

Beret Bråten og Olav Elgvin

# Mangfoldskommunen Drammen

Likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning





Beret Bråten og Olav Elgvin

# **Mangfoldskommunen Drammen**

## **Likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning**

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0129-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0130-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	6
<b>1 Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Drømmen om Drammen .....	11
1.2 Hvordan møte mangfold i en velferdskommune? .....	12
<b>2 Datainnsamling og metode .....</b>	<b>15</b>
2.1 Kombinasjonen kvantitativ og kvalitativ.....	16
2.2 Spørreundersøkelsen til kommunens ansatte .....	17
2.3 Mentometerundersøkelsen til skoleelever .....	18
2.4 Kvalitative intervjuer og fokusgrupper med ansatte/ledere og brukere .....	19
<b>3 Oppvekst med kontraster .....</b>	<b>21</b>
3.1 Å være ung i Drammen – et øyeblikksbilde .....	21
3.2 Barnehagene: Tilbud uten skreddersøm .....	33
3.3 Skolene: Søkelys på individet, ikke på gruppen.....	36
3.4 Helsetjenesten for ungdom: Mangfoldige behov.....	39
3.5 Forebyggende Uteteam og Ungdomstorg .....	42
<b>4 Mangfoldig voksenliv.....</b>	<b>45</b>
4.1 Møter med NAV og arbeidsmarkedet: Språkferdighetene som hindrer .....	45
4.2 Ansatte i Drammen kommune: Trivsel på jobben.....	50
4.3 Respekt og diskriminering.....	52
4.4 Opplevelser og holdninger knyttet til mangfold blant de ansatte .....	56
4.5 Oppsummering.....	58
<b>5 Alderdomsfasen.....</b>	<b>59</b>
5.1 Utviklingstrender i helse og omsorg.....	59
5.2 Få brukere med innvandringsbakgrunn .....	61
5.3 Språk og kultur blant ansatte .....	69
5.4 Rettighetskollisjoner .....	73
5.5 Oppsummering.....	77

<b>6 Oppsummering og konklusjoner.....</b>	<b>79</b>
6.1 Gruppeutfordringer.....	79
6.2 Likestillingsutfordringer.....	82
6.3 Språkutfordringer.....	82
6.4 Levekårsutfordringer.....	84
6.5 Livskvalitetsutfordringer.....	84
6.6 Oppsummert.....	86
Litteratur.....	87
Appendix 1 Spørreundersøkelse til ansatte i Drammen kommune.....	90
Appendix 2 Undersøkelse blant tiendeklassinger ved tre skoler.....	96

# Forord

Dette er en rapport om det vi har kalt *mangfoldskommunen*. I Drammen har 26 prosent av befolkningen innvandringsbakgrunn. Det gjør kommunen til en av de mest mangfoldige utenfor Oslos grenser. Drammen er i tillegg en mangfoldskommune med ambisjoner på mange områder, herunder at kommunens tjenester skal være likeverdige og kommunens ansatte likestilte, uavhengig av hvilken bakgrunn man har. Kommunen ville undersøke hvordan de lyktes med dette, og Fafo fikk oppdraget. Resultatene presenteres i de påfølgende seks kapitlene. Vi takker for oppdraget. En særlig takk går til vår kontakt i Drammen kommune fra start til mål, Parminder Kaur Bisal, for både oppfølging, tålmodighet og gode innspill.

Oppdraget er utført i perioden januar til mai 2014. Tiden og omfanget av prosjektet har gjort at vi har måttet avgrense arbeidet. Vi har løst oppdraget dels ved å henvende oss til alle kommunens ansatte, dels ved å konsentrere oss om tjenester rettet mot brukere som befinner seg i henholdsvis oppvekstfasen og alderdomsfasen. Der vi mener det er relevant, trekker vi inn forskning på tilsvarende problemstillinger gjort i andre deler av Norge. Dette gjør vi dels for å beskrive den nasjonale helheten Drammen inngår i, dels for å sette det vi har funnet i Drammen opp mot funn gjort i andre lokale kontekster. Vi vil takke alle ansatte og brukere som har stilt opp til intervjuer og svart på spørreskjema. Uten dere, ingen undersøkelse og ingen rapport. Tusen takk til hver og en av dere.

Vi er to forskere som har samarbeidet om undersøkelser og om rapport: Beret Bråten og Olav Elgvin. Elgvin er hovedansvarlig for kapittel 3 og 4, Bråten for kapittel 5 og enkelte deler av kapittel 3. Kapittel 1, 2 og 6 har vi skrevet sammen. Jon Rogstad har kvalitetssikret. Bente Bakken og Agneta Kolstad ved Fafos informasjonsavdeling har gjort en kjempeinnsats med ferdigstilling av rapporten, og vi er dem stor takk skyldig.

Til slutt: Lykkes Drammen i sine ambisjoner om likeverdige tjenester og likestilte ansatte? På det spørsmålet finnes ikke ett entydig svar av typen *ja* eller *nei*. Vi finner få spor av forskjellsbehandling og en uttalt vilje til å gi tjenester tilpasset den enkelte. På noen felt vil vi derfor betegne Drammen som en foregangskommune. Men vi identifiserer også utfordringer å jobbe videre med. Når vi i det avsluttende kapitlet konsentrerer oppmerksomheten om disse utfordringene, er det nettopp fordi Drammen er en kommune med ambisjoner.

## Sammendrag

Denne rapporten handler om *mangfoldskommunen* Drammen. En stor andel av de nye innbyggerne Drammen har fått det siste tiåret, har innvandringsbakgrunn. Av de rundt 66 000 innbyggere i Drammen har om lag 26 prosent innvandringsbakgrunn. Dette er mer enn en dobling på under 15 år, opp fra 12 prosent i 2000. En slik befolkningsendring kan skape både muligheter og utfordringer. I denne rapporten undersøker vi hvordan Drammen kommune håndterer dette økende mangfoldet. Vi undersøker to hovedproblemstillinger:

- På hvilken måte håndterer Drammen kommune, som arbeidsgiver og som tjenesteyter, at brukere og ansatte har mangfoldig bakgrunn?
- Hvordan erfarer innbyggerne i Drammen at velferdstjenestene er tilpasset deres mangfoldige behov?

For å få undersøkt dette, har vi benyttet oss av både kvalitative og kvantitative metoder. Vi gjorde kvalitative dybdeintervjuer og fokusgruppeintervjuer med ansatte og brukere tilknyttet flere av virksomhetene i kommunen, samt med ledere av virksomhetene. Videre gjorde vi to spørreundersøkelser. Den ene spørreundersøkelsen gikk ut til alle ansatte i Drammen kommune via e-post. Den andre undersøkelsen gjorde vi blant tiendeklassingene ved tre av ungdomsskolene i Drammen, ved hjelp av såkalte mentometerknapper.

I rapporten har vi delt opp presentasjonen av funnene etter livsfaser. Det vil si at vi skriver om kommunens tjenester – og innbyggeres møte med disse tjenestene – organisert ut fra først oppvekstfasen, dernest voksenalderen og til slutt alderdomsfasen. I oppvekstfasen har vi særlig konsentrert oss om ungdomsskolene, men vi berører også barnehager, helsestasjonstilbudet til ungdom og til innvandrere som kommer nye til byen, og ungdomstorget/Forebyggende Uteteam. I voksenalderen skriver vi i hovedsak om NAV. I alderdomsfasen skriver vi om helse- og omsorgstjenester – nærmere bestemt institusjoner og hjemmetjenester.

I oppvekstdelen, som utgjør kapittel 3, viser vi at mange tiendeklassinger i Drammen trives på skolen. Samtidig viser skoleundersøkelsen at mange ungdommer også opplever utfordringer. Svært mange av tiendeklassingene oppga at de hadde følt seg mer triste enn glade den siste uka. Svært mange mente også at folk på skolen stort sett ikke respekterte hverandre. Hva skyldes dette? Vår tolkning er at en del har utfordringer på



grunn av dårlige levekår, dette gjelder ungdommer både med og uten innvandringsbakgrunn. Når familien opplever økonomiske og sosiale utfordringer, går det også utover skolehverdagen til elevene. For andre elever er imidlertid utfordringene annerledes: En del av dem som kommer fra hjem med større kulturelle og økonomiske ressurser, kan oppleve press for å oppnå status og være vellykket. Dette er også noe som kan gjøre livet utfordrende og skape tristhet. For en del ungdommer, og i særlig grad ungdommer med innvandringsbakgrunn, utgjør dessuten språkferdigheter en utfordring. En del får problemer med å henge med på skolen fordi de ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk.

Hvordan håndterer kommunens tjenester dette? Vi skriver i rapporten om både skolen, barnehagene, helsetjenestene og uteteamet. I intervjuene kom det fram at de fleste tjenestene har en *universalistisk* tilnærming, der man er opptatt av folk som individer, og ikke hvor de kommer fra eller hvilke grupper de tilhører. Men iblant kan dette gjøre det vanskelig å gi likeverdige tjenester til alle. I førskolealder benyttes for eksempel i liten grad lavterskeltilbud som kunne nådd fram til og fått flere foreldre med minoritetsbakgrunn til å sende barna i barnehage. Videre har skolehelsetjenesten for lite ressurser til å håndtere de psykososiale utfordringene som også andre undersøkelser gjennomført blant ungdom i Drammen, viser at de sliter med.

I neste livsfase, voksenalderen, skriver vi om møtet personer med innvandringsbakgrunn har med NAV, og hvordan Drammen kommune fungerer som arbeidsgiver overfor en mangfoldig gruppe ansatte. Intervjuene med ansatte i NAV viste at de møter mange brukere med innvandringsbakgrunn som ikke får ordentlig innpass på arbeidsmarkedet. Utfordringene dreier seg ofte om manglende formelle kvalifikasjoner eller svake ferdigheter i norsk. Annen forskning som er gjort på møtet mellom NAV og brukere med innvandringsbakgrunn, tyder på at det er en utfordring at NAV i liten grad tilbyr språkopplæring i sine tiltak og kurs. Vi anbefaler derfor kommunen å vurdere om det er mulig å satse mer på språkopplæring, i samarbeid med NAV.

Undersøkelsen blant de som er ansatt i Drammen kommune, viste at de aller fleste trives godt på jobb. Det gjelder ansatte både med og uten innvandringsbakgrunn. I spørreundersøkelsen kommer det likevel fram at det er færre blant de ansatte med innvandringsbakgrunn som oppgir at de trives «svært godt» på jobb. Dette kan ha ulike årsaker. Kanskje skyldes det at mange av de ansatte som har innvandringsbakgrunn har lavere utdanning, og derfor kan ha mer slitsomme jobber. En annen tolkning er at ansatte med innvandringsbakgrunn opplever mer diskriminering eller stigmatisering. Undersøkelsen viser at de aller fleste, både med og uten innvandringsbakgrunn, opplever å møte respekt på jobb. Samtidig er det rundt 20 prosent av de ansatte med innvandringsbakgrunn som oppgir at de det siste året har fått negative kommentarer knyttet til sin bakgrunn eller religion, fra brukere. Rundt 10 prosent av de ansatte med innvandringsbakgrunn oppgir at de det siste året har fått slike negative kommentarer fra kolleger. Selv om 10 prosent er et mindretall, og selv om det bare skjer noen ganger

i året, kan det likevel anses som en arbeidsmiljøutfordring at det er en gruppe ansatte som får diskriminerende kommentarer fra kolleger når de er på jobb.

I den siste livsfasen, alderdomsfasen, skriver vi om helse- og omsorgssektoren, og de tilbudene som finnes her om institusjoner og hjemmetjenester. Intervjuene med ledere og ansatte i disse virksomhetene viste at det, særlig i institusjonene, er svært få eldre brukere som har innvandringsbakgrunn. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner. Likevel virker det som om dette til en viss grad skyldes preferanser hos deler av innvandrerbefolkningen, der det anses som et ideal å ta vare på de gamle innenfor familien. Samtidig tyder intervjuene vi gjorde på at dette er noe som kan komme til å endre seg, i takt med at mer individualistiske vurderinger gjør seg gjeldende i familier som har innvandringsbakgrunn. Undersøkelsen gir grunn til å spørre om kommunens tjenester er forberedt på dette. Mens man innenfor tjenestene er opptatt av å gjøre gruppebaserte tilpasninger overfor eldre som har etnisk norsk bakgrunn, for eksempel i forbindelse med høytider, aktualiseres det i liten grad at det vil kunne bli nødvendig å gjøre gruppebaserte tilpasninger også overfor brukere med innvandringsbakgrunn.

I det siste kapitlet i rapporten ser vi funnene i sammenheng med hverandre. Hva framstår som de største utfordringene for kommunens tjenester i møte med en mer mangfoldig befolkning? Både spørreundersøkelsene og de kvalitative intervjuene peker i samme retning: Det som eventuelt skaper utfordringer eller gnisninger, er ikke først og fremst ulik «kultur» eller ulike verdivurderinger knyttet til skikker, religioner og tradisjoner. Utfordringene det økende mangfoldet eventuelt fører med seg, handler heller om noen håndfaste og konkrete forhold: At en del personer ikke har gode ferligheter i norsk, og levekårs- og livskvalitetsutfordringer blant personer både med og uten innvandringsbakgrunn. Anbefalingen i rapporten er derfor tredelt:

- Å jobbe med levekårsutfordringene og de psykososiale utfordringene som deler av ungdomsbefolkningen i Drammen opplever.
- Å satse mer på språkopplæring – både for elever i skolen, ansatte i kommunen, og voksne som søker jobb.
- Å vurdere når det kan være riktig å skreddersy kommunens tilbud til spesifikke grupper av individer – spesielt i førskolealder og overfor de eldste.

# 1 Innledning

Befolkningen i Drammen har blitt stadig mer mangfoldig. Drammen kommune ville derfor finne ut hvordan de taklet likeverd og mangfold som tjenesteyter og som arbeidsgiver. De ville ha en undersøkelse som kunne gi ny innsikt i hvordan kommunen som arbeidsgiver og ansvarlig for velferdstjenester, håndterer mangfold skapt av innvandring. Disse store spørsmålene ligger til grunn for denne rapporten. Når vi gjennom rapporten skal avgrense og besvare disse spørsmålene, tar vi utgangspunkt i begrepet likeverdige tjenester. Den siste stortingsmeldingen om integreringspolitikk satte målet om «likeverdige offentlige tjenester» øverst på agendaen. Likeverdige tjenester er et abstrakt begrep. I nevnte integreringsmelding er det konkretisert til at alle skal ha *tilgang* til tjenestene, at kvaliteten på tjenestene skal være *like god for alle*, og at tjenestene skal søke å *avhjelp den enkeltes behov*.<sup>1</sup> Dette kan synes opplagt. Men samtidig er det utfordrende. Når befolkningen består av personer med ulike ferdigheter i norsk, ulik sosial bakgrunn og ulike byråkratisk kompetanse, er det ikke nødvendigvis enkelt å gi like gode tjenester til alle (jf. Djuve m.fl. 2011, s. 76).

Drammen kommune har 4300 ansatte.<sup>2</sup> Det er stor bredde i oppgavene de løser og tjenestene de tilbyr. Derfor var det en krevende oppgave å undersøke likeverd og mangfold innenfor tjenestetilbudet og blant de ansatte, innenfor de få månedene dette forskningsprosjektet har hatt til disposisjon. Vi har løst det ved at vi har konsentrert oppmerksomheten om visse deler av kommunens tjenester – primært tjenester som retter seg mot oppvekstfasen og mot alderdomsfasen. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant kommunens ansatte. Vi har forsøkt å finne ut hvilke holdninger og hvilken praksis som finnes blant ansatte og virksomhetsledere når det gjelder mangfold og likeverd, hvilke utfordringer som finnes, og hvordan tjenestene kan bli mer likeverdige.

<sup>1</sup> Meld. St. 6 2012-2013 En helhetlig integreringspolitikk, s. 132 og 133.

<sup>2</sup> Tallet 4300 omfatter de som har lønn månedlig, i tillegg kommer timelønne.

Vi har konsentrert oppmerksomheten om disse to hovedproblemstillingene:

1. På hvilken måte håndterer Drammen kommune, som arbeidsgiver og som tjenesteyter, at brukere og ansatte har mangfoldig bakgrunn?
2. Hvordan erfarer Drammen kommunes innbyggere at velferdstjenestene er tilpasset deres mangfoldige behov?

Vi gir i de følgende kapitlene et innblikk i dette. Utgangspunktet er intervjuer med ansatte i kommunen, intervjuer med enkelte brukere av kommunens tjenester, en spørreundersøkelse blant alle kommunens ansatte og en spørreundersøkelse til tiendeklassingene ved tre av skolene i Drammen. Vi har også gjort bruk av allerede foreliggende forskningsbasert kunnskap om Drammen og om byens befolkning.

Arbeidet har gitt oss mulighet til å gå bak abstrakte idealer om likeverdighet, til de nøkterne konstateringene av at mangfold kan innebære positiv energi og være en inngang til nye innsikter, men at det også kan innebære krevende møter mellom rettigheter på kollisjonskurs.

Rapporten er strukturert etter livsfaser. Det vil si at vi skriver om kommunens tjenester – og innbyggers møte med disse tjenestene – organisert ut fra først oppvekstfasen, dernest voksefasen og til slutt alderdomsfasen. Vi har valgt en slik tilnærming fordi det særlig er ved livets start og slutt at innbyggere trenger kommunens tjenester. Altså er det særlig i disse fasene spørsmålet om likeverdighet aktualiseres. Dessuten ga det å konsentrere seg om oppvekst og alderdom tilgang til en fase (ungdom) hvor andelen med innvandringsbakgrunn er høy, og en fase (alderdom) hvor andelen med innvandringsbakgrunn er lavere, noe som potensielt kan bidra til ulike tilnærminger. I oppvekstfasen har vi særlig konsentrert oss om ungdomsskolene, men vi berører også barnehager, helsestasjonstilbudet til ungdom og til innvandrere som kommer nye til byen, og ungdomstorget/utetjenesten. I voksefasen skriver vi i hovedsak om NAV, mens vi i alderdomsfasen skriver om helse- og omsorgstjenester – nærmere bestemt institusjoner og hjemmetjenester. Vi samler og kombinerer funn fra de ulike undersøkelsene knyttet opp mot de ulike livsfasene. Der vi selv ikke har utført noen omfattende datainnsamling, vil vi referere til annen relevant forskning, primært fra Drammen, men vi vil også trekke inn annen forskning. Vi diskuterer funn og problemstillinger som er aktuelle i Drammen, opp mot forskning gjort i andre kommuner og andre sammenhenger i Norge om tilsvarende tema og problemstillinger. På den måten setter vi Drammen inn i en større norsk sammenheng, og vi kan få fram både likheter, forskjeller og ulike måter å forholde seg til de samme utfordringene på.

I dette innledende kapitlet sier vi først litt om Drammen og om bakgrunnen for dette prosjektet. Dernest drøfter vi begrepet likeverdige tjenester og redegjør for ulike tilnærminger til integrering. I kapittel 2 redegjør vi for metoder og datainnsamling i denne undersøkelsen, og for noen utfordringer vi støtte på under datainnsamlingen. I

kapittel 3 presenterer vi våre funn fra oppvekstfasen, deretter voksefasen i kapittel 4, og alderdomsfasen i kapittel 5. I kapittel 6 oppsummerer vi rapporten, og ser funnene på de ulike feltene i sammenheng med hverandre.

## 1.1 Drømmen om Drammen

«Drømmen om Drammen» var tittelen på idékonkurransen som ved utgangen av 1980-tallet dannet opptakten til store forandringer i byen. Miljø-, kloakk- og veipakker kombinert med et omfattende byutviklingsprosjekt har i mange henseender virkelig gjort drømmer for hva Drammen kunne utvikle seg til. Men det finnes nye drømmer og mål. I kommuneplanen for Drammen i perioden 2007–2018 tar byen mål av seg til å være en foregangskommune i å skape et inkluderende samfunn. Byen skal være et samfunn uten rasisme og diskriminering, men med en åpen og likefram debatt om de muligheter og utfordringer som lokalsamfunnet står overfor.

Denne offensive tilnærmingen er fulgt opp i kommuneplanen og bystrategien «Byvekst med kvalitet. Drammen 2036 – større, smartere, sunnere», vedtatt av bystyret i juni 2013. Her hever bystyret blikket og søker å finne en retning for utvikling av byen gjennom de neste 25 årene. Det etableres som mål at Drammen skal drive «såmannsarbeid» gjennom private og offentlige investeringer, være en «vekstmotor», der «flere skal lære mer», der det skal være «trygge og gode oppvekstvilkår», «livskvalitet og mestring», og at Drammen skal være «den inkluderende byen». Det skal settes inn «størst innsats overfor de som har størst behov», samtidig som det legges opp til at flest mulig skal være i arbeid i stedet for å være avhengig av sosiale ytelser. Utenforskapet skal reduseres, og flere skal bli i stand til å styre sitt eget liv.

Planen skisserer utviklingstrender som innebærer både muligheter og utfordringer. Dette er trender knyttet til globalisering, befolkningsvekst, kunnskap og teknologi, levealder, levekår, bo- og arbeidsmarkedet i området, demokratisk styring og legitimitet.

En stor andel av de nye innbyggerne Drammen har fått det siste tiåret, har innvandringsbakgrunn. Av totalt i overkant av 66 000 innbyggere har om lag 26 prosent innvandringsbakgrunn. Dette er mer enn en dobling på under 15 år, opp fra 12 prosent i 2000. En slik befolkningsendring kan gjøre det utfordrende å gi likeverdige tjenester til alle. Mangfold i landbakgrunn er heller ikke den eneste mangfoldsdimensjonen som er tydelig til stede i drammenssamfunnet. Det er også store forskjeller i utdanning og inntekt blant byens befolkning, og i Drammen er det en større andel som opplever levekårsutfordringer enn i landet generelt.

Byen har de siste tre tiårene tatt veien fra det enkelte beskriver som en stygg andunge, til å bli en svane. Byutviklingen i denne perioden har lagt grunnlaget for forvandlingen, og viktige premisser har vært samarbeidet mellom nasjonale og lokale myndigheter

om miljøpakke for rensing av Drammenselva og om veipakken som har fått gjennomgangstrafikken ut av sentrum. Vannet i elva har gjenoppstått som badevann, gjennomgangstrafikken er ledet utenom bykjernen, og Drammen har i likhet med Barcelona fått sin bystrand.

Parallelt med denne byutviklingen har det, som vi har sett, skjedd betydelige endringer i befolkningen og befolkningssammensetningen, noe som opplagt har noen konsekvenser for velferdskommunen Drammen. Arbeid med mangfold og inkludering i kommunens virksomheter er ikke nytt. I 2009 startet arbeidet med Drammensmodellen for mangfold og inkludering. Her er målet at kommunens ansatte skal gjenspeile befolkningssammensetningen, og at mangfoldsarbeidet skal ivaretas i tjenestetilbud på overordnet nivå i den enkelte virksomhet. Per 2012 skulle alle virksomheter ha særskilte og lokale handlingsplaner for arbeid med mangfold og inkludering i sin virksomhet for perioden 2010–2014. I virksomhetene skulle det fra arbeidsgiverperspektivet være konsentrasjon om rekruttering, inkludering og arbeidsmiljø. I tjenesteperspektivet skulle det være særskilt oppmerksomhet om variert og tilrettelagt arbeid mot virksomhetens ulike brukergrupper og kvalitet i alle aktuelle tjenestetilbud.

