som har deltatt i studien. Særlig i svangerskapsomsorgen og helsestasjon er dette nyttige verktøy. Noen har laget egne plansjer, blant annet knyttet til ernæring, og spesielt med tanke på analfabeter. Viktigheten av å bruke symboler og praktiske eksempler for å forsterke et budskap understrekes av flere. Video og lydfiler er mindre brukt.

### **Informasjonsmøter**

En av de tre helsestasjonene som ble intervjuet, driver oppsøkende informasjonsvirksomhet gjennom frivillige organisasjoner og andre miljøer hvor man treffer brukere med innvandrerbakgrunn. Åpne barnehager i Kirkens Bymisjon er eksempel på et forum hvor helsestasjonen jevnlig har holdt møter om ulike tema. Helsestasjonen har også holdt interne informasjonsmøter for brukere med innvandrerbakgrunn, blant annet om tannhelse. Oppmøtet ved de interne arrangementene har normalt vært lavt. Ofte kreves det gjentatte forsøk for å få tilstrekkelig respons fra målgruppen. Med begrensede ressurser er det vanskelig å prioritere slike møter dersom man er usikker på oppmøteprosenten. Ved samme helsestasjon har ansatte hatt planer om å få i stand fødselsforberedende omvisning på kvinneklinikken for kvinner med arabisk språkbakgrunn. Grunnet praktiske utfordringer

har dette ikke blitt gjort. I stedet har de i noen tilfeller hatt individuell omvisning for kvinner som snakker engelsk eller norsk, men ikke tilstrekkelig til å være med i en norsk gruppe. Dette skjer imidlertid helt unntaksvis.

Forsøk med gruppemøter rettet mot gravide har blitt gjort ved en av de andre helsestasjonene. Dette ble avvirket på grunn av liten kapasitet og oppmøtesvikt.

### **Andre tiltak**

For å kunne yte en fullgod tjeneste til brukere med innvandrerbakgrunn, kreves det tid og ofte personlig oppfølging. En helsestasjon har fått tildelt ekstra ressurser til dette arbeidet, noe som blant annet innebærer at brukere med innvandrerbakgrunn tilbys dobbelttime på hver konsultasjon. I tillegg får brukere i noen tilfeller følge av helsesøster i butikk, det være seg for å finne riktige matvarer eller brodder til sko.

Felles for alle som har deltatt i intervju, er at de legger vekt på viktigheten av gjentagende informasjon og formidling gjennom flere kanaler. Dette oppleves som særlig viktig i helsetjenesten fordi mye av det som formidles har til hensikt å skape endring hos brukeren. Muntlig kommunikasjon forsterkes ved å formidle det samme budskapet gjennom tekst, symboler og praktiske eksempler.

### **SAMHANDLING INNENFOR SEKTOREN**

Det finnes flere kanaler for kontakt mellom direktoratet og tjenesteytere i førstelinjen. Det offisielle tjenesteledet er Fylkesmannen, og det avholdes regelmessige fylkesmannsmøter og fagseminar på fylkesbasis hvor direktoratet inviteres til å delta. I tillegg arrangerer direktoratet selv, eller i samarbeid med andre, landsdekkende konferanser med fagpersonell, utdanningsinstitusjoner, kommuneledere og andre som målgruppe. I forbindelse med arbeidet med tolkeveilederen arrangerte Helsedirektoratet sammen med SOHEMI en konferanse om betydningen av god kommunikasjon og bruk av kvalifiserte tolker i helse- og omsorgstjenesten. Direktoratet har også kontakt med helsepersonell gjennom møter med utdanninger og fagforeninger, eksempelvis legeföreningen og landsgruppen for helsesøstre.

Som tidligere nevnt trekkes helsepersonell inn i arbeidet med enkelte prosjekter gjennom spørreundersøkelser eller fokusgrupper. Det eksisterer imidlertid ingen etablerte rutiner for systematisk rapportering eller gjennomføring av undersøkelser blant helsepersonell for å fange opp utfordringer disse møter i arbeidet med innvandrere. Dette gjelder også bruk av tolk, hvor direktoratet ser behov for en mer systematisk rapportering knyttet til behovet for og kostnader ved bruk av tolk. Per i dag foregår det noe rapportering av tolkebruk på kommunenivå, men intervjuene antyder at praksis varierer mellom

kommuner. Det er for øvrig lite samordning av lokale tjenesteytere gjennom felles retningslinjer og veiledere utover det som gjelder bruk av tolk.

Foruten disse kanalene, får direktoratet en rekke henvendelser og tilbakemeldinger direkte fra helsepersonell gjennom e-post og telefon.

Når det gjelder informasjonsflyten og muligheten for å gi tilbakemeldinger, sier flere at de ikke vet hvor de skal henvende seg med viktige problemstillinger og etterlyser en enklere kanal inn til direktoratet blant annet for å formidle behov for oversatt materiell. Enkelte har etterlyst materiell hos direktoratet flere ganger, men opplever at de er lite tilgjengelig for henvendelser og at det er vanskelig å bli hørt. Det påpekes også at åpningstidene til bestillingstelefonen er for korte. En sykepleier fortalte at hun ved ett tilfelle hadde tatt fem telefoner før hun fikk svar på det hun ønsket, en prosess som tok flere uker. Enkelte tolker dette som et signal på at direktoratet ikke ønsker telefonhenvendelser.

Nytt informasjonsmateriell og nye oversettelser formidles som regel via fylkesledd og kommune, men flere gir uttrykk for at informasjonsflyten er for tilfeldig. Det oppleves også vanskelig å finne fram til relevant og nyttig informasjon. Ofte må helsepersonell selv lete seg fram. Flere etterlyser derfor en mer aktiv informasjonsformidling fra direktoratet, for eksempel gjennom regionale informasjonsmøter hvor det opplyses om nye publikasjoner og nytt materiell. Flere kanaler enn internett må brukes til å spre informasjonen.

## KAPITTEL 3: ANALYSE AV SENTRALE PROBLEMSTILLINGER

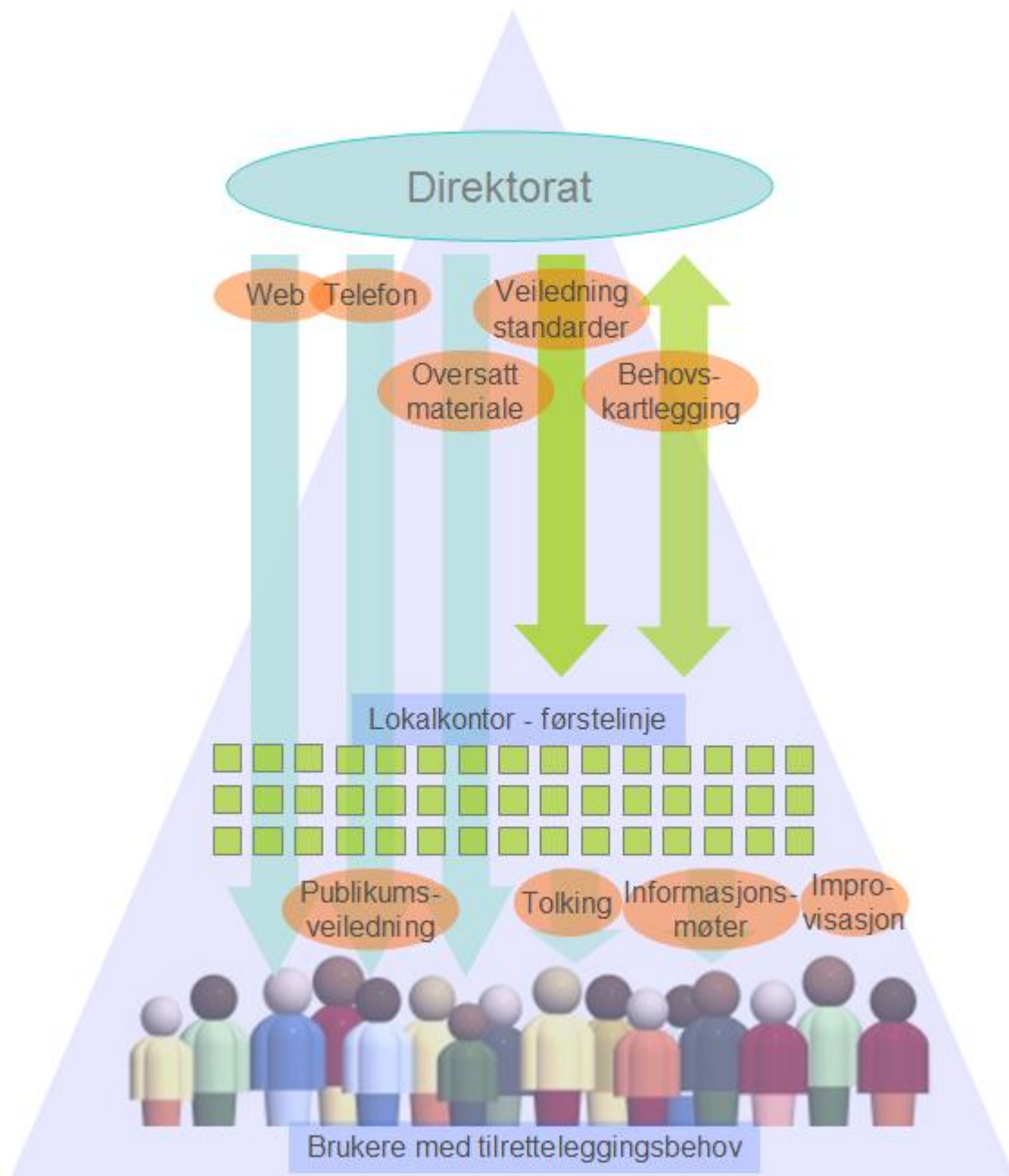


*Det foregående kapittelet ga en beskrivelse av hvordan de tre sektorene arbeid og velferd, skatt og helse prioriterer og jobber når det gjelder tilrettelegging av informasjon til innvandrere. I det følgende anlegger vi et mer analytisk perspektiv og benytter observasjonene fra kapittel to til å gi svar på noen av de sentrale spørsmålene som studien reiser. Hvilke utfordringer møter offentlige tjenesteytere når de skal oppfylle informasjonsplikten som ligger til grunn for Statens kommunikasjonspolitikk? Hva er forutsetningene for å kunne tilrettelegge informasjon på en god måte? I denne sammenheng vil vi også gi eksempler på gode tilretteleggingstiltak innenfor de tre tjenestesektorene. Kapittelet innledes med en oversikt over hvilke muligheter og virkemidler som er til stede på sentralt og lokalt nivå og arbeidsdelingen og kommunikasjonen mellom de to nivåene. Det avsluttes med et par overordnede betraktninger basert på analysene i kapitlet.*

## KANALER, VIRKEMIDLER OG TILTAK

Figuren nedenfor gir en oversikt over de viktigste kanalene, virkemidlene og tiltakene som er til stede på sentralt og lokalt nivå. Figuren illustrerer også samspillet og informasjonsflyten mellom de to nivåene.

Figur 2: Kanaler, virkemidler og tiltak på sentralt og lokalt nivå





Direktoratene står for utformingen av tjenestesektorenes kommunikasjonspolicy. De har også ansvaret for utforming og drift av de sentrale kommunikasjonskanalene mellom etaten og brukerne. Som vi så i kapittel 2 handler dette først og fremst om sentrale netttjenester og i noe mindre grad sentrale telefontjenester. Både i NAV og Skatteetaten er det et uttalt mål å sluse en så stor andel av brukerne som mulig inn i disse kanalene for å frigjøre ressurser i førstelinjen til direkte oppfølging av brukere med mer utfordrende kommunikasjonsbehov. Direktoratene tar også de viktigste beslutningene når det gjelder hvilken informasjon som tilrettelegges for hvem. Dette innebærer blant annet beslutninger om hvilke språk som skal prioriteres ved oversettelse. Oversatt materiell formidles både i papirform, som brosjyrer, skjemaveiledninger o.l. og i digital form via etatens sentrale netttjenester.

Direktoratene har også en sentral oppgave når det gjelder å følge opp og veilede førstelinjen. Dette handler på den ene siden om å bruke styringsretten til å øve påtrykk og sette standarder for førstelinjens kommunikasjonsarbeid, for eksempel når det gjelder bruk av tolk eller andre virkemidler. På den andre siden handler det om å tilby hjelp og støtte, for eksempel i form av veiledere og opplæringstiltak.

En annen sentral oppgave for direktoratene er å sørge for at etaten har det kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig når det gjelder brukernes behov og forutsetninger for å motta statlig informasjon. Det samme gjelder kunnskap om hvordan kommunikasjonen med innvandrergруппene faktisk foregår i førstelinjen og hvilke kanaler og virkemidler som fungerer bra eller mindre bra. Dette kan blant annet gjøres gjennom undersøkelser rettet mot førstelinjen eller direkte mot brukerne.

Både når det gjelder direktoratenes oppfølging og veiledning av førstelinjen og systematisk kunnskapsoppbygging har våre undersøkelser vist at det fortsatt finnes et betydelig forbedringspotensial. Dette bekrefter langt på vei konklusjonene fra de to undersøkelsene som ble gjennomført av Statskonsult i 2006 og 2007 og som er beskrevet i kapittel 1 (IMDi rapport 7/2006 og Statskonsult rapport 2007:02).

Sentrale netttjenester og oversatt materiell i papirform er rettet direkte mot brukerne, men er også viktige redskap i førstelinjens brukerkontakt. Hjelp til å finne frem på websider eller til å ta i bruk flerspråklige skjema eller skjemaveiledninger er en viktig del av den formidlings- og tilretteleggingsjobben som gjøres lokalt. Førstelinjen har også stor nytte av det som finnes av oversatt materiell i form av veiledninger, brosjyrer o.l.

Tolk er et annet sentralt hjelpemiddel i den direkte brukeroppfølgingen. Som vist i kapittel 2, er det likevel store variasjoner mellom tjenesteområdene når det gjelder praksis på dette området. Det samme gjelder et annet viktig virkemiddel på lokalt nivå,

informasjonsmøter. Dette er et eksempel på proaktiv tilrettelegging og informasjonsformidling i førstelinjen. Det er også et eksempel på at førstelinjen kan benytte virkemidler som ikke nødvendigvis er basert på én-til-én kommunikasjon.

Ellers har kartleggingen vist at tilretteleggingsarbeidet i førstelinjen er basert på en god del improviserte løsninger, hvor ansatte benytter seg både av hjelpemidler som utvikles på sentralt nivå og av egenutviklede verktøy. Dette handler om et bredt repertoar av virkemidler, inkludert tegning og visualisering, lokalt initiert oversetting, bruk av ansatte med innvandrerbakgrunn osv. Det store innslaget av improvisasjon kan tyde på at mange ansatte i førstelinjen gjør sitt ytterste for å hjelpe brukere med særlige kommunikasjonsbehov. Men det er trolig også et uttrykk for at den verktøykassen som utarbeides sentralt ikke er så komplett som den burde være. Det kan også stilles spørsmål ved hvor kostnadseffektivt det er at enkeltkontor i førstelinjen bruker tid og ressurser på ad hoc oversettingsarbeid.

## **NOEN GRUNNLEGGENDE ULIKHETER MELLOM SEKTORENE**

---

Gjennomgangen i kapittel 2 har vist at sektorene tilnærmer seg oppgaven med å tilrettelegge informasjon for innvandrere på ulike måter. Dette kan i noen grad skyldes at sektorene formidler informasjon av ulike karakterer.

Skatteetaten formidler hovedsakelig standardisert informasjon basert på et stringent og komplekst regelverk. For en stor del er dette også informasjon som retter seg mot hele befolkningen. Helsesektoren ligger nærmere den andre ytterenden av denne skalaen. Selv om en god del informasjon har en generell karakter og skal nå hele befolkningen, handler hovedtyngden av informasjonen om veiledning og råd. I kommunikasjonen med brukerne stilles det derfor større krav til skjønnsmessige vurderinger og individuell tilpasning.

Arbeids- og velferdsetaten er plassert et sted mellom disse ytterpunktene. Mye av informasjonen fra NAV er regelstyrt og formell og ligner slik sett mye på den informasjonen som formidles av Skatteetaten. Dette gjelder for eksempel generell informasjon om ordninger som sykepenger og alderspensjon. Men NAV formidler også mer skjønnsmessig og vurderende informasjon, blant annet på områder som medisinsk rehabilitering, attføring og lignende. På disse områdene er informasjonen også rettet mot mindre målgrupper som gjerne stiller større krav til tilrettelegging og individuell tilpasning. Når det gjelder disse ansvarsområdene, ligner NAV betydelig mer på helsesektoren.

Disse ulikhetene kan i noen grad forklare forskjellene med hensyn til valg av tilretteleggingsverktøy innenfor de tre sektorene. Forekomsten av regelbasert informasjon som lett lar seg standardisere, kan være en årsak til at oversatt skriftlig materiell i form av skjema, skjemaveiledere og informasjon om regelverk er et særlig nyttig verktøy innenfor Skatteetaten. Flere anser skriftlig materiell som det viktigste hjelpemiddelet i arbeidet med tilrettelegging. Intervjuene viser også at tolkebruken er minst i Skatteetaten.

I NAV, hvor informasjonen er mer sammensatt, er oversatt materiell ikke tilstrekkelig. Oversatt materiell er av stor betydning når det gjelder å formidle informasjon om regelverk og ytelser, og ved utfylling av ulike søknadsskjema. I den delen av informasjonsformidlingen som dreier seg om personlig veiledning og oppfølging kommer derimot skriftlig materiell til kort. Slike situasjoner krever mer skjønnsmessige vurderinger og et hjelpemiddel som tolk blir derfor viktigere.

At personlig informasjon åpner for en hyppigere bruk av tolk enn mer standardisert informasjon, ser vi også innenfor helsesektoren, hvor kommunikasjonen i større grad er basert på dialog og tolk er det mest brukte hjelpemidlet i kommunikasjon med brukere med innvandrerbakgrunn. Skriftlig materiell fungerer som regel bare som et supplement til den muntlige formidlingen.

Kapittel 2 har også vist at kvaliteten på formidlingen vurderes ulikt av ansatte innenfor de ulike sektorene. Blant annet er ansatte i Skatteetaten tilsynelatende mer fornøyd og opplever i større grad enn ansatte i øvrige sektorer at de får formidlet den nødvendige informasjon. Ulikheter i arten av informasjonen som formidles kan være en mulig forklaring på dette. Det kan være lettere å formidle standardisert informasjon enn informasjon som krever flere skjønnsmessige vurderinger, siden den gir færre usikkerhetsmomenter og krever mindre tilpasning til ulike brukeres behov.

## **GRUNNLEGGENDE UTFORDRINGER**

---

Offentlige tjenesteytere møter en rekke utfordringer i arbeidet med å tilrettelegge informasjon for innvandrere. Intervju med ansatte i lokale og sentrale deler av NAV, Skatteetaten og helsevesenet tyder også på at sektorene deler mange av de samme utfordringene.

Noen utfordringer er mer grunnleggende enn andre og berører tjenesteytere både på lokalt og sentralt nivå. Dette er utfordringer knyttet til selve kommunikasjonsprosessen.

I en hvilken som helst kommunikasjonsprosess kan det oppstå støy som forstyrrer formidlingen av et budskap og hindrer mottaker i å oppfatte budskapet slik det

opprinnelig var ment. I en kommunikasjonsprosess mellom offentlige tjenesteytere og innvandrerbefolkningen oppstår noen særlige hindringer.

Vi har identifisert fem slike grunnleggende hindringer som påvirker offentlige etaters arbeid med å tilrettelegge informasjon for innvandrere:

- Språkbarrierer
- Svake leseferdigheter/analfabetisme
- Kulturforskjeller
- Manglende kunnskap om det offentlige systemet
- Forvaltningsspråk

### **SPRÅKBARRIERER**

Manglende språkkunnskaper hos målgruppen er den mest grunnleggende utfordringen som offentlige tjenesteytere møter når de skal formidle informasjon til innvandrere. Dette får konsekvenser både for sentrale myndigheter, som må sørge for at informasjon gjøres tilgjengelig på andre språk gjennom oversettelser, og for den informasjonsformidlingen som skjer på lokalt nivå.

Flere av de ansatte som ble intervjuet lokalt, opplever det som et stort problem at mange brukere mangler grunnleggende norskkunnskaper, selv brukere som har bodd en tid i landet. *"Det kommer selvfølgelig an på hvor lenge de har vært her. Men også hvor godt integrert de er. Vi har jo folk som har bodd her i 20 år som ikke snakker norsk".*

Enkelte påpeker at det ofte er en forskjell mellom grupper av innvandrere, og opplever at arbeidsinnvandrere kan være enklere å forholde seg til. *"Jeg synes ofte arbeidsinnvandrere er en enklere gruppe, i alle fall språkmessig. De kommer jo ofte fra Europa og kan ofte engelsk".* Dette skyldes riktignok også at arbeidsinnvandrere ofte har en arbeidsgiver med seg som kjenner systemet og bistår brukeren.

Når språkkunnskapene ikke er til stede, stopper kommunikasjonen opp, noe enkelte intervjuobjekt innrømmer kan være tilfelle: *"I enkelte tilfeller er det nesten ikke kommunikasjon. De har bare en lapp med seg, og så skjønner vi hva de trenger".* Dersom man ikke har verktøy som er egnet til å overkomme språklige barrierer risikerer man at brukerne ikke får den informasjonen de har rett på.

### **SVAKE LESE- OG SKRIVEFERDIGHETER/ANALFABETISME**

Kommunikasjonen mellom offentlige tjenesteytere og brukere med innvandrerbakgrunn kompliseres ytterligere dersom brukerne er analfabeter på eget språk eller av andre grunner har problemer med å forholde seg til skriftlig materiell. Dette er en utfordring

flere av våre intervjuobjekt møter: *"Det er jo analfabeter som kommer hit som ikke kan sitt eget språk. Når man er analfabet på eget språk, hvordan har man da mulighet til å forstå begrep som er spesifikk for det norske systemet?"*

Både vedtaksbrev, skjemautfylling og annen skriftlig informasjon blir en utfordring for disse brukerne, og ansatte må bruke tid på å forklare informasjonen i muntlig form eller bistå med utfylling av skjema. Flere intervjuobjekt opplever at de mangler verktøy som er egnet til å fange opp denne gruppen. *"Vi har ikke noen verktøy som er spesielt tilpasset denne gruppen. Det går i muntlig veiledning og forklaring av det skriftlige materialet, f.eks. vise hvordan man fyller ut skjema".*

Det kan i dette perspektivet være problematisk at direktoratene vektlegger oversettelser i så stor grad, sammenlignet med andre verktøy, ettersom skriftlig materiell er lite egnet til å nå brukere med svake leseferdigheter. Flere av de intervjuede, og særlig helsepersonell, fremhever problemet med skriftlig materiell: *"Skriftlig materiell kan ikke erstatte muntlig. Å få en masse skriftlig materiell er jo ikke hensiktsmessig for disse brukerne. Derfor har vi laget noen visuelle virkemidler, spesielt med tanke på analfabeter".*

På direktoratsnivå erkjenner flere at det er en stor utfordring å legge til rette for de mest vanskeligstilte brukerne, som analfabeter. Noen mener det skyldes at de vet for lite om hvordan man kan nå disse brukerne på en god måte, andre trekker frem tid og ressurser som begrensende faktorer.

## **KULTURFORSKJELLER**

Kulturforskjeller er også en faktor som kan komplisere kommunikasjonsprosessen. Ettersom de ansatte ikke kjenner brukerens kulturelle referanseramme, blir veiledning og informasjon ofte gitt ut fra en norsk kontekst. Kulturelle forskjeller mellom norske tjenesteytere og innvandrere forsterker dermed de språklige hindrene, kan skape frustrasjon blant brukerne og gjøre avstanden mellom brukere og det offentlige tjenesteapparatet større.

Kulturelle forskjeller kommer til uttrykk blant annet i forholdet mellom bruker og det offentlige. Mens terskelen for å oppsøke offentlige kontorer er relativt lav i Norge, kan det i andre land være en større avstand mellom offentlige tjenesteytere og publikum. Noen brukere er ikke vant til å forholde seg til et offentlig tjenesteapparat, simpelthen fordi det ikke eksisterer et velfungerende offentlig system i hjemlandet. Noen intervjuobjekt opplever at brukere fra enkelte kulturer har et mer høytidelig forhold til det offentlige apparatet og ser på dem som en autoritet. En stadig tilbakevendende problemstilling er at brukere svarer ja selv når de ikke har forstått det som blir formidlet.

Dette kan gjøre det vanskelig for den som formidler informasjon å fange opp hva brukeren ikke forstår. *"Det opplever vi ofte, at folk bare sier ja. Ofte betyr det bare ja, jeg hører hva du sier. Det betyr ikke at de forstår"*. Dette kan skyldes at de ikke ønsker å stille den ansatte i forlegenhet, slik et intervjuobjekt påpekte: *"Jeg var på et seminar om tverrkulturell kommunikasjon som blant annet handlet om hvordan innvandrere oppfatter den offentlige personen. Ofte sier de ja for ikke å gjøre den offentlige personen sur eller misfornøyd. Derfor må vi be dem speile tilbake det vi har sagt, for å være sikker på at informasjonen som er gitt, er forstått"*.

Kulturforskjeller gjør også at mange innvandrere har andre forventninger til offentlige tjenesteyteres rolle. I helsevesenet pekes det på at enkelte brukere er uvant med at dialog har en så sentral plass; mange forventer bare en fysisk undersøkelse. Det kan derfor være vanskelig å få i stand en god dialog med disse brukerne, selv i tilfeller der de mestrer språket.

### **MANGLENDE KUNNSKAP OM DET OFFENTLIGE SYSTEMET**

I møte med brukere med innvandrerbakgrunn er det ikke bare det språklige som legger begrensninger på kommunikasjonen. Problemer i kommunikasjonsprosessen oppstår også dersom brukeren mangler grunnleggende kunnskap om det norske systemet. Mange innvandrere er vant til en annen oppbygning av det offentlige tjenesteapparatet, et annet regelverk og et annet system av velferdsordninger og ytelser. Dette kan gjøre det vanskelig å formidle informasjon om særnorske ordninger og regelverk. *"Noen brukere er flinkere enn andre i norsk, men det er også utfordringer knyttet til det at de ikke forstår systemet og vår kultur selv om de skjønner språket. De er vant til et annet system av offentlige tjenester"*.

Mangel på kjennskap til det norske systemet forsterker ofte de språklige hindrene. Grunnleggende ulikheter i samfunnsstruktur kan gjøre det vanskelig å overføre informasjon og begreper basert på et særnorsk system til andre språk. Et eksempel som trekkes frem i NAV, er søknad om dagpenger, hvor det kreves at man oppgir utdanningsnivå når man registrerer seg som arbeidssøkende. Alle utdanningskategorier er imidlertid basert på det norske utdanningssystemet, noe som kan være vanskelig å forklare for brukere som er helt ukjent med dette systemet: *"Mange ting kan være vanskelig å oversette fordi hele systemet er bygd opp etter en norsk lest. Hvordan skal vi forklare en polsk arbeidstaker hva allmennfag vg1 og vg2 er?"*

I møte med en bruker som er ukjent med systemet kan det også være vanskelig å avgjøre hvilken og hvor mye informasjon man skal gi, fordi brukeren selv ikke vet hva han trenger og hvilken informasjon han skal be om. *"Utfordringen er ofte å vite hva de*

*faktisk har behov for. Hvor mye informasjon skal vi gi dem når de ikke vet selv hvilken info de trenger?"*

Kulturforskjeller og manglende kunnskap om det offentlige systemet hos brukere legger føringer på arbeidet med oversettelser. Det er utfordrende å overføre informasjon om særnorske ordninger og regelverk til et annet språk på en måte som gir mening for mottaker. For å løse disse utfordringene er det derfor ikke nok bare å oversette informasjon, den må også være mer utfyllende og forklarende enn det som er nødvendig overfor en norsk målgruppe.

## **FORVALTNINGSSPRÅK**

Utfordringene er ikke bare knyttet til manglende kunnskaper hos brukerne. Kommunikasjonen kompliseres også av et tungt og byråkratisk språk i mye av informasjonen som utgår fra det offentlige. Informasjonen som forvaltes i det offentlige har ofte en form som gjør at den kan oppleves ugjennomtrengelig og vanskelig å forstå for uinnvidde.

Offentlige tjenesteytere forvalter et omfattende og komplekst regelverk som også norske brukere kan ha problemer med å sette seg inn i. Formidling av kompleks informasjon er i seg selv utfordrende, og kompliseres ytterligere av en tung og rigid språkform. Bruk av fagterminologi og juridiske lovtekster kombinert med et formelt og stivt språk gjør informasjonen vanskelig å forstå for brukerne og virker fremmedgjørende. Dette er en utfordring som berører både innvandrere og norske brukere. Det påfører imidlertid innvandrere en ekstra belastning siden mange i tillegg sliter med svake eller manglende språkkunnskaper og manglende kjennskap til systemet.

Flere ansatte innenfor NAV og Skatteetaten trekker frem problemet med komplekse og byråkratiske vedtaksbrev som oppleves uforståelig for mange brukere med innvandrerbakgrunn: *"Vi må ofte tolke vedtaksbrev for brukere. Det er et fremmedgjørende språk uansett hvilket språk man snakker. Så vedtaksbrevene må i alle fall oversettes til forståelig norsk"*. Dette gjelder ikke bare den generelle publikumsinformasjonen, men også brev som går ut til den enkelte bruker.

Klarspråkprosjektet som er nevnt i kapittel 1 er et tiltak som er iverksatt nettopp med sikte på å gjøre språket i det offentlige mer brukervennlig og informasjonen mer tilgjengelig for publikum. Både NAV og Skatteetaten har iverksatt klarspråktiltak.

Å forenkle eller popularisere sterkt regelstyrt informasjon samtidig som man sikrer et juridisk korrekt innhold, byr imidlertid på en ytterligere utfordring. Små justeringer og

forenklinger kan få store konsekvenser dersom det innebærer at det juridiske innholdet endres.

Offentlige tjenesteytere, som NAV og Skatteetaten, opererer med mange særnorske begreper som vanskelig lar seg oversette til andre språk. Dette kan skyldes at det ikke finnes et tilsvarende begrep på det aktuelle språket, eller at ordningen som begrepet representerer ikke eksisterer i den aktuelle kultur. Arbeidsavklaringspenger og foreldrefradrag er eksempler på begreper som mangler innhold på andre språk enn norsk. Selv begrepet skattekort er vanskelig for noen fordi de ikke kjenner det fra sitt eget hjemland.

Mangel på en felles begrepsforståelse kan resultere i misforståelser dersom man ikke evner å finne ekvivalente begrep på andre språk, eller gi presise forklaringer av særnorske begrep. Derfor er det viktig også å sikre en felles forståelse internt i den enkelte sektor av hva begrepene innebærer, for at man skal kunne gi en fullgod forklaring til brukere som ikke kjenner språket eller systemet. Dette er nødvendig også for å sikre gode oversettelser. Gode oversettelser avhenger av at man finner adekvate begreper på tvers av kulturelle skiller samtidig som man beholder de juridiske nyansene i teksten.

For å løse utfordringene knyttet til terminologi og felles begrepsforståelse, er det allerede satt i verk flere tiltak. Blant annet har Difi etablert en begrepsbank for forvaltningen, Los, som kan fungere som en mal for felles terminologi. Begrepsbanken inneholder en rekke norske definisjoner av sentrale forvaltningsbegreper. I tillegg kan Difis arbeid med nettsiden [norway.no](http://norway.no)<sup>15</sup> være en norm for oversettelse av sentrale forvaltningsbegrep til engelsk.<sup>16</sup>

Flere etater, deriblant Skatteetaten, har som et ledd i kvalitetssikringen lagt inn ordlister som en del av avtalen med translatørbyråene. Initiativene som er tatt i NAV og Skatteetaten med å forenkle norske tekster etter prinsippene for Klarspråk er også et godt tiltak i så måte.

Gjennom Nettverk for tilrettelagt informasjon pågår det et samarbeid mellom flere statlige etater for å få utredet behov og løsning for å etablere og drifte en flerspråklig begrepsbank med terminologidefinisjoner. Begrepsbanken vil kunne fungere som felles

---

<sup>15</sup> Portal med informasjon om offentlige tjenester. [www.norge.no](http://www.norge.no)

<sup>16</sup> Arbeidsnotat utarbeidet av Nettverk for tilrettelagt informasjon. Nettverket ble opprettet i 2008 og består av 11 direktorater (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Direktoratet for forvaltning og IKT, Helsedirektoratet, Husbanken, IMDi (sekretariat), Politidirektoratet, Skattedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, VOX og KIM).



standard ved oversettelse av offentlig informasjon.<sup>17</sup> Dette kan bidra til å styrke kvaliteten på oversettelsene og gjøre oversettelsesarbeidet enklere.

## UTFORDRINGER FOR SENTRALE MYNDIGHETER

---

Direktoratene har en viktig oppgave når det gjelder informasjonsformidling. Gjennom å utarbeide policy og utvikle gode verktøy og tiltak fungerer de som tilretteleggere for ansatte i førstelinjen og legger føringer på det arbeidet som skjer lokalt med å formidle informasjon til innvandrere.

I dette arbeidet møter også direktoratene en rekke utfordringer. Vi har identifisert fire sentrale utfordringer:

- Stort informasjonsvolum og hyppige endringer
- Manglende politisk satsing gjennom mandat og midler
- Begrensede ressurser til å møte behovet for tilrettelagt informasjon
- God tilrettelegging krever kunnskap om behovene i førstelinjen og evaluering i etterkant

### STORT INFORMASJONSVOLUM OG HYPPIGE ENDRINGER

Offentlige tjenesteytere forvalter et omfattende informasjonsmateriale som på grunn av endringer i lovgivning og nye reformer må oppdateres og endres hyppig. Å holde store mengder informasjon løpende oppdatert på mange språk er både arbeids- og ressurskrevende. Offentlige etater tvinges derfor til å gjøre strenge prioriteringer med hensyn til valg av språk og informasjon som skal oversettes.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er et område hvor både informasjonsvolumet og endringstakten har økt betydelig de siste årene både som følge av NAV-reformen og implementeringen av en rekke nye reformer knyttet til helse og pensjon. Høy endringstakt trekkes frem som en stor utfordring. *"Volumet på informasjonen er så enormt og endringstakten er høy i mye av det vi holder på med fordi det er så mye politisk trøkk i mye av det som pågår. Det gjør det utfordrende å håndtere parallelle versjoner av større volum med innhold samtidig".*

Ettersom produksjonen av det norske materialet og oversettelse ikke skjer simultant, kan det bli avvik mellom den norske og den oversatte versjonen dersom innholdet revideres i mellomtiden.

---

<sup>17</sup> Arbeidsnotat fra Nettverk for tilrettelagt informasjon

Stort informasjonsvolum og høy endringstakt gjør også at ansatte stadig må flytte fokus over på nye oppgaver, og ny informasjon som skal publiseres. Dette gjør at man ofte bare rekker å gjøre seg ferdig med den norske versjonen, før nytt materiell må produseres.