## 1.2 Hvordan møte mangfold i en velferdskommune?

Drammen kommune har, som nevnt innledningsvis, 4300 ansatte, og 19 prosent av disse har innvandringsbakgrunn. Kommunen er den suverent største lokale arbeidsgiveren, og dens arbeidstakere er velferdsstatens ansikt utad overfor Drammens befolkning. Den norske velferdsstaten med sine mer enn 400 velferdskommuner, er del av en nordisk velferdsstatsmodell. Dette er en velferdsstatsmodell som skiller seg fra andre velferdsstatlige modeller i verden, ved at den i hovedsak er bygget på skattefinansiering, omfatter alle borgere (er universell) og tilbyr et bredere spekter av subsidierte og gratis offentlige tjenester enn i de fleste andre land (Dølvik 2013). Sentrale premisser er at det gjennom utdanning for alle søkes å gi like muligheter gjennom oppveksten, og at de som *kan* jobbe, skal jobbe (arbeidslinja). Arbeidslinja er motivert både av et dominerende prinsipp om selvforsørgelse og av at den enkeltes arbeid finansierer felles velferd.

Hvordan søkes så de som av ulike årsaker kommer til landet som innvandrere å bli gjort til del av det norske samfunnet, og av de velferdsstatlige ordningene og prinsippene? Politikken for dette omtales gjerne som integreringspolitikk. Å integrere betyr å gjøre hel (Døving 2009, s.9), og integreringspolitikken er da også opptatt både av hvordan den enkelte kan bli del av samfunnet og av hvordan samfunnet vedblir å være *ett* samfunn, selv om innbyggernes bakgrunn blir stadig mer mangfoldig.

Hva som skal til for å lykkes med denne doble integreringsmålsettingen, er det ulike tilnærminger til og ulike meninger om. Den britiske professoren i sosiologi,

Tariq Modood, har definert fire ulike måter å tilnærme seg integreringsoppgavene på (2011). Disse fire ulike tilnærmingene er definert ut fra om det aktuelle samfunnet og dets myndigheter forstår de som skal integreres som individer eller grupper, og hvordan prinsipper om frihet, likhet og fellesskap håndteres. Frihet er da et spørsmål om hvordan kultur og identitet håndteres, likhet er et spørsmål om diskriminering og antidiskriminering, og fellesskap er et spørsmål om hva som skal til for å bevare samholdet innenfor nasjonalstater og lokalsamfunn. Som oftest blir denne oppdelingen brukt om politikken stater fører, men vi tror skjemaet til Modood også er relevant i Drammenskonteksten. Som vi skal se utover i rapporten, preges de fleste virksomhetene i kommunen av bestemte måter å nærme seg mangfold på. Disse tilnærmingene kan man forstå enda bedre gjennom et teoretisk rammeverk som det Modood har utviklet.

En måte å forholde seg til mangfold på er ifølge Modood *assimilering*. Assimilering innebærer at nyankomne forstås som grupper, og at det forventes/kreves av dem at de skal gli inn i det bestående samfunnet uten å forstyrre eller forandre dette på noen måte. Det legges ikke til rette for at de kan ivareta eventuelle forskjeller i kulturer og tradisjoner.

En annen tilnærming er *individuell integrering*. Det innebærer at de som kommer forstås som individer, og at disse anerkjennes rettigheter som individer på lik linje med andre individer. Individuell integrering innebærer vektlegging av den enkeltes rett til ikke å bli diskriminert og at forskjeller først og fremst forstås som knyttet til individer. Folk blir anerkjent retten til å leve forskjellige typer liv – men da først og fremst som individer, ikke basert på grupperettigheter.

Gruppebaserte rettigheter som skal sikre grupper rett og vern, er ikke sentralt i en integreringspolitikk bygget på individuell integrering. Dette står på den annen side sentralt innenfor en *multikulturalistisk* tilnærming, hvor de som skal integreres ikke bare forstås som individer, men også som grupper, som gis rett til å ivareta en del gruppesærtrekk.

*Kosmopolitisme*, den fjerde av Modoods definerte modeller for integrering, forstår også de som kommer som individer. Men modellen forsøker i liten grad å bygge nasjonale fellesskap. Den enkelte forstås i stedet som del av et verdenssamfunn der han eller hun står fritt til å la seg inspirere og prege av andre individer og grupper (Modood 2011).

Disse tilnærmingene er teoretiske. Men for den praktiske politikken har det likevel noe å si hvilken tilnærming man velger. Dersom man er tilhenger av en multikulturalistisk politikk, vil det for eksempel være nærliggende å gi fritak i svømmeundervisningen for grupper som ønsker det, av religiøse eller moralske årsaker. Men dersom man i større grad er tilhenger av assimilering, eventuelt av individuell integrering, vil man antakelig være skeptisk til å innvilge slike fritak. En kommune som Drammen kan møte mange praktiske spørsmål som berører disse ulike integreringstilnærmingene. En problemstilling knyttet til multikulturalisme, kan for eksempel være om skolene skal legge vekt på hvor elevene kommer fra, og feire forskjelligheten? Alternativt, gitt en tilnærming



preget av assimilering eller individuell integrering: Bør de i stedet legge vekt på det som forener elevene, slik som de universelle pliktene og rettighetene man har i skolen? Vi har ikke noen fasit i disse spørsmålene. Men for kommunen som tjenesteyter og arbeidsgiver er det, gitt et mål om likeverdige tjenester, et spørsmål om en mangfoldig befolkning forstås som individer eller også som grupper.

I Drammen kommunes strategidokument «Byvekst med kvalitet», legges det til grunn at kommunens ulike tjenester skal være *tilpasset den enkeltes behov*. Dette er en tilnærming som bebuder at det i tillegg til generelle og universelle rettigheter og muligheter, finnes en ambisjon om å møte ulike individer med ulike tilbud. Spørsmålet er da om dette skal være individuelle tilpasninger, eller om det skal legges opp til tilpasninger for særskilte grupper av individer. Et annet spørsmål er hvilke dimensjoner og forskjeller man bør fokusere på når målet er å gi likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning. Er det forskjeller knyttet til kultur eller etnisk bakgrunn som er viktigst? Eller kan det være like viktig at folk er forskjellige når det gjelder utdanning, økonomi og inntekt? I en tidligere Fafo-rapport om likeverdige tjenester i storbyene diskuterer Djuve m.fl. (2011) hvilke mangfoldsdimensjoner som er de mest relevante. De foreslår dimensjonene språk, byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk bakgrunn og preferanser.

Språk kan være viktig, dersom den som behøver en tjeneste ikke klarer å nyttiggjøre seg den på grunn av språklige barrierer – som når barn starter i første klasse uten å beherske norsk godt nok. Men språk kan også være en barriere for likeverdige tjenester dersom en ansatt i kommunen ikke får gitt en optimalt god tjeneste på grunn av manglende språkferdigheter. Byråkratisk kompetanse handler på sin side om den enkeltes evne til å orientere seg i velferdsstaten og kommunen. Det blir særlig viktig dersom de som skal bruke kommunens tjenester, ikke har nok kunnskap om disse tjenestene, og heller ikke vet hva de har krav på og hvilke muligheter som finnes. Ulik sosioøkonomisk bakgrunn kan også bidra til at folk i ulik grad nyttiggjør seg et tilbud man har krav på. Videre kan preferanser for eksempel handle om at den som skal bruke kommunens tjenester, har særskilte forventninger og grenser ut fra religion, tradisjon og vane, på en måte som gjør at vedkommende ikke finner tjenester tilpasset seg. Dette kan også gå motsatt vei, ved at de som utfører tjenester – de ansatte – setter grenser for hvilke tjenester de vil utføre.

Forholdet mellom likhet og forskjell, mellom tilrettelegging for individer og grupper, og hvilke mangfoldsdimensjoner som kan utfordre et mål om likeverdige tjenester, vil bli fulgt opp gjennom presentasjonen av tjenester i Drammen kommune, og i den avsluttende drøftingen i kapittel 6.



## 2 Datainnsamling og metode

Ambisjonene med dette prosjektet var å finne ut om og hvordan Drammen kommune gir likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning, og hvordan Drammen kommune fungerer som arbeidsgiver overfor en mangfoldig gruppe ansatte. Det er et nærmest grenseløst oppdrag, siden innbyggerne i byen møter kommunen i et utall ulike sammenhenger. En nyfødt drammenser vil bare noen dager gammel oppleve at helsesøster tar kontakt med mor eller far for å avtale hjemmebesøk, derfra utvikler forholdet seg gjennom oppvekstårene og voksen alder med vaksiner, barnehage, skolegang, skoletannlege, kulturskole, legevakt, skolehelsetjeneste, bruk av turstier og idrettsanlegg, sykkelparkeringer og omsorgsordninger, før det kanskje ender på et av kommunens sykehjem. Og det vi har nevnt nå er kun de generelle tilbudene – de drammensere flest nyter godt av. I tillegg finnes også sikkerhetsnett og særskilte tilbud til særskilte grupper. Drammen kommune har for eksempel et eget introduksjonssenter for dem som kommer som nye innvandrere til byen. Dette ble det gjennomført en egen studie av nylig (Bredal & Orupabo 2014). Vi undersøkte derfor ikke introduksjonssenteret, men hvilke av de øvrige tjenestene skulle vi velge? Hva skulle vi undersøke for å kunne si noe substansielt om nåsituasjon og utfordringer i kommunens forhold til mangfoldet blant innbyggere og ansatte?

Vi har, innenfor rammene av prosjektet, måttet gjøre prioriteringer og avgrensninger. Og selv om vi har gjort det, så kan det argumenteres for at vi like gjerne kunne ha valgt å konsentrere oss om ett eneste tilbud, en eneste sektor, for så å undersøke denne i bredden og dybden. Det ville gitt mulighet til å *virkelig* utforske muligheter og utfordringer på en måte vi ikke har hatt, når vi altså i stedet valgte å spre oppmerksomheten noe. Vi har valgt å konsentrere oss om oppvekst – med hovedvekt på ungdom, og på alderdom – med hovedvekt på helse- og omsorgstjenestene. Vi har også vært innoom andre tjenester, slik som NAV. I tillegg har vi henvendt oss til alle ansatte i Drammen kommune med en e-postbasert spørreundersøkelse. Vi kombinerer kvalitative og kvantitative undersøkelsesmetoder. I dette kapitlet redegjør vi for noen metodiske avveininger: Hvordan vi søker å kombinere det kvalitative og det kvantitative, hva datainnsamlingen har gått ut på, og noen utfordringer vi møtte underveis i datainnsamlingen.

## 2.1 Kombinasjonen kvantitativ og kvalitativ

Samfunnsforskeren har en rekke ulike metodiske verktøy når hun eller han skal prøve å beskrive, forklare, forstå og fortolke verden. De metodiske verktøyene blir ofte grovsortert inn i to kategorier: kvantitative og kvalitative. Kvantitative undersøkelser er spørreundersøkelser av ulikt slag der et stort antall individer blir bedt om å svare på en rekke standardiserte spørsmål. En slik undersøkelse gir mulighet til innsikt i holdninger og praksiser i bredden – i dette tilfellet hvilke oppfatninger og hvilken praksiser som finnes i et bredt utvalg ansatte i kommunen. Undersøkelser av denne typen gir dessuten mulighet til å sammenligne svar gitt av respondenter i Drammen med svar gitt av respondenter i andre kommuner hvor det kan ha vært gjennomført lignende undersøkelser. Men siden slike undersøkelser forutsetter standardiserte spørsmål, gir kvantitative undersøkelser ikke alltid kunnskap om meningssammenhenger som kan bidra til en dypere forståelse av årsaksforhold: Hva er det som leder til en ønsket eller uønsket tilstand – hvorfor skjer det som skjer? En bredt anlagt standardisert spørreundersøkelse gjennomført blant et stort antall innbyggere, kan for eksempel gi svar på spørsmålet: «Trives du i Drammen kommune?» For så eventuelt å følge opp med spørsmål om hva man liker mest og minst. Når man kombinerer slike spørsmål med spørsmål om den enkeltes bakgrunn hva gjelder kjønn, alder, innvandringsbakgrunn og annet, går det også an å finne ut om det er systematiske forskjeller befolkningsgrupper imellom. Trives noen bedre enn andre?

Men for at svarene skal være representative på en måte som gjør det mulig å generalisere fra de som svarte til hele Drammensbefolkningen, bør de som svarte oppvise om lag samme variasjon i bakgrunnskjennetegn som det Drammensbefolkningen gjør. Det bør være omtrent samme andel eldre, yngre, kvinner, menn, folk med lang og kort utdanning, med og uten innvandrerbakgrunn, blant de som svarer som det er i befolkningen som sådan. Dette kan det være krevende å få til. Mange forskere har erfart at det er svært tid- og ressurskrevende å gjennomføre spørreundersøkelser i for eksempel en del innvandrergrupper, ettersom det krever stor innsats for å få høy nok svarprosent. Spørreundersøkelser til brede befolkningsutvalg gir verdifull kunnskap, men krever mye oppfølging over en lengre tidsperiode.

En slik kvantitativ spørreundersøkelse krever dessuten at det stilles standardiserte spørsmål av typen; trives du, hvor fornøyd er du på en skala fra 1 til 10, kunne du tenke deg å bruke hjemmetjenestene når du får behov for det – svar nei, ja eller kanskje. Svarene man får, gir oversikt over hva folk mener og kanskje også over hva de gjør, men de gir ofte ikke så gode bidrag til å besvare et spørsmål som også inneholder et «hvorfor». De gir mindre innsikt i motiver og i meningssammenhenger. Et alternativ er derfor å kombinere slike spørreundersøkelser som gir innsikter i bredden, med undersøkelser som gir innsikter i dybden, og på måter som gjør det mulig å forfølge svar og utforske videre hva som for eksempel kan ligge under et utsagn som «å trives». Det gir

dessuten muligheter til å stille ustandardiserte spørsmål av typen «hva tenker du hvis jeg sier...osv.», som gjør det mulig å følge opp svar med nye spørsmål. Dersom man kombinerer kvantitative og kvalitative metoder, kan man få både et oversiktsbilde over tilstanden, og en viss innsikt i hvorfor ting skjer. Det er en slik tilnærming vi har valgt i denne undersøkelsen.

Vi har brukt standardiserte spørreundersøkelser til kommunens ansatte og til tiendeklassinger i ungdomsskolen. Dette var grupper det var lett å nå fram til gjennom definerte adresselister og ved å treffe skoleklasser i skoletida. Vi har i tillegg brukt intervjuer og fokusgrupper både blant ledere og ansatte i kommunen og blant brukere. Disse kvalitative intervjuene og gruppesamtalene er dels brukt til å få tak i begrunnelser og meningssammenhenger, og dels for å kartlegge hvordan det arbeides og hva som er praksis i ulike deler av Drammen kommune.

## 2.2 Spørreundersøkelsen til kommunens ansatte

En web-basert spørreundersøkelse blant ansatte og virksomhetsledere i Drammen kommune ble sendt ut til 3400 e-postadresser i siste halvdel av april måned, gjennom verktøyet Opinio. Disse 3400 utgjør bruttoutvalget i spørreundersøkelsen. Kommunen skaffet til veie e-postadressene vi behøvde. Spørreundersøkelsen ble purret to ganger. Vi fikk melding om at 160 e-postadresser enten ikke fungerte, eller at den ansatte var i permisjon eller hadde fått annen jobb. Nettoutvalget i spørreundersøkelsen var derfor 3240, av disse svarte 1498. Dette gir en svarprosent på 46 prosent. Den reelle svarprosenten er likevel høyere, ettersom ingen av de ansatte i NAV Drammen fikk anledning til å svare på grunn av brannmuren til NAV. Vi vet imidlertid ikke hvor mange det gjaldt, og vet derfor ikke den eksakte svarprosenten. Vi vil anslå at svarprosenten ligger et sted mellom 50 og 60 prosent. I en slik mail-basert survey er det en svarprosent som er akseptabel. Andelen av respondentene som har innvandringsbakgrunn er 14,4 prosent. Ifølge oppdaterte tall fra kommunen er det i dag 19 prosent av de ansatte i kommunen som har innvandringsbakgrunn. Det vil si at de ansatte med innvandringsbakgrunn er noe underrepresentert, men at underrepresentasjonen ikke er veldig stor.

Da vi sendte ut undersøkelsen, regnet vi med at vi også ville få noen kritiske tilbakemeldinger. Spørsmål knyttet til innvandring og etnisk mangfold er sensitive, og kan fort skape reaksjoner. Rundt syv-åtte personer sendte oss mailer der de skrev at de syntes undersøkelsen var underlig, og ikke ville svare. Det som gikk igjen i disse mailene, var at de opplevde spørsmålene som stigmatiserende overfor folk med innvandringsbakgrunn. Ifølge dem, var det i seg selv problematisk å spørre om folk hadde opplevd utfordringer knyttet til språk eller «skikker og tradisjoner». Ingen av de som skrev kritiske tilbakemeldinger hadde selv innvandringsbakgrunn, men de jobbet på steder der

mange av kollegene hadde dette. Slik vi ser det, er det de tar opp et viktig anliggende. Å problematisere spørsmål knyttet til mangfold kan føre til at ting som ikke nødvendigvis er et problem, blir gjort til et problem. Det kan også føre til at spørsmål som kanskje er viktigere – klasse, økonomi og arbeidsforhold – får mindre oppmerksomhet. Vi mener likevel at det er greit å stille spørsmål som kan oppleves som stigmatiserende – så lenge ikke forskningsresultatene blir brukt til å stigmatisere. Slik vi senere vil skrive, er det for eksempel helt tydelig at så godt som ingen av de ansatte i kommunen opplever at ulike «skikker og tradisjoner» er noen utfordring i arbeidshverdagen. I den offentlige debatten om innvandring og integrering, blir likevel spørsmål knyttet til nettopp kultur, skikker og tradisjoner ofte framstilt som problematiske. Selv om spørsmålet derfor kan oppleves som stigmatiserende, så kan vi etter å ha stilt det, slå fast at dette mest sannsynlig ikke er noe problem for kommunen.

Det vi etter hvert ble oppmerksom på, var at vi dessverre ikke fikk inn svar fra ansatte i NAV. NAV sentralt har en elektronisk brannmur som hindrer de ansatte i å gå inn på visse nettsider fra sin arbeids-pc. Denne brannmuren hindret de ansatte i å svare på vår undersøkelse. 20 av de ansatte i NAV videresendte undersøkelsen til sin privatmail, og svarte fra sin hjemme-pc. Disse 20 var de eneste svarene vi fikk fra ansatte i NAV. Vi kontaktet NAV sentralt for å søke om unntak fra denne brannmuren, men det viste seg at det var en relativt lang og tidkrevende prosess. Opprinnelig hadde vi ikke tenkt å gjøre en kvalitativ undersøkelse i NAV-systemet, blant annet fordi det akkurat hadde kommet en rapport om introduksjonssenteret i Drammen (Bredal & Orupabo 2014). Men fordi vi fikk så få svar på spørreundersøkelsen, gjennomførte vi i sluttfasen kvalitative intervjuer med ansatte i ledelsen i NAV, og et fokusgruppeintervju med ansatte. Det de sa stemte godt overens med hva Fafo har funnet i annen forskning på møtet mellom NAV og personer med innvandringsbakgrunn. Derfor mener vi at vi har et godt grunnlag for å si noe om prosessene i NAV Drammen også.

Spørreundersøkelsen til kommunalt ansatte og virksomhetsledere hadde som mål å kartlegge i bredden hvordan de ulike ansatte erfarer sitt arbeidsmiljø og sin arbeidsplass, men også hvordan de bedømmer sin kompetanse og hvordan de i praksis forholder seg til en mangfoldig befolkning med ulike behov (se appendix 1).

## 2.3 Mentometerundersøkelsen til skoleelever

Vi valgte å ikke gjøre en bred brukerundersøkelse blant Drammens innbyggere, men i skolen lå alt til rette for å kunne gjenta en metode vi også har prøvd i skoler tidligere: nemlig en spørreundersøkelse som besvares der og da ved hjelp av mentometerknapper. Når man gjør en slik undersøkelse, viser forskeren spørsmål på storskjerm. Alle elevene får utdelt en såkalt mentometerknapp, som de så kan bruke til å besvare spørsmålene

anonymt. For at elevene skal synes at dette er morsomt og interaktivt, blåses svarene umiddelbart opp på samme storskjerm – noe som innebærer at både elever og lærere føler eierskap til forskningen de er med på. Den klare tilbakemeldingen på alle skolene vi var på, både fra lærere og elever, var at elevene syntes dette var en interessant og morsom erfaring.

Vi foretok klassebesøk i tiendeklasser på tre ulike ungdomsskoler lokalisert i ulike deler av byen og med sosialt ulikt sammensatte elevgrupper. Vi valgte også skoler med ulik andel minoritetsspråklige. Til sammen 336 elever deltok i undersøkelsen.

Vi gjorde et strategisk utvalg av skoler med ulik beliggenhet og bakgrunn blant elevene fordi vi ønsket å ivareta bredden og mangfoldet blant tiendeklassinger i byen, og dessuten undersøke om ulik bakgrunn ga ulike svar på noen av spørsmålene vi stilte. Spørsmålene dreide seg om opplevelse av skolehverdagen både faglig og sosialt, om rasisme og diskriminering, og om økonomisk bakgrunn og utdanningsbakgrunn (se appendix 2). Underveis i undersøkelsen kunne vi også stille muntlige oppfølgingsspørsmål til elevene, for å få utdypet hva de mente med svarene. Denne type spørreundersøkelse blir altså i en kombinasjon av kvalitative og kvantitative tilnærminger: Svarene er kvantitative og kan generaliseres, men forskeren har likevel mulighet til å få de som svarer til å utdype svarene muntlig underveis. En svakhet ved mentometer-undersøkelsen denne gangen er at vi ble nødt til å gjøre undersøkelsen på ulike tidspunkter i de tre skolene, på grunn av skolenes stramme tidsskjemaer. På den ene av skolene ble undersøkelsen derfor gjennomført tett opp til avsluttende eksamen i tiendeklassene. Ifølge lærerne var det på dette tidspunktet en noe annen stemning på skolen enn ellers, noe som også kan ha preget svarene. Ettersom undersøkelsen ikke ble gjennomført samtidig på alle skolene, kan det altså være noe vanskelig å sammenligne svarene direkte. Vi tror likevel at en viss grad av sammenligning er mulig, ettersom elevene på de ulike skolene svarte relativt konsistent: Svarene på de ulike spørsmålene har en indre konsistens på hver av skolene, også på spørsmål som ikke handler om ting som skjer der og da (der det er flere som oppgir at de er glade og at de trives, er det også flere som oppgir at folk på skolen generelt respekterer hverandre, for eksempel).

## **2.4 Kvalitative intervjuer og fokusgrupper med ansatte/ledere og brukere**

Vi har også gjennomført et utvalg kvalitative intervjuer med i hovedsak ansatte og ledere innenfor ulike sektorer i Drammen kommune. Her har vi valgt sektorer ut fra at vi ønsket å konsentrere oppmerksomheten om oppvekst og alderdom. Vi har gjort intervjuer i ungdomsskolen, i skolehelsetjeneste/helsestasjon for ungdom, i

ungdomstorg/uteteam og i NAV. Vi har gjennomført til sammen 15-20 intervjuer og to fokusgruppesamtaler.

Intervjuene med ledere og ansatte i kommunen er brukt dels til å kartlegge tjenestetilbud og hvordan de jobber innenfor de ulike sektorene, dels til å stille spørsmål som vedrører mangfoldet blant brukere og ansatte, med særlig vekt på utfordringer som eventuelt er knyttet til innvandringsbakgrunn. Vi har utforsket hvilke muligheter og utfordringer den enkelte ansatte og virksomhetsleder møter i en mangfoldig sammensatt bruker- og ansattegruppe: Hvordan slike muligheter og utfordringer håndteres av den enkelte i praksis, og hvordan den enkelte opplever sin kompetanse på dette området. En del av de ansatte vi har snakket med hadde selv innvandringsbakgrunn.

Vi ønsket også å gjennomføre intervjuer med brukere som hadde innvandringsbakgrunn innenfor helse- og omsorgstjenestene. Dette viste seg særlig krevende å få til fordi det var svært få brukere med slik bakgrunn innenfor disse tjenestene. Vi fikk likevel til to intervjuer, med én bruker og én pårørende. Siden dette var et lite utvalg, og vi ønsket å undersøke spørsmål som hadde meldt seg knyttet til at det var så få brukere med innvandringsbakgrunn i helse- og omsorgstjenestene, valgte vi å ha en fokusgruppesamtale med en gruppe kvinner med innvandringsbakgrunn. Tema for denne gruppesamtalen var motiver og tanker rundt det å bruke eller ikke bruke offentlige tjenester for å pleie og stelle eldre slektninger. Fokusgruppesamtalen ble gjennomført med utgangspunkt i et frivillig tiltak i Drammen, og de seks kvinnene som deltok hadde bakgrunn fra tre ulike land. De var fra om lag 16 til om lag 60 år. Vi ønsket også å gjennomføre en fokusgruppesamtale med en gruppe ungdommer på ungdomstorget. Dette klarte vi likevel ikke å få til.

Planen var å gjennomføre alle kvalitative intervjuer først, og så bruke disse som et grunnlag for å utforme standardiserte spørsmål til spørreundersøkelsen. Dette lyktes vi bare delvis med. Årsaken var at det tok betydelig lenger tid enn beregnet å få til intervjuavtaler med ansatte, ledere og brukere. En del av de kvalitative intervjuene er derfor gjennomført parallelt med spørreundersøkelsen, noen også etter at spørreundersøkelsen var avsluttet. Dette innebærer at planen om å la spørsmål i spørreundersøkelsen være inspirert og opplyst av det vi fant ut i intervjuundersøkelsen, bare delvis lot seg realisere. Likevel ble spørreundersøkelsen til kommunens ansatte først utformet etter at vi hadde gjort en del kvalitative intervjuer, både i helse- og omsorgssektoren og i skolen, noe som gjorde det mulig å vite noe om hvor «skoen trykkes».

Prosjektet er meldt inn til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, som har tilrådt at prosjektet ble gjennomført.

## 3 Oppvekst med kontraster

Dette kapitlet handler om oppvekst hos barn og unge i Drammen, og hvordan kommunens tjenester håndterer flerkulturelle problemstillinger for ungdom som vokser opp i Drammen. I Drammen blir det stadig flere ungdommer som enten innvandret til Norge som barn, eller som er født her av foreldre som har innvandret til Norge. Hvordan blir de møtt av kommunens tjenester? Hvordan påvirker det økende etniske mangfoldet blant ungdom arbeidshverdagen til ansatte i kommunen?

Datamaterialet vårt er både kvalitativt og kvantitativt. Som vi skrev i kapittel 2 om metode, gjorde vi intervjuer med rektorer og lærere ved tre av ungdomsskolene i Drammen. I tillegg gjorde vi på disse skolene en spørreundersøkelse blant elevene ved hjelp av mentometerknapper. Det ga elevene mulighet til å si sin mening om skolehverdagen og om tilværelsen mer generelt. Vi valgte ut disse skolene fordi de hadde svært forskjellig preg. Her bruker vi betegnelsene skole nr. 1, skole nr. 2 og skole nr. 3. Nr. 3 har relativt lav andel elever med innvandringsbakgrunn, mens nr. 1 har relativt høy andel elever med innvandringsbakgrunn – mens andelen elever med innvandringsbakgrunn på nr. 2 ligger midt imellom. Tilsvarende var det med foreldrenes utdanningsnivå og økonomiske situasjon: Mens mange av elevene på nr. 3 kommer fra hjem der foreldrene hadde høy utdanning og god økonomi, er det motsatt på nr. 1 – igjen med nr. 2 et sted i midten.

Vi begynner kapitlet med å beskrive hverdagen til og utfordringene for ungdom, slik de kommer til uttrykk i datamaterialet, både i mentometerundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene. Deretter beskriver vi hvordan de ulike tjenestene møter disse utfordringene.

### 3.1 Å være ung i Drammen – et øyeblikksbilde

Det er typisk at kommunen har sendt dere hit for å spørre oss om de multikultigreiene. Hvor folk kommer fra, det er de opptatt av. Men de grunnleggende tingene som egentlig betyr noe, sånn som økonomi og arbeid, det lar de skure.

Sitatet tilhører en av de ansatte i Drammensskolen, som vi intervjuet under feltarbeidet. I begynnelsen av intervjuet var vedkommende skeptisk, ettersom vi hadde forklart



at prosjektet dreide seg om etnisk mangfold og hvordan det påvirket ulike forhold i Drammen. Hans opplevelse var at kommunen var *for* opptatt av etnisk mangfold, og for *lite* opptatt av andre spørsmål som etter hans syn var viktigere: Arbeid. Sosiale forhold. Ressurser i skolevesenet. Samfunnsklasser.

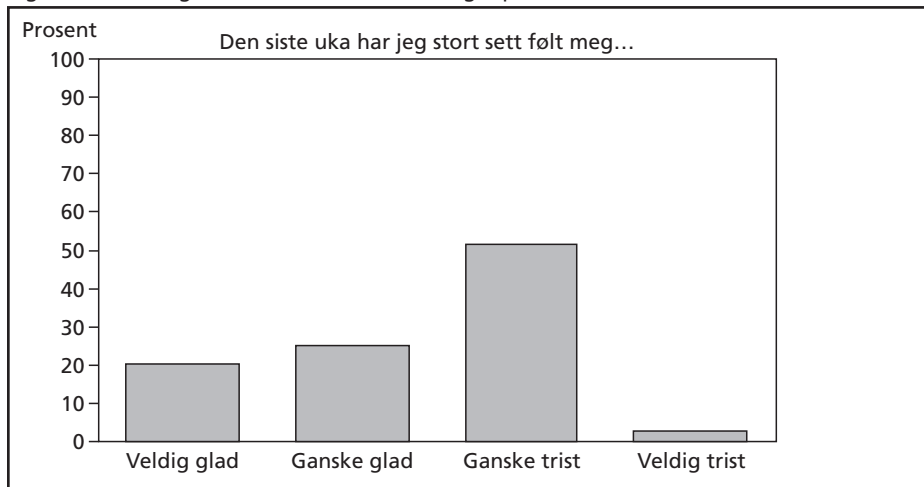
Etter vårt syn reiste denne informanten et viktig spørsmål. Er den etniske bakgrunnen og tilhørigheten viktig for å forstå hvordan unge i Drammen har det? Det er gjort mye forskning på oppvekst blant flerkulturell ungdom i Norge (for en litteraturoversikt, se Aarset m.fl. 2008), og det er også gjort noe forskning på oppvekst blant etnisk norsk ungdom som vokser opp som «minoritet» (se blant annet Lien 2003; Elgvin, Rogstad & Sinnathamby 2013). Mye av denne forskningen tyder på at ulike spørsmål knyttet til flerkultur har noe å si for hvordan ungdom har det. Ungdom med innvandringsbakgrunn kan finne det utfordrende å skulle definere sin identitet. En del har utfordringer med språk, skolegang og utdanning, noe som i neste omgang kan gjøre det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet (Dzamarija (red.) 2010). Videre kan ungdom med innvandringsbakgrunn oppleve diskriminering (Midtbøen & Rogstad 2012). Men det finnes også ungdom med innvandringsbakgrunn som «overpresterer» og gjør det langt bedre enn deres sosiale bakgrunn kanskje skulle tilsi. Når det gjelder ungdom med etnisk norsk bakgrunn som vokser opp i strøk med høy innvandrerandel, er det gjort mindre forskning. Den forskningen som er gjort, tyder på at noen av de etnisk norske som vokser opp i innvandrertette områder kan oppleve dette som utfordrende. De er i «minoritet», med de utfordringene det kan medføre (Lien 2003; Elgvin, Rogstad & Sinnathamby 2013). Likevel var det et viktig spørsmål informanten vår stilte. Kan fokuseringen på etnisitet gjøre at man glemmer forhold som kan være enda viktigere når det gjelder å forstå hvordan ungdom har det?

Vi vil understreke at datamaterialet vi har samlet inn blant skoleelever, ikke er representativt for alle skoleelever i Drammen i samme aldersgruppe. Vi har heller ikke gjort dybdeintervjuer med ungdom, bare med kommunalt ansatte som møter ungdommen. Det vi viser her, bør heller betraktes som et øyeblikksbilde av virkeligheten, som kan gi et hint om hvordan ungdom opplever det å vokse opp i Drammen, men som likevel ikke fanger inn hele bildet. Vi begynner med et par enkle figurer fra mentometerundersøkelsen på skolene. Slik vi skrev i innledningskapitlet, er denne måten å samle inn data på svært effektiv: På kort tid får man tilgang til et kvantitativt datasett, der respondentene har svart anonymt. Den største svakheten i vårt tilfelle er at vi måtte besøke de ulike skolene på ulike tidspunkter. Den siste skolen besøkte vi rett før elevene hadde eksamen, noe som ifølge lærerne på skolen gjorde at de var langt mer «på tuppet» enn ellers. Det kan derfor være vanskelig å sammenligne svarene fra de ulike skolene direkte. Vi tror likevel at undersøkelsen sier oss noe, også fordi det var stor intern konsistens i svarene: På skolene der flere sa at de ikke trivdes på skolen eller følte seg triste, var det også flere som ga uttrykk for at folk på skolen ikke behandlet hverandre med respekt (noe som neppe er direkte avhengig av eksamenslesingen).



Et av spørsmålene i undersøkelsen handlet om lykke. Det lød slik: «Den siste uka har jeg stort sett følt meg... 1) Veldig glad, 2) Ganske glad, 3) Ganske trist, 4) Veldig trist». Blant de 323 elevene som svarte på dette spørsmålet, ble fordelingen i prosent som vist i figur 3.1.

Figur 3.1 Glede og tristhet blant tiendeklassinger på tre skoler.

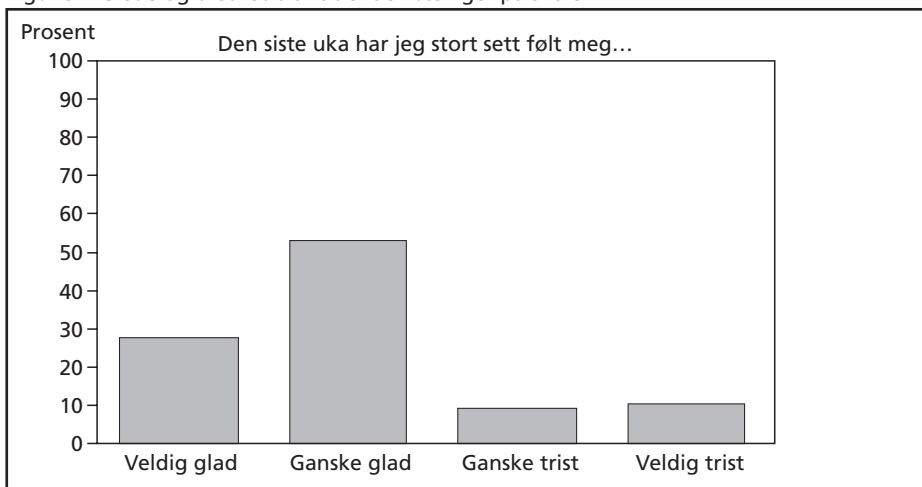


N: 323. Svar i prosent.

Grunnen til at vi spurte om hvordan folk følte seg sist uke, var at vi antok at svarene ville bli mer presise enn på et spørsmål om man generelt føler seg glad eller trist (denne typen spørsmål har også blitt brukt i andre undersøkelser om ungdom og lykke). Svakheten ved denne spørsmålsstillingen er likevel at svarene kan bli lite representative, siden det kan ha skjedd noe på svartidspunktet som gjorde respondentene ekstra glade eller ekstra triste. Som vi ser, er det noen flere som føler seg ganske triste eller veldig triste enn som føler seg glade. Betyr dette at ungdom som vokser opp i Drammen jevnt over er ulykkelige?

Vi tror at svarene her er noe skjeve i retning av tristhet. På den ene av skolene, skole nr. 3, ble undersøkelsen, som nevnt, gjennomført rett før eksamen. Her var det aller høyest andel triste elever: Hele 69 prosent svarte at de var ganske triste (men ingen var veldig triste). Ettersom det på denne skolen også var flere elever som deltok i undersøkelsen enn på de andre to skolene, drar nok det svarene i «trist»-retningen (et par av lærerne på denne skolen understreket overfor oss at elevene normalt var langt gladere enn de var akkurat da vi besøkte dem). På en av de andre skolene, skole nr. 2, var resultatene for eksempel helt annerledes. Her gjennomførte vi undersøkelsen i god tid før eksamen, og det var dessuten tydelig ut fra intervjuer med de ansatte at elevene generelt trivdes godt på skolen.

Figur 3.2 Glede og tristhet blant tiendeklassinger på skole nr. 2.



N: 87. Svar i prosent.

Også her er det rundt 20 prosent som sier at de følte seg ganske triste eller veldig triste – noe som er nøyaktig på landsgjennomsnittet, ifølge NOVA's ungdomsundersøkelse *Ungdata*, selv om spørsmålsformuleringen der er noe annerledes (Bakken (red.) 2013: 58).

Men heller enn å henge seg opp i prosentandelene (som antakelig ville vært annerledes på andre skoler og ved andre tidspunkt), kan det være verdt å spørre hva som ligger bak når en betydelig del av ungdommene opplever at de er triste.

### Press om å være vellykket

De tre skolene vi besøkte, var svært forskjellige. Ansatte vi snakket med, nevnte ulike faktorer når det gjaldt hvordan elevene hadde det. På skole nr. 3, der mange av elevene kommer fra hjem der foreldrene har høy utdanning og god økonomi, opplevde noen av de ansatte at elevmiljøet var preget av mye kniving, konkurranse og «trynefaktor». Mange elever følte et press for å være vellykket, og dersom man ikke klarte det, falt man igjennom.

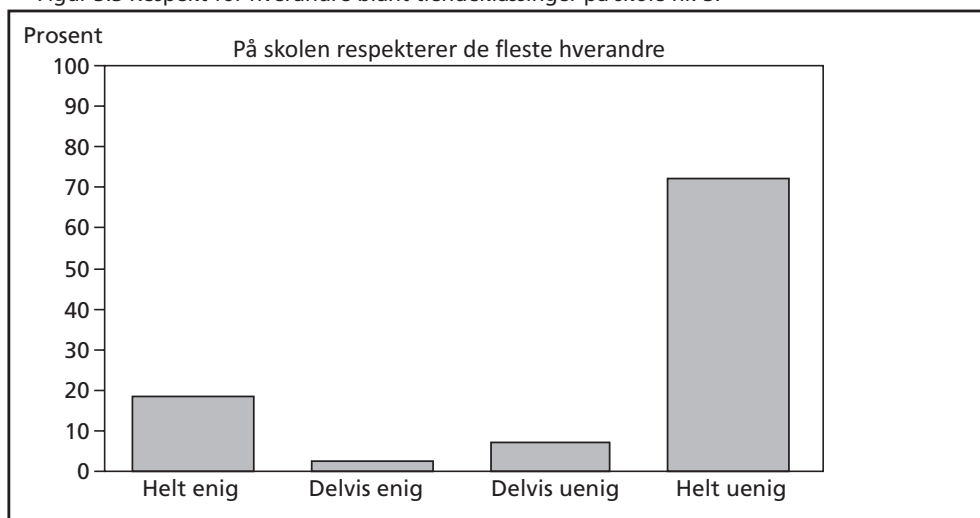
Dette kunne også vi merke tendenser til da vi gjennomførte undersøkelsen. Etter at undersøkelsen var ferdig, stilte vi noen åpne spørsmål til elevene om hvordan de syntes det hadde vært, og om de hadde noen spørsmål til hva det innebærer å jobbe som forsker. På de to andre skolene spurte elevene om hva arbeidshverdagen innebar, og hva vi ellers forsket på. På skole nr. 3 fikk vi derimot spørsmål om hvilken utdanning som krevdes for å bli forsker, og hvor vanskelig det var å «få det til» som forsker. Dette kan også være en av forklaringene på at ekstra mange elever følte seg triste rett

før eksamen: Når presset på å være vellykket er stort, kan eksamenspresset oppleves som enda tyngre. En av informantene ved skolen uttrykte det slik:

Hvis jeg skal være ærlig, så er det nok ikke like lett her for alle. Hvis du kommer hit fra et hjem der man ikke har så mye å rutte med, og ikke er like vellykket som de andre, så er det ikke så enkelt. Da risikerer man fort å falle igjennom.

Et av spørsmålene i undersøkelsen lød som følger: «På skolen respekterer de fleste hverandre: 1) Helt enig, 2) Ganske enig, 3) Ganske uenig, 4) Helt uenig». På skole nr. 3 skole var det svært mange som oppga at det var liten respekt.

Figur 3.3 Respekt for hverandre blant tiendeklassinger på skole nr. 3.



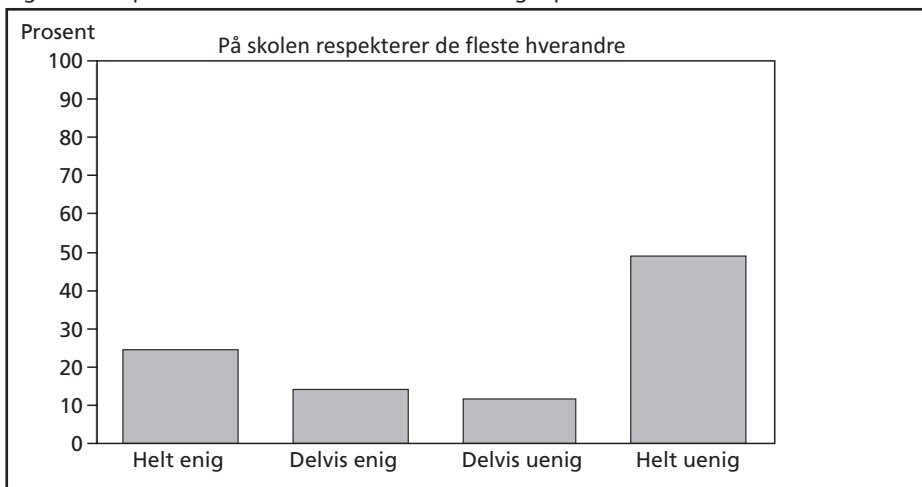
N: 164. Svar i prosent.

Ut fra spørreundersøkelsen kan vi ikke vite sikkert hva som ligger bak dette. Men gjennom fortellingene til dem vi snakket med ved skolen, virker det som om denne mangelen på respekt langt på vei dreier seg om «trynefaktor», og om presset mange av elevene føler med hensyn til å ha status og å gjøre det bra.

### Levekårsutfordringer

På en annen av de tre skolene, skole nr. 1, var det også så mange som 60 prosent av elevene som oppga at de hadde følt seg ganske triste den siste uka. Også her var det mange av elevene som ga uttrykk for at ikke alle viste hverandre respekt, selv om det ikke var like mange som på skole nr. 3.

Figur 3.4 Respekt for hverandre blant tiendeklassinger på skole nr. 1.



N: 77. Svar i prosent.

På skole nr. 1 virker det som om dette handler om helt andre ting enn på skole nr. 3. På skole nr. 1 har en betydelig andel av elevene bakgrunn fra hjem der foreldrene har kort utdanning og svak økonomi. To av spørsmålene dreide seg om foreldrenes utdanningsnivå. Skole nr. 1 var den skolen der klart flest hadde foreldre som ikke hadde fullført videregående skole: 19,5 prosent oppga at ingen av foreldrene hadde videregående skole, og 18,2 oppga «vet ikke». I denne sammenhengen tolker vi «vet ikke» som et svar som også indikerer at foreldrene har kort utdanning. Ifølge ansatte ved skolen, gjaldt dette elever både med og uten innvandringsbakgrunn: Lav utdanning hang i noen sammenhenger sammen med andre levekårsutfordringer – som det å stå utenfor arbeidslivet, dårlig økonomi, fysiske eller psykiske helseproblemer, eller ustabile familieforhold. Dette førte til at mange elever hadde problemer på hjemmebane, noe som også kunne føre til problemer på skolen. En av de ansatte sa det slik:

Mange av elevene våre har så store problemer på hjemmebane. Det er problemer i familien, de har dårlig råd, foreldrene har ikke overskudd og oversikt. Så det er klart at det også kan bli problemer på skolen da... Man vet jo selv at man er litt mer amper hvis man har en dårlig dag, ikke sant?

Ifølge ansatte på skolen førte dette til ulike sosiale problemer. Det største og viktigste problemet for noen elever dreide seg rett og slett om å klare skolen, fordi de hadde så mye annet å stri med i livet. En av informantene uttrykte det på denne måten:

Vi har elever her som har foreldre i fengsel. Og som er ute av fengsel en liten periode, og så er det inn igjen. Og vi har hatt episoder der barnevernet har kommet

til skolegården for å hente en elev ut av familien. Jeg tror det er svært få av oss som ville klart å følge med på undervisninga når det pågår slike ting på hjemmebane.

Slike problemer kunne også føre til konflikter mellom elevene. Ifølge ansatte ved skolen, var de fleste konfliktene som oppstod helt «vanlige» ungdomskonflikter, der enkelt-individer ble uvenner med hverandre. Men det hadde også skjedd at disse konfliktene hadde fått en slags etnisk karakter, ved at elevene tolket eller uttrykte konfliktene gjennom etniske begreper. Iblant skjedde det at elever med innvandringsbakgrunn «importerte» konflikter fra opprinnelseslandet. I enkelte tilfeller hadde det også skjedd at elever med etnisk norsk bakgrunn og elever med innvandringsbakgrunn gjorde *norskhet* til et konflikttema, og at konflikten dermed ble opplevd som en konflikt mellom «norske» og «ikke-norske». Denne typen konflikter tilhørte likevel unntakene; de fleste av dem handlet om enkeltelever som kranglet med andre enkeltelever. De ansatte ved skolen var også helt tydelige på at den «etniske» dimensjonen ikke var noe som preget skolehverdagen i stor grad. Det som virkelig var utslagsgivende, mente de, var levekårsutfordringene: økonomi og psykisk og fysisk helse.