Tilsvarende utfordringer møter man i akutte situasjoner, noe pandemien kan tjene som eksempel på. Det ble her oversatt viktig informasjon til flere språk for å nå ut til flest mulig mennesker. Imidlertid endret situasjonen og rådene seg så raskt at informasjonen ofte var utdatert innen materialet var oversatt. *"Under pandemien hadde vi mye penger, men utfordringen der var tidsfaktoren. Ting skjedde så fort at når oversettelsene kom tilbake så var rådene endret. I noen situasjoner er det nesten håpløst å oversette, fordi ting skjer så fort"*.

Høy endringstakt og akutte situasjoner gjør det også vanskelig å arbeide systematisk med å utvikle nye oversettelser eller andre verktøy, siden det hele tiden er nye områder som krever oppmerksomhet. Dette bidrar til en noe uoversiktlig materiellportefølje, med betydelige variasjoner i hva som finnes på ulike språk.

Det kan også få konsekvenser for kvaliteten på oversettelsene. Flere av direktoratene innrømmer at de sjelden har kapasitet til å kvalitetssikre det materialet som oversettes av eksterne byrå for eksempel gjennom fokusgrupper bestående av fagpersonell og representanter fra den enkelte språkgruppe. Tilbakemeldinger fra fagpersoner eller brukere om feil eller dårlig språk i det oversatte materialet kan derfor forekomme.

## **MANGLENDE POLITISK SATSING**

I et system med begrensede ressurser og stadig tilførsel av nye oppgaver, kan det være nødvendig med påtrykk ovenfra for å prioritere én oppgave fremfor en annen. Det kan synes forståelig at etater som sliter med å oppfylle kravene for samisk og nynorsk, har problemer med å tilrettelegge for andre språkgrupper, til tross for at disse kanskje har mer prekære behov.

Flere på sentralt hold opplever det som et problem at oppgaven med å tilrettelegge informasjon for innvandrere ikke er et politisk satsingsområde, og at dette påvirker de prioriteringer som gjøres i direktoratene: *"Dette området har lite oppmerksomhet slik jeg opplever det. Da skal det mye til at vi selv finner på, eller tør si at vi prioriterer det. Vi ville kanskje ikke fått gjennomslag for det dersom vi mer systematisk hadde sagt at vi prioriterte annerledes enn det som politiske signaler antyder"*.

Dersom man klarer å skape bred enighet om viktigheten av en problemstilling, vil det bli lettere å iverksette tiltak som virker. Et eventuelt pålegg ovenfra må imidlertid følges av både mandat og midler.

### **BEGRENSEDE RESSURSER TIL Å MØTE BEHOVET FOR TILRETTELAGT INFORMASJON**

I følge statens kommunikasjonspolitikk skal statlige aktører "*tilpasse sin informasjon og kommunikasjon til mangfoldet i befolkningen*", slik at den er forståelig og tilgjengelig for mottakere uavhengig av faktorer som språklig og kulturell bakgrunn.

I et samfunn bestående av et mangfold av ulike språklige og etniske grupper og hvor utdanningsnivå, leseferdigheter og kjennskap til det norske systemet varierer, kan dette synes som en umulig oppgave. I sin ytterste konsekvens innebærer kravene om tilgjengelighet at informasjon, gjennom oversettelser og andre tiltak, må tilpasses hver enkelt bruker ut fra vedkommendes språklige og kulturelle bakgrunn og kunnskap om det norske systemet.

Med begrensede ressurser blir det vanskelig å tilrettelegge informasjon i en slik skala, og prioriteringer er ikke til å unngå, blant annet når det gjelder oversettelser. Å oversette store mengder informasjon er kostbart, og ressursene legger derfor begrensninger både på mengden informasjon som oversettes og antall språk som det oversettes til. Flere trekker frem høye priser på oversettertjenester som en stor utfordring. For å få mest mulig ut av begrensede ressurser, blir det ofte slik at de største gruppene prioriteres fremfor mindre grupper, selv om disse kan ha større behov for tilrettelegging. Informanter i de tre direktoratene erkjenner at de ikke har ressurser til å nå alle gjennom skriftlig informasjon.

Begrensede ressurser gjør det med andre ord vanskelig å oppfylle kravene om tilgjengelig informasjon for alle. I praksis innebærer dette en forskjellsbehandling mellom innvandrergupper.

### **GODE TILRETTELEGGINGSTILTAK KREVER KUNNSKAP OM FORHOLDENE I FØRSTELINJEN OG EVALUERING I ETTERKANT**

For å tilrettelegge informasjon på en mest mulig hensiktsmessig og effektiv måte må direktoratene utvikle verktøy og iverksette tiltak som møter behovene og utfordringene til brukere og ansatte i førstelinjen. Flere informanter innrømmer at det er vanskelig å vite hvilke verktøy, medier og kanaler som fungerer best overfor ulike grupper av innvandrere. Særlig utfordrende er det å finne en måte å nå ut til de mest isolerte og vanskeligstilte gruppene på.

For å lykkes med å utvikle gode verktøy må direktoratene derfor innhente nødvendig kunnskap både fra brukere og ansatte. Å drive systematisk kunnskapsinnhenting i stor skala synes imidlertid å være en utfordring for alle de tre direktoratene hvor vi har gjennomført intervju. Studien gir inntrykk av at direktoratene har mangelfull og fragmentert kunnskap om forholdene i førstelinjen, både når det gjelder hvordan oppgavene løses og hvilke behov ansatte og brukere med innvandrerbakgrunn har. Det foregår noe behovskartlegging og kunnskapsinnhenting innenfor alle sektorene, men dette skjer i liten grad *systematisk*, gjennom regelmessige kartlegginger eller regelmessig bruk av fokusgrupper. Mangelen på etablerte rapporteringsrutiner knyttet til arbeidet med å tilrettelegge informasjon illustrerer også dette.

Kunnskapsinnhenting handler ikke bare om å kartlegge behov i forkant men også om å evaluere tiltak i etterkant for få kunnskap om bruk, virkning og nytteverdi. Dette er også en utfordring for direktoratene. Flere innrømmer at de vet for lite om bruken av verktøyene de utvikler, og at de sjelden har kapasitet til å evaluere disse i etterkant. Manglende evaluering av bruken og effekten av verktøyene man utvikler er en svakhet i alle tre sektorer. For eksempel synes tjenesteyterne å ha et stort fokus på elektroniske tjenester og oversatt skriftlig materiell uten at de har tilstrekkelig med kunnskap om hvordan dette faktisk blir brukt og hvilken virkning det har overfor ulike grupper.

## **UTFORDRINGER FOR TJENESTEYTERE PÅ LOKALT NIVÅ**

---

Lokale tjenesteytere utøver den direkte kontakten med brukere og har dermed et stort ansvar for det praktiske arbeidet med å tilrettelegge informasjon. Studien har identifisert fem sentrale utfordringer som lokale tjenesteytere står overfor i denne sammenheng.

- Mangelfull samordning og oppfølging ovenfra
- Begrenset verktøykasse, særlig overfor brukere med ikke-vestlig bakgrunn og brukere med særlige tilretteleggingsbehov
- Utfordringer knyttet til intern kommunikasjon og informasjonsflyt
- Lite brukervennlige selvbetjeningsløsninger skaper økt veiledningsbehov
- Utfordringer ved bruk av tolk

### **MANGELFULL SAMORDNING OG OPPFØLGING OVENFRA**

En hovedutfordring som synes å være til stede i alle tre sektorer, er mangelen på samordning av tilretteleggingsarbeidet innenfor den enkelte sektor gjennom veiledning og oppfølging av lokale enheter. I følge intervju opplever flere lokale tjenesteytere at det er lite tilrettelagt ovenfra for at de skal gjøre en tilfredsstillende jobb overfor brukere med innvandrerbakgrunn. Mange føler seg alene med utfordringene.

Arbeidet som foregår ved lokale kontor er derfor ofte basert på improviserte løsninger hvor den enkelte medarbeider må gjøre sine egne vurderinger og velge den løsningen som gjør at vedkommende klarer å formidle budskapet med de verktøy som er tilgjengelige.

Utover tiltakene knyttet til bruk av tolk i Helsedirektoratet, bl.a. utviklingen av en tolkeveileder, finnes det ingen veiledere eller etablerte retningslinjer innenfor sektorene for hvordan lokale utøvere skal tilrettelegge informasjon for innvandrere. I NAV påpekte informanter sentralt at parallelle styringslinjer kompliserer arbeidet og gjør det vanskelig å samordne lokal praksis. Også innenfor sektorene skatt og helse synes man å mangle felles retningslinjer for hvordan arbeidet skal foregå. For eksempel opplever flere intervjuobjekt det problematisk at det ikke finnes noen retningslinjer for når tolk skal benyttes. Som en ansatt ved et større NAV-kontor uttrykte det: *"Vi har ikke noen felles norm for når vi bruker tolk. Det i seg selv er jo et problem, for det hindrer likebehandling for brukerne. Noen synes det er nødvendig å bruke tolk oftere enn andre, og så svikter vi kanskje i tilfeller hvor det burde vært tolk"*.

Slik utfordres også prinsippet om likeverdig behandling. Ettersom informasjonen som kommuniseres avhenger av den enkeltes kompetanse og vurderinger av hvilke verktøy som fungerer, risikerer man en mer vilkårlig informasjonstilgang og saksbehandling. *"Mye av utfordringen er at vi ikke har noen standarder for ting. Det blir litt etter innfallsmetoden. Da glemmer man gjerne at like saker skal behandles likt. Brukere blir jo ikke behandlet likt når vi har det slik vi har det nå"*.

Heller ikke når det gjelder kompetanseheving synes det å være godt nok tilrettelagt ovenfra. Selv om tilbudet er til stede i alle tre sektorer, synes sektorene å mangle en klar strategi på dette området. Det synes også å være liten grad av koordinering og styring ovenfra. Den enkelte ansatt har selv et betydelig ansvar, både for å orientere seg om tilbudet og ta initiativet til å gjennomføre kompetanseheving. Begrenset tid og høyt arbeidspress gjør det ofte vanskelig å prioritere slike tiltak. *"Det er noe tilbud, og hadde jeg funnet et kurs som jeg syntes var interessant i forhold til minoritetsspråklige, så ville jeg nok fått det. Men det er litt opp til den enkelte å finne fram til det og ta initiativ. Da blir det lett nedprioritert i en travel hverdag, med mindre leder ber oss prioritere å sette av tid til det. Det kan nok være mange som kunne tenke seg å delta på slike kurs, men som ikke kjenner til tilbudet"*.

I Skatteetaten synes tilbudet å være noe mer samordnet. Det finnes blant annet regionale opplæringsprogram knyttet til tverrkulturell kommunikasjon, samt kurs i engelsk fagterminologi.

Manglende koordinering og styring ovenfra kan også føre til at lokale tjenesteytere hver for seg utvikler parallelle løsninger, noe som resulterer i unødig dobbeltarbeid og en lite effektiv ressursbruk. Dette ser vi blant annet når det gjelder oversettelser, hvor lokale virksomheter selv gjør en del av arbeidet. Dette bidrar til en lite enhetlig informasjonsportefølje av varierende kvalitet innenfor sektoren. Slike lokale initiativ gjør det også vanskeligere å standardisere meningsinnholdet i sektorspesifikk informasjon.

Til tross for den belastningen og de ekstrakostnadene som lokale enheter påføres som følge av manglende tilrettelegging og samordning ovenfra, synes det å være lite bevissthet rundt dette på sentralt hold.

### **BEGRENSET VERKTØYKASSE, SÆRLIG OVERFOR BRUKERE MED IKKE-VESTLIG BAKGRUNN OG BRUKERE MED SÆRLIGE TILRETTELEGGINGSBEHOV**

Flere lokale tjenesteytere vedgår at de savner hjelpemidler og tiltak ovenfra som kan lette kommunikasjonen med innvandrere. *"Jeg opplever nesten at det er fravær av tilrettelegging, det blir mest ad hoc løsninger som vi mekker selv. F.eks. ved at vi tilfeldigvis finner et skjema, eller har en ansatt som snakker et annet språk eller lager våre egne oversatte skriv. Det er ikke tilrettelagt særlig ovenfra".*

Direktoratene har en viktig oppgave når det gjelder å utvikle gode verktøy til bruk for lokale tjenesteytere. De synes imidlertid å vektlegge oversatt materiell noe ensidig i forhold til begrensningene dette verktøyet har. Ved noen lokalkontor er oversatt skriftlig materiell det eneste tilgjengelige verktøyet for kommunikasjon med innvandrere. Skriftlig materiell har imidlertid flere begrensninger. For det første forutsetter det lesekyndighet, noe som innebærer at mennesker med begrenset eller manglende leseevne er vanskelig å nå gjennom skriftlige kanaler. For det andre løser ikke direkte oversettelser av norsk informasjon til et annet språk problemet med manglende kjennskap til det norske systemet. Oversettelsene må derfor ta høyde for at mottakerne ikke er innforstått med mange av de ordningene som norske brukere tar for gitt.

Til tross for direktoratenes vektlegging av oversatt materiell, synes de hittil å ha manglet en tydelig plan for hvilken informasjon som skal oversettes til hvilke språk. Til nå har oversettelsesarbeidet i stor grad vært preget av tilfeldigheter hvor akutte situasjoner, slik som finanskrisen, og nye politiske satsingsområder har vært retningsgivende. Mangel på systematikk resulterer i en noe uoversiktlig portefølje av oversatt materiell som bare dekker en liten del av behovet.

Innenfor alle tre sektorer etterlyses derfor mer materiell oversatt til flere språk og flere ønsker en større satsing på ikke-vestlige språk. Generelt oppleves det som et problem for mange ansatte i førstelinjen at det tilrettelegges for lite for innvandrere med ikke-

vestlig bakgrunn, særlig flyktninger og asylsøkere. Store språklige og kulturelle forskjeller gjør at brukere med slik bakgrunn ofte har mer behov for tilrettelagt informasjon, samtidig som kommunikasjonsprosessen oppleves mer utfordrende. *“Det er jo noen befolkningsgrupper som er store og mer utfordrende enn andre, fordi de ofte har et lavt utdanningsnivå. All informasjon som finnes på polsk burde også finnes på viktige språkgrupper som tyrkisk, urdu, arabisk og somali”.*

I tillegg ser det ut til å være behov for verktøy som kan utfylle det skriftlige materialet, og som i større grad er tilpasset de mest vanskeligstilte brukerne. Dette kan for eksempel være retningslinjer for bruk av tolk, og økt bruk av visuelle og audiovisuelle verktøy. Generelt synes det å være behov for tiltak for å styrke førstelinjen og gjøre dem bedre rustet til å veilede og bistå brukere med spesielle tilretteleggingsbehov.

Tjenester og informasjon synes å være betydelig bedre tilrettelagt for arbeidsinnvandrere, særlig fra EØS-området. Dette ser man tydelig når gjelder oversettelser, hvor polsk og engelsk vektlegges fremfor andre språk. Også brosjyren Ny i Norge er rettet spesielt mot arbeidsinnvandrere. Opprettelsen av SUA er et annet eksempel på at denne gruppen prioriteres fremfor eksempelvis flyktninger og asylsøkere.

Det synes med andre ord å være dårligst tilrettelagt for brukergrupper hvor behovet for tilrettelagt informasjon er størst.

## **UTFORDRINGER KNYTTET TIL INTERN KOMMUNIKASJON OG INFORMASJONSFLYT**

Studien avdekker visse svakheter når det gjelder kommunikasjon og informasjonsflyt mellom sentrale myndigheter og lokale tjenesteytere, blant annet når det gjelder formidling av materiell og muligheter for rapportering og tilbakemeldinger.

Generelt opplever ansatte i førstelinjen at det er stor avstand opp til sentrale myndigheter og de føler seg ofte overlatt til seg selv med utfordringene. Til tross for at det finnes flere etablerte kanaler for kontakt mellom sentralt og lokalt nivå, både offisielle kanaler og andre fora slik vi har sett i kapittel 2, synes mange at muligheten for å gi tilbakemeldinger er begrenset og at det er vanskelig å bli hørt. Treghet i systemet gjør også at det tar tid fra tilbakemeldinger gis til tiltak iverksettes.

Det er også utfordringer knyttet til informasjonsflyten fra direktorat til lokalt tjenestenivå. Dette gjelder blant annet formidlingen av relevant informasjonsmateriell. Selv om man på sentralt nivå har rutiner for å formidle nytt materiell til relevante mottakere, opplever enkelte tjenesteytere at dette ikke alltid når fram til dem. Som vi så i kapittel 2 må ansatte selv lete seg fram til nyttig og relevant informasjon, det være seg

på etatens egne interne eller eksterne hjemmesider, andre nettsteder, eller gjennom kontakt med kolleger i andre deler av etaten.

### **LITE BRUKERVENNLIGE SELVBETJENINGSLØSNINGER SKAPER ØKT VEILEDNINGSBEHOV**

Bruk av elektroniske selvbetjeningsløsninger blir stadig vanligere innenfor offentlig tjenesteyting. Særlig Skatteetaten og NAV satser sterkt på utvikling av tjenesteapplikasjoner på nett, og ønsker å kanalisere flest mulig brukere bort fra tradisjonelle kanaler og over på disse tjenestene.

Flere ansatte i førstelinjen opplever imidlertid at de digitale tjenestene er komplekse og lite brukervennlige, særlig overfor brukere med innvandrerbakgrunn. En del av disse brukerne er ukjent med bruk av dataverktøy og for mange oppstår det en barriere allerede ved innlogging, hvor det kreves ID, passord og pin-kode tilsendt per post. Kombinasjonen av språklige utfordringer, manglende datakunnskaper og et komplisert system, gjør at en del innvandrere ekskluderes fra de digitale tjenestene.