### **Rasisme og bruk av skjellsord**

I mentometerundersøkelsen hadde vi med et par spørsmål som undersøkte i hvilken grad elevene hadde opplevd negative kommentarer knyttet til bakgrunn eller religion. Spørsmålet lød som følger: «Jeg får stygge kommentarer fra andre elever på grunn av bakgrunnen eller religionen min», med svaralternativene «hver uke», «noen ganger i måneden», «noen ganger i året» eller «nesten aldri». Hovedfunnet er at de fleste ikke får slike kommentarer. Dette gjelder spesielt på skole nr. 2, der 80 prosent oppgir «nesten aldri». På de andre to skolene er det imidlertid en betydelig minoritet som oppgir at de får slike kommentarer hver uke: 33 prosent på begge skolene sier at de får slike kommentarer hver uke.

Det er vanskelig å vite hvordan man skal tolke dette. På skole nr. 3, for eksempel, er det få elever som har innvandringsbakgrunn, langt mindre enn 33 prosent. Derfor er det lite trolig at så mange elever opplever hets på bakgrunn av etnisitet, for eksempel. Underveis i undersøkelsen forklarte vi hva dette spørsmålet betydde, på denne måten: «Skjønner dere hva jeg mener? Hvis noen kaller meg «jævla norsking» eller «jævla potet», så er det en negativ kommentar knyttet til bakgrunnen min. Skjønte dere?». Likevel kan det virke som om elevene på denne skolen benyttet dette som en anledning til å fortelle at de ofte opplevde å få negative kommentarer, selv om det ikke dreide seg direkte om etnisitet.

På de to andre skolene, som har større andeler elever med innvandringsbakgrunn enn skole nr. 3, ser vi imidlertid noe interessant. På skole nr. 2 oppgir elever med innvandringsbakgrunn i noe større grad enn de som ikke har innvandringsbakgrunn

at de opplever å få slike kommentarer. Men på skole nr. 1, den skolen som har flest elever med innvandringsbakgrunn, oppgir elevene uten innvandringsbakgrunn i noe større grad at de får negative kommentarer knyttet til bakgrunn. Dette tyder på at diskriminering knyttet til minoritet og majoritet kan gå flere veier. Som oftest vil det være personer med minoritetsbakgrunn som blir diskriminert eller stigmatisert. Men personer fra majoriteten kan også bli «minoritet», og kan da oppleve tilsvarende former for diskriminering.

Et tydelig funn, på alle skolene, er likevel at den typen skjellsord som i størst grad blir brukt, ikke er knyttet til etnisitet eller religion, men til kjønn. Vi spurte også elevene hvor ofte de ble kalt «hore» eller «homo». På alle de tre skolene til sammen var det 19 prosent som oppga at de ble kalt det hver uke, og 25 prosent som oppga at de ble kalt det noen ganger i måneden. Det er noen flere gutter som oppgir å ha blitt kalt dette enn jenter (mest sannsynlig er det altså flere gutter som blir kalt homo enn jenter som blir kalt hore). Etter å ha stilt spørsmålet, og fått svarene, stilte vi noen muntlige oppfølgingsspørsmål til elevene. Var det ille å bli kalt hore eller homo? Hva syntes de om å bli kalt det? Det ble det en livlig diskusjon av. De fleste som tok ordet, mente at dette som oftest «ikke var vondt ment», men «bare var en ting man sa».

For å se om tallene kunne si noe om hvordan elevene opplevde dette, gjorde vi en enkel statistisk test der vi undersøkte andelen som følte seg glade eller triste opp mot hvor ofte de ble kalt hore eller homo, og tilsvarende for trivsel på skolen (vi gjengir ikke tallene i egen figur). Denne enkle krysstabuleringen viste at det var en sammenheng mellom hvor ofte man ble kalt hore eller homo, og hvor godt man trivdes på skolen (og sammenhengen var det man gjerne kaller statistisk signifikant). Men denne sammenhengen gikk motsatt vei av hva man kanskje skulle tro: De som ble kalt hore/homo trivdes bedre! Det er vanskelig å tolke dette, og derfor gjengir vi det heller ikke i en egen figur. Men en mulig tolkning er at dette er såpass vanlig i ungdomsmiljøene, at de som ofte opplever å bli kalt hore/homo rett og slett har flere venner og er mer integrert i de sosiale miljøene. Det å bli kalt hore eller homo trenger derfor ikke nødvendigvis være et tegn på mobbing eller hets, men heller på at man er innenfor. Men ettersom undersøkelsen ikke inneholdt spørsmål om venner og sosial kontakt, forblir dette bare en av flere mulige tolkninger.

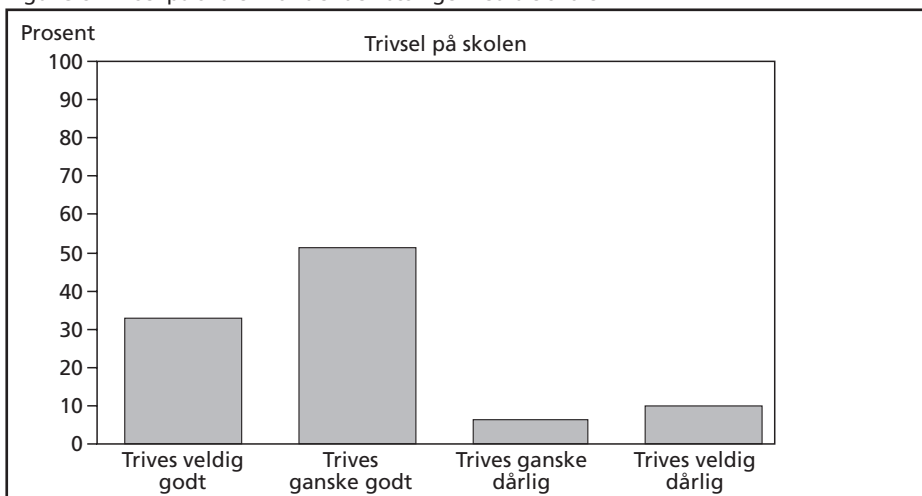
Likevel kan dette anses som problematisk ut fra mer generelle normative hensyn til kjønn og seksualitet: Å bruke ordet «hore» som skjellsord kan være med på å opprettholde visse normer for hvordan jenter bør te seg for å være «skikkelige jenter». Bruken av ordet «homo» som skjellsord er om mulig enda mer problematisk, ettersom det opprettholder en norm om at homo, noe en del gutter må antas å identifisere seg som, er en dårlig ting å være.

## Trivsel og faglig utbytte

I de to avsnittene over har vi skrevet om utfordringer en del av elevene ser ut til å oppleve. Det skal likevel ikke overskygge at mange av elevene ser ut til å trives svært godt. Det gjelder spesielt elevene på skole nr. 2, som både ga uttrykk for at de følte seg glade, at elevene på skolen viste hverandre respekt, og at de trivdes på skolen. Hva er det som eventuelt er annerledes på skole nr. 2 enn på de andre to skolene? En forklarende faktor er, så vidt vi kan bedømme, bakgrunnen til elevene som kommer dit. Elevene på skole nr. 2 kommer i stor grad fra middelklassehjem, der foreldrene har høyere utdanning enn på skole nr. 1. Det er færre sosiale problemer, og mange av elevene opplever god støtte hjemme. Samtidig kan det virke som om miljøet på skole nr. 2 er mindre preget av konkurranse og «trynefaktor» enn på skole nr. 3 (der elevene også gjennomgående kommer fra hjem med mye utdanning og god økonomi). Det kan også være at dette handler om arbeidet som har blitt gjort på skole nr. 2. De har lenge hatt stor oppmerksomhet på hvordan man skal oppføre seg overfor hverandre på skolen, og de har gjennomført prosjekter om dette der de har involvert elevene.

Likevel er det viktig å få fram at tiendeklassingene – på de tre skolene sett under ett – stort sett oppgir at de trives på skolen, og at de opplever at skolen er et sted de lærer mye. Figur 3.5 viser hvor mange som oppgir at de trives godt eller mindre godt, på spørsmålet «Hvilket utsagn passer best? 1) Jeg trives veldig godt på skolen, 2) Jeg trives ganske godt på skolen, 3) Jeg trives ganske dårlig på skolen, 4) Jeg trives veldig dårlig på skolen».

Figur 3.5 Trivsel på skolen for tiendeklassinger ved tre skoler.

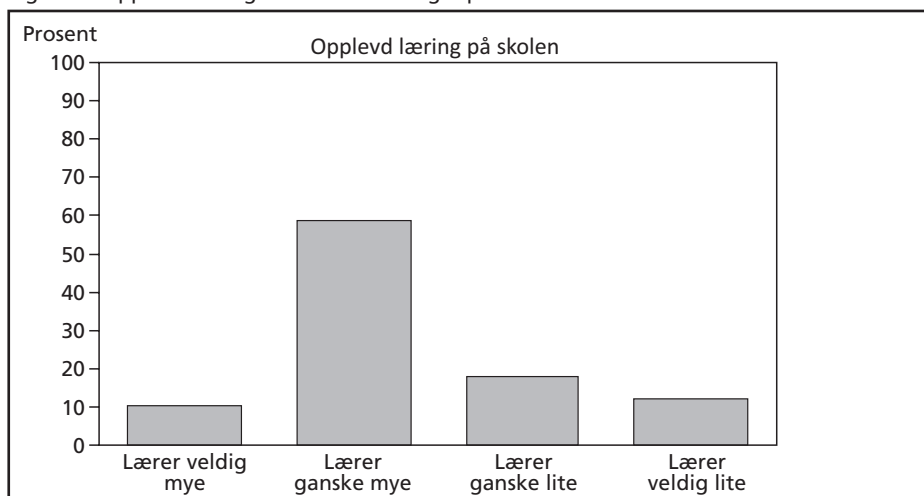


N: 333. Svar i prosent.

Det er vanskelig å vite hva de ulike elevene har lagt i dette spørsmålet. Det ser i hvert fall ut til at et stort flertall av elevene trives på skolen, selv om elevene på to av skolene mener at det er mange som ikke har respekt for hverandre. Kanskje er det mange som lever godt med denne mangelen på respekt. Eller så mener de kanskje at det ikke er *skolen* som institusjon som er problemet: På alle skolene oppga nemlig de ansatte at *skolen* som sådan nøt stor respekt blant både foreldre og elever.

Det er også verdt å merke seg at et klart flertall av elevene svarer at de lærer mye på skolen, på spørsmålet: «Hvilket utsagn passer best? 1) Jeg lærer veldig mye på skolen, 2) Jeg lærer ganske mye på skolen, 3) Jeg lærer ganske lite på skolen, 4) Jeg lærer veldig lite på skolen».

Figur 3.6 Opplevd læring for tiendeklassinger på tre skoler.



N: 326. Svar i prosent.

Igen ser vi tydelige forskjeller i datamaterialet mellom de ulike skolene. På skole nr. 3 oppgir 40 prosent at de lærer ganske eller veldig lite, fulgt av skole nr. 1, der 30 prosent opplever at de lærer ganske eller veldig lite (mot bare 14 prosent på skole nr. 2). På de ulike skolene oppga de ansatte ulike grunner til at elever eventuelt *ikke* lærte mye. På skole nr. 1 var som sagt den viktigste grunnen at mange elever kommer fra hjem med levkårsutfordringer. I tillegg var det tydelig, både på skole nr. 1 og skole nr. 2, at en del elever med innvandringsbakgrunn hadde problemer med språket. Dette gjaldt spesielt elever som ikke var født i Norge. På skole nr. 2 mente en av de ansatte at noen av elevene ble sluset for raskt inn i den vanlige skolen etter at de kom til Norge:

Når de kommer til Norge går de først på mottaksklasse gjennom ett år. Men det er jo ikke nok! Så kommer de hit til skolen, og skal liksom følge den vanlige under-



visningen. Så er de i praksis åtte år bak når det gjelder språkferdigheter osv. Det er klart at de da får problemer med å komme seg gjennom.

[...]

Altså... Jeg opplever ofte at vi gjør det bakvendt her i Norge. Vi sparer penger i én ende, for eksempel ved ikke å bruke mer penger på mottaksklassen og undervisning for de nyankomne. Men da får vi bare enda mer utgifter senere, når de ikke klarer komme seg gjennom skolen, og ender opp på NAV.

På skole nr. 1 ble det også uttrykt en viss bekymring over språkferdighetene til en del av ungdommene med innvandringsbakgrunn som hadde vokst opp i Norge. Ifølge ansatte på skole nr. 1 var grunnen til manglende språkferdigheter at mange av dem ikke hadde gått i barnehage. I tillegg mente de ansatte at undervisningen på grunnskoletrinnet hadde hatt betydning, ettersom et par grunnskoler hadde delt elevene opp etter etnisk bakgrunn, slik at de i mindre grad fikk pratet norsk. En informant på skole nr. 1 sa det slik:

For noen elever er det et problem at de tidligere gikk i en klasse som var delt opp etter etnisitet. Det gjorde at de snakket mye tyrkisk på skolen, for eksempel, i stedet for å snakke norsk. Så vi har mye å ta igjen her. Men vi prøver.

På skole nr. 3, derimot, opplevde de helt andre problemer når det gjaldt læringsmiljøet. I vårt datamateriale var dette som sagt skolen der flest elever mente at de lærte ganske lite eller veldig lite. En ansatt ved skolen mente at elevene klarte seg greit, men at de *burde* gjort det enda bedre, gitt utdanningsbakgrunnen til foreldrene.

Informant: Ikke sant, det er ikke noen krise her oss. De fleste elevene klarer seg. Og det skulle på en måte bare mangle, gitt de ressurssterke hjemmene de kommer fra. Men poenget er at de burde ha gjort det enda bedre – de gjør det nemlig ikke. Så mye bedre enn elever fra skoler der foreldrene har mye mindre utdanning.

Intervjuer: Hvorfor det, tror du?

Informant: Hm... Jeg tror det har noe med innstillingen å gjøre. Mange tenker at de skal få og få, og ikke yte. Jeg tror kanskje de har det hjemmefra. Hvis vi gir en elev dårlig karakter, hender det at vi får foreldre på tråden som klager på det, og lurer på hva elevene «har krav på». Det går igjen – hva elevene «har krav på». Så vi har lært oss mye om jus og retningslinjer her, hehe.

Ifølge denne informanten er det altså kravmentaliteten som er problemet for disse elevene: De får med seg en mentalitet hjemmefra om at de har krav på en del ting fra skolen. Skolen blir i ordets rene forstand en «tjenesteyter», og dersom de ikke er fornøyd med tjenesten, kan de klage. Dermed kan en forklaring være at elevene ender opp

med å yte mindre selv, og dermed ikke lærer så mye som de kunne gjort. En alternativ forklaring kan selvfølgelig være at det er forhold ved undervisningen det er grunn til å klage på, og at dette er en årsak til at elever ikke gjør det så godt som de etter enkeltes mening burde. En annen alternativ forklaring er at faktorer som manglende respekt for hverandre bidrar til å skape et læringsmiljø som ikke er så godt som det burde ha vært.

### **Oppsummering: Hva sier datamaterialet om utfordringene?**

Dersom man skal oppsummere, kan man ut fra vårt datamateriale peke på tre utfordringer for ungdom som vokser opp i Drammen, som preger både livskvaliteten og læringen deres. Det er ikke slik at alle utfordringene preger hverdagen til alle ungdommene. Heller er det slik at ulike grupper av ungdommer, i ulike sjikt av befolkningen, opplever ulike typer utfordringer.

*Levekårsutfordringer:* Dette gjelder både for ungdom med etnisk norsk bakgrunn og ungdom med innvandringsbakgrunn. Informanter i både skolevesenet og helsetjenesten er tydelige på at mange av problemene som ungdom opplever, har sin rot i vanskelige forhold i hjemmet. Disse igjen har sin rot i generelle levekårsproblemer: dårlig økonomi, ustabile familieforhold, arbeidsledighet og helseproblemer.

*Språkutfordringer:* Både etnisk norsk ungdom og ungdom med innvandringsbakgrunn kan ha språkproblemer, særlig dersom de kommer fra et hjem der foreldrene har kort eller har ingen utdanning. Det er likevel tydelig i datamaterialet at ungdom med innvandringsbakgrunn har språkutfordringer i større grad enn ungdom med etnisk norsk bakgrunn. Språkproblemer kan gjøre det vanskelig å klare seg på skolen, noe som igjen kan føre til andre problemer.

*Kravmentalitet, statusjag og trynefaktor:* De to utfordringene i avsnittene foran gjelder i stor grad ungdommer som kommer fra hjem med små sosioøkonomiske ressurser. Men også i den øvre delen av levekårsskalaen fant vi ungdommer med noen utfordringer, og de var dels knyttet til statusjag og trynefaktor: Disse ungdommene kunne oppleve at det var store krav om å være vellykket, og det kunne være lett å falle igjennom hvis man ikke nådde opp. I de samme miljøene ser kravmentaliteten også ut til å være et problem for læringsutbyttet: Når ungdommen blir mer opptatt av rettigheter enn av plikter, er det en del som yter mindre.

På hvilken måte håndterer kommunens tjenester disse utfordringene? Det gjennomgår vi i de neste avsnittene.

## 3.2 Barnehagene: Tilbud uten skreddersøm

En måte å øke språkferdighetene hos barn og ungdom i Drammen på, er å få flere til å gå i barnehage. Både norsk og internasjonal forskning har vist at tidlig barnehagestart er positivt for språkutviklingen (se Aukrust 2005). Drammen har satset store ressurser på barnehageutbygging og på å heve kvaliteten i barnehagene. Kommunen har 3614 barn i barnehage, fordelt på 42 private barnehager (inkludert familiebarnehager og åpne barnehager) og 24 kommunale barnehager. Dette innebærer at det er full barnehagedekning, definert som at alle som søkte innen fristen for hovedopptaket, og som hadde rett til plass, ble tilbudt plass. I tillegg er det så mange barnehageplasser at kommunen har mulighet til å tilby plasser også i løpet av barnehageåret. Målet er at alle ettåringer skal tilbys plass fortløpende (på 1-årsdagen). Dette er dog ikke oppfylt, men alle som fylte ett år i 2013, er tilbudt plass innen utgangen av året.<sup>3</sup>

Likevel er barnehagedekningen under 90 prosent totalt, nærmere bestemt 87,9 prosent for barn i alderen 1–5 år. Blant barn i alderen 3–5 år er dekningsgraden 95,9 prosent, det vil si nesten på landsgjennomsnittet. Men det er altså i hele gruppen av førskolebarn, fortsatt ett av ti barn som ikke går i barnehage. Hva kommer det av, i en by som har satset så mye på å etablere barnehageplasser?

### Et generelt barnehagetilbud

For å svare på spørsmålet, knytter vi her an til en annen forskningsrapport vi har skrevet (Bråten & Sandbæk 2014). Den er basert på en undersøkelse gjort på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, om hva slags tilbud som finnes i norske kommuner til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage. Det dreier seg om en forholdsvis liten gruppe barn på landsbasis, omlag 2450 barn. De aller fleste 3–5-åringer går i barnehage, det gjelder 96,5 prosent av alle barn, og 91,5 prosent av barn med minoritetsspråklig bakgrunn. I undersøkelsen om 3–5-åringer er det kartlagt hva slags tilbud som finnes til de få som ikke går i barnehage i et større utvalg kommuner, og det er gjennomført en casestudie av tilbudet i fire kommuner. Drammen er en av disse. Et sentralt spørsmål er hva som eventuelt skal til for å nå alle barn med et pedagogisk tilbud før skolestart. En av konklusjonene i undersøkelsen er at dette sannsynligvis er vanskelig å oppnå ved kun å satse på et generelt barnehagetilbud. Videre at særskilte innsatser og tilbud må til for å nå de siste prosentene førskolebarn med et tilbud før skolestart. Kanskje er det slik i Drammen også, at det er vanskelig å løfte seg fra i underkant av 90 prosent barnehagedekning til nærmere 100 prosent dekning – et tilbud til alle førskolebarn – gjennom et generelt barnehagetilbud alene.

<sup>3</sup> Årsmelding fra Drammen kommune 2013.

Når dette er vanskelig, har det flere årsaker. En viktig årsak er at enkelte familier ikke uten videre er i stand til å benytte et generelt barnehagetilbud, på grunn av pris, søknadsprosedyrer og praktiske problemer knyttet til henting og levering av barn i barnehage (manglende bil, barnehageplassen ligger langt unna hjemmet, osv.). Det er også et element at ikke alle er like godt kjent med hva et barnehagetilbud går ut på, og hvor lang tid det tar å lære et andrespråk så godt at man har fullt utbytte av det i skolesammenheng (det tar 5–7 år). Et generelt barnehagetilbud er rett og slett ikke et likeverdig tjenestetilbud av grunner som økonomi, byråkratisk kompetanse og språkferdigheter – men også i noen grad på grunn av preferanser hos brukere (Bråten & Sandbæk 2014; Djuve m.fl. 2011).

### **Spesielle tilbud**

Drammen har per i dag altså først og fremst et generelt barnehagetilbud. Men kommunen har også et spesielt tilbud fordi de er del av det statlige forsøket med gratis kjernetid i barnehage. Drammen fikk fra 2008 statlige midler fra forsøket med gratis kjernetid, men da kun til 4- og 5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som gikk i korttidsbarnehagen som fantes i Austadgata. Fra 2010 ble Drammen for alvor del av det statlige forsøket med gratis kjernetid, først med 3-åringer, deretter ble forsøket utvidet til også å gjelde 4- og 5-åringer. Våren 2014 omfattes 3-, 4- og 5-åringer av forsøket. Gratis kjernetid i barnehage er gjort gjeldende i en avgrenset del av byen, nærmere bestemt hele bydel Fjell og deler av bydel Strømsø. Dette er et område der en høy andel av beboerne har minoritetsspråklig bakgrunn, men ordningen med gratis kjernetid omfatter alle i de utvalgte aldersgruppene. Alle 3-, 4- og 5-åringer som har bostedsadresse innenfor det definerte geografiske området, omfattes av ordningen, og de har rett til 20 timer gratis barnehage per uke. Barnehageplassen trenger likevel ikke ligge i området som omfattes av gratis kjernetid, den kan i prinsippet ligge i et helt annet område av byen.

Innenfor gratis kjernetid-området i Drammen arbeides det systematisk med å rekruttere til barnehage. Det skjer ved å identifisere hvem som ikke går i barnehage, og så følge opp disse med et tilbud. Dette gjøres av prosjektleder for gratis kjernetid-prosjektet. Hun får nye lister over bosatte fra folkeregisteret annenhver måned, og kan da se hvilke barn som bor på adresser i området. Deretter sammenholder hun dette med hvem som har plass i barnehagen i kommunen. Dernest tar hun kontakt med dem som ikke har plass, om nødvendig gjennom et personlig besøk (se Bråten & Sandbæk 2014 for en detaljert beskrivelse av hvordan dette gjøres). Dette kartleggings- og oppfølgingsarbeidet av barn som ikke går i barnehage skjer kun innenfor gratis kjernetidområdet i byen.

Førskolebarn i alderen 3–5 år i bydelen Fjell og deler av bydelen Strømsø, følges altså nøye opp for å sikre at så stor andel som overhodet mulig går i barnehage. Disse barna har også et lavterskel barnehagetilbud, i form av 20 gratis timer, som barn uten-

for området ikke har. De som bor utenfor området, kan også søke om deltidsplass i barnehage, men de må i så fall betale dette selv. Det er mulig å få reduksjon i det en barnehageplass maksimalt skal koste (2405 kr pr. mnd. for en fulltidsplass fra 1.1.2014), men dette krever kjennskap til ordningen og til søknadsprosedyrene.

En innvending mot måten forsøkene med gratis kjernetid i barnehage er organisert på, har vært at ordningen omfatter alle barn i områdene som inngår i forsøkene. Gratis kjernetid i barnehage er et universelt tilbud, uten behovsprøving. Innvendingen har vært at en god del barn som uansett ville gått i barnehage og som er del av familier med god økonomi, gis et gratis tilbud. Videre at en behovsprøvd ordning ville kunne omfattet barn innenfor et større område. Regjeringen åpner i revidert nasjonalbudsjett (mai 2014) for at kommunene som inngår i forsøk med gratis kjernetid i barnehage, kan prøve ut alternative innretninger av ordningen i mindre områder og innenfor eksisterende økonomiske ramme, for eksempel gjennom målretting basert på inntekt. Kobling av krav om deltakelse i aktivitet eller norskopplæring for foreldre, skal også kunne prøves ut.<sup>4</sup> Det vil si at Drammen, dersom de ønsker det, kan prøve ut behovsprøving.<sup>5</sup>

Det er to åpne barnehager i byen, i privat regi. Dette er et tilbud som bygger på de samme prinsippene som andre barnehager. Men det er ikke stor egenandel, det er ikke påmelding (det er bare å komme), og foreldre skal være med. I enkelte kommuner brukes slike åpne barnehagetilbud aktivt til å drive språkopplæring og som en inngangsport til et ordinært barnehagetilbud. Dette skyldes at den åpne barnehagen gjør det mulig for foreldrene å bli kjent med et barnehagetilbud sammen med barna. I Drammen brukes ikke de åpne barnehagene systematisk til språkopplæring og rekruttering. De er først og fremst et tilbud til de aller minste barna, og det er ingen særskilt satsing på språk i disse åpne barnehagene. Kommunen har heller ingen språkgrupper eller andre språkstimulerende tiltak for førskolebarn som ikke går i barnehage. En barnehage som tidligere fantes på introduksjonssenteret og som fungerte som en introduksjon til et barnehagetilbud i Drammen, er lagt ned (Bredal & Orupabo 2014, s. 74).

Dersom kommunen ønsker å bruke barnehagene mer aktivt for språkopplæring, kan det derfor se ut som det er mulig å gjøre flere grep, som kan bidra til at et pedagogisk tilbud når fram også til den lille andelen som i dag ikke deltar i barnehage før skolestart.

<sup>4</sup> Prop. 93 S 2013-2014. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014, s. 89.

<sup>5</sup> I sak 14/5430-1 som nå er til politisk behandling, foreslås det at Drammen kommune skal søke om forsøk med gratis barnehage for alle familier i kommunen med inntekt under 4G (340 980 kroner).

### 3.3 Skolene: Søkelys på individet, ikke på gruppen

På samme måte som barnehagene i kommunen, er også skolene innrettet med et generelt tilbud, som ikke er spesialsydd for noen grupper. Dette ser ut til å være et bevisst valg i deler av skolen. I innledningskapitlet skrev vi om ulike tilnærminger til politikk overfor innvandrere eller minoriteter. En *multikulturalistisk* tilnærming legger vekt på grupperettigheter, og understreker at innvandrere ikke bare kan integreres som individer; man må også anerkjenne gruppen de tilhører. Det kan innebære å vise respekt for kulturelle symboler eller markører som er viktige for gruppen, eller å gi dem mulighet til å bruke språket fra opprinnelseslandet. I motsetning til dette finnes det to andre tilnærminger som ikke legger en slik vekt på gruppen. *Assimilering* er en tilnærming som legger vekt på at innvandrere som gruppe må tilpasse seg normene, språket og kulturen i mottakerlandet. *Individuell integrering* legger vekt på at det er individet og ikke gruppen som skal integreres, her gis det i større grad enn assimileringstrategien rom for at den enkelte innvandrere kan beholde sin særegenhet – men da som individ, ikke som del av en gruppe.

På de to skolene vi besøkte der det var høy eller moderat andel elever med innvandringsbakgrunn, la de ansatte vekt på å ta avstand fra den multikulturalistiske modellen. Faktisk var det flere som mente at søkelys på gruppene elevene kom fra, kunne være skadelig – både for det sosiale miljøet og for læringsutbyttet. En av de ansatte ved Skole nr. 2 sa det slik, etter at vi spurte hvor mange elever som hadde minoritetsbakgrunn:

Vet du... Jeg vet faktisk ikke noe nøyaktig tall. Skal jeg være ærlig har jeg ikke ønsket å vite det. Det er viktig for meg at alle elevene her, ja, de er først og fremst elever. De er her for å lære. Uansett bakgrunn. Jeg vil ikke tenke at «den kommer derfra» eller «den kommer derfra». Hvor lenge skal man egentlig si at noen er innvandrere? Er min kollega nordlending, fordi foreldrene kom fra Finnmark? Du skjønner vel hva jeg mener.

Av samme grunn hadde denne skolen ingen egen handlingsplan eller innsats mot rasisme eller diskriminering på etnisk eller religiøs grunnlag. Derimot hadde de et generelt prosjekt om respekt og god oppførsel, som inkluderte at man ikke skulle hetse andre på etnisk grunnlag. Informanten uttrykte det slik:

Jeg ser ikke noe behov for noen egen handlingsplan eller tiltak mot rasisme. Hvorfor? Fordi vi er mot hets, uansett. Jeg har ikke tro på å skille noen typer hets ut, som noe annet, liksom. Hets er hets, og mangel på respekt er mangel på respekt. Det skal vi ikke ha noe av, uansett hvilken form det har.

På skole nr. 1 skole var det også ansatte som uttrykte skepsis overfor multikulturalistiske tilnærminger. Ifølge dem var det andre grunnskoler i Drammen som hadde hatt en slik tilnærming. Dette, mente de, hadde styrket etniske konflikter mellom ulike

minoritetsgrupper, og bidratt til at noen elever hadde lært mindre norsk. En av de ansatte ved skolen uttrykte det slik:

Skal jeg være ærlig, så tror jeg den tilnærminga har gjort mye skade. Når skolen har fokusert så mye på at folk er kurdere eller at folk er tyrkere, så har det bidratt til at noen tyrkere og kurdere har holdt konfliktene fra hjemlandet ved live. Vi må heller fokusere på at vi alle er nordmenn, og at vi alle hører til her. Dessuten har det skjedd at elever har blitt delt inn etter språkgrupper. Alle tyrkerne i en klasse, alle araberne i en annen klasse. Osv. Det som skjer da er jo at mange bare snakker arabisk eller tyrkisk, i stedet for å snakke norsk. Det der har gitt oss noen ekstra utfordringer.

Tilnærmingen disse skoleansatte uttrykker, kan kanskje kalles en form for inkluderende assimilering, eventuelt en form for individuell integrering der ingen individer nektes å beholde sitt språk eller sin kultur, men der det heller ikke stimuleres. Men det de ønsker at minoritetsungdommen skal gjøres til del av, er ikke nødvendigvis noen tradisjonell «norskhet». Snarere dreier det seg om minimumskrav til hva de mener at alle må ha felles i et flerkulturelt samfunn: Det norske språket, først og fremst, og at alle skal tilhøre det samme fellesskapet og ikke isolere seg i egne grupper.

En lignende tilnærming finnes på skolene når det gjelder rekruttering av lærere. På alle skolene ble det ansett som et stort pluss å få gode lærere med minoritetsbakgrunn. Alle var imidlertid tydelige på at det faglige gikk foran: Det viktigste var å ha lærere som var faglig gode. Derneft var det et pluss dersom de også hadde minoritetsbakgrunn. Igjen kan man merke samme typen tilnærming: Minoritetsbakgrunn kan være et pluss, men en lærer er først og fremst en lærer.

Det de ansatte i skolene med høy minoritetsandel derimot er åpne for, og til en viss grad tar i bruk, er tilpassing av undervisning til de ulike språknivåene elevene er på. På skole nr. 1 var det en av lærerne som uttrykte det slik:

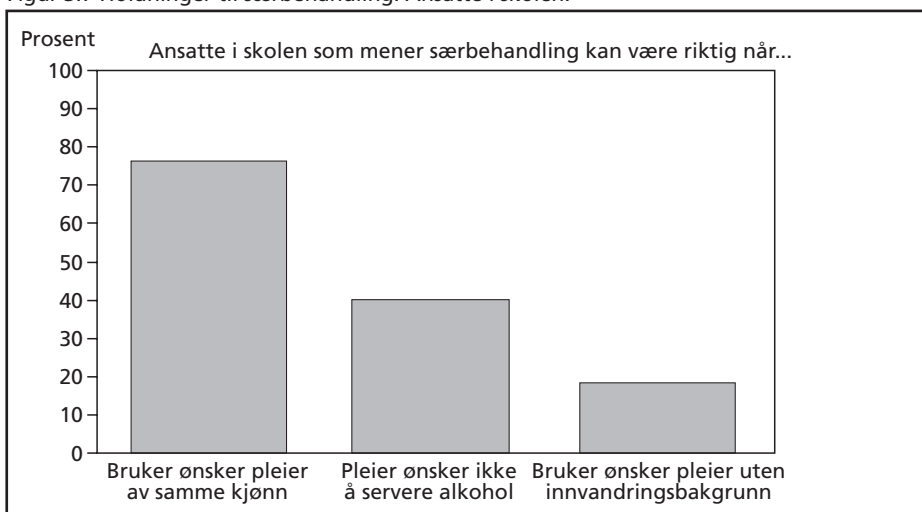
Ikke sant, det er noen av elevene som mangler helt fundamentale språklige begreper... Altså, grunnleggende ting vi tar for gitt, men som de bare ikke har inne. Da må vi bruke tid på å lære dem det, før vi kan gå videre med andre ting. Utfordringen er jo at vi har andre elever, som er på et helt annet nivå, og ikke trenger å få de grunnleggende begrepene inn med teskje. Kunsten er å gi de elevene utfordringer som de kan bryne seg på, samtidig som vi hever de elevene som trenger hjelp med det fundamentale.

I undersøkelsen vi sendte ut til alle de ansatte i Drammen kommune, var det noen spørsmål som omhandlet hva man eventuelt opplevde som problematisk i møte med brukerne. Undersøkelsen viste at i den grad ansatte i skolen opplevde problematiske aspekter knyttet til mangfold, dreide det seg om språk: Et mindretall hadde opplevd utfordringer i jobben på grunn av dårlige språkferdigheter hos brukere/elever. Ingen krysset av for at «annen kultur» eller «skikker og tradisjoner» utgjorde noe problem.



Det var også spørsmål i undersøkelsen som omhandlet holdninger til multikulturalisme: I hvilken grad skal man anerkjenne kulturelle særrettigheter? Undersøkelsen viser at de fleste ansatte i skolen deler de holdningene som kom fram i det kvalitative materialet, men at en del også vurderer det annerledes. Vi undersøkte holdninger til multikulturalisme gjennom tre tankeeksperimenter, som vi ba respondentene om å ta stilling til. I det ene eksempelet ønsker en bruker av helse- og omsorgstjenesten å få en pleier av samme kjønn som seg selv. I det andre eksempelet ønsker en pleier på et sykehjem å slippe å servere alkohol, av moralske eller religiøse grunner. I det tredje eksempelet ønsker en bruker i helse- og omsorgstjenesten å få en pleier som ikke har innvandringsbakgrunn. Er det i disse tilfellene riktig å etterkomme ønskene om særbehandling? Figur 3.7 viser andelen av de ansatte i skolen som var ganske enige eller helt enige i at særbehandling var riktig i hvert av tilfellene:

Figur 3.7 Holdninger til særbehandling. Ansatte i skolen.



N: 383. Svar i prosent.

Svarene kan tolkes på flere måter. Vår tolkning er at de ansatte i skolen er mest villige til å innvilge særbehandling når grunnen oppfattes som mer eller mindre universell, og ikke kulturbestemt eller spesiell. Det å ønske en pleier av samme kjønn, kan oppfattes som en type ønske som ikke er spesifikt knyttet til visse kulturer, religioner eller grupper. Å ikke ville servere alkohol, derimot, er et ønske mange kan oppfatte som mindre universelt (i det minste i en kultur som den norske). Den typen særbehandling som får aller minst støtte, er å innvilge ønske hos brukere om ikke å bli pleid av innvandrere. Antakelig er dette et ønske som ikke oppleves som universelt, og som noen kanskje også opplever som en preferanse som i seg selv er etisk problematisk (i motsetning til mostand mot alkohol).



Generelt kom det tydelig fram i feltarbeidet på skolene at det ikke var spørsmål knyttet til kultur eller etnisitet som skapte utfordringer for skolene. På de to skolene som hadde moderat eller høy innvandrerandel, dreide det seg snarere om ressurser knyttet til språkopplæring, og til helse og levekår. På Skole nr. 2 ble det, som allerede nevnt, etterlyst en mottaksklasse som gikk over mer enn ett år, ettersom de mente at ett år var for kort tid til å gi de nyankomne elevene de språkerferdighetene de trengte.

På skole nr. 1 etterlyste man generelt større ressurser, både til lærerstaben og til helsepersonellet. Også der mente de ansatte at kommunen «sparer seg til fant»: Når man ikke bruker tilstrekkelig med ressurser på ungdom som trenger hjelp, faller de utenfor og blir gjengangere hos NAV – og koster dermed kommunen mer penger. En av de ansatte på skole nr. 1 uttrykte det slik:

Se på det sånn. De siste ti årene har elevantallet økt med ti prosent. På samme tid har vi fått ti prosent færre lærere. Og jeg vil si det slik at de sosiale utfordringene har økt i samme periode. Det vi må gjøre er bare å bite tenna sammen og gjøre det beste vi kan... For vi vet hvor viktig jobben vår er. Hvis vi gjør jobben vår bra, kan det bety en forskjell for resten av livet for den enkelte eleven. Men det tærer på, når det er så store utfordringer og så lite ressurser.

Denne informanten mente at noe av det viktigste man kunne gjøre, hvis man ønsket å øke læringsutbyttet på skolen, var å sette inn større ressurser i helsetilbudet rettet mot ungdom, som blant annet holdt til på skolen. Da ville lærerne kunne fokusere mer på det faglige:

I dag må vi her på skolen gjøre veldig mange ting som egentlig ikke er jobben vår. Vi må håndtere mange spørsmål knyttet til helse og livsmestring og generelle livsutfordringer. Men jobben vår er jo egentlig å undervise. Det er å drive med fag. Men det blir noen ganger vanskelig, fordi alt det andre kommer i veien for faget.

Flere ansatte ved skolene mente at skolen var i en unik situasjon når det gjaldt kontakt med familiene og nærmiljøet. Fordi skolene hadde såpass bred kontaktflate, og nøy stor tillit hos folk, kunne man oppnå mye også for lokalmiljøet dersom helsetilbudet ved skolen ble styrket. Ut fra undersøkelsene ved skolene og i helsetjenesten for ungdom, gir vi vår tilslutning til denne vurderingen.

### **3.4 Helsetjenesten for ungdom: Mangfoldige behov**

Vi gjorde også noen få intervjuer med ansatte i helsestasjon/skolehelsetjeneste, som jobber spesifikt opp mot barn og ungdom. Tilbudet består av en helsestasjonstjeneste for barn før skolestart (3 helsestasjoner). Fra barna starter på skolen og fram til de er

23 år blir de betjent av skolehelsetjenesten og av helsestasjonen for ungdom. Tjenesten rettet mot skoleelever i Drammen og helsestasjonen for ungdom utgjør til sammen 11,4 årsverk. Helsedirektoratet har anbefalinger om hvor mange elever det bør være pr. stilling, og Drammen ligger under den anbefalte bemanningen. Avviket er 57 prosent både i ungdomsskolen og i barneskolen. Helsestasjon for ungdom er åpen til sammen 16 timer i uka: På kveldstid på mandager, mens det tirsdag til torsdag er mulig å gjøre avtale og komme på formiddagen, eller komme innom på drop-in fra kl. 11–15. Her er både helsesøstre som har videreutdanning som sexologer og her er lege. Alle tiendeklassinger i Drammen får tilbud om et to timers besøk på helsestasjonen for ungdom, slik at de skal bli oppmerksom på hvor den ligger, og kunne oppsøke den på egenhånd etter at de er ferdige i grunnskolen. Drammen kommune har også ansvar for skolehelsetjeneste på de videregående skolene i byen.

På ungdomsskolene er det helsesøster to dager i uka, og det er mange elever som kommer innom. Informanter i helsetilbudet overfor ungdom bekrefter at de svært gjerne skulle vært mer til stede. De understreker at tilstedeværelse er grunnleggende i det forebyggende arbeidet de skal drive. Ved en av ungdomsskolene kunne helsesøster fortelle at hun ofte fikk høre fra elevene at «du er jo aldri her».

Mange henvendelser handler om det noen kaller «vanlige ungdomsting». En av de ansatte sa det slik:

Det vanskelige er det med tilhørighet, å finne sin plass hvis du føler at du skiller deg litt ut eller sånt noe. Og så er det de som lurer litt, er jeg homofil er jeg lesbisk, jeg har ikke vært forelska enda, alle andre har det. Alle sånne ting. (...) Det viktige er å ha noen å snakke med som ikke er knytta til skolen, for mange skal være så veldig flinke og ikke vise at de har noen problemer eller at det kan være problemer hjemme. Og så er det de som kommer fordi det er problemer hjemme. Det er alt mulig, egentlig.

Henvendelser som berører kropp, seksualitet og prevensjon er vanlig. Men mange henvendelser dreier seg om psykisk helse, de alvorligste tilfellene kan handle om selvskading, spiseforstyrrelser, ungdom som er svært deprimerte og i verste fall suicidale. Ungdom med innvandrerbakgrunn kan ha noen særskilte utfordringer: Noen har det svært strengt hjemme, og enkelte opplever at foreldrene etablerer strenge grenser og kontroll først når de kommer i puberteten. Det har vært tilfeller av tvangsekteskap. Helsestasjoner og skolehelsetjeneste innkaller også familier som kommer fra land der kjønnslemlestelse er utbredt, til samtaler. For øvrig understrekes det at det ikke er så stor forskjell på de «norsk-norske» og de «utenlandsk-norske», som en sier.

En viktig del av jobben skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom gjør, er å snakke med ungdommene og gi dem råd, og hjelpe dem til å mestre en kompleks hverdag. De har også kontakt med foreldre som trenger råd i foreldrerollen, og i enkelte tilfeller samtaler med ungdom og foreldre sammen.

Skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom inngår i et helhetlig tilbud til ungdom i Drammen, de har ulike funksjoner og oppgaver rettet mot den enkelte ungdom og dette er funksjoner og oppgaver som utfyller hverandre. Dersom det forebyggende arbeidet som drives i regi av skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom er utilstrekkelig ved at de ikke er nok til stede når ungdommene trenger tilbudet, kan det ha konsekvenser for læringsmiljø og for elevenes mulighet til å prestere faglig. Men det er, slik en helsesøster understreker, vanskelig å *måle* effekten av det forebyggende arbeidet de driver.

Skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom er et lavterskeltilbud. Dit kan alle komme og det koster ikke penger. Dette gjør at de lett kan nå fram til de aller fleste barn og unge. I tillegg er det innenfor dette lavterskel helsestasjons- og skolehelsetilbudet etablert særskilte tjenester rettet mot bestemte grupper. Helsestasjonstjenesten MIGRA, Migrasjon og helse, startet som et prøveprosjekt i august 2011, men er i dag etablert som et permanent tilbud. Den retter seg mot målgruppen barn og unge som tilhører familier som er flyktninger, asylsøkere, familiegjennforente og arbeidsinnvandrere. Oversikt over hvem som kommer har de blant annet gjennom nær kontakt med Introduksjonssenteret, mottak for asylsøkere og smittevern. Arbeidsinnvandrere er de vanskeligste «å fange opp», men noen tar kontakt selv fordi helsestasjonen for nyankomne begynner å bli kjent i miljøene. MIGRA har i tillegg samarbeid med barnehager som ber nyankomne ta kontakt med helsestasjonen, og de får klasselister fra de tre velkomstklassene som finnes på tre ulike skoler i byen. Tilbudet MIGRA gir nyankomne er en helsekartlegging og samtaler om hvordan familiene opplever overgangen med å komme til Norge. De ser også etter at barn og ungdom er vaksinert, gir vaksiner, gir råd om kosthold, generelle helse råd og de følger opp foreldre i foreldrerollen: «Målet er å få dem til å være trygge i foreldrerollen. De er jo sterke foreldre, de har mye å bygge på.» I samtalen med familier inngår også tema som vold og kjønnslemlestelse. Det veiledes i tillegg om hvordan tilbudet om helsestasjoner og legevakt er organisert. Alle flyktningfamilier og asylsøkere får et hjemmebesøk, og de vurderer også å ha hjemmebesøk hos familiegjennforente.

MIGRA er opprettet som et resultat av at det generelle tilbudet, slik man vurderte dette, ikke nådde fram til målgruppen nyankomne innvandrere på en god nok måte. Familier som hadde flere barn kunne risikere å måtte ha mange samtaler med helsestasjon og skolehelsetjeneste, med MIGRA på plass er det ett tilbud som møter hver familie. Denne spesialiserte helsestasjonen jobber målrettet overfor nyankomne familier og kan bidra med kunnskap og kompetanse til det øvrige helsestasjons- og skolehelsetjenestetilbudet. Når det gjelder helsestasjonstilbudet er det altså valgt en mer spesialisert og målrettet tjeneste, enn det som er tilfelle når det gjelder barnehagetilbud, der kommunen har valgt å satse på at det generelle tilbudet skal nå fram til hele bredden av brukere.

### 3.5 Forebyggende Uteteam og Ungdomstorg

Et annet tilbud rettet mot ungdom i Drammen er ungdomstorg og uteteam – *forebyggende* uteteam. Uteteamet som driver oppsøkende virksomhet har eksistert siden 2000, mens Ungdomstorget har eksistert siden oktober 2013. Uteteamet driver oppsøkende virksomhet overfor bredden av ungdom i Drammen. De har seks fast ansatte og en del vikarer som er ute i sentrum og i de ulike bydelene morgen, ettermiddag og kveld, inkludert fredag kveld og lørdag kveld – og som i tillegg besøker ungdomsskoler og foreldremøter. Målet er å ha kontakt og nå ut i bredden for slik å få kontakt med de som på ulike måter sliter og har problemer, og så kunne vise dem videre til andre hjelpere om nødvendig. Uteteamet beskriver selv virksomheten sin slik:

Da vi starta i 2000 fikk vi beskjed om å gå ut på gata og treffe de ungdommene som lurte seg unna hjelpeapparatet og systemet. I perioder har den gruppa vært stor. Men vi når den gruppa, og for å nå den gruppa må du trå forsiktig på deres egen arena og de må få tillit til deg. Å bygge tillit tar lang tid, det første året er jobben veldig vanskelig. Men dette med tillit og tilgjengelighet er nøkkelord for oss, vi går ikke hjem klokka fire og de treffer oss på fredag og lørdag kveld. De kan ta opp de vanskelige tingene og de dagligdagse tingene, vi har så stort kontaktnett, det er lett for oss å få oversikt. Og så kjenner vi hjelpeapparatet så vi vet hvor ungdom skal hen.