Også norske brukere kan ha problemer med å forholde seg til de nettbaserte løsningene, noe flere informanter påpeker. Dette kan tyde på at det er et misforhold mellom sentrale myndigheters vektlegging av elektroniske tjenester og realiteten slik den oppfattes av mange ansatte lokalt.

Ut fra et selvbetjeningsperspektiv, kan brukermassen innenfor disse to sektorene inndeles i to hovedgrupper; de som behersker elektroniske hjelpemiddel og er selvhjulpne, og brukere som krever individuell veiledning. Dersom målet er å få flest mulig brukere over på elektroniske tjenester, vil det skape et økt behov for veiledning hos brukere som ikke behersker disse løsningene, noe som vil legge ekstra arbeidspress på ansatte lokalt. Denne målsetningen bør derfor følges av økte veiledningsressurser. Det bør også vurderes flere tilretteleggingstiltak, blant annet trinn-for-trinn veiledere på flere språk.

### **UTFORDRINGER VED BRUK AV TOLK**

Studien tyder på at det er et underforbruk av tolk, særlig innenfor sektorene arbeid og velferd og skatt. En medvirkende årsak til dette kan være at man mangler interne retningslinjer for bruk av tolk. Ansatte må i hver enkelt situasjon vurdere behovet ut fra informasjonens viktighet og kompleksitet, brukerens språkforståelse og egen kommunikasjonskompetanse. Slike subjektive vurderinger bidrar til en varierende og lite konsekvent bruk av tolk. Andre faktorer spiller også inn. Kostnader er selvsagt avgjørende. Et stramt budsjett bidrar nok i mange tilfeller til at ansatte nedprioriterer bruk av tolk. Tolkebruk kan også knyttes til tradisjonen i den enkelte virksomhet. Blant



annet påpeker en ansatt i Skatteetaten at underforbruk av tolk kan skyldes at det ikke er kultur for bruk av tolk i etaten.

Innenfor helsevesenet, hvor ansvaret for å bruke tolk når det er nødvendig er mer formalisert, er bruk av tolk mer utbredt for å kommunisere med brukere som ikke mestrer norsk. Dette kan tyde på at veiledning og klarere retningslinjer for å tilrettelegge for forsvarlig kommunikasjon kan bidra til at det blir lettere for ansatte å bruke tolk når språkbarrierer gjør det nødvendig.

Tilgang til kvalifiserte tolker er av stor betydning. Spørsmålet omkring kvaliteten på tolker som brukes i det offentlige og manglende rutiner for kvalitetssikring av tolketjenester har fått mye oppmerksomhet i media. Varierende kvalitet på tolketjenesten og dårlig tilgang på kvalifiserte tolker trekkes frem som et problem av flere ansatte, særlig innenfor helsetjenesten. Noen er sterkt kritisk til kvaliteten på tolketjenestene som de er forpliktet til å bruke og mener mangel på kvalifiserte tolker er et problem. Dårlig kvalitet på tolketjenesten gir seg mange utslag. Først og fremst kan manglende profesjonalitet i forhold til taushetsplikt og svake språkkunnskaper lede til alvorlige misforståelser. Flere uttrykker også usikkerhet i forhold til informasjonen som blir videreformidlet; hvor mye informasjon blir fortolket i stedet for tolket? I noen tilfeller opplever ansatte at tolken går utover sin rolle og starter en dialog med bruker.

Manglende tilgang på kvalifiserte tolker innebærer at tolker ofte rekrutteres fra nærmiljøet. Dette oppleves som et problem blant enkelte ansatte i helsevesenet, fordi brukere risikerer å møte igjen tolken i sitt eget miljø. Dette gjør at noen brukere vegrer seg for å ta imot tilbud om tolk, av frykt for at opplysninger gitt i samtaler med helsetjenesten videreformidles i vedkommendes eget nærmiljø. For å løse denne utfordringen og sikre bruker anonymitet, velger noen derfor å benytte telefontolk.

## **EKSEMPLER PÅ GOD TILRETTELEGGING**

---

Til tross for at sektorene har en vei å gå i forhold til å oppfylle målsetningene i Statens kommunikasjonspolitik, er det verdt å fremheve tilretteleggingstiltak som synes å fungere godt. Vi har identifisert seks tiltak som kan tjene som eksempler på god tilrettelegging innenfor sektorene:

- Kartlegging av behov gjennom undersøkelser og fokusgrupper bidrar til å utvikle verktøy som er tilpasset ansattes behov
- Bruk av kvalifisert tolk gjør det mulig å kommunisere forsvarlig med brukere
- Informasjonsmøte gir en effektivitetsgevinst samtidig som bruker får mulighet til å bearbeide informasjon sammen med andre

- Visuelle/audiovisuelle verktøy har en større rekkevidde enn skriftlige verktøy og er spesielt godt egnet overfor analfabeter
- En tospråklig medarbeider kan gi veiledning direkte på brukers eget språk

## **KARTLEGGING AV BEHOV GJENNOM UNDERSØKELSER OG FOKUSGRUPPER**

Grundig og systematisk kunnskapsinnhenting er vesentlig for å skaffe et best mulig grunnlag for å ta gode valg og beslutninger når det gjelder tilrettelegging av informasjon. Hvilken informasjon skal oversettes til hvilke språk? Hvilke kanaler og verktøy er best egnet?

Arbeidet som gjøres sentralt innenfor sektorene med å innhente slik kunnskap gjennom regelmessige spørreundersøkelser, fokusgrupper og samarbeid med innvandremiljø eller eksterne rådgivere og eksperter, er derfor av stor betydning og et skritt i riktig retning.

Et særlig godt eksempel er Skatteetatens bruk av fokusgrupper med innvandrere for å kartlegge behovet for å tilrettelegge et viktig informasjonsskriv for personer med innvandrerbakgrunn.

## **TOLK**

Selv om det finnes flere sider ved bruk av tolk som kan være problematiske, opplever særlig helsepersonell at tolk er det hjelpemiddelet som er best egnet til å kommunisere med brukere som ikke mestrer norsk. *"Tolk er det beste verktøyet. Da får vi en normal samtale. Uten tolk vil man ikke kunne gi den samme informasjonen, selv om det kan være en utfordring få med alle detaljer i samtalen".*

God kommunikasjon gjennom tolk forutsetter at tolken har de nødvendige ferdigheter og at de ansatte har kunnskap om hvordan man kommuniserer gjennom tolk. Dette innebærer at man på forhånd vurderer tolkens habilitet og stiller krav til tolkens kompetanse samtidig som man i selve tolkeprosessen bruker tolken på riktig måte og forsikrer seg om at han/hun ikke går utover sin rolle. Det siste er selvsagt en utfordring siden man selv ikke behersker brukers språk. Manglende mulighet for kvalitetssikring av det som videreformidles oppleves som problematisk av mange ansatte.

Intervjuobjektene har ulik oppfatning av kvaliteten på tolketjenesten som tilbys i kommunen. Mens noen er kritisk, har ansatte i andre kommuner en mer positiv opplevelse av tolketilbudet, men erfarer likevel noe varierende kvalitet. Særlig kan yngre, uerfarne tolker oppleves noe usikre. Gjentakelser, omformuleringer og tolker som leter etter ordene gjør at dialogen flyter dårligere. Erfarne tolker som helsetjenesten har god kjennskap til gjennom gjentatt bruk, gir større trygghet.

## INFORMASJONSMØTE

Både innenfor Skatteetaten og helsevesenet brukes informasjonsmøter i arbeidet med å tilrettelegge informasjon for innvandrere. Å samle brukere i grupper kan ha en åpenbar effektivitetsgevinst. Å formidle informasjon i større grupper blant brukere med samme behov, kan imidlertid også gi en kommunikasjonsgevinst. Gjennom samspillet i gruppen tilføres kommunikasjonen en annen dynamikk enn den man oppnår i en toveis samtale. Brukerne får ikke bare informasjon fra fagpersonell, men får også mulighet til å bearbeide denne informasjonen gjennom innspill fra og samtale med andre brukere. Denne effekten kan styrkes ved gjentatte møter.

Informasjonsmøter kan være særlig virkningsfullt i forhold til helserelatert tematikk, hvor informasjonsbearbeidelse er viktig for å kunne oppnå endring hos den enkelte bruker eller pasient: *"Det å ha arenaer hvor man kan møte brukere samlet og hvor de kan snakke om sitt samtidig som vi er til stede og kan svare på spørsmål, kan lettere føre til endring enn toveis kommunikasjon her på kontoret".*

Flere tjenesteytere kunne nok hatt mye å hente på å drive denne typen informasjonsvirksomhet. Enkelte peker imidlertid på manglende grunnlag i brukermassen som forklaring på at de ikke holder denne typen arrangement. For at informasjonsmøter skal være formålstjenlig bør det være en viss andel personer med samme språkbakgrunn og informasjonsbehov i brukermassen. Virksomheter som har prøvd denne løsningen peker også på utfordringen med sviktende oppmøte. En løsning i så måte kan være å drive oppsøkende informasjonsvirksomhet, noe lokale tjenesteytere både innenfor Skatteetaten og helsevesenet har gjort. Det å oppsøke brukere i miljø der de ferdes kan gi en større respons enn det å organisere internt, hvor det ofte krever mer tid og ressurser å bygge opp et tilbud som brukere slutter opp om.

## VISUELLE/AUDIOVISUELLE VERKTØY

Enkelte brukere kan ha problemer med å forholde seg til skriftlig informasjon, fordi de er analfabeter eller av andre grunner ikke er vant til å benytte skriftlige kommunikasjonsverktøy. Visuelle eller audiovisuelle verktøy kan være spesielt godt egnet for å fange opp denne gruppen av brukere.

En fordel ved visuelle uttrykk, i tillegg til at de fanger opp analfabeter, er at de er konkrete og kan ha en større gjenkjennelseeffekt enn skriftlige uttrykk. Symboler og praktiske eksempler kan også ha en forsterkende effekt på budskapet som formidles muntlig. Selv for brukere som har en viss kjennskap til norsk, kan det å relatere informasjonen til konkrete eksempler virke klargjørende og forsterkende på det muntlige budskapet.

Eksemplene med bruk av film og lydfiler i Folkehelseinstituttet og NAV er verdt å trekke frem i denne sammenheng. Visuelle verktøy brukes også hyppig av helsepersonell. Bilder, symboler, plansjer og demonstrasjonsdukker oppleves som nyttige hjelpemidler i kommunikasjonen med innvandrere, særlig i tilknytning til tema som kosthold og ernæring, påklledning og tannpleie. En helsesøster understreker viktigheten av å holde kommunikasjonen på et lavt abstraksjonsnivå i møte med mange innvandrere gjennom bruk av visuelle verktøy; *"Man må være veldig praktisk orientert og helst visualisere, bruke eksempler"*.

## **ANSATTE MED INNVANDREBAKGRUNN**

At offentlige virksomheter etterstreber mangfold og en arbeidsstokk som i størst mulig grad gjenspeiler befolkningens sammensetning, kan bidra til å redusere avstanden mellom offentlige tjenesteytere og brukere med innvandrerbakgrunn. Det kan også gjøre terskelen for å oppsøke offentlige kontor lavere.

Både innenfor NAV og Skatteetaten trekker flere ansatte frem det positive ved å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn. En ansatt ved et større Skattekontor uttrykte det slik; *"Det at vi har ansatt polske og russiske veiledere gjør at vi har kommet mye lenger i veiledningen av disse brukerne, vi slipper å stå fast. Det gjør at vi fremstår mer profesjonell utad overfor akkurat disse to gruppene"*. Også NAV-ansatte synes det er positivt at ulike minoriteter er representert i virksomheten. Enkelte mener at man innenfor sektoren bør øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn, ikke bare fordi de tilfører språkkompetanse men også verdifull og nødvendig kulturforståelse.

Det er naturlig at etatene benytter seg av den kompetansen som finnes internt. Bevisst bruk av personer med innvandrerbakgrunn som et ledd i arbeidet med å tilrettelegge for innvandrerbefolkningen, reiser imidlertid noen viktige problemstillinger. Først og fremst er det en risiko for at disse ansatte påføres oppgaver som ikke ligger i stillingsbeskrivelsen, blant annet som oversetter eller tolk for andre kolleger.

Utfordringen blir da å sette grensene for når man kan hente bistand hos vedkommende, og når man bør unngå det. Man risikerer også en overbelastning ved at de må besvare en rekke henvendelser som går utenfor deres ansvarsområde.

Videre er det viktig å være bevisst på at flerspråklige ansatte ikke skal brukes som erstatning for en kvalifisert tolk. At en ansatt har innvandrerbakgrunn er ingen garanti for vedkommendes språkkompetanse, særlig ikke når det gjelder å formidle kompleks informasjon om norske skatteregler eller trygdeytelser. Å formidle slik informasjon på et rustent morsmål kan gi rom for misforståelser.

Selv om ansatte med innvandrerbakgrunn i mange tilfeller kan gi en bedre hjelp til enkelte brukere, er det ikke mulig å tilby dette til alle som ønsker eller har behov for det. Tilfeldigheter vil derfor avgjøre hvem som får god hjelp og hvem som ikke får det. En somalisk bruker som får veiledning av en somalisk ansatt ved det lokale NAV-kontoret, vil nok oppleve møtet med NAV på en helt annen måte enn den somaliske brukeren ved nabokontoret som ikke får et slikt tilbud.

## **FORUTSETNINGER FOR GOD INFORMASJONSFORMIDLING**

---

Basert på de foregående analysene og beskrivelsene av sektorene er det mulig å identifisere noen grunnleggende forutsetninger som bør være til stede for å drive informasjonsformidling som er godt tilrettelagt for brukere med innvandrerbakgrunn:

- Holdning om at tilrettelegging er nødvendig og tjener både bruker og ansatt
- Forankring på ledelsesnivå
- Tilstrekkelig med tid og ressurser
- Kunnskap om behovene blant ansatte og brukere i førstelinjen
- God kommunikasjon mellom sentrale myndigheter og lokale tjenesteytere
- Tverrkulturell kompetanse hos den enkelte medarbeider
- Erfaring med tverrkulturell kommunikasjon og bruk av tilretteleggingsverktøy
- Tilgang på kvalifiserte tolker

### **HOLDNING OM AT TILRETTELEGGING ER NØDVENDIG OG TJENER BÅDE BRUKER OG ANSATT**

I hvor stor grad offentlige tjenesteytere velger å tilrettelegge informasjon for brukere med innvandrerbakgrunn, er ikke bare et ressurs- og kostnadsspørsmål, men har i stor grad også sammenheng med holdninger. Enkelte intervjuobjekt opplever at mange ser det som innvandrernes eget ansvar å gjøre seg kjent med det norske samfunnet og lære seg norsk, og at det å tilrettelegge for mye på deres eget språk kan frata dem motivasjonen til å lære norsk. Flere gir derfor uttrykk for at de er usikre på om det er riktig å tilrettelegge for mye, for eksempel gjennom å tilby oversatt materiell til mange språk.

Holdninger som disse kan være problematiske dersom det går utover informasjonsplikten. Selv om det ikke er urimelig å forvente at innvandrere lærer seg norsk, bør det ikke være en grunn til ikke å tilrettelegge informasjon for de som trenger det. Som et intervjuobjekt påpekte: *"Inntil man har lært norsk, er det en rekke grunnleggende tjenester og rettigheter i det norske samfunnet som man har krav på uavhengig av norskkunnskaper. Det er lov å oppholde seg i Norge og være medlem av*

*folketrygden selv om man ikke kan norsk. Tilgangen til tjenestene kan ikke være dårligere for de som ikke kan norsk”.*

Etatenes holdninger er derfor helt grunnleggende for å sikre en god informasjonsformidling til brukere med innvandrerbakgrunn. Det er viktig å skape forståelse for at det ikke er en motsetning mellom det å tilrettelegge informasjon til andre språk, og det å oppmuntre innvandrere til å lære seg norsk. Holdningsskapende arbeid kan bidra til å øke bevisstheten rundt fordelene med et tilrettelagt tjeneste- og informasjonstilbud. Tilrettelegging handler både om å sikre brukere riktig og raskere behandling og å gjøre arbeidet lettere for den enkelte ansatt. Å gi grunnleggende informasjon om det norske systemet på brukerens eget språk, kan også skape en bedre forståelse for det norske systemet, gjøre veien mot norsk lettere, og slik fremme integrering. På denne måten kan det å tilrettelegge informasjon sees som en vinn-vinn situasjon.

### **FORANKRING PÅ LEDELSESNIVÅ**

Holdningen om at det å tilrettelegge informasjon for innvandrere er et nødvendig tiltak som tjener både bruker og den enkelte etat bør forankres på ledelsesnivå, også politisk, for å sikre oppmerksomhet rundt oppgaven og ressurser til å løse den.

Viktige valg og prioriteringer foretas på ledelsesnivå og legger føringer for hvordan arbeidet gjøres lenger nede i organisasjonen. Studien har vist at en god del av utfordringene som lokale utøvere og direktoratene møter, skyldes svakheter på nivåene over. Blant annet peker lokale enheter på manglende tilrettelegging fra sentrale myndigheters side som et problem, mens politisk satsing og oppmerksomhet synes avgjørende for prioriteringene som gjøres på direktoratsnivå. Som en informant uttrykte det: *"Det er de sakene som har størst politisk oppmerksomhet vi må prioritere foran andre ting hele tiden".*

### **TILSTREKKELIG MED TID OG RESSURSER**

Tid og ressurser er en grunnleggende forutsetning for at både lokale og sentrale tjenesteytere best mulig skal kunne formidle tilpasset informasjon til brukere med innvandrerbakgrunn. Tilstrekkelig med ressurser kan blant annet bidra til mer rettferdige prioriteringer, ved at direktoratene får "råd" til å prioritere også mindre grupper med særlige behov, og ikke bare de gruppene som er størst og gir mest for pengene.