Etter at Ungdomstorget ble etablert, er nærheten til hjelpeapparatet i tillegg blitt større, både for Forebyggende Uteteam og for ungdommene de er i kontakt med. Ungdomstorget er etablert i uteteamets lokaler midt i sentrum. Torget innebærer at ulike etater alternerer på å være til stede, slik at ungdom kan oppsøke dem der. En ukedag er det mulig å få kontakt med noen som kan hjelpe med psykisk helse, en annen ukedag er Senter for rusforebygging og Senter for oppvekst på plass, en tredje ukedag er den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten for de som dropper ut av eller har problemer i videregående skole der og en fjerde dag er NAV der – ikke for å drive saksbehandling men for å veilede. For det er ikke alltid like lett å finne fram i alle systemene. De som foreløpig mangler, men som skulle vært på ungdomstorget, er helsestasjonen for ungdom. Ideen er at det ikke bare i teori og målsettinger men også i praksis skal være en dør inn for ungdom som har spørsmål og trenger ulike former for hjelp.

Uteteamet og ungdomstorget er i kontakt med ungdom med all slags bakgrunn. De anslår at andelen med minoritetsbakgrunn er omtrent som andelen i byens befolkning. Men det går opp og ned, noen måneder kan det være mange, andre måneder kan det være få. Utfordringene ungdommene har kan være så forskjellige, fra å ha blitt kastet ut hjemmefra, via kriminalitet og bråk til rusproblemer. Men uteteamet ser og erfarer at det er mye psykiske problemer blant ungdom, nå. Problemer som er knyttet til mobbing, til vanskelige hjemmeforhold, til prestasjonsangst. Forebyggende Uteteam har tall på dette. I fjor ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant nesten alle tiendeklassingene

i Drammen,<sup>6</sup> og et funn som beskrives som «rystende», var forekomsten av psykiske problemer blant tiendeklassingene. Vi gjengir noen av resultatene fra undersøkelsen som ble gjennomført på 10. trinn i Drammensskolen fordi de gir et innblikk i viktige utfordringer. Tallene utdyper også den tristhet vi kunne spore i vår undersøkelse blant tiendeklassinger, selv om vi vil understreke at det er forskjell på å være trist og det undersøkelsen uteteamet refererer til fanger opp: Blant tiendeklassingene var det et betydelig mindretall som ofte, eller noen ganger hadde følt/hatt følgende psykiske/fysiske plager den siste uken: 13,6 prosent hadde kjent plutselig redsel uten noen åpenbar grunn. 23,1 prosent hadde følt seg ensom. 27,9 prosent hadde hatt søvnproblemer. 11,1 prosent hadde tenkt på å ta livet sitt. Nesten 20 prosent svarer at påstanden «Jeg føler at jeg er verdt like mye som andre» passer dårlig eller ganske dårlig for seg. Og blant jentene er det nesten 20 prosent som mener påstanden «Alt i alt er jeg ganske fornøyd med meg selv» passer ganske dårlig eller svært dårlig for seg. Guttene er betydelig mer fornøyd med seg selv. Uteteamet erfarer også i kontakt med ungdommene at psykiske problemer er utbredt. En ansatt bemerker at det gjerne kunne vært en fast ansatt hos dem som hadde fagkompetanse til å håndtere psykiske problemer. Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom tar også opp dette – at mange trenger noen å snakke med, trenger bistand og oppfølging der og da. Derfor kan det være krevende når de som har problemer skal henvises videre og det tar tid å få hjelp.

Forebyggende Uteteam erfarer at ungdom med minoritetsbakgrunn kan ha særskilte utfordringer, men de særskilte utfordringene er ulike. De kan være knyttet til strenge hjemmeforhold og til høye krav om at de skal prestere på skolen – være skoleflinke. Men det kan også dreie seg om ungdom som kommer med arbeidsinnvandrende foreldre, er ment å skulle lære seg norsk og fikse skolen her, men som «kanskje egentlig ikke vil bo her». I dagens uteteam er det ingen av de faste ansatte som selv har innvandringsbakgrunn. Dette beskrives som «en stor svakhet», og det er nylig ansatt to vikarer som har innvandringsbakgrunn. Erfaringen er at det i de aller fleste sakene ikke betyr noe hvem den ansatte er eller hva slags bakgrunn vedkommende har. Men erfaringen er også at når de i perioder har hatt vikarer som selv har hatt innvandringsbakgrunn, får de kontakt med ungdom de ellers ikke ser eller får snakket med. Det kan være ungdom som er kommet helt nye til Drammen, som asylsøkere eller familiegjenforente, men det kan også være andre. Da er det «suverent» å ha noen som deler samme morsmål og kanskje også kjenner miljøene.

<sup>6</sup> 605 elever deltok. 85 prosent av tiendeklassingene. Undersøkelsen inngikk i et prosjekt der en rekke kommuner i ulike land inngår. ICSRA (The Icelandic Centre for Social Research and Analyses) var ansvarlig for undersøkelsen.



## 4 Mangfoldig voksenliv

I dette kapitlet skriver vi om mangfoldsrelaterte spørsmål i Drammen i neste livsfase: voksenalderen. Vi har selvfølgelig ikke mulighet til å skrive om alle spørsmål som er relevante for voksenalderen i dette kapitlet. Det vi i stedet gjør, er å velge ut to områder der Drammen kommune i stor grad kommer i kontakt med voksne som har innvandringsbakgrunn. Det første området er NAV, der Drammen kommune kommer i kontakt med voksne som tjenesteyter. Det andre området er Drammen kommune som arbeidsgiver generelt, ettersom kommunen ansetter mange personer med innvandringsbakgrunn. I dette kapitlet er den viktigste datakilden den undersøkelsen vi sendte til alle ansatte i Drammen kommune, samt intervjuer med virksomhetsledere. Underveis i undersøkelsen ble det klart at NAV-ansatte hadde problemer med å få tilgang til den, på grunn av den interne brannmuren i datasystemene til NAV. Det gjorde at bare de mest ivrige som videresendte undersøkelsen til sin privatmail, fikk gjennomført undersøkelsen; dette var til sammen 20 personer. I tillegg til denne undersøkelsen, intervjuet vi representanter for ledelsen ved NAV Drammen, og vi hadde et fokusgruppeintervju med ansatte i NAV Drammen. Når vi legger dette sammen med eksisterende forskning om møtet mellom NAV og innvandrerbefolkningen, gir det oss et godt grunnlag for å skrive noe om dette møtet.

### 4.1 Møter med NAV og arbeidsmarkedet: Språkferdighetene som hindrer

Innvandrerbefolkningen i Norge har sett under ett, lavere deltakelse i arbeidsmarkedet enn majoritetsbefolkningen (for en grundig gjennomgang av dette, se Djuve 2014). Samtidig må dette bildet nyanseres: Det er store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Mens noen av gruppene har høy arbeidsdeltakelse, har andre lav deltakelse. Dette har ulike årsaker. Det handler dels om innvandringsgrunn: De som kom som arbeidsinnvandrere, har høyere deltakelse enn de som kom som flyktninger. I noen innvandrergrupper har kvinner svært mye lavere deltakelse i arbeidslivet enn menn, noe som kan ha med tradisjonelle kjønnsroller å gjøre. Sist, men ikke minst, har kvalifikasjoner og utdanningsnivå fra opprinnelseslandet betydning, innvandrere fra land med høyere utdanningsnivå har høyere deltakelse i arbeidsmarkedet, selv om de kom som

flyktninger. Men man kan også se dette i et større perspektiv: Selv om den generelle sysselsettingen blant innvandrere i Norge er lavere enn i majoritetsbefolkningen, er den likevel høyere enn i den generelle befolkningen i mange land i Sør-Europa (Djuve 2014, s. 89).

Den norske staten fører en aktiv politikk for å få folk i arbeid. Dette gjelder folk både med og uten innvandringsbakgrunn. De siste årene har disse tiltakene i økende grad fått preg av det som gjerne kalles *aktivering*: For å få økonomisk støtte fra NAV, er det ofte en forutsetning å gå på tiltak. Det kan dreie seg om AMO-kurs, altså *arbeidsmarkedsorienterings*-kurs. Det kan også være praksisplasser, der man har arbeidspraksis i en bedrift for å få arbeidserfaring, og eventuelt kontakter som kan bidra til fast stilling. Innvandrere som har kommet som flyktninger eller på familiegjenforening med flyktninger, går i tillegg på et annet kurs i regi av NAV: *Introduksjonsprogrammet* er et toårig program med obligatorisk oppmøte (for mer om dette i Drammen-konteksten, se Bredal & Orupabo 2014). *Kvalifiseringsprogrammet* er et kurs for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, som inneholder både arbeidspraksis og annen type utdanning. Selv om dette kurset ikke er rettet inn spesielt mot innvandrere, kan det også inneholde språkopplæring, noe som kan gjøre det egnet for personer med innvandringsbakgrunn.

Hva sier forskningen om møtet mellom NAV og personer med innvandringsbakgrunn? Fafo har de siste årene gjennomført flere undersøkelser om dette: En studie av hvordan AMO-kurs virker for personer med innvandringsbakgrunn (Sandbæk & Djuve 2012), en studie av møtet mellom NAV og europeiske arbeidsinnvandrere (Friberg, Elgvin & Djuve 2013), og en studie av møtet mellom NAV og somaliske brukere (Friberg & Elgvin 2014, under utgivelse). Ingen av disse studiene er tradisjonelle «effekt-studier», i betydningen at man gjør en statistisk sammenligning av personer som har gjennomført kursene med personer som ikke har gjennomført kursene (Djuve 2014). I stedet har disse rapportene gått i dybden på hvordan tiltakene blir opplevd av brukerne og av de ansatte i NAV. Disse undersøkelsene tyder på at NAV sine tiltak, og den mer generelle politikken i Norge overfor folk som står utenfor arbeidsmarkedet, ikke er spesielt godt tilpasset store deler av innvandringsbefolkningen. Det som framstår som det største problemet for mange personer med innvandringsbakgrunn, er at de mangler både formelle kvalifikasjoner og gode ferdigheter i norsk. Dermed har de liten mulighet til å få innpass på det norske arbeidsmarkedet, der formelle kvalifikasjoner og/eller gode norskferdigheter ofte er en forutsetning for å få jobb. I dagens NAV er det imidlertid lite rom for å gi folk utdanning eller språkopplæring for å hjelpe dem til å få jobb. Dette regnes nemlig ikke som et «arbeidsrettet tiltak» (Friberg & Elgvin 2014, under utgivelse). I stedet blir folk gjerne sendt på praksisplass, noe som i mange tilfeller ikke gir jobb etter endt praksis, eller på AMO-kurs, der man lærer å søke jobb eller å bli mer motivert (Sandbæk & Djuve 2012).



Rent intuitivt er det ikke opplagt hvorfor NAV ikke tilbyr språkopplæring eller grunnutdanning som en del av sine tiltak, når det altså er dette som er problemet for mange arbeidssøkere med innvandringsbakgrunn. Årsakene ser ut til å være sammensatte. Delvis dreier dette seg om en uenighet mellom ulike deler av det offentlige Norge om hvem som har ansvar for hva. Grunnutdanning blir gjerne regnet som kommunenes eller fylkenes ansvar, noe som gjør at den statlige delen av NAV ikke ønsker å betale for slik utdanning. Dette gjelder også språkopplæring, som da blir regnet som grunnutdanning. Kommunene, på sin side, har hevdet at all opplæring overfor voksne arbeidssøkere er statens ansvar, og at de lokalt ikke skal måtte behøve å dekke kostnadene ved dette. En alternativ tolkning er at mangelen på språkkurs også handler om politiske retningslinjer: At tiltakene folk blir sendt på, skal være arbeidsrettet på en konkret og umiddelbar måte, og ikke bare være arbeidsrettet på lengre sikt.

### **NAV i Drammen: Stor pågang**

Dette var et generelt bakteppe om møtet mellom NAV og brukere med innvandringsbakgrunn. Vi tror det er nyttig å ha det med, ettersom ikke alt dette er like godt kjent (selv om NAV stadig blir debattert i mediene). Hvordan ser det da ut i Drammen? Institutt for samfunnsforskning (ISF) leverte nylig en grundig rapport om Introduksjonsprogrammet i Drammen (Bredal & Orupabo 2014). Den tegner opp flere utfordringer: Dels at mange deltakere på introduksjonsprogrammet kan oppleve generelle livsutfordringer som kan gjøre læringen vanskelig – knyttet til økonomi, familiesituasjon eller generell trygghet. Dels dreier det seg om integreringen og samarbeidet mellom introduksjonsprogrammet og det vanlige arbeidet i NAV Drammen: De som går på introduksjonsprogrammet får i liten grad praktisert norsk som del av arbeidspraksis. Bredal og Orupabo anbefaler derfor å styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet i Drammen.

Hva med den «vanlige» delen av NAV? Det foreligger ikke offentlig tilgjengelig statistikk om brukerne av NAV i Drammen, og hvorvidt de har innvandringsbakgrunn. Alle de vi intervjuet i NAV Drammen, var imidlertid tydelige på at de opplever stor pågang av brukere som har innvandringsbakgrunn. En av rådgiverne i NAV uttrykte det slik i et fokusgruppeintervju:

Altså, jeg har jo ikke tall på dette. Men jeg tror et flertall av brukerne jeg møter har innvandringsbakgrunn. Ja, det er jeg nesten overbevist om. Er det ikke det da, dere?

De andre deltakerne i fokusgruppen var enige. Selv om det ikke foreligger statistikk over hvilken bakgrunn brukerne av NAV Drammen har, er det likevel tydelig at mange brukere har innvandringsbakgrunn. Det er heller ikke urimelig, gitt at andelen av befolkningen i Drammen som har innvandringsbakgrunn er på 26 prosent, og at personer med innvandringsbakgrunn gjerne har lavere sysselsetting.

Blant de ansatte i NAV Drammen møtte vi til dels bekymring over sysselsettingen og utgiftene knyttet til at en økende andel av befolkningen har innvandringsbakgrunn. En av informantene uttrykte det slik:

Nå skal du få rene ord for penga. Jeg er realist. Jeg er ikke en rosenrød idealist. Jeg er opptatt av å få ting til. I Drammen kommune er det tverrpolitisk enighet om at vi skal ta imot mange flyktninger og innvandrere, og vi vil gjerne at folk skal flytte hit. Men jeg er usikker på om politikerne har tenkt gjennom hva det gjør med sysselsettingen og utgiftene – i hvert fall så lenge man ikke investerer mer i dette. Det er litt sånn: «Ja kom, bare kom». Men så lukker de øynene for hva som trengs. Det er jo mange som ikke klarer å få seg jobb. Så jeg skulle ønske politikerne her i Drammen tenkte mer gjennom hva det faktisk krever når man får flere innbyggere som har få kvalifikasjoner og som står utenfor arbeidsmarkedet.

Mange i NAV Drammen ser altså utfordringer knyttet til at en økende andel av befolkningen i Drammen har innvandringsbakgrunn. I seg selv er kanskje ikke det så rart: De ansatte på NAV møter i stor grad den delen av befolkningen som står utenfor arbeidsmarkedet, og som kan ha ulike typer problemer. De møter i liten grad personer som har gode levekår og som har fast jobb, for eksempel. Likevel framtrer det relativt tydelig at Drammen ikke er noe unntak fra tendensen i resten av landet: Deler av innvandrerbefolkningen står utenfor arbeidsmarkedet, og kan ha vanskelig for å få innpass.

I sin tilnærming til dette problemkomplekset, hadde ledelsen ved NAV Drammen noen retningslinjer. De la vekt på det vi også fant i skolevesenet: En universalistisk tilnærming, der både brukere og ansatte måtte forholde seg til felles normer og felles språk. En av informantene nevnte at de for eksempel hadde tyrkiske saksbehandlere, men at disse ikke ønsket å snakke tyrkisk med tyrkiske brukere. Med det ville de markere at rollen deres først og fremst var å være saksbehandlere i NAV, ikke tyrkere.

- Ikke sant, noen brukere kan fort få for seg at de skal få vennetjenester dersom saksbehandleren snakker samme språk som dem. «Kan du ikke gjøre et unntak fra regelen, du kjenner jo meg kompis»? Slik ting, hehe. Eller så kan de bruke hersketeknikker på det felles språket deres. Derfor er det mange av de ansatte her som sier at de konsekvent vil snakke norsk på jobb. Da markerer de at rollen deres er å være NAV-ansatte.

- Har dere en regel mot å snakke noe annet enn norsk?

- Nei, nei. Ikke sånn. Vi prøver å være pragmatiske og finne løsninger. Hvis noen mener at det hjelper en sak å slå om til tyrkisk eller arabisk en liten stund, så får de lov til det. Man har tillit her til at folk kan gjøre sine egne vurderinger. Men... min opplevelse er vel egentlig at ansatte hos oss som har innvandringsbakgrunn, nok er enda tydeligere enn andre, og ikke er «myke og forståelsesfulle», hvis du skjønner

hva jeg mener. Kanskje er det noe med at de vil gjøre det klart at deres lojalitet er til regelverket i Norge.

Utover denne tendensen, at saksbehandlere helst snakker norsk, fortalte de ansatte at man de siste årene hadde beveget seg i retning av å stille tydeligere krav til brukerne. Også dette er i tråd med forskning på NAV og arbeidsmarkedet i resten av landet (Djuve 2014).

### **Motivasjon eller kvalifikasjoner?**

Hva er da grunnen til at en del personer med innvandringsbakgrunn ikke kommer i jobb? Blant de ansatte vi snakket med, kunne vi finne to grunnfortellinger. Den ene grunnfortellingen er i tråd med antakelsene som ligger til grunn for mye av dagens arbeidslinje: Problemet er at brukerne mangler motivasjon. En av informantene sa det slik:

Som jeg ser det, er problemet at de ikke er motiverte nok. De vil ikke nok. Hva skal vi gjøre da? Det er utrolig vanskelig for meg å få noen til å finne seg en jobb, når de ikke har lyst selv. Mange er jo skeptiske til å gå på kurs. «Nei, kan jeg ikke heller få det kurset eller det kurset...» Truckførerkurset, for eksempel. Det er populært, hehe. Men hvis vi ikke har plass på det, da? Eller hvis vi sier at det ikke er så mange jobber som truckfører lenger? Da er det mange som ikke gidder. Jeg mener, hvis det hadde vært meg som gikk uten jobb... Jeg hadde jo anstrengt meg litt! Sendt søknader! For å være ærlig, så vet jeg ikke om det er så mye vi kunne gjort annerledes, hvis folk ikke vil selv. Så da er det gjerne det jeg prøver på, å få dem til å få lyst til å komme seg videre i livet.

I annen forskning på NAV, har man funnet at denne holdningen og problemforståelsen finnes hos mange saksbehandlere (se for eksempel Sandbæk & Djuve 2012). Dersom de har rett, altså dersom manglende motivasjon er grunnproblemet hos arbeidssøkerne, gir det mening å ha tiltak som skal gjøre noe med arbeidssøkernes motivasjon. Men hos andre ansatte fant vi en annen grunnfortelling. Denne grunnfortellingen vektla i større grad problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet: Mange personer med innvandringsbakgrunn har rett og slett vanskelig for å få jobb, fordi de mangler kvalifikasjoner, mente disse. En informant uttrykte det slik:

- Skal jeg være ærlig... Så er det mange av brukerne våre som jeg bare ikke kan skjønne hvordan de skal komme i jobb. Vi sender dem på kurs, og kjører jobbmatch, og alt det der. Og så kommer de tilbake etter kurset, og har ikke fått jobb. Så sender vi dem på et nytt kurs. Det er sikkert noen som ikke er motiverte, for all del. Men jeg tror det handler mye om at de etter hvert gir opp, fordi de rett og slett ikke har sjanse til å få jobb.

- Hvorfor er det de ikke har sjanse til å få jobb?
- Det er ofte fordi de mangler kvalifikasjoner og språk. Enkelt og greit. De har ikke det arbeidsgiverne etterspør.
- Opplever du at kursene deres hjelper dem å få bedre kvalifikasjoner?
- Kanskje for noen få. Men mange hadde trengt å få seg norskkurs, mener nå jeg.

Som vi ser, er denne grunnfortellingen relativt forskjellig fra den første. Her er ikke problemet at arbeidssøkerne er umotiverte, men at de ikke kommer inn på arbeidsmarkedet. Vi har ikke gjort noen stor undersøkelse blant brukerne av NAV i Drammen, og intervjumaterialet vi har med de ansatte i NAV Drammen, er også begrenset. Derfor kan vi ikke si noe definitivt om hvilken av disse to grunnfortellingene som er mest riktig i Drammens tilfelle. Men annen forskning vi har gjort på møtet mellom NAV og deler av innvandrerbefolkningen, tyder på at den andre grunnfortellingen i mange tilfeller vil være den mest dekkende (Friberg & Elgvin 2014, under utgivelse).

Det vi her har beskrevet, er ikke unikt for Drammen, men det ser altså ut til å være et problem i Drammen også. Til en viss grad skyldes dette føringer fra politisk nivå på landsbasis, og innretningen NAV sentralt har på sine tiltak. Spørsmålet er om Drammen kommune likevel har noe handlingsrom når det gjelder å tilby innbyggere i Drammen mer kvalifisering og språkopplæring? Det er ikke et spørsmål vi kan svare på her. Vi mener likevel at dette er et spørsmål det er verdt å undersøke for Drammen kommune. Dersom kommunen kunne tilby språkopplæring til voksne arbeidssøkere, som NAV kunne benyttet seg av, tror vi det er en mulighet for at flere arbeidssøkere med innvandringsbakgrunn over tid ville komme i jobb.

## 4.2 Ansatte i Drammen kommune: Trivsel på jobben

I avsnittet over skrev vi om utfordringene en del voksne personer med innvandringsbakgrunn opplever når det gjelder å finne jobb. Disse utfordringene finnes i hele landet, og man kan også se dem i Drammen. Likevel, Drammen er nettopp ett av stedene hvor det etter hvert har begynt å jobbe mange personer med innvandringsbakgrunn. Hvordan trives de? Det spurte vi om i vår undersøkelse blant de ansatte i Drammen kommune. Det mest tydelige funnet i undersøkelsen er at ansatte i Drammen kommune ser ut til å trives godt i jobben. Rundt 90 prosent oppgir at de trives svært godt eller ganske godt. Det er ingen dramatiske forskjeller på ansatte med og uten innvandringsbakgrunn, selv om man kan se at det er noen flere som oppgir at de trives svært godt blant dem uten innvandringsbakgrunn.