Mange intervjuobjekt på lokalt nivå påpeker at arbeidet med utenlandske brukere ofte kan være mer tidkrevende. Dette skyldes ikke bare de språklige utfordringene, men også arten av oppgavene de ansatte må utføre. Det poengteres særlig i Skatteetaten at

innvandrere ofte har mer tidkrevende behov enn norske brukere. Dette innebærer for eksempel flere formaliteter i form av innhenting og kontroll av data, for eksempel i tilknytning til innvandring og D-nummer.

Tid er også en forutsetning for å kunne drive nødvendig kompetanseheving, noe som særlig trekkes frem ved mindre kontor. Mer tid til brukere med spesielle behov fremheves også som en betingelse for å kunne yte en god tjeneste i helsevesenet. Ved forsterket helsestasjon er bruk av dobbelttimer en viktig del av arbeidet med å styrke tjenestetilbudet til innvandrere.

### **KUNNSKAP OM BEHOVENE BLANT ANSATTE OG BRUKERE I FØRSTELINJEN**

Et solid kunnskapsgrunnlag er nødvendig for at sentrale myndigheter skal kunne utvikle velfungerende tilretteleggingsverktøy og sikre en samordnet praksis lokalt.

Først og fremst krever dette arbeidet kunnskap om behovene blant ansatte i førstelinjen. Hvordan foregår arbeidet med å tilrettelegge informasjon lokalt? Hvilke utfordringer står ansatte overfor i møte med brukere med innvandrerbakgrunn? Hvilke verktøy og tiltak kan iverksettes for å svare på disse utfordringene?

Videre er det nødvendig med kunnskap om målgruppen. For å kunne oppfylle kravene om tilgjengelig informasjon for alle, er det ikke tilstrekkelig bare å ta utgangspunkt i de statistisk sett største gruppene, det må også tas hensyn til hvilke grupper som har mest behov for tilrettelagt informasjon. Dette krever kunnskap om innvandrere og deres behov. Hvem er de? Hvilken informasjon trenger de? I hvilken form og gjennom hvilke kanaler? Økt kunnskap om innvandreres forutsetninger og behov kan gjøre det lettere for sektorene å finne en formidlingsform og en kanal som er tilpasset brukerne med hensyn til språkkunnskaper, leseferdigheter og utdanningsnivå.

### **GOD KOMMUNIKASJON MELLOM SENTRALE MYNDIGHETER OG LOKALE TJENESTEYTERE**

Ettersom tilrettelegging av informasjon er et delt ansvar mellom sentrale myndigheter og lokale tjenesteytere, er velfungerende kommunikasjonskanaler mellom disse en forutsetning for å kunne tilrettelegge informasjon til ulike grupper på en god måte. Et godt system for innhenting av erfaringer fra førstelinjen og for formidling av informasjon nedover i forvaltningspyramiden er nødvendig for å sikre en samordnet praksis basert på eksisterende behov. Studien avdekker visse svakheter når det gjelder kommunikasjon og informasjonsflyt mellom sentrale myndigheter og lokale tjenesteytere, blant annet når det gjelder formidling av materiell og muligheter for rapportering og tilbakemeldinger.

## TVERRKULTURELL KOMPETANSE HOS DEN ENKELTE MEDARBEIDER

Tverrkulturell kompetanse hos den enkelte ansatt er avgjørende for å oppnå god kommunikasjon med brukere med annen språklig og kulturell bakgrunn. Dette gjelder ikke minst fordi en stor del av ansvaret for å tilrettelegge informasjon for brukere faller på ansatte i førstelinjen.

IMDi vektlegger tverrkulturell kompetanse som et ledd i arbeidet med å tilpasse det offentlige tjenestetilbudet til en mangfoldig befolkning og slik sikre et likeverdig tjenestetilbud<sup>18</sup>. Uten formalisert og systematisk kunnskap blant ansatte i førstelinjen, er det vanskelig å sikre en enhetlig kvalitet på informasjonen som formidles, noe som setter prinsippet om likeverdige tjenester på prøve. Som en ansatt ved NAV lokal påpekte: *“Mange veiledere er flinke til å lese mellom linjene, og forstår hva som må gjøres for å løse en bestemt sak. Men det er også farlig fordi det er knowhow som bare ligger hos noen. Vi må ha en felles plattform av kunnskap, slik at det ikke blir helt tilfeldig hvem som får god nok hjelp”*.

Begrepet *tverrkulturell* innebærer at det settes søkelys på begge partene i kommunikasjonen, i dette tilfellet både den ansatte og brukeren<sup>19</sup>. Tverrkulturell kompetanse omfatter både tverrkulturell kunnskap og kommunikasjonskompetanse.

Tverrkulturell kunnskap handler om å skape økt forståelse for andre kulturer, gjennom kunnskap om ulikheter i væremåte, tenkemåte og skikk og bruk. Særlig relevant er det å få økt kunnskap om ulike kulturelle kodekser knyttet til møtet mellom bruker og offentlig tjenesteyter. Grunnleggende kulturforståelse kan bidra til å lette kommunikasjonen mellom ansatt og bruker. Som et intervjuobjekt påpekte: *“At man har en viss forståelse for hverandres bakgrunn, gjør at man treffer bedre når man skal forklare noe”*. Ved å møte brukere på en åpen og respektfull måte, skaper man også tillit og legger grunnlaget for en bedre samhandling mellom ansatt og bruker. Dette er spesielt viktig i situasjoner som krever en åpen dialog, for eksempel i helsetjenesten. Representanter fra ulike innvandrermiljø kan være en god kilde til økt kulturforståelse.

Kommunikasjonskompetanse handler om teknikker som gjør ansatte i stand til å formidle et budskap på en enklest mulig måte overfor brukere med begrenset norsk og samtidig identifisere hva det er brukerne ikke forstår. Dette innebærer kunnskap om kommunikasjonsteknikker og bruk av ulike tilretteleggingsverktøy, deres hensikt, funksjon og bruksmåte. Inntrykket som er skapt gjennom intervju, er at valgene som gjøres når det gjelder kommunikasjon og tilrettelegging overfor brukere med

---

<sup>18</sup> <http://www.imdi.no/loft>

<sup>19</sup> Kirsten Lauritsen og Berit Berg (Hordaland Fylkeskommune): *Med kurs for tverrkulturell kompetanse - Hordalandsmodellen*, 2004.



innvandrerbakgrunn, i begrenset grad er basert på kunnskap om hvordan ulike verktøy fungerer overfor ulike brukergrupper. Ansatte må prøve seg fram for å finne ut hvilke verktøy som kan virke og gjøre vurderinger ut fra tidligere erfaringer. Økt kompetanse kan gjøre ansatte bedre rustet til å velge tilretteleggingsverktøy som er tilpasset den enkelte bruker.

Det er også viktig at det finnes et system for intern kompetanseoverføring for å sikre at kompetanse og erfaringer som bygges opp ett sted, overføres til andre deler av organisasjonen.

### **MEDARBEIDERE SOM HAR ERFARING MED TVERRKULTURELL KOMMUNIKASJON OG BRUK AV TILRETTELEGGINGSVERKTØY**

Kompetanse er nært knyttet til erfaring. Gjennom regelmessig kontakt med innvandrere over lengre tid opparbeider man seg mer kunnskap både om de ulike gruppene og deres behov, og om hvilke tilretteleggingsverktøy som kan fungere overfor ulike grupper. Er brukeren mottakelig for skriftlig informasjon eller trengs det mer visuelle verktøy? Er denne saken så viktig at det er nødvendig å bestille tolk? Hva kan man oppnå gjennom et informasjonsmøte som ikke kan oppnås med en individuell samtale? Evnen til å gjøre slike vurderinger og foreta gode valg, avhenger i stor grad av kunnskap og erfaring hos den enkelte medarbeider. Intervjuene tyder på at ansatte med høy utdanning og lang erfaring føler seg tryggere på egne valg og i større grad føler at de har kunnskap om hva som fungerer i ulike situasjoner.

Ved enkelte kontor oppleves det som et problem at det ofte er de minst erfarne medarbeiderne som settes i front. Disse har ikke de samme forutsetningene for å møte personer med ulik bakgrunn på en like god måte som ansatte med lang erfaring.

Arbeidet med tilrettelegging synes i stor grad å være avhengig av individuelt engasjement og initiativ. Tilgang på nøkkelpersoner eller kreative ildsjeler med kompetanse og erfaring som kan fungere som en ressurs for kolleger, får stor betydning for det enkelte kontor. I denne sammenhengen blir de minste kontorene mer sårbare, ettersom det er et mindre miljø å spille på.

### **TILGANG PÅ KVALIFISERTE TOLKER**

Betydningen av å ha gode tolker kommer tydelig frem i studien. Mangel på kvalifiserte tolker synes å være et problem som går igjen. Dette ser man særlig innenfor helsesektoren hvor ukorrekt informasjon som følge av dårlige tolker kan ha livstruende konsekvenser. Bedre tilgang på kvalifiserte tolker og en bedre oversikt over tolketjenestene vil både kunne øke synligheten av, og gjøre det lettere å bestille tolk, i

mindre kommuner og i distriktene. Blant kontorene som deltok i studien, var både kjennskap til og bruk av tolk mindre ved de minste kontorene. Ved én helsestasjon ble det utelukkende brukt telefontolk. Tilgjengelighet av og kvalitet på tolk er derfor en nødvendig forutsetning for å kunne sikre en forsvarlig kommunikasjon i situasjoner hvor det er nødvendig.

## **TO OVERORDNEDE PERSPEKTIVER PÅ POLICY OG PRAKSIS INNENFOR SEKTORENE**

---

Den foregående analysen har pekt på noen vesentlige utfordringer som offentlige tjenesteytere må forholde seg til i arbeidet med å tilrettelegge informasjon for innvandrerbefolkningen. Analysen reiser to viktige problemstillinger. Den første gjelder arbeids- og ansvarsfordelingen mellom direktoratene og førstelinjen. Den andre gjelder forholdet mellom brukernes rettigheter og sektorenes vektlegging av kost-nytte som grunnlag for sine beslutninger.

### **ARBEIDSDELING MELLOM DIREKTORAT OG FØRSTELINJE**

Kartleggingen viser at det i noen grad er et misforhold mellom de strategiene og målsetningene som settes sentralt og oppfølgingen av lokale enheter i arbeidet med å nå disse målsetningene. Lokale praksisutøvere mangler ofte både midler og verktøy til iverksettelse av målsetninger satt av sentrale policyutformere.

Innenfor NAV og Skatteetaten er den overordnede strategien å kanalisere det store flertallet av brukere over på nettbaserte og telefonbaserte selvbetjeningstjenester. Dette gjøres ved en målrettet tilrettelegging av disse kanalene gjennom oversettelser til engelsk og i noen grad polsk. Tanken bak denne strategien er at jo flere brukerhenvendelser som kan møtes med selvbetjeningsløsninger, jo mer ressurser kan frigjøres i førstelinjen til å følge opp og tilrettelegge for brukere med mer utfordrende kommunikasjonsbehov. Mye av ansvaret for praktisk informasjonstilrettelegging for de mest vanskeligstilte brukerne overlates dermed til førstelinjen.

Det synes imidlertid ikke å være en klar plan i de to tjenestesektorene for hvordan lokale enheter skal håndtere disse brukerne. Selv om det gjøres en del gjennom produksjon av oversatt materiell, rekruttering av personer med språkkompetanse og kursing, har lokale tjenesteytere ikke tilstrekkelig med verktøy til å møte disse brukerne på en god måte. Sentrale myndigheter synes å mangle en samlet plan for hvordan førstelinjen skal settes i stand til å møte de utfordringene de står overfor.

Ansatte ved lokalkontorene tvinges derfor til en viss grad til å sette sine egne lokale standarder og til å benytte en betydelig grad av improvisasjon i sitt arbeid med å møte innvandreres informasjonsbehov. Dette fører til at prinsippet om likebehandling settes på prøve. Mens enkelte kontorer, som gjerne har dedikerte ildsjeler, vil kunne tilby en førsteklasses brukerhåndtering, vil tilretteleggingsarbeidet ved andre kontorer være mer mangelfullt. Det fører også til en lite optimal bruk av ressurser, fordi mange kontorer ser seg tvunget til å finne opp de samme løsningene og fordi det ikke er etablert systemer for erfaringsoverføring.

Det er problematisk at lokale tjenesteytere pålegges et stort ansvar for å følge opp brukere med spesielle tilretteleggingsbehov, uten at sentrale myndigheter iverksetter tiltak for å følge opp lokale enheter.

Direktoratene bør derfor, så langt vi ser det, sette klarere standarder for hvordan kommunikasjonen med innvandrere i førstelinjen skal håndteres. Videre bør det utarbeides veiledere og felles ressurser av verktøy og tilrettelagt informasjonsmateriell som kan tas i bruk lokalt. Det bør også vurderes å etablere tydelige ordninger for deling av "best practice" mellom lokalkontorene.

## **BRUKERRETTIGHETER VERSUS KOST-NYTT**

Studien reiser også en annen viktig problemstilling. Til grunn for den statlige kommunikasjonspolitikken ligger et fundamentalt rettighetsprinsipp, som innebærer at alle innbyggere har krav på den informasjon som er nødvendig for å kunne benytte seg av sine rettigheter i samfunnet. Dette betyr i prinsippet at hver enkelt bruker eller potensiell bruker av offentlige tjenester har krav på tilpasset informasjon. Prioriteringene som gjøres på sentralt hold når det gjelder tilrettelegging av informasjon utfordrer imidlertid dette rettighetsprinsippet.

Det er en tilsynelatende motsetning mellom den informasjonsplikten som pålegges offentlige myndigheter gjennom den statlige kommunikasjonspolitikken, og den kost-nytte tankegangen som ofte ligger til grunn for beslutningene som tas innenfor dette feltet. Særlig gjelder dette språkvalg i forbindelse med oversettelser. Selv om det er rasjonelt fra et kost-nytte ståsted å prioritere de største språkene, som engelsk og polsk, er det ikke slik at enkeltpersoner som snakker arabisk eller somali har mindre rett på tilrettelagt informasjon enn de som snakker polsk.

At det er behov for prioriteringer er likevel åpenbart. Om man strekker informasjonsplikten til ytterpunktet, vil behovet for tilpasset informasjon være nærmest uendelig, gitt antallet språkgrupper i det norske samfunnet. Det er urimelig å forvente at

offentlige myndigheter skal oversette all nødvendig informasjon til hvert eneste av disse språkene.

Prinsippet om kost versus nytte innebærer imidlertid at man prioriterer grupper ut fra deres størrelse og andel av brukermassen– ikke nødvendigvis ut fra brukernes behov. Dette er problematisk av flere grunner. For det første fordi det ofte utelukker de mest vanskeligstilte språkgruppene, noe mangelen på materiell oversatt til for eksempel somali og arabisk tyder på. Med andre ord vil slike prioriteringer kunne føre til at man nedprioriterer de gruppene hvor behovet for tilrettelagt informasjon er størst.

For det andre er det problematisk fordi gruppene som utelukkes må nås på andre måter, noe som ofte betyr gjennom direkte kontakt med førstelinjen. Her kommer man tilbake til et av kjerneproblemene; nemlig at det ikke finnes noen klare retningslinjer eller veiledere for hvordan lokale praksisutøvere best mulig kan nå disse brukerne med viktig informasjon.

I et kost-nytte perspektiv kan det også synes paradoksalt at etatene ikke i større grad søker å effektivisere arbeidet med tilrettelegging gjennom økt standardisering og koordinering av lokale enheter. Når hvert enkelt kontor må finne sine egne løsninger, og blant annet gjøre egne oversettelser, fører dette til ressurskrevende dobbeltarbeid som kunne vært unngått ved bedre sentral planlegging. Om dette dobbeltarbeidet ble kvantifisert og lagt inn i kost-nytte kalkylene, er det ikke sikkert at en beslutning om ikke å prioritere sentrale oversettelser til for eksempel arabisk, fremstår som like rasjonell. Skal man finne kostnadseffektive tiltak som virker lokalt, er det også nødvendig med systematisk informasjonsinnhenting fra førstelinjen. Her ligger det utvilsomt et stort forbedringspotensial.

Det kan med andre ord synes som at sektorene ennå har en vei å gå for å oppfylle kravene i Statens kommunikasjonspolitikk og gjøre informasjon tilgjengelig for alle, også de som ikke behersker norsk. Her har direktoratene og andre sentrale myndigheter et stort ansvar.

## KAPITTEL 4: KONKLUSJON OG ANBEFALINGER



*De foregående kapitlene setter fokus på sentrale problemstillinger knyttet til temaet tilrettelegging av informasjon for innvandrere. Vi har i kapittel 2 gitt en beskrivelse av hvordan de tre utvalgte tjenesteområdene, arbeid og velferd, skatt og helse, prioriterer og jobber på dette området og i kapittel 3 satt søkelyset på viktige utfordringer og forutsetninger for god tilrettelegging av informasjon fra et mer analytisk ståsted. I dette siste kapittelet samles trådene fra disse analysene i et sett av konklusjoner og anbefalinger.*

## HOVEDFUNN

---

Studien underbygger i stor grad funn fra tidligere undersøkelser, slik disse er referert i kapittel 1. Mange av våre observasjoner er sammenfallende med funn i Statskonsults rapporter fra 2006 og 2007, utført på oppdrag fra henholdsvis IMDi og UDI, både hva angår konkrete tilretteleggingstiltak og de utfordringer som førstelinjen står overfor i møte med brukere med innvandrerbakgrunn. I likhet med disse rapportene viser vår studie at arbeidet med å tilrettelegge informasjon er relativt svakt forankret på ledelsesnivå. Dette reflekteres blant annet i manglende samordning av lokal praksis og manglende veiledning av lokale tjenesteytere, noe som bidrar til at arbeidet som gjøres lokalt er preget av en del tilfeldigheter og improvisering. Dette legger også et uforholdsmessig stort ansvar på lokale tjenesteytere. Tiltakene som gjøres sentralt er først og fremst knyttet til oversettelser og i mindre grad til andre former for tilrettelegging. Videre viser også denne studien at sentrale myndigheters kunnskap om førstelinjens behov og utfordringer er mangelfull, noe som reflekteres i fravær av rapporteringsrutiner og begrenset bruk av undersøkelser blant ansatte og brukere for å kartlegge situasjonen lokalt.

Det kan synes som at utviklingen innenfor området har gått saktere enn ønskelig. Reformen og høy endringstakt kan være en årsak til at de store satsingene har uteblitt. Til tross for utfordringene som er trukket fram i studien, er det likevel viktig å understreke at det innenfor alle tre sektorer har blitt tatt en rekke initiativ de siste årene som har hatt til hensikt å bedre informasjonstilgangen for innvandrere.

Innenfor skattesektoren ser vi dette blant annet gjennom opprettelsen av Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere, samt kursing og informasjonsmøter i regi av regionale enheter. Etaten har også gjort en betydelig innsats når det gjelder oversettelser, særlig når det gjelder engelsk og polsk. Økt rekruttering av ansatte med innvandrerbakgrunn må også ses på som et positivt tiltak.

Innføringen av prinsippene for klarspråk og produksjonen av en film om foreldrepenger i den forbindelse er et av flere positive tiltak som er iverksatt innenfor NAV. Det er også verdt å trekke frem NAVs beslutning om å gjennomføre regelmessige undersøkelser for å kartlegge behov i førstelinjen.

Også innenfor helsesektoren er det tatt flere initiativ de senere årene for å tilrettelegge for brukere med innvandrerbakgrunn. Det er blant annet utarbeidet en god del oversatt materiell på flere ulike språk tilpasset ulike grupper. Utarbeidelse av informasjonsmateriell om psykisk helse er verdt å trekke fram i denne sammenheng. Arbeidet med tolkeveileder er også et skritt i riktig retning.

## **POLICY OG PRAKSIS**

Studien har avdekket visse forskjeller mellom sektorene både i policy og praksis. Dette har vi blant annet sett når det gjelder de vurderingene som gjøres sentralt i forbindelse med tilrettelegging av informasjon. Kost-nytte prinsippet er fremtredende innenfor alle tre sektorer, men innenfor Helsedirektoratet tillegges ulike målgruppers spesifikke behov også vekt. Videre har vi sett at det er varierende kunnskap om behovene som finnes i førstelinjen og likeledes varierende metoder for innhenting av slik kunnskap. Mens NAV satser på regelmessige undersøkelser for å kartlegge behovet for oversettelser, har Skatteetaten benyttet fokusgruppe, og skaffer ellers kunnskap gjennom innleverte skjema. Helsedirektoratet benytter også fokusgrupper og gjennomfører ulike typer samarbeidsprosjekter med aktuelle målgrupper og eksterne eksperter. Sektorene velger også ulike kanaler for formidling av informasjon. NAV og Skatteetaten vektlegger i økende grad nettbaserte tjenester og ønsker at henholdsvis NAV.no og Skatteetaten.no skal være den viktigste kanalen for informasjonsformidling. Lokalkontorene skal først og fremst fange opp brukere med spesielle tilretteleggingsbehov. Innenfor helsesektoren er lokalt helsepersonell den viktigste kommunikasjonskanalen.

Også på lokalt nivå skiller sektorene seg fra hverandre, blant annet i forhold til valg av tilretteleggingsverktøy. For helsepersonell som har deltatt i studien, er tolk det mest brukte hjelpemiddelet i kommunikasjon med brukere med innvandrerbakgrunn. Blant NAV-ansatte brukes tolk hyppig i saker som krever tett oppfølging, mindre i ordinær publikumsveiledning. Her er også skriftlig materiell til stor hjelp, selv om materiellporteføljen oppleves å være mangelfull. Når det gjelder Skatteetaten, har studien vist at oversatt materiell og intern språkkompetanse har stor betydning for de ansatte, mens tolk er lite brukt.

Tabell 1: Oversikt over policy og praksis innenfor hver av de tre sektorene

	NAV	Skatt	Helse
<b>Informasjonens art</b>	Rettigheter og ytelser (regelstyrt, formell) Veiledning og råd (personlig, dialogbasert)	Forpliktelser og krav (regelstyrt, formell)	Veiledning og råd (personlig, dialogbasert)
<b>Variasjon i informasjonsbehov mellom grupper</b>	Middels	Begrenset	Stort
<b>Strategisk forankring</b>	Implisitt	Implisitt	Eksplisitt forankret i Strategisk plan for Helsedirektoratet
<b>Hovedkanaler</b>	NAV.no Telefontjeneste Lokalkontor	Skatteetaten.no/ taxnorway.no Telefontjeneste Lokalkontor	Direkte kontakt med helsepersonell Trykt materiell
<b>Informasjonspolicy</b>	Maksimering av Web-håndtering. Lokalkontor for spesielle informasjonsbehov	Maksimering av Web-håndtering. Lokalkontor for spesielle informasjonsbehov	Hovedvekt på én-til-én kontakt med lokalt helsepersonell, men støttet fra skriftlig materiell
<b>Beslutningsgrunnlag</b>	Kost-nytte	Kost-nytte	Målgrupper: Er det noen med spesielle behov? Kost-nytte
<b>Kilder til kunnskap</b>	Ansatte	Ansatte Brukere	Kompetansemiljø Innvandrere/ innvandrersamfunn Helsepersonell Eksterne eksperter
<b>Metode for kunnskapsinnhenting</b>	Regelmessige undersøkelser Tilfeldige henvendelser	Tilfeldige henvendelser Fokusgruppe Innleverte skjema Treff på nettsider	Samarbeid Fokusgrupper Undersøkelser Konferanser
<b>Verktøy for tilrettelegging</b>	Improvisasjon Oversatt materiell Ansatte med innvandrerbakgrunn Tolk Ledsager/tredjeperson	Improvisasjon Oversatt materiell Ansatte med innvandrerbakgrunn Informasjonsmøter Ledsager/tredjeperson	Tolk Improvisasjon Visuelle virkemidler Oversatt materiell Informasjonsmøter
<b>Kanaler for kommunikasjon innenfor sektor</b>	Formell styringslinje Lokale/fylkesregionale samlinger Arbeidsgrupper Direkte henvendelser via telefon/e-post	Formell styringslinje Regionale og lokale samlinger Arbeidsgrupper Direkte henvendelser via telefon/e-post	Formell styringslinje Fylkesmannsmøter Fagseminar Nasjonale konferanser Møter med utdanninger/fagforeninger Direkte henvendelser via telefon/e-post
<b>Rapportering knyttet til tilrettelegging av informasjon</b>	Ingen	Ingen	Ingen
<b>Veiledning av ansatte</b>	Ingen	Ingen	Tolkeveileder under utarbeidelse



Forskjellene mellom sektorene kan ha sammenheng med grunnleggende forskjeller i arten av informasjonen som formidles. Informasjon om regelverk og plikter utgjør hovedtyngden av informasjonsformidlingen i Skatteetaten og kan i større grad standardiseres gjennom for eksempel skriftlig materiell. NAV formidler både regelbasert informasjon og informasjon som i større grad må tilpasses den enkelte bruker gjennom individuell oppfølging. Innenfor helsesektoren er informasjonen knyttet til den enkelte brukers liv og helse, og krever derfor i større grad individuell tilpasning.

Nedenfor følger en oppsummering av de sentrale problemstillinger som er drøftet i studien; sektorenes utfordringer knyttet til å tilrettelegge informasjon for innvandrere, eksempler på gode tilretteleggingstiltak og forutsetninger for god tilrettelegging av informasjon.

## **UTFORDRINGER INNENFOR SEKTORENE**

Studien har avdekket flere utfordringer som går på tvers av sektorene. Noen av de mest grunnleggende utfordringene er knyttet til selve kommunikasjonsprosessen og berører tjenesteytere på sentralt og lokalt nivå. Språkbarrierer, analfabetisme, kulturforskjeller, manglende kunnskap om det offentlige systemet og et komplekst forvaltningsspråk er sentrale faktorer som påvirker kommunikasjonen mellom offentlige tjenesteytere og innvandrerbefolkningen.

Andre utfordringer kan deles mellom sentralt og lokalt nivå og er i stor grad knyttet til organisering og arbeidsdeling innenfor sektorene.

Arbeidet på sentralt nivå begrenses først og fremst av høyt informasjonsvolum og hyppige endringer. I tillegg gjør manglende politisk satsing og begrensede ressurser det vanskelig for direktoratene å tilrettelegge informasjon i det omfanget som kreves for å møte behovet for tilrettelagt informasjon. Direktoratene har også en utfordring når det gjelder å innhente kunnskap om forholdene i førstelinjen for dermed å kunne velge verktøy og kanaler for formidling tilpasset ulike grupper av brukere.

Utfordringene som lokale enheter står overfor skyldes i stor grad mangelfull tilrettelegging fra direktoratenes side. Lokale tjenesteytere følges i liten grad opp gjennom veiledning eller retningslinjer ovenfra. Resultatet blir et mangfold av lokalt baserte initiativ, hvor kvaliteten på informasjonen som formidles i stor grad avhenger av den enkeltes kompetanse og erfaring. Dette utfordrer prinsippet om likeverdige tjenester. En begrenset verktøykasse, særlig når det gjelder å håndtere de mest vanskeligstilte brukerne, samt svakheter i intern kommunikasjon og informasjonsflyt

skaper ytterligere utfordringer. Det ligger også en utfordring knyttet til økt bruk av digitale selvbetjeningsløsninger innenfor NAV og Skatteetaten.

### **EKSEMPLER PÅ GODE TILRETTELEGGINGSTILTAK**

Til tross for utfordringene knyttet til bruk av tolk, er kvalifiserte tolker et nødvendig hjelpemiddel for å sikre forsvarlig kommunikasjon når språkbarrierer gjør det nødvendig. Men gitt at tolk hovedsakelig er relevant i én-til-én kommunikasjon, vil vurderinger av kostnad normalt sette grenser for hvor omfattende bruken av dette hjelpemiddelet kan bli.

Informasjonsmøter, internt eller eksternt, er et annet virkningsfullt tiltak som med fordel kan benyttes i større grad. Dette gir en effektivitetsgevinst ved at man får formidlet samme informasjon til flere samtidig. I tillegg tilfører gruppeformatet en dynamikk til kommunikasjonen og gir mulighet for grundigere bearbeidelse av informasjonen som formidles.

Andre gode tiltak er bruk av visuelle verktøy og rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn som øker etatens interne språkkompetanse.

På direktoratsnivå kan bruk av fokusgrupper og undersøkelser for å innhente erfaringer og synspunkt fra brukere og ansatte tjene som eksempel for andre etater. Slike tiltak gir et bedre beslutningsgrunnlag og sikrer en bedre behovstilpasning og kvalitetssikring av oversatt materiell og andre tilretteleggingsverktøy.

### **FORUTSETNINGER FOR GOD INFORMASJONSFORMIDLING**

Studien peker på noen viktige forutsetninger som må være til stede for å tilrettelegge informasjon på en god måte. En positiv holdning til arbeidet med informasjonstilrettelegging er grunnleggende og bør forankres på ledelsesnivå, også politisk. Det er også grunnleggende at direktoratene har kjennskap til behovene blant brukere og ansatte for at de skal kunne utvikle gode og virkningsfulle tiltak. Videre er velfungerende kommunikasjonskanaler og god informasjonsflyt avgjørende, både for at man sentralt skal få kunnskap om førstelinjens behov og utfordringer, og for at materiell og verktøy som utvikles sentralt skal nå ut til lokale iverksettere.

Ettersom tilretteleggingsarbeidet i stor grad skjer gjennom lokalt initierte tiltak, og mye av ansvaret faller på den enkelte ansatt, blir vedkommendes erfaring og kompetanse utslagsgivende for kvaliteten på informasjonen som formidles. Kompetanse knyttet til bruk av ulike virkemiddel, samt kultur- og kommunikasjonskompetanse, er nødvendig for å sikre god formidling tilpasset brukers behov og språklige forutsetninger.

## ANBEFALINGER

---

Selv om det har vært en viss utvikling innenfor området tilrettelegging av informasjon til innvandrere, har sektorene fremdeles betydelige utfordringer når det gjelder å oppfylle kravene i Statens kommunikasjonspolitikk. Vi vil i det følgende presentere noen anbefalinger som adresserer mange av de utfordringene som er fremkommet i studien.

### ➤ **Arbeidet med tilrettelagt informasjon må prioriteres og forankres på ledelsesnivå**

Funn fra denne studien støtter anbefalingene fra tidligere rapporter<sup>20</sup>. Det er nødvendig med mer oppmerksomhet rundt arbeidet med å tilrettelegge informasjon, ikke bare internt i organisasjonen, men også politisk. Direktoratene må fokusere aktivt på tilretteleggingstiltak og i større grad bidra til å veilede lokale tjenesteytere i deres arbeid. Tydeligere prioriteringer på dette området krever også at det settes av tid og ressurser til økt satsing.

### ➤ **Iverksette tiltak for en mer samordnet praksis lokalt og tettere oppfølging av lokale enheter**

Det bør iverksettes tiltak for å samordne arbeidet med tilrettelegging og sikre en mer helhetlig kvalitet på informasjonsformidlingen innenfor den enkelte sektor. Dette kan skje gjennom tettere oppfølging og veiledning av lokale tjenesteytere, og etablering av interne retningslinjer for hvordan arbeidet skal foregå. Helsedirektoratets tiltak med veileder for bruk av tolk kan trekkes frem i så måte.

### ➤ **Systematisk kunnskapsinnhenting gjennom kartlegginger eller fokusgrupper blant brukere og ansatte i førstelinjen**

Studien har avdekket svake systemer på ledelsesnivå for kartlegging av behov og utfordringer blant brukere og ansatte lokalt.

For å utvikle virkningsfulle tiltak og verktøy som letter arbeidet for ansatte i førstelinjen, og som er tilpasset ulike brukergruppers behov og forutsetninger, er det nødvendig med en mer systematisk informasjonsinnhenting og tettere dialog mellom sentrale myndigheter, brukere og ansatte i førstelinjen.

---

<sup>20</sup> IMDi rapport 7/2006: *Offentlige tjenester for alle? Gjennomgang av minoritetsperspektivet i 10 statlige etater*. Statskonsult rapport 2007:02: *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergupper*.

Tettere dialog og kontakt med førstelinjen kan oppnås gjennom systematiske kartlegginger og fokusgrupper, eller gjennom å etablere faste rapporteringsrutiner, blant annet over antall brukere og nasjonalitet, bruk av tolk etc. Vi vil anbefale sektorene å videreutvikle det arbeidet som allerede gjøres på dette området og innføre rutiner for mer systematisk kunnskapsinnhenting. Sektorene bør også vurdere i større grad å bruke fokusgrupper til kvalitetssikring av det materiellet som oversettes.

### ➤ **Evaluering av eksisterende verktøy**

Vi ser det som nødvendig at sektorene iverksetter tiltak for å evaluere eksisterende verktøy og kartlegge bruken av disse. Evaluering er nødvendig for å kunne utvikle og videreutvikle verktøy som samsvarer med eksisterende behov. Dette gjelder både tiltak som trykte oversettelser, digitale tjenester etc. I hvilken grad samsvarer eksisterende verktøy med behovene hos de ansatte? Hvordan brukes verktøyene og hvem når man med disse verktøyene?

### ➤ **Tettere samarbeid med innvandremiljø**

I tillegg til at tettere kontakt med innvandrere kan gi økt kunnskap om deres behov, bør etatene vurdere å inngå et tettere samarbeid med ulike innvandremiljø både med tanke på den utadrettete informasjonsvirksomhet og intern kompetansebygging i etaten.

Ressurspersoner i ulike innvandrergrupper kan bidra til å formidle viktig informasjon fra offentlige sektorer ut til sine respektive miljø. Dette kan gjøre det mulig for sektorene å nå ut til grupper som kan være vanskelig å nå gjennom ordinære kanaler. Samtidig kan representanter fra innvandremiljø bidra til å formidle relevant og verdifull kulturkunnskap inn i organisasjonen.

### ➤ **Bedret informasjonsflyt internt i sektoren**

Flere intervjuobjekt opplever at formidlingen av nytt informasjonsmaterieell er tilfeldig og lite konsekvent og etterlyser en mer aktiv og systematisert informasjonsformidling fra direktoratets side. Svikt i informasjonsflyten kan skyldes at informasjonen ofte går gjennom flere ledd (fylkesledd, kommune) før den når ut til førstelinjen.

Et mulig tiltak for å bedre informasjonsflyten er å holde regelmessige informasjonsmøter på regions- eller fylkesnivå, hvor det opplyses om nye tiltak, nytt materieell som produseres og hvor og når det gjøres tilgjengelig. En annen mulighet er å loggføre innspill fra ansatte i organisasjonen og eventuelle leveranser eller tiltak i tilknytning til disse. Loggen gjøres tilgjengelig for ansatte i ytre etater. Bedre og mer systematiske oversikter over tilgjengelig materieell og verktøy på direktoratenes nettsider bør også vurderes.