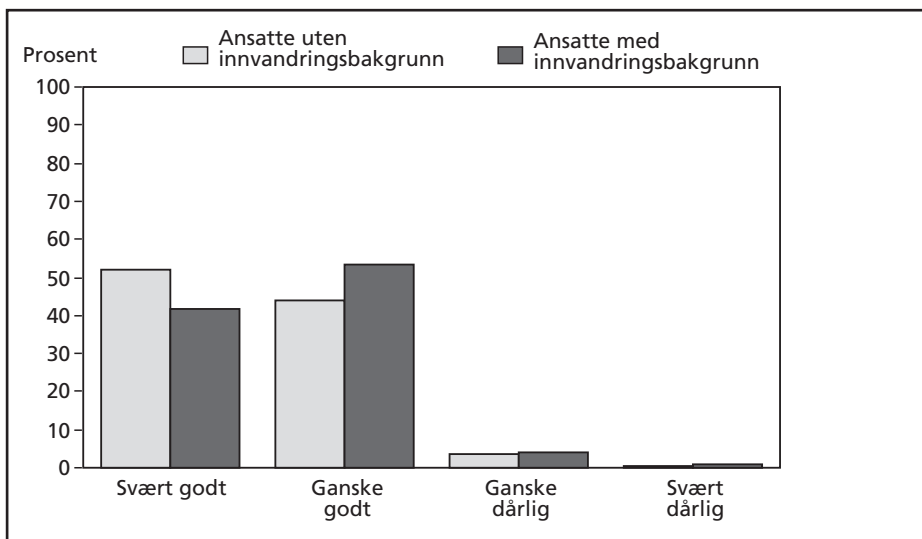
Først litt om kategoriene her: I undersøkelsen spurte vi hvor foreldrene var født: Man kunne oppgi at man var født i Norge av foreldre som også var født i Norge, at man var født i Norge av foreldre som var født i utlandet, at man hadde en norskfødt og en utenlandsfødt forelder, og at man selv var født i utlandet. Disse kategoriene er ikke perfekte: Adoptivbarn vil for eksempel være født i utlandet, men i alle andre henseender være «norske». Likevel vil disse spørsmålene for de aller fleste fange inn hvorvidt de har innvandringsbakgrunn eller ikke. Blant respondentene hadde de aller fleste familiebakgrunn fra Norge, det vil altså si at begge foreldrene var norskfødte. Svært få, bare 24, var norskfødte med utenlandsfødte foreldre (den såkalte andre generasjonen). 45 stykker var født i Norge av én utenlandsfødt og én norskfødt forelder.

I de følgende analysene, der vi skiller mellom ansatte med og uten innvandringsbakgrunn, har vi valgt å ta ut de informantene som er norskfødte med utenlandsfødte foreldre, og de som har én norskfødt og én utenlandsfødt forelder. Grunnen er for det første at det er så få av dem i utvalget, slik at skjevhetene kan bli store. Derfor kan det også fort bli misvisende å blåse opp statistikk på dem. Men det er i tillegg prinsipielle grunner til det: Hvis vi ikke skulle gi dem en egen kategori, men putte dem sammen med enten innvandrere eller ikke-innvandrere, ville vi antakelig sette dem i en kategori som kanskje ikke vil være relevant eller riktig i denne sammenheng. Mange av dem som har én norskfødt og én utenlandsfødt forelder, for eksempel, vil være det som gjerne kalles *halvtbarn*. Økonomisk og kulturelt vil flere av dem ha tilgang til de samme ressursene som personer med to norskfødte foreldre. Men ettersom en del av dem har mørk hudfarge, kan de likevel møte rasisme og diskriminering (for forskning om dette, se f.eks. Salole 2013). Når det gjelder de som er norskfødte av utenlandsfødte foreldre, har de gjerne både en annen arbeidserfaring og en høyere utdanning enn førstegenerasjonsinnvandrerne. I denne forbindelsen – der vi undersøker folks erfaringer som arbeidstakere – vil de antakelig ha helt andre erfaringer enn de som selv innvandret. Ettersom de er for få til å kunne generaliseres ut fra, og ikke med enkelhet kan plasseres i de andre to kategoriene, tar vi dem ikke med i de analysene der vi deler opp ut fra innvandringsbakgrunn. Men de er med i analysene der vi gjennomgår alle ansatte i kommunen.

Når det gjelder trivselen på jobb blant dem med og uten innvandringsbakgrunn, ser det ut som vist i figur 4.1 på neste side. Alt i alt må disse resultatene sies å være positive: Det er svært få som oppgir at de trives dårlig i jobben. Når det gjelder hvorfor det er flere blant dem uten innvandringsbakgrunn som oppgir at de trives svært godt, kan det være ulike forklaringer på det. Én forklaring kan være at flere av de ansatte med innvandringsbakgrunn jobber i helsesektoren. I vår spørreundersøkelse oppgir de ansatte i helsesektoren i større grad enn andre at de trives ganske godt framfor svært godt. Antakelig forklarer det en del av forskjellen: Ansatte med innvandringsbakgrunn jobber i større grad i en sektor der de fleste ansatte trives ganske godt. Men det forklarer ikke hele forskjellen: Også innad i helsesektoren oppgir de ansatte som har

innvandringsbakgrunn i større grad at de trives ganske godt, framfor svært godt. Det som antakelig forklarer enda mer av denne forskjellen, er kvalifikasjonene til de ansatte. I vår spørreundersøkelse er det langt flere blant dem med innvandringsbakgrunn som ikke har noen utdanning, eller som bare har grunnskole. Det er sannsynlig at disse i stor grad får ufaglærte jobber, som innebærer mindre ansvar og lavere lønn, og generelt mer slitsomme arbeidsforhold.

Figur 4.1 Trivsel blant ansatte i Drammen kommune, blant personer med og uten innvandringsbakgrunn.



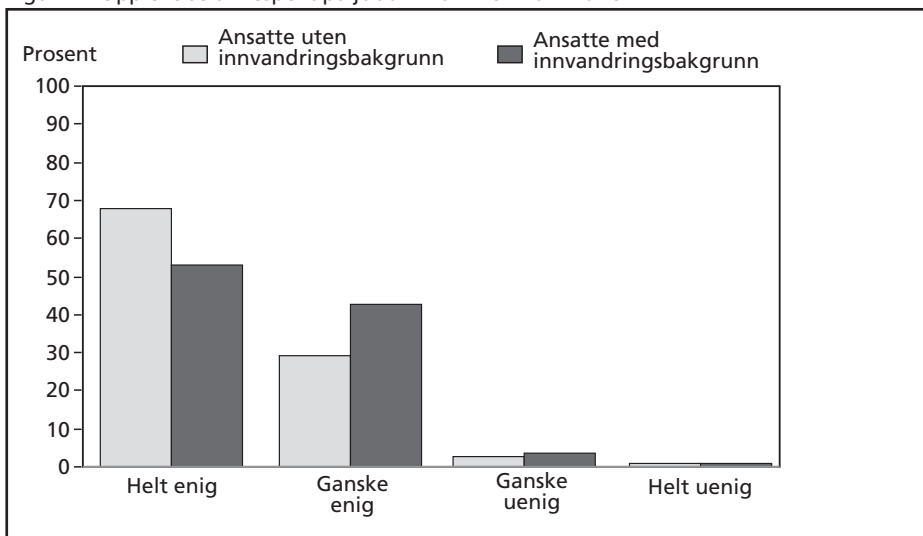
N: 1214 (1198 uten innvandringsbakgrunn, 216 med innvandringsbakgrunn)

### 4.3 Respekt og diskriminering

En annen forklaring på at ansatte med innvandringsbakgrunn ser ut til å trives noe mindre godt, kan være at de i større grad møter skepsis fra brukere eller kolleger. I undersøkelsen hadde vi også med spørsmål som omhandlet respekt og diskriminering på arbeidsplassen. Ett av spørsmålene lød som følger: «Jeg opplever stort sett at jeg blir møtt med respekt når jeg er på jobb: 1) Helt enig, 2) Ganske enig, Ganske uenig, 3) Helt uenig». Svarfordeling for dem med og uten innvandringsbakgrunn er vist i figur 4.2.

Her finner vi samme mønster: Det store bildet er at folk opplever å bli møtt med respekt. Svært få er uenige i at de blir møtt med respekt. Men igjen er ansatte uten innvandringsbakgrunn i mindre grad svært enige i dette. Også her kan det handle om utdanningsnivå og stillingstittel: Personer med lavere utdanning har gjerne jobber med mindre makt, autonomi og myndighet, og kan derfor oftere havne i situasjoner der de opplever at de ikke blir møtt med respekt.

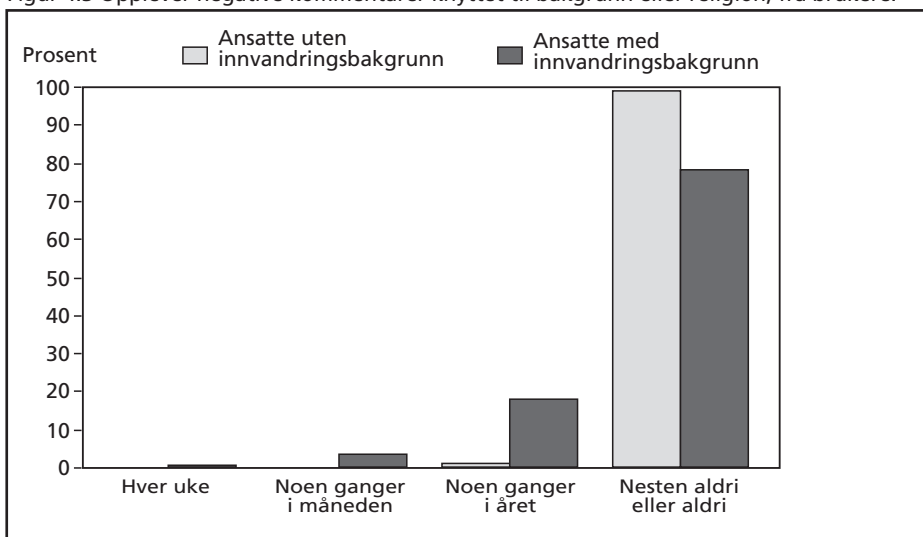
Figur 4.2 Opplevelse av respekt på jobb i Drammen kommune.



N: 1214 (1198 uten innvandringsbakgrunn, 216 med innvandringsbakgrunn). Svar i prosent.

To andre spørsmål i undersøkelsen dreide seg om hvorvidt man «får stygge kommentarer på grunn av bakgrunnen eller religionen min», og hvor ofte det eventuelt skjer: hver uke, noen ganger i måneden, noen ganger i året, eller aldri/nesten aldri. Vi stilte spørsmålet i to omganger, både om det gjaldt kommentarer fra brukere og fra kolleger. Svarene er vist i figur 4.3 og fordelt på ansatte med og uten innvandringsbakgrunn.

Figur 4.3 Opplever negative kommentarer knyttet til bakgrunn eller religion, fra brukere.

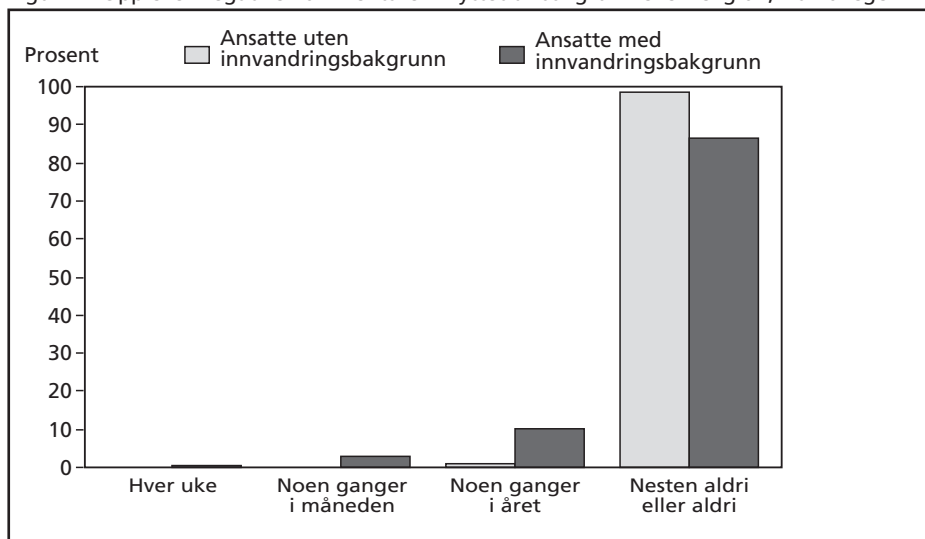


N: 1214 (1198 uten innvandringsbakgrunn, 216 med innvandringsbakgrunn). Svar i prosent.

Som vi ser, er det store bildet svært positivt. Alt i alt er det få som opplever diskriminerende kommentarer fra brukere. Blant de ansatte uten innvandringsbakgrunn er det så godt som ingen som opplever det. Blant ansatte med innvandringsbakgrunn er det derimot noen som har opplevd det, det gjelder i underkant av 20 prosent. Dette foregår likevel sjelden – verken hver uke eller hver måned, men noen ganger i året.

Hvordan ser det så ut i kollegafellesskapet – hender det at de ansatte får diskriminerende kommentarer fra andre kolleger? Figur 4.4 viser resultatene.

Figur 4.4 Opplever negative kommentarer knyttet til bakgrunn eller religion, fra kolleger.



N: 1214 (1198 uten innvandringsbakgrunn, 216 med innvandringsbakgrunn). Svar i prosent.

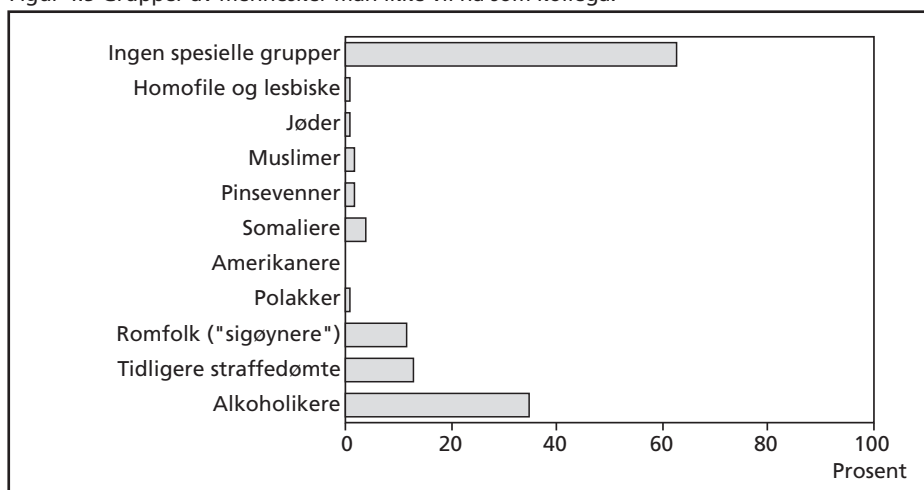
Også denne figuren viser det samme bildet. Generelt er det få som opplever negative kommentarer fra kolleger knyttet til sin bakgrunn eller religion. Blant de som ikke har innvandringsbakgrunn, er det så godt som ingen som opplever det. Blant de som har innvandringsbakgrunn, har om lag 10 prosent opplevd å få negative kommentarer, men da bare noen ganger i året. Vi vurderer likevel dette tallet som alvorlig, selv om prosenten er lavere enn for de som fikk negative kommentarer fra brukere. Selv om det skjer sjelden, er det grunn til å tro at negative kommentarer fra kolleger kan oppleves verre og sette seg mer, ettersom en kollega er en person man ser oftere enn brukerne, og som gjerne er viktigere i hverdagen. For de som har opplevd negative kommentarer noen ganger i året, kan det være at dette er kommentarer de husker, og som preger deres arbeidshverdag. Som vi skrev i innledningen til kapittelet, har vi tatt ut av analysene de respondentene som er født i Norge av utenlandsfødte foreldre (den såkalte andre-generasjonen), ettersom antallet respondenter er for lite til å kunne generaliseres. Det kan imidlertid nevnes at de svarer omtrent likt førstegenerasjons-innvandrerne på disse



spørsmålene. Faktisk er det noe flere blant dem som oppgir å ha fått diskriminerende kommentarer. Dersom de tallene er riktige, kan en tolkning være at det dreier seg om ulike forventninger. De som selv har vokst opp her, vil antakelig ha høyere forventninger til hvordan de blir møtt av andre, og mindre toleranse for diskriminering eller forskjellsbehandling, enn de som selv innvandret til Norge.

Vi hadde også med et spørsmål som mer direkte forsøkte å måle i hvilken grad ansatte i Drammen kommune er kritiske til visse grupper. I mange spørreundersøkelser har man målt fordommer og etnisk distanse ved å stille spørsmål av typen: «Av disse gruppene, hvem ville du ikke hatt som nabo/svigersønn&datter/ansatt»? I vår undersøkelse stilte vi spørsmålet slik: «Her er en liste over ulike grupper mennesker. Hvilke av disse vil du helst ikke ha som kollega? Sett så mange kryss du vil». Resultatet ble som vist i figur 4.5.

Figur 4.5 Grupper av mennesker man ikke vil ha som kollega.



N: 1498. Svar i prosent.

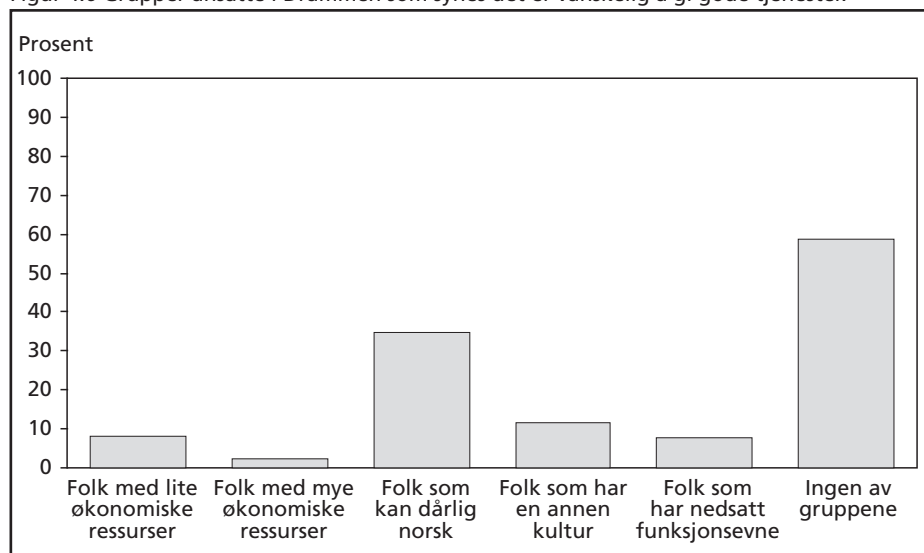
Vi må regne med at dette spørsmålet ikke fanget inn all skepsisen til ulike grupper som eventuelt måtte finnes blant ansatte i kommunen. Det å ikke ønske å ha noen som kollega, er et relativt diskriminerende ønske. Noen vil for eksempel kanskje oppleve det som lettere å ha en kollega fra en gruppe man er ukomfortabel med, enn en nabo fra en gruppe man er ukomfortabel med. Likevel er det tydelig at det store flertallet i kommunen enten ikke har, eller ikke ønsker å ha, fordommer mot grupper i samfunnet. Den eneste gruppen en betydelig andel ikke vil ha som kolleger, er alkoholikere (spørsmålet spesifiserer ikke hvorvidt det kunne dreie seg om tørrlagte alkoholikere eller ikke). Men også tidligere straffedømte og romfolk er grupper som over 10 prosent ikke ønsker å ha som kolleger. Av de andre gruppene er det somalierne som møter mest fordommer, men tallet her er svært lite.

Igjen er det kanskje ikke de faktiske prosentene som er interessante i denne figuren, men tendensene man kan se. Den tydeligste tendensen er at fordommer mot grupper ikke anses som akseptabelt. Dernest kan man se at både romfolk og tidligere straffedømte ser ut til å møte en del negative holdninger. Alle disse tendensene er i tråd med forskningen som har blitt gjort på fordommer i befolkningen generelt (HL-senteret 2012).

## 4.4 Opplevelser og holdninger knyttet til mangfold blant de ansatte

I ansatteundersøkelsen hadde vi også med noen spørsmål som handlet om holdninger til og erfaringer med mangfold. I kapitlene om skole og helse skriver vi mer detaljert om de ansattes opplevelse av utfordringer i forbindelse med språk eller skikker og tradisjoner. I begge disse sektorene kommer det tydelig fram at i den grad man mener å ha utfordringer, så handler det om språk, og ikke om kultur. Blant respondentene i undersøkelsen er de ansatte i skole- og omsorgssektoren i stort flertall. Hvis vi likevel ser alle ansatte under ett, hvordan opplever de at det er å gi tjenester til ulike grupper? Et av spørsmålene lød som følger: «Er det noen av disse gruppene du synes det er vanskelig å gi gode tjenester?» Man kunne krysse av så mange svar man ville. Resultatet ble som vist i figur 4.6.

Figur 4.6 Grupper ansatte i Drammen som synes det er vanskelig å gi gode tjenester.

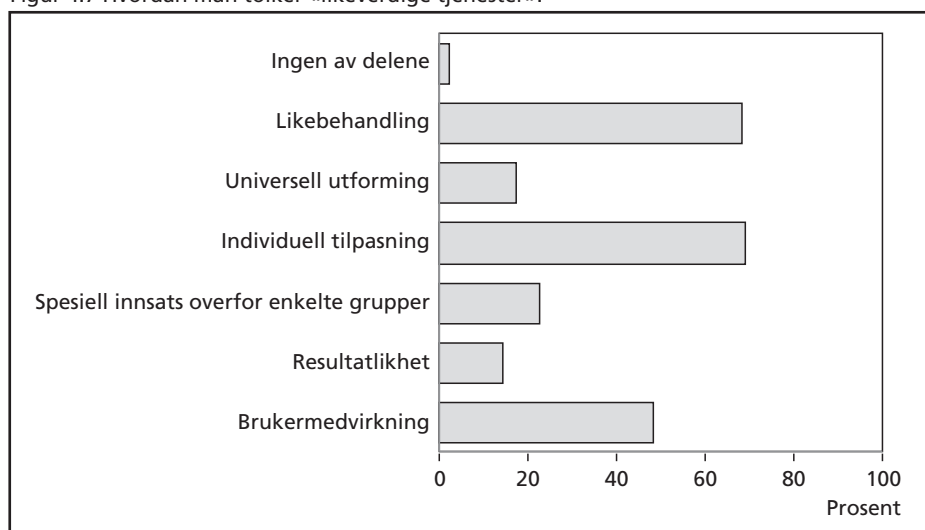


N: 1483. Svar i prosent.

Her har det store flertallet svart «ingen av gruppene», noe som for så vidt er et godt tegn. Men i ettertid lurer vi på om vi formulerte spørsmålet på en dårlig måte. Når vi spør «synes du det er vanskelig», kan folk oppfatte at det handler om deres egen kompetanse, ettersom de gjerne ønsker å gi like gode tjenester til alle. Kanskje har det gjort at flere har svart «ingen av gruppene», enn om vi hadde formulert det på en annen måte (for eksempel: «er det noen av disse gruppene du har opplevd at det kan være vanskelig å gi gode tjenester til?»). Vi tror derfor at de faktiske prosentene ikke er det mest interessante i denne figuren, men heller retningen på svarene. Det er helt tydelig at språk anses som det største problemet – fulgt av «folk med lite økonomiske ressurser», «folk som har en annen kultur» og «folk som har nedsatt funksjonsevne».

Vi hadde også et spørsmål der vi forsøkte å måle hva folk legger i «likeverdige tjenester», som er et begrep Drammen kommune har forsøkt å implementere. Tidligere forskning (Djuve m.fl. 2011) har vist at dette begrepet blir forstått svært ulikt av ansatte i norske kommuner, noe som tyder på at det kan være dårlig egnet som grunnbegrep når det gjelder å utvikle kommunens tjenester. Derfor stilte vi et tilsvarende spørsmål i denne undersøkelsen, der man kunne krysse av på så mange alternativer man ville.

Figur 4.7 Hvordan man tolker «likeverdige tjenester».



N: 1483. Svar i prosent

Som figur 4.7 viser, legger folk ulikt innhold i disse begrepene. «Likebehandling» og «individuell tilpasning» er de svarene flest krysser av for, mens det er mer delt hvorvidt «brukermedvirkning» og «spesiell innsats overfor enkelte grupper» også dreier seg om likeverdige tjenester. På samme måte som i undersøkelsen til Djuve m.fl.

(2011), virker det også her som om likeverdige tjenester ikke er noe selvforklarende begrep for kommunens ansatte.

## 4.5 Oppsummering

Situasjonen for den delen av den voksne befolkningen i Drammen som har innvandringsbakgrunn, er kompleks: Personer med innvandringsbakgrunn er en svært heterogen gruppe, og man kan ikke oppsummere hvordan de «har det». Det vårt datamateriale imidlertid tyder på, i likhet med mye tidligere forskning, er at mange personer med innvandringsbakgrunn kan ha problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Grunnen er ofte at de mangler språk, og/eller at utdanningen eller kvalifikasjonene deres ikke anses som attraktive av arbeidsgiverne. Mange ansatte i NAV tolker det som om problemet er «mangel på motivasjon», men problemene er nok snarere strukturelle. I likhet med tidligere forskning tyder også denne undersøkelsen på at et grunnleggende problem er mangel på språkopplæring i regi av kommune eller stat: NAV tilbyr ikke språkopplæring, fordi de mener at det ikke er deres ansvar, og kommunene ønsker heller ikke å tilby språkopplæring. Noe av dette kan Drammen kommune gjøre noe med: Det er for eksempel mulig for kommunen å satse på språkopplæring i kommunens regi. Andre ting ligger imidlertid langt utenfor kommunens kontroll, for eksempel at NAV ikke anser språkopplæring som et «arbeidsrettet tiltak».

Det positive funnet er at de aller fleste ansatte i Drammen kommune gir uttrykk for at de trives i jobben. Det gjelder ansatte både med og uten innvandringsbakgrunn. Det er noen flere ansatte uten innvandringsbakgrunn som oppgir at de trives svært godt, men forskjellene er ikke dramatiske. En mindre andel av de ansatte med innvandringsbakgrunn oppgir at de har fått høre diskriminerende kommentarer noen ganger i løpet av det siste året – om lag 20 prosent har fått slike kommentarer fra brukere, mens 10 prosent har fått kommentarer fra kolleger. Dette er ikke et alarmerende høyt tall. Men for de 10 prosentene som har fått negative kommentarer fra kolleger, kan dette komme til å prege deres arbeidshverdag, selv om kommentarene er sjeldne. Blant de ansatte i kommunen sett under ett, er det tydelig at få mener å ha utfordringer knyttet til kultur eller skikker og tradisjoner. Derimot er det et betydelig mindretall som har opplevd utfordringer i jobben knyttet til språkferdigheter.

## 5 Alderdomsfasen

Det skal i dette kapitlet handle om helse- og omsorgstjenester av typen hjelp i hjemmet, hjemmesykepleie, plass i institusjon, personlig assistanse og avlastningstiltak. Dette er tilbud som benyttes av flere enn den eldste delen av befolkningen. Omsorgstjenester er ikke bare eldreomsorg, men dekker behov for bistand og pleie gjennom hele livsløpet. Likevel er det særlig den eldste delen av Drammens befolkning som berøres av tilbudene som gis gjennom åtte ulike helse- og omsorgsdistrikter: Fjell, Gulskogen, Hamborgstrøm, Konnerud, Losjeplassen, Marienlyst, Åskollen og Åssiden.

### 5.1 Utviklingstrender i helse og omsorg

Nasjonale trender berører også helse- og omsorgstjenestene i Drammen. En slik trend er at levealderen stiger og at andelen eldre i befolkningen øker, antallet i gruppen 67–79 år vil øke de kommende årene, mens antallet over 80 år vil øke etter 2020. Og selv om de aller fleste eldre er friske, øker risikoen for helseplager med økende alder. Det vil med andre ord antakelig bli flere som trenger bistand i årene som kommer. Men behovene for bistand vil variere, fra å få utlevert medisiner eller å få hjelp til husarbeid en gang imellom, til å få besøk av hjemmesykepleien flere ganger om dagen eller en langtidsplass på institusjon. En annen trend er at omsorg og pleie ikke lenger er familiens ansvar alene, kommunale velferdstjenester involveres i økende grad. Dette bidrar også til at helse- og omsorgssektoren vokser. I 1971 var det i Norge som helhet kun 20 000 årsverk i de offentlige omsorgstjenestene. Førti år seinere, i 2011, hadde antallet årsverk økt til 130 000.<sup>7</sup>

Forventede utviklingstrekk i Drammen er at veksten i antallet innbyggere under 80 år ligger noe under landsgjennomsnittet, mens antallet 80–90-åringene vil øke fra 2019 og fram mot 2030 – det er anslått en vekst på 2000 personer. Etter 2026 vil også antallet over 90 år vokse, det er anslått at det vil være omtrent 500 flere i denne aldersgruppen ti år fra nå.<sup>8</sup> Spørsmålet er hva disse demografiske utviklingstrekene vil kreve av helse-

<sup>7</sup> Meld. St. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg, s. 30-33.

<sup>8</sup> «Byvekst med kvalitet» 2013, s. 34-35.

og omsorgssektoren i byen. I «Byvekst med kvalitet», strategiplanen for 2013–2036, beskrives det som «trolig» at kravene til kvalitet i tjenestene vil øke, at flere vil kjøpe tilleggstjenester, at det vil utvikles nye tjenester i skjæringspunktet offentlig/privat, at det vil bli utviklet ny teknologi som gjør det mulig for flere å klare seg selv alene lenger, men også at den familiebaserte omsorgen vil fortsette omtrent som i dag, og at frivillig innsats vil øke, blant annet som et resultat av at andelen friske eldre også øker.

Er det så innenfor denne sektoren noen utfordringer som følge av en mer mangfoldig befolkning i byen? Strategiplanen for Drammen nevner dette så vidt, men utdyper det ikke. Vi vet at det i årene som kommer vil bli flere eldre med innvandringsbakgrunn, og da særlig i området rundt de store byene.<sup>9</sup> I den siste stortingsmeldingen om helse- og omsorgstjenester slås det fast at dette vil endre brukernes kulturelle og religiøse bakgrunn, noe som vil stille større krav til tjenesten.<sup>10</sup> Det utdypes imidlertid heller ikke i denne stortingsmeldingen hva slags krav det er snakk om.

Hvordan oppfatter de som jobber i helse- og omsorgstjenestene i Drammen eventuelle mangfoldsutfordringer? Vi har undersøkt ved å intervju tre av åtte virksomhetsledere i helse- og omsorgsdistriktene. I tillegg har vi intervjuet ansatte som har innvandringsbakgrunn, en bruker og en pårørende med slik bakgrunn, samt en gruppe kvinner med innvandringsbakgrunn om deres syn på å bruke eller ikke bruke omsorgstjenester i kommunal regi. Vi har i tillegg hentet ut svarfordelinger fra ansatte i helse- og omsorgssektoren fra undersøkelsen vi har gjort blant alle ansatte i Drammen kommune.

Hva finner vi? I det følgende skal det først handle om potensielle brukere med innvandringsbakgrunn i institusjoner og hjemmetjenester, deretter om ansatte med innvandringsbakgrunn og hvilke muligheter og utfordringer som er knyttet til å ha en mangfoldig stab i helse- og omsorgstjenestene.

Drammen kommune har, som vist til i kapittel 1, en betydelig andel ansatte med innvandringsbakgrunn. Blant de ansatte i ulike kommunale virksomheter er det til sammen om lag 19 prosent med slik bakgrunn. Det har vært en dobling fra 9,2 prosent i 2006, og denne veksten skyldes i stor grad ansettelser i helse- og omsorgssektoren.<sup>11</sup> Men det er samtidig svært få brukere av hjemmetjenester og institusjonsplasser som har innvandringsbakgrunn.

<sup>9</sup> Meld. St. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg, s.40-41

<sup>10</sup> Meld. St. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg, s.41

<sup>11</sup> «Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen», s. 39

## 5.2 Få brukere med innvandringsbakgrunn

Vi har gjort intervjuer innenfor tre av totalt åtte helse- og omsorgsdistrikter i Drammen. I institusjoner innenfor disse tre helse- og omsorgsdistriktene er antallet brukere med innvandringsbakgrunn nær null. I hjemmetjenestene er det enkelte brukere med slik bakgrunn, men heller ikke her mange. For å kontrollere om det også var slik i de øvrige helse- og omsorgsdistriktene, gjennomførte vi en spørreundersøkelse på e-post til virksomhetsledere i de øvrige fem helse- og omsorgsdistriktene. To av fem virksomhetsledere svarte. Disse svarene bekreftet det vi hadde funnet i de tre distriktene hvor vi gjorde intervjuer, antallet brukere med innvandringsbakgrunn var også i disse to virksomhetene lavt, særlig i institusjonene.

I spørreundersøkelsen som gikk ut til alle ansatte i Drammen kommune, var det svært få i helsesektoren som sa at de opplevde språkproblemer i sin kontakt med brukere. En viktig årsak til dette er antakelig at det er få brukere med et annet morsmål enn norsk.

Hva er årsakene til at det er så få brukere med innvandringsbakgrunn i institusjoner og hjemmetjenester? Det kan for eksempel skyldes at andelen eldre i innvandrerbefolkningen i Drammen er liten. Innvandrerbefolkningen er ung. I 2009 var andelen eldre over 67 år i hele befolkningen på 13 prosent, mens andelen eldre i den delen av befolkningen som har innvandringsbakgrunn, var på 5,2 prosent (Ingebretsen 2010). Samtidig var det, viser tall fra 2007, et betydelig antall med såkalt ikke-vestlig bakgrunn<sup>12</sup> i alderen 60–69 år og 50–59 år (Østby 2008). Dette indikerer at antallet eldre i innvandrerbefolkningen er i vekst. Samtidig viser levekårsundersøkelsen blant innvandrere (2005/2006) at det sammenlignet med den øvrige befolkningen, er en lavere andel blant innvandrere som vurderer helsen sin som god, og en større andel som betrakter helseproblemene sine som alvorlige. Psykiske problemer er mer utbredt. Helsen svekkes dessuten langt mer med alderen blant de som har innvandringsbakgrunn enn i den øvrige befolkningen (Blom 2011). Dette indikerer at det kan være en større andel i denne gruppen som potensielt trenger bistand fra helse- og omsorgstjenestene, enn det er i den øvrige befolkningen. Men erfaringen i helse- og omsorgsdistriktene i Drammen er altså at dette i liten grad er tilfellet. Dette er ikke særskilt for Drammen. En undersøkelse om bruk av pleie og omsorgstjenester blant eldre fra etniske minoriteter i byene Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Kristiansand publisert i 2008, viser at eldre med slik bakgrunn utgjorde en svært liten andel av brukerne i pleie- og omsorgssektoren. I Oslo hadde kun én prosent av beboerne på alders- og sykehjem ikke-vestlig bakgrunn i 2006. I de øvrige kommunene som inngikk i undersøkelsen, var det kun en halv prosent av beboerne på alders- og sykehjemmene som hadde ikke-vestlig bakgrunn. Hjemmetjenestene hadde et større innslag av brukere med ikke-vestlig bakgrunn, men

<sup>12</sup> Betegnelsen «ikke-vestlig» ble brukt av Statistisk sentralbyrå fram til 2008. Betegnelsen viser til det å ha bakgrunn fra et land i Asia, Afrika, Sør-Amerika eller øst i Europa.

også her var det få. Høyest var andelen i bydel Gamle Oslo, med 16 prosent (Nergård 2008). Tilsvarende erfaringer framkom i en undersøkelse av hjemmetjenestene i enkelte bydeler i Oslo, i Stavanger og Kristiansand. Hjemmetjenestene her hadde svært begrenset erfaring med minoritetsspråklige brukere, siden disse var svært få (Djuve m.fl. 2011). Hva finnes av forklaringer – ut over at gruppen eldre med innvandringsbakgrunn er forholdsvis liten?

### **Familiebasert omsorg foretrekkes?**

Virksomhetsledere vi intervjuet, hadde selv to hovedforklaringer på et lavt antall brukere med innvandringsbakgrunn: Eldre med innvandringsbakgrunn reiser tilbake til opprinnelseslandet, og/eller de får den bistand og omsorg de trenger innenfor familien. To virksomhetsledere uttrykker det slik:

Jeg har ikke noe statistikk på det, men det er dette som sies blant mange av de som jobber her... at mange av dem drar til hjemlandet, eller de blir stelt av sine egne. (...) Vårt inntrykk er at de helst vil hjelpe seg selv.

I og med at man er mange (i familien), og kanskje mange som bor i samme hus, så får man en helt annen avlastning. Vi bor jo ikke hos foreldrene våre i dag. Men de bor jo så mange sammen. Og forventningene er nok også da mye større. De siste årene tror jeg bare det er to som har bodd her på langtidsopphold.

De intervjuede virksomhetslederne understreker at de ikke har sikker kunnskap om årsakene til at det er så få brukere med innvandringsbakgrunn. Men forklaringene de viser til, er forklaringer de ikke er alene om å ha. Dette gjelder særlig henvisningen til at familiebasert omsorg står sterkere blant de som har innvandringsbakgrunn enn i befolkningen for øvrig. Annen forskning både i Norge og internasjonalt, viser også til preferanser for familieomsorg og skepsis til sykehjem blant innbyggere med innvandringsbakgrunn. Men i et omfattende norsk forskningsprosjekt om omsorg for eldre innvandrere, understrekes det samtidig at «forestillinger om tradisjon for familieomsorg» kan være både «unyanserte» og «feilaktige» (Ingebretsen 2010, s. 8–10). Det vises da til flere forhold: at pårørende kan komme til et punkt hvor offentlig omsorg blir helt nødvendig og at ikke alle innvandrere har pårørende. Men også at stor oppmerksomhet om at innvandrere foretrekker familiebasert omsorg gjør at oppmerksomheten om hva slags tilbud som gis, reduseres. Det kan, påpekes det i denne undersøkelsen, være forhold ved tilbudet som gjør at innbyggere med innvandringsbakgrunn ikke mener det er aktuelt for dem. Alternative forklaringer kan være at familiene det gjelder, mangler informasjon om hva slags rettigheter de har til hjelp og avlastning. En forutsetning for å nyttiggjøre seg et tilbud er, at man vet om det og forstår hva det går ut på (Ingebretsen 2010, s. 11). Et lavt antall brukere med innvan-



dringsbakgrunn trenger altså ikke nødvendigvis være et resultat av brukeres kultur og preferanser. Det kan også være et resultat av det tilbudet som gis. Det kan skyldes at det ikke informeres godt nok om tilbudet, og/eller at det ikke på en god nok måte ivaretar mangfoldet blant brukerne. Kanskje er ikke tilbudet tilpasset brukere som aldri har snakket noe særlig norsk, eller som på grunn av kognitiv svikt i alderdommen har glemt hvordan de snakker norsk, eller som har forventninger om tilrettelegging hva gjelder religion og kultur som de ikke får dekket? Hvordan står disse ulike forklaringene seg i møte med brukere og potensielle brukere av helse- og omsorgstjenester i Drammen?

### **Nyansering av familieforklaringen**

Som en del av dette prosjektet, ville vi gjerne intervjuere brukere med innvandringsbakgrunn i hjemme- og omsorgstjenester. Slike intervjuer viste seg imidlertid vanskelige å få til, siden antallet brukere var så få. Vi fikk likevel gjennomført to intervjuer med brukere som har innvandringsbakgrunn: Ett intervju med en bruker i hjemmetjenestene med bakgrunn fra et land øst i Europa, og ett intervju med en pårørende med bakgrunn fra et land i Midtøsten, som hadde sin far på institusjon. Vi gjennomførte også et fokusgruppeintervju med seks kvinner i alderen 16 til i overkant av 60 år, som hadde bakgrunn fra Litauen, Pakistan og Tyrkia.

Brukeren i hjemmetjenestene hadde kommet til Norge som arbeidsinnvandrere, men hadde etter hvert fått så alvorlige helseplager at han nå trengte hjelp regelmessig. Han hadde i realiteten ingen andre muligheter enn å motta hjelp fra kommunen, siden han ikke hadde familie i Norge, og det var vanskelig å være avhengig av venner og kjente når man trenger så mye hjelp som han gjorde. Han beskrev de daglige besøkene fra hjemmetjenesten som et høydepunkt i hverdagen.

Den pårørende hadde en sterkt pleietrengende far på sykehjem. Familien brukte dette tilbudet fordi de ikke hadde stor nok leilighet, og ingen mulighet til å skaffe til veie utstyr slik at de kunne stille far/svigerfar/bestefar hjemme hos seg selv. Hvis de hadde hatt en mulighet til det, ville de, vektla sønnen, stelt han hjemme. Men de hadde altså ingen annen mulighet enn å bruke en sykehjemsplass. Sønnen reiste tvers gjennom Drammen med buss flere ganger per dag for å kunne være sammen med far på sykehjemmet. Sønnens liv var fylt av disse bussreisene og av omsorgen for faren. Hvis han hadde kunnet velge, er det liten tvil om hva han ville foretrukket; å stille far dag og natt i familiens leilighet.

Disse to brukerne befinner seg altså begge i livssituasjoner hvor de ikke har *valgt* å bruke tilbudet de får fra helse- og omsorgstjenestene. De har i realiteten ikke noe alternativ. Sønnen som følger opp far på sykehjemmet, bekrefter langt på vei det som virksomhetsledere sier, at preferansene for familiebasert omsorg er sterke. Dette ble også bekreftet i gruppesamtalen vi arrangerte med de seks kvinnene fra Litauen, Pakistan og Tyrkia. Spørsmålet vi stilte dem, var om de kunne tenke seg å bruke helse-

og omsorgstjenestene når behovet meldte seg for dem selv eller for foreldre/andre slektninger. Svaret på spørsmålet gjenspeilet preferansene for det familiebaserte, men dette var ikke entydig. Denne gruppen av kvinner snakket varmt om det familiebaserte, samtidig som de problematiserte det.

Vi gjengir et utdrag av denne gruppesamtalen, ettersom vi tror den viser fram flere vurderinger som gjør seg gjeldende i dette spørsmålet. PB har bakgrunn fra Pakistan, TB1 og TB2 har bakgrunn fra Tyrkia, LB har bakgrunn fra Litauen og F er forsker.

PB: Jeg har foreldre, og mine foreldre de har sine foreldre i Pakistan. Nå reiser de hvert år for å ta litt vare på dem. I vår kultur er det sånn at gutter har ansvaret for foreldrene sine, de skal bo med dem. Nå bor brødrene mine med foreldrene sine, sånn at de har hovedansvaret, pluss at vi alltid er der når det trengs. Og de kommer til å ta vare på dem etter hvert, og vi hjelper til, vi som er søstre.

TB1: Men selve ansvaret er det altså guttene som har.

LB: Det er veldig interessant for hos oss er det jenter som har ansvaret.

TB2: Det er det i Tyrkia også... der er det mest jentene...

PB: Jo, det kan nok være at det er jenter som føler sterkere bånd til foreldrene sine.

F: Kanskje det er svigerdøtrene som gjør jobben?

PB: Joda, de er med på det. Og de som er veldig flinke til å ta vare på, de går det veldig fint med. De flytter jo inn.

TB1: Det er det store spørsmålet – hva slags kvinne gifter de seg med (sønnene). Det er det samme spørsmålet over hele verden!

PB: Det er tradisjon for at de skal være med å ta ansvar (svigerdøtrene) og hvis det er flere sønner så er det den yngste som har ansvaret.

TB2: Stakkars (med ettertrykk).

PB: Nei, det er ikke alle som føler det sånn. Jeg skulle gjerne ha passet på foreldrene mine, jeg synes de har gjort mye...

TB1: Men hvis det er ti søsken da, og så blir de ikke enige, en sier nei det kan du gjøre, du kan passe på, og så sier den andre; nei det kan du, og sånn holder de på å krangle.

PB: Men da blir jo ansvaret fordelt, ikke sant, for de skal jo arve etter hvert, sånn at da fordeler de ansvaret.

F: For de vet at hvis de ikke stiller opp så blir det dårlig med arv?

PB: Ja (ler) det kan det bli. Det er noen steder. Men i vår kultur så læres man opp til å ta vare på.

I denne samtalen mellom kvinner om hvem som bør passe på foreldre når de blir gamle og ikke lenger klarer seg selv, er det flere posisjoner som gjør seg gjeldende. Kvinnen med pakistansk bakgrunn framholder at dette er barnas ansvar. Hun forklarer også hvordan systemet er, hvordan ansvaret fordeles søsken imellom. Det er sønner og svigerdøtre som har ansvaret, de bor sammen med foreldrene, og så hjelper søstre til. Slik har de organisert det i familien hun er en del av også. Foreldrene har kjøpt en tomannsbo-lig, og der bor de nå sammen med sønnene og deres familier. Sønnene hjelper til, og foreldrene kan også bidra med å passe barnebarn. Dersom de blir syke, er foreldrene sønnenes hovedansvar. Men søstrene hjelper til. Dette er et system de to kvinnene med tyrkisk bakgrunn og de som har litauisk bakgrunn overraskes over, samtidig som de to kvinnene med tyrkisk bakgrunn heller ikke applauderer det. «Stakkars» utbryter den ene, når hun får høre at det er yngste sønn som har hovedansvaret. Selv er disse to, med tyrkisk bakgrunn, som også er de to eldste i denne samtalen, helt bestemt på at de *ikke* vil at deres barn skal stille dem når den tid kommer at de vil ha behov for det. Det synes de ikke at de kan forlange av dem. Barna lever sitt liv, med jobb og med egne familier, hvordan kan de forlange at de skal nattevåke over dem når de blir gamle og syke? Nei, «gamlehjem» er tingen, mener de, enten i Norge, eller i Tyrkia. Men hadde de bodd i Tyrkia, vel, da ville det kanskje forholdt seg annerledes. Da ville kanskje barna stelt dem. En av dem sa det slik:

Vi har bodd lenge i Norge og vi har fått norsk kultur. Vi vil ikke være avhengig av barna våre, vi vil ikke forstyrre dem. Vi besøker dem for eksempel ikke så ofte. De jobber, de har egne liv. Det er egentlig ikke vår kultur... hvis jeg hadde vært i hjemlandet mitt ville det være annerledes.

Kvinnene med litauisk bakgrunn, som er de yngste i gruppesamtalen, mener også at de, om noen år og dersom det blir aktuelt, vil stille egne foreldre hjemme. Det er slik de gjør det i Litauen, forklarer de, siden det knapt finnes «gamlehjem» der. Men de unge kvinnene gjør også valget av familiebasert omsorg til et spørsmål om kjærlighet, respekt og vennskap. De har et nært forhold til foreldrene sine, *derfor* vil de stille dem. Dette er en forklaring som har mer med relasjoner internt i familien å gjøre, enn med kulturelle tradisjoner man føler at man må følge. Det