## ➤ **System for kompetanse- og informasjonsoverføring internt og mellom sektorer gir en mer effektiv ressursbruk og et mer helhetlig tjenestetilbud**

For å kunne dra nytte av ressursene som finnes lokalt, er det viktig at det finnes et system for intern overføring av erfaring og kompetanse, slik at gode tiltak som blir utviklet ett sted også kommer til nytte i andre deler av etaten. Dette gjelder blant annet oversettelser som ikke er initiert av sentrale myndigheter. I tillegg til at dette gir en mer samordnet praksis innenfor den enkelte sektor, kan det bidra til en mer effektiv ressursbruk og en bedre informasjonsflyt internt i sektoren.

Kompetanseoverføring og utveksling av erfaringer og best practice er ikke noe som bare bør skje sektorvis, men også mellom sektorer. Nettverk for tilrettelagt informasjon er eksempel på et forum hvor det legges til rette for utveksling av erfaringer og kompetanse på tvers av sektorer, og hvor man gjennom samarbeid kan bidra til å etablere gode, sektorovergripende tiltak.

Tettere samarbeid mellom sektorer, særlig sektorer med nærliggende ansvarsområder, kan også bidra til å sikre en mer helhetlig tjeneste til brukerne. Opprettelsen av Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere er eksempel på et formalisert samarbeid som bidrar til nettopp dette. Det bør for øvrig vurderes å inkludere NAV i denne ordningen for å skape et mer integrert tjenestetilbud.

## ➤ **Økt tverrkulturell kompetanse for å redusere kulturelle barrierer**

Som tidligere nevnt er kompetansen til den enkelte medarbeider en avgjørende forutsetning for god tilrettelegging. Selv om det innenfor alle tre sektorer finnes tilbud om kompetanseheving, kan det være nødvendig med en mer koordinert satsning ovenfra for å sikre et godt og likeverdig kompetansehevingstilbud til alle. Dette kan for eksempel skje gjennom etablering av faste kurstilbud. En annen mulighet er i større grad å inkludere tema som tverrkulturell kompetanse og helseproblematikk knyttet til innvandrerbefolkningen i grunnutdanningene, for eksempel til helsepersonell. Det kan også være en idé å benytte ressurspersoner i ulike innvandrer miljøer til å formidle relevant kulturkunnskap.

Kompetanseheving har flere positive effekter. For det første vil økt kulturforståelse kunne bidra til å redusere kulturelle barrierer mellom norske tjenesteytere og brukere med innvandrerbakgrunn. For det andre kan økt kompetanse gjøre ansatte bedre rustet til å foreta egne vurderinger i forhold til valg av tilretteleggingsverktøy. Samtidig kan systematisk kompetanseheving bidra til å heve nivået på tjenestene innenfor hele sektoren og utjevne kvalitetsforskjeller som følge av individuelle og improviserte løsninger lokalt.

Som kompetanseorganisasjon har IMDi en viktig rolle når det gjelder å bidra til kompetanseheving innenfor sektorene, blant annet ved å spre kunnskap om innvandrerbefolkningen. I denne sammenhengen kan IMDi spille en viktig rådgivende rolle. Noen konkrete forslag som ble nevnt i intervjuene er:

- Utvikling av kurspakker i tverrkulturell kommunikasjon
- Opprettelse av fakta-database med informasjon om ulike innvandrergreper, bl.a. størrelse, utdanningsnivå og grad av analfabetisme
- Oversikt over de største språkgruppene

### ➤ **Tiltak for å forenkle språk og samordne begrepsbruk**

Iverksettelse av klarspråktiltak kan bidra til å gi den publikumsrettede informasjonen en enklere og mer brukervennlig språkdrakt. Det er allerede iverksatt slike tiltak både innenfor NAV og Skatteetaten. Et forenklet norsk språk kan bidra til bedre oversettelser, samtidig som det kan gjøre informasjonen mer tilgjengelig for brukere med begrensede norskkunnskaper.

Tiltak for å samordne begrepsbruk kan bidra til å løse utfordringen med å formidle kompleks informasjon og vanskelige begreper. Tilgang på ordbøker med forklaring av sektorspesifikke begreper på flere språk er et eksempel på et slikt tiltak. Initiativet til en felles begrepsbank for statsforvaltningen i regi av Nettverk for tilrettelagt informasjon vil også være et godt tiltak i så måte.

### ➤ **Mer oversatt materiell – også på andre språk enn engelsk og polsk**

Selv om skriftlige verktøy har en begrenset rekkevidde, har oversatt materiell en viktig funksjon for mange i førstelinjen. Dette gjelder særlig innenfor Skatteetaten og NAV, hvor behovet for oversettelser synes å være størst. Grunnleggende informasjon om ulike velferdsordninger, ytelser og plikter, skjema og skjemaveiledere nevnes eksplisitt. Særlig innenfor NAV oppleves det å være mangel på oversatt materiell. Det etterlyses først og fremst informasjon på språk som representerer store grupper av flyktninger og asylsøkere, blant annet somali, arabisk, urdu og farsi. Dette gjelder også boken *Ny i Norge*<sup>21</sup>, som særlig Skatteetaten opplever stor etterspørsel etter. Også innenfor helsesektoren ytrer flere ønske om mer materiell på flere språk, blant annet knyttet til tema som kosthold, søvnproblemer, svangerskap og migrasjonsprosess.

Oversettelsene må også ta høyde for at mange brukere mangler grunnleggende kunnskap om det offentlige systemet. De må derfor være mer utfyllende og forklarende enn informasjon rettet mot et norskspråklig publikum.

---

<sup>21</sup> <http://www.nyinorge.no/>

### ➤ **Utvikling av tolketjenesten for å øke kvalitet og tilgjengelighet**

Variierende kvalitet på tolk og underforbruk av tolk er et problem som går igjen innenfor alle tre sektorer. Flere studier bekrefter også underforbruk av kvalifisert tolk i det offentlige, blant annet IMDi's kartlegginger av bruk av tolk i primærhelsetjenesten, barnevernet og straffesakskjeden<sup>22</sup>. Manglende bruk av tolk kan skyldes flere forhold; organisasjonskultur, kostnader, manglende kunnskap, eller manglende oversikt over tjenestetilbudet. Det finnes i dag et nasjonalt tolkeregister (tolkeportalen<sup>23</sup>). Registeret er et innsynsregister med oversikt over tolkefaglige kvalifikasjoner som IMDi har system- og driftsansvar for, men intervju tyder på at ikke alle kjenner til, eller benytter seg av, muligheten som ligger i dette registeret.

For å sikre økt bruk av tolk er det nødvendig å utvikle en tolketjeneste som tilfredsstillende kravene til kvalitet og tilgjengelighet. Samtidig er det nødvendig å synliggjøre det eksisterende tilbudet overfor tjenesteytere, særlig i mindre kommuner. Det foreslås også at det innføres systematisk rapportering på tolkebruk og kostnader ved bruk av tolk.

### ➤ **Forenkle digitale selvbetjeningsløsninger**

Mange brukere ekskluderes fra de digitale tjenestene på grunn av komplekse systemer som er lite tilrettelagt for brukere som ikke snakker norsk eller som ikke kjenner det norske systemet. Dersom målsetningen er å øke graden av selvbetjening, er det nødvendig å gjøre løsningene så enkle som mulig slik at flere – både nordmenn og innvandrere – kan betjene dem.

### ➤ **Sterkere satsing i front, f.eks. gjennom dedikerte veiledere i publikumsarealet**

Økt satsing på digitale tjenester i Skatteetaten og NAV må følges opp av en styrking av førstelinjen til tettere oppfølging og veiledning av brukere på nett. Mangel på kapasitet gjør at mange brukere ikke får slik veiledning i dag. En løsning kan være å opprette flere pc-stasjoner i publikumsarealet og ha dedikerte veiledere, i tillegg til ordinært skrankepersonell, som kan bistå publikum i bruk av de elektroniske selvbetjeningsløsningene. Ordningen med NAV-verter er eksempel på et slikt tiltak som også kan overføres til Skatteetaten.

### ➤ **Økt bruk av informasjonsmøter**

Det synes å være et stort potensial for mer grupperettet informasjonsformidling, et tiltak flere opplever å ha stor nytte av. Gjennom informasjonsmøter når man ut til flere

<sup>22</sup> IMDi-rapport 6-2007: Fastleger og tolketjenester. IMDi-rapport 5-2008: Bruk av tolk i barnevernet. IMDi-rapport 5-2009: Bruk av tolk i straffesakskjeden

<sup>23</sup> <http://www.tolkeportalen.no>

brukere samtidig, også brukere som man ikke når gjennom skriftlige kanaler. Samtidig kan dette være hensiktsmessig for å løse utfordringene knyttet til digitale selvbetjeningsløsninger, for eksempel ved å tilby enkle datainnføringskurs eller veiledningsmøter for vanskeligstilte brukergrupper.

### ➤ **Flere tiltak rettet mot de mest vanskeligstilte brukerne**

Studien har avdekket at lokale tjenesteytere i stor grad mangler verktøy som er tilpasset de mest vanskeligstilte brukere; det vil si brukere med svært begrensede språkkunnskaper, analfabeter eller personer med begrenset erfaring med skriftlig kommunikasjon.

Direktoratene bør derfor vurdere å iverksette tiltak for å gjøre lokale enheter bedre i stand til å møte behovene til disse brukerne. Flere av tiltakene ovenfor kan bidra til dette; utvikling og økt bruk av tolketjenesten, produksjon av oversatt materiell, forenklede digitale tjenester, styrking av frontlinjen og økt bruk av informasjonsmøter. I tillegg bør det i større grad satses på visuelle/audiovisuelle verktøy.

Det kan være virkningsfullt å formidle samme informasjon gjennom flere kanaler og ved bruk av flere verktøy samtidig. Dersom informasjonen formidles både muntlig, skriftlig og visuelt kan den være lettere for bruker å oppfatte.

Et annet tiltak som kan bidra til å lette situasjonen for de mest vanskeligstilte brukerne, er bruk av naturlige hjelpere, eller såkalte "link workers". Dette er ressurspersoner som kan bistå innvandrere med å navigere i det offentlige tjenestetilbudet.

Folkehelseinstituttet understreker i en rapport fra 2011 den viktige rollen slike enkeltpersoner kan ha i forhold til helse og integrering og peker blant annet på at det kan bidra til å forbedre kommunikasjonen og informasjonsflyten mellom det offentlige og lokalsamfunnet.<sup>24</sup>

### ➤ **Veileder for tilrettelagt informasjon for å gi økt kunnskap om verktøy og bedre samordning innenfor sektoren**

Studien har avdekket variasjoner både med hensyn til valg av metoder og verktøy for tilrettelegging av informasjon mellom og innenfor sektorer. Dette kan skyldes både mangelfull samordning ovenfra, og mangelfull kunnskap om ulike gruppers behov og om

---

<sup>24</sup> Nasjonalt folkehelseinstitutt, rapport 2011: 1 "Bedre føre var. Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger", s. 30.



hvordan man best kan formidle informasjon til disse gruppene. På grunnlag av dette kan det være behov for å utvikle en veileder for tilrettelagt informasjon.

En slik veileder bør ta utgangspunkt i Statens kommunikasjonspolitikk og vektlegge det grunnleggende prinsippet om lik informasjon for alle, samtidig som det orienteres om de forpliktelser som ligger i dette. Veilederen bør fokusere på følgende tema:

✓ Kunnskapsinnhenting og behovskartlegging

Det er et tydelig behov for mer konkrete råd om hvordan offentlige virksomheter kan få økt kunnskap om informasjons- og tilretteleggingsbehov blant innvandrerbefolkningen. Veilederen bør orientere om ulike metoder og fremgangsmåter for kunnskapsinnhenting og behovskartlegging (f.eks. fokusgrupper og brukerundersøkelser) og metodenes egnethet i forhold til å fremskaffe ulike typer informasjon. Det bør her henvises til Veileder for brukerundersøkelser utviklet av IMDi<sup>25</sup>. Veilederen kan også referere til konkrete erfaringer på området.

✓ Tips for god kommunikasjon

Hva kjennetegner god kommunikasjon og hvilke hensyn bør man være oppmerksom på i kommunikasjon med innvandrere? Veilederen bør gi tydelige råd i forhold til denne problemstillingen. Dette kan blant annet bidra til å redusere misforståelser som følge av kulturforskjeller. I denne sammenhengen kan veilederen knyttes opp mot IMDis håndbok om tverrkulturell kommunikasjon<sup>26</sup>.

✓ Tilretteleggingsverktøy

Flere opplever at de mangler kunnskap om hvilke verktøy og kanaler som fungerer overfor ulike grupper av innvandrere. Både på sentralt og lokalt nivå er det derfor behov for råd og veiledning knyttet til dette. Veilederen bør inneholde konkrete anbefalinger om hvilke verktøy og kanaler som er best egnet til å nå ulike brukere. Sentrale spørsmål veilederen bør fokusere på er:

- Hva kan oppnås med ulike verktøy?
- Hvordan bør verktøy brukes for å oppnå størst effekt?
- Potensielle fallgruver

---

<sup>25</sup> <http://www.imdi.no/brukerundersokelser>

<sup>26</sup> IMDi 2008: VI og DE: En håndbok om kommunikasjon på tvers av kulturer

Tabell 2: Oversikt over utfordringer og anbefalte tiltak

	Utfordringer	Anbefalinger
<b>Grunnleggende utfordringer</b>	Språkbarrierer	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mer oversatt materiell</li> <li>✓ Utvikling av tolketjenesten</li> </ul>
	Svake leseferdigheter/analfabetisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Bedre tilrettelegging for vanskeligstilte brukere gjennom informasjonsmøter, audiovisuelle verktøy etc.</li> </ul>
	Kulturforskjeller	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Økt tverrkulturell kompetanse</li> <li>✓ Tettere samarbeid med innvandremiljø</li> </ul>
	Manglende kunnskap om det offentlige systemet	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Samordne begrepsbruk</li> <li>✓ Oversatt materiell utover polsk og engelsk, bl.a. Ny i Norge</li> <li>✓ Økt bruk av informasjonsmøter</li> </ul>
	Forvaltningspråk	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Forenkle språk og samordne begrepsbruk</li> </ul>
<b>Utfordringer på sentralt nivå</b>	Høyt informasjonsvolum og hyppige endringer	
	Manglende politisk satsing	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Prioritering og forankring på ledelsesnivå</li> </ul>
	Begrensede ressurser til å møte behovet for tilrettelagt informasjon	
	God tilrettelegging krever kunnskap om førstelinjen og evaluering i etterkant	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Systematisk kunnskapsinnhenting gjennom fokusgrupper, brukerundersøkelser og evaluering av tiltak</li> <li>✓ Tettere samarbeid med innvandremiljø</li> </ul>
<b>Utfordringer på lokalt nivå</b>	Mangelfull samordning og oppfølging ovenfra	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Veiledning av lokale enheter og etablering av felles standarder</li> </ul>
	Begrenset verktøykasse, særlig overfor brukere med ikke-vestlig bakgrunn og brukere med særlige tilretteleggingsbehov	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Audiovisuelle verktøy</li> <li>✓ Informasjonsmøter</li> <li>✓ Oversettelser til flere språk</li> <li>✓ Styrking av publikumsveiledning</li> </ul>
	Utfordringer knyttet til intern kommunikasjon og informasjonsflyt	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tiltak for bedret informasjonsflyt: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Interne informasjonsmøter</li> <li>○ Bedre oversikt over materiell på nettsider</li> <li>○ System for kompetanse- og informasjonsdeling</li> <li>○ Loggføring av innspill fra lokale enheter</li> </ul> </li> </ul>
	Lite brukervennlige selvbetjeningsløsninger skaper økt veiledningsbehov	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Forenkle digitale tjenester</li> <li>✓ Flere pc-er og dedikerte veiledere i publikumsareal</li> <li>✓ Informasjonsmøter/datakurs</li> </ul>
	Utfordringer ved bruk av tolk	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Utvikling av tolketjenesten</li> </ul>
<b>Generelt</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Veileder for tilrettelagt informasjon</li> </ul>

## LITTERATUR

Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Statens kommunikasjonspolitikk, 2009

Helsedirektoratet: Strategisk plan for Helsedirektoratet 2011 - 2014

IMDi: VI og DE: En håndbok om kommunikasjon på tvers av kulturer, 2008

IMDi-rapport 6/2007: Fastleger og tolketjenester.

IMDi-rapport 5/2008: Bruk av tolk i barnevernet.

IMDi-rapport 5/2009: Bruk av tolk i straffesakskjeden

Lauritsen, Kirsten og Berg, Berit (Hordaland Fylkeskommune): *Med kurs for tverrkulturell kompetanse - Hordalandsmodellen*, 2004.

LOV 2003-07-04 nr 80: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Nasjonalt folkehelseinstitutt: Bedre føre var. Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger, 2011

NAV: Strategisk plan for Arbeids- og velferdsetaten, 2006

Nettverk for tilrettelagt informasjon: arbeidsnotat, 2011

Sosial- og helsedirektoratet: Mat, bevegelse, trivsel - et bedre liv med diabetes, 2006

Statskonsult på oppdrag fra IMDi: Offentlige tjenester for alle? Gjennomgang av minoritetsperspektivet i 10 statlige etater. IMDi Rapport 7/2006

Statskonsult på oppdrag fra UDI: Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergupper. Statskonsult rapport 2007:02

TNS Gallup på oppdrag fra IMDi: Undersøkelse om norskopplæring for asylsøkere, 2011

## INTERNETTRESSURSER

[www.fhi.no](http://www.fhi.no)

[www.imdi.no](http://www.imdi.no)

<http://www.imdi.no/brukerundersokelser>

[www.imdi.no/loft](http://www.imdi.no/loft)

<http://www.nakmi.no/prosjekter/artikkel.asp?NyhetID=1043&SprakID=1&SeksjonID=4>

[www.norway.no](http://www.norway.no)

[www.nyinorge.no](http://www.nyinorge.no)

[www.taxnorway.no](http://www.taxnorway.no)

[www.tolkeportalen.no](http://www.tolkeportalen.no)

[www.skatteetaten.no](http://www.skatteetaten.no)



## SUMMARY

This report builds on a study of policy and practice for adjusting information to the needs of the immigrant population in Norway within the sectors of the Norwegian Labour and Welfare administration (NAV), the Norwegian Tax Administration (Skatteetaten), and the Norwegian Health Services. The study intends to increase insight into how central welfare actors disseminate information to customers with an immigrant background, the challenges the sectors perceive, and the premises that provide for successful facilitation. The study has been carried out by ideas2evidence and commissioned by the Norwegian Directorate of Integration and Diversity (IMDi).

The report is based on an analysis of qualitative interviews, focus groups, central documents and web pages. Qualitative interviews and focus groups have been held with representatives of each sector centrally and locally.

The report's main findings and recommendations are as follow:

### MAIN FINDINGS

- Over the past years, all three sectors have taken a number of initiatives focusing on adapting information to the needs of the immigrant population. However, the study still shows that work remains until the principles of the new state communication policies are implemented satisfactorily. Many of the deficiencies and challenges found in previous reports<sup>27</sup> still characterise the situation 2011. Comprehensive reorganisational processes may be a contributing factor in explaining why progress has taken longer than desired.
- Some of the new measures over the past few years include the establishment of the Service Centre for Foreign Workers (Norwegian Tax Administration), and the Department for Minority Health and Rehabilitation (Norwegian Directorate of Health). In addition, efforts have been made within the sectors to translate information, primarily into English and Polish. The introduction of principles for Clear Language (Klarspråk) and the establishment of a clear language policy by the Tax Administration and the Labour and Welfare Administration have also been aimed at improving communication with the public.
- We have observed certain differences in approach and practice among the three sectors. This applies too, to the choice of various forms of information dissemination and the grounds for evaluation. The Tax Administration and Labour and Welfare administration have fundamental considerations of cost efficiency which entails

---

<sup>27</sup> Statkonsult's reports from 2006 and 2007, commissioned respectively by the Norwegian Directorate of Integration and Diversity (IMDi) and the Norwegian Directorate of Immigration (UDI).

translations and other measures that are adapted to the largest groups as this gives the greatest effects in terms of resources spared locally.

The Directorate of Health has comparable cost-efficiency considerations, but also implements measures aimed at groups with special needs. In terms of disseminating information, both the Tax Administration and the Labour and Welfare administration endeavour to make customers "self- service" and therefore focus on the development of digital services. Customers with more challenging communication needs are followed up by local offices. The health sector places more emphasis in meeting different groups' needs through individual adaption and one-to-one communication.

- Locally, public service providers offer a broad spectre of tools to communicate with customers who have an immigrant background: translated materials, interpreters, information meetings, their employees who have an immigrant background, and the helpers/friends that the customers bring. There is also local variation among the sectors. Translated materials are particularly important as a tool for Tax Administration, while interpreters, the most essential tool for health personnel, are used infrequently. Both interpreters and translated materials are important means for the Labour and Welfare Administration. In addition, communication within all three sectors occurs through the use of improvised solutions such as drawings, sign language etc.
- Linguistic and cultural barriers, illiteracy, the lack of knowledge regarding public systems, and a difficult administrative language are fundamental challenges that affect the communicative process between service providers and the immigrant population.
- The study shows that a great volume of information, frequent changes and limited resources make it difficult for service providers at the central level to meet the great demand for information adjusted to the needs of the customer. The lack of political focus within this area is a limiting factor too. We have further noted, that directorates seldom systematically gather information from customers and front line offices on the needs for adapting information and how tools that have been developed, actually work.
- Local service providers meet a number of challenges in their work. The study shows that local service providers are given great responsibility for adapting information for persons with an immigrant background, but, without the plans, guidelines and standards that show front line offices how they are to meet these. Many also experience that they lack tools, particularly in terms of the most difficult customers. Employees at local offices are often forced to set their own local standards and to improvise, to a significant extent, in meeting customer's information needs. Some employees in front line offices also experience difficulties in communication between

central and local levels and that information on accessible tools and adapted information is lacking.

## **RECOMMENDATIONS**

- The observations from this study seem to show that clearer priorities for adapting information and measures that establish better co-ordinated practices within each sector are required.
- We also recommend that directorates introduce routines for a more systematic collection of information in the form of surveys, focus groups and routines for the evaluation of new and existing tools.
- There is a need to improve the flow of information from central to local levels concerning the tools and materials that are available.
- An improved system for the transference of competency and information internally and among sectors could contribute to an improved flow of information and to the sharing of competence and resources that provide more efficient use of resources and secure totality in services.
- There is a clear need to increase cross-cultural competency in front line offices. This consists of increasing communicative knowledge across cultures and increased knowledge of cultural differences, and how these are expressed in meetings between service provider and receiver.
- Though written material has a limited range, translated materials play an important role in many sectors. There is therefore need for more translated materials, in other languages than English and Polish.
- Interpreting services need to be improved, both to increase quality and access. Sectoral standards and guidelines for the use of interpreters are recommended.
- As many sectors rely on channelling customers to self-service net services, it is imperative that these net based services are formed in a manner that does not exclude users with limited digital skills. An efficient introduction to net based services may be achieved by strengthening front line services with dedicated counsellors in the reception area.
- The study has shown that there is great potential for the increased use of group based information dissemination, through for example, information meetings. This is cost efficient, in comparison to one-to-one meetings, and often has a communicative advantage.
- There is a strong need to strengthen adaption measures for the most disadvantaged users, i.e. users with very limited language skills, illiterate persons or persons with limited experience of written communication. This may be done to a greater extent,

through using tools that do not rely on written materials such as films and illustrations etc.

- On the basis of the study we recommend developing a guide for adapting information in order to increase knowledge and improve co-ordination within the sector.



# APPENDIKS

## INTERVJUGUIDE - LOKALT

---

### ***Innledning***

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ønsker å gjennomføre en studie av offentlige tjenesteyteres tilrettelegging av informasjon til innvandrere som ikke behersker norsk. Vi har valgt ut tre sektorer som skal inngå som case i studien, NAV, Helse og Skatt, og gjennomfører intervju både på sentralt og lokalt nivå innenfor disse tre sektorene. Gjennom intervjuet ønsker vi blant annet å vite mer om hvordan dere arbeider med denne problemstillingen, hvilke tiltak dere gjør for å sikre at innvandrere får den informasjon de har krav på, hva som fungerer bra og mindre bra.*

### ***Innledende spørsmål***

Hva er din funksjon/dine oppgaver?

Hvor mye kontakt har virksomheten med innvandrere? Daglig, ukentlig, månedlig?

Hvilke grupper av innvandrere har dere mest kontakt med? Arbeidsinnvandrere, asylsøkere, bosatte flyktninger, familiegjenforente?

Fra hvilke land? Hvor lenge har de bodd i Norge?

I hvor stor grad opplever dere at brukerne har språklige utfordringer?

Er det forskjeller mellom innvandrere med ulik bakgrunn mht. hvor mye tilrettelegging de har behov for? Hvilke?

### ***Informasjonsbehov og tilrettelegging***

Hvilke informasjonsbehov har innvandrerne som dere er i kontakt med?

I hvor stor grad opplever dere at dere klarer å gi disse brukerne tilfredsstillende informasjon?

Hvilke former for tilrettelegging bruker dere? (oversatt materiell, informasjonsmøter, tolk)

Hvordan vurderer dere hva som er den beste måten å tilrettelegge informasjon på? I hvilken grad har dere kunnskap om hvordan ulike tilretteleggingstiltak fungerer og hva som oppnås med dem?

*Bruk av oversatt materiell:*

Er det oversatte materialet tilstrekkelig? Oversetter dere materiell selv eller kommer alt fra sentralt hold? Hvor kommer det fra? (Direktoratet eller andre instanser, f.eks. IMDi, Folkehelseinstituttet (for helsestasjoner) )

Får dere det materialet dere trenger fra sentralt hold? Hvordan foregår formidlingen av tilrettelagt materiell? Hvor ofte hender det at dere selv må ta initiativ til å få oversatt materiell?

*Bruk av tolk:*

I hvor stor grad bruker dere tolk? Hvor ofte? Er dette tilstrekkelig?

Dersom dere hadde hatt mer oversatt informasjonsmateriell, kunne dette ha redusert behovet for tolk?

### ***Retningslinjer***

Finnes det retningslinjer for dette arbeidet?

I hvilken grad klarer dere å etterleve disse retningslinjene?

Hva er evt. grunnen til at de er vanskelig å etterleve?

### ***Fungerer bra/mindre bra - forbedringspotensial***

I hvor stor grad opplever dere at dere klarer å gi disse brukerne tilfredsstillende informasjon?

Hva er utfordringene når det gjelder å tilrettelegge informasjon til innvandrere slik at de får den informasjonen de har krav på?

Hva kunne eventuelt blitt gjort bedre fra deres side?

Hvordan kan direktoratet legge til rette for at dette arbeidet skal gå lettere? Hva kunne blitt gjort bedre fra direktoratets side?

Er det noe annet som må til for å overvinne disse utfordringene?

Er det noen tiltak som fungerer spesielt godt? Hvorfor/på hvilken måte?

### ***Kontakt/kommunikasjon mot sentralt hold***

Hvordan opplever dere at kommunikasjonen mot sentralt hold fungerer? Finnes det rapporteringskanaler opp mot sentralt hold når det gjelder arbeidet med

innvandrerbefolkningen generelt, og med å tilrettelegge informasjon for disse brukerne spesielt?

Opplever dere generelt at direktoratet/sentrale myndigheter tar ansvar for dette arbeidet? På hvilken måte? Får dere veiledning og/eller kursing, f.eks. i tverrkulturell kommunikasjon eller i bruk av tolk? Eller opplever dere at dere blir overlatt til dere selv?

## **INTERVJUGUIDE - SENTRALT**

---

### **Introduksjon**

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ønsker å gjennomføre en studie av offentlige tjenesteyteres tilrettelegging av informasjon til innvandrere som ikke behersker norsk. Vi har valgt ut tre sektorer som skal inngå som case i studien, NAV, Helse og Skatt, og gjennomfører intervju både på sentralt og lokalt nivå innenfor disse tre sektorene. Gjennom intervjuet ønsker vi blant annet å vite mer om hvordan dere arbeider med denne problemstillingen, hvilke tiltak dere gjør for å sikre at innvandrere får den informasjon de har krav på, hvilke vurderinger som ligger til grunn for disse tiltakene, og hvilke utfordringer finnes.*

### **Innledende spørsmål**

Hvilket mandat har din avdeling? I forhold til å gi innvandrere informasjon?

Hvordan er arbeidet med tilrettelegging av informasjon organisert? Hvem har ansvaret? Kommunikasjon/informasjonsavdelingen/annen avdeling? Hvor mange personer arbeider med det?

Hvilken rolle har du i arbeidet med å tilrettelegge informasjon til innvandrere?

Hvor mye fokus har direktoratet på denne oppgaven/hvor viktig er direktoratets rolle? (i forhold til lokale tjenesteyteres rolle)

### **Informasjonsbehov**

Hvilke behov har din etat/avdeling for å nå innvandrerbefolkningen med informasjon?

Hvilke informasjonsbehov har innvandrerbefolkningen innenfor din sektor?

Hvordan får dere kjennskap til hvilke informasjonsbehov denne delen av befolkningen har?

- Gjennomfører dere f.eks. brukerundersøkelser? Innen hvilket felt/tema? Hvor ofte/mange? Hva er evt. grunnen til at dere ikke gjennomfører brukerundersøkelser?
- Drar dere veksler på, evt. samarbeider dere med andre eksterne ressurser, f.eks. innvandrersorganisasjoner? Eller baseres arbeidet utelukkende på egne ressurser?
- Er det andre ting dere gjør for å undersøke behovet for tilrettelagt informasjon?

Hva er evt. grunnen til at dere ikke gjør noe for å få kjennskap til hvilke informasjonsbehov som finnes?

### **Strategi**

Er det utarbeidet strategier eller retningslinjer for tilrettelegging av informasjon?

Har det vært endring i fokus/strategi innenfor dette området?

Har den nye statlige kommunikasjonspolitikken (vedtatt 2009) vært bestemmende for eventuell endring/forsterket fokus? Hvor mye har denne betydd?

### **Tiltak**

Finnes det nedfelte retningslinjer eller veiledere til bruk for førstelinjen, for hvordan informasjon skal tilrettelegges for innvandrere? F.eks. hvilken info, hvor mye, hvilken type tilrettelegging (bruk av tolk, informasjonsmøter..), etc.?

Å tilrettelegge informasjon kan innebære flere ting, bl.a. språklig tilpasning, ved at info oversettes til brukernes eget språk, og innholdsmessig tilpasning, at innholdet tilpasses brukerne. Innvandrere kan f.eks. ha behov for informasjon som norske brukere tar for gitt fordi de kjenner det norske systemet. Har dere fokus på begge disse former for tilpasning?

Hva gjøres av oversettelse – hvilken og hvor mye informasjon oversetter dere?

Hva gjøres av innholdsmessig tilpasning?

Hvilke medier bruker dere? I hvor stor grad tilpasser dere mediet til målgruppen?

Varierer det for eksempel mellom ulike grupper av innvandrere? (f.eks. skriftlig vs. elektronisk informasjon). Brukes det dvd-er eller informasjonsfilmer med tale på ulike språk?

Hvordan foregår prosessen med å oversette informasjon? Hvordan skaffer dere kvalifiserte oversettere? Direkte oversettelse av norsk materiell, eller forenkler / tilrettelegger dere tekstene først? I følge kommunikasjonsdirektør bruker dere en ekstern kvalitetssikring av det oversatte materialet? Hvem gjør denne jobben?

Bruker dere bare eget materiell, eller også andres? (For Helsedirektoratet: f.eks. Folkehelseinstituttet. IMDi, UDI).

Hvordan vurderer dere hvilken og hvor mye informasjon som bør tilpasses og til hvem? Hvordan vurderer dere hvilke kanaler som bør brukes? Hva baseres disse beslutningene på, hvem tar dem?

Hvor og hvordan blir informasjonsmateriellet gjort tilgjengelig? F.eks. Helsestasjon/legekontor/lokalt NAV kontor/Skattekontor, Bibliotek? Innvandrerorganisasjoner? Hvem avgjør dette?

Hvor mye kunnskap har dere om hvordan ulike tilretteleggingstiltak fungerer og hva som oppnås med dem? Hvordan får dere denne kunnskapen?

### ***Kommunikasjon mot lokalt nivå***

Hvordan er ansvarsfordelingen mellom sentralt og lokalt nivå når det gjelder tilrettelegging av informasjon? Hvor mye ansvar tar direktoratet, og hvor mye ansvar legges på de lokale tjenesteyterne?

Opplever dere at den informasjonen som gjøres tilgjengelig samsvarer med de behov som finnes lokalt? (blant brukerne, helsepersonell)

Kjenner dere til at lokale kontor produserer materiell selv eller gjør oversettelser av sentralt utgitt informasjon?

Hender det ofte at lokale tjenesteytere ber om oversettelse av nytt materiell (som ikke allerede er oversatt)

Hvordan kommuniseres etatens mangfoldspolicy nedover mot lokale tjenesteytere? (Hva slags kommunikasjon, hva formidles, hvilke fora, kanaler, rutiner etc. har dere for kontakt med lokalt nivå om tilrettelagt informasjon?)

Hvordan vurderer du informasjonsflyten mellom sentralt nivå og lokale tjenesteytere når det gjelder utfordringer knyttet til å betjene innvandrerbefolkningen?

I hvilken grad kjenner dere til hvilket arbeid som gjøres lokalt og hvilke utfordringer lokale tjenesteytere møter? Hvordan får dere kjennskap til dette? Finnes det systemer/mekanismer for å fange opp evt. utfordringer og veilede, kontrollere og støtte lokale tjenesteytere? Etablerte rapporteringskanaler?

Foregår det systematisk innhenting av informasjon fra førstelinjen om hvilke utfordringer de møter?

### **Utfordringer**

Hvilke utfordringer møter dere på sentralt nivå når det gjelder tilrettelegging av informasjon? (Ressurser i form av tid, penger, oversettere, koordinering, ansvarsfordeling, kunnskap om hvilke behov som finnes, hvilke medier og kanaler som egner seg)

Hvilke utfordringer møter dere på ved oversettelse av informasjon?

Hva må til for å overvinne disse utfordringene?

- Hva kunne eventuelt blitt gjort bedre fra deres side?

### **Fremtid**

Hvordan planlegger dere å jobbe med dette framover? Er det bestemte tiltak dere planlegger å sette i verk? (Mer oversatt informasjon, på flere språk, hvilke kanaler? Oppfølging av lokale kontor? Kunnskapsinnhenting om hvordan tiltak virker, hvilke behov som finnes?)





**IDEAS2EVIDENCE**  
SIGURDSGATE 8  
5015 BERGEN  
TLF.: 91817197  
FAX.: 55247435  
post@ideas2evidence.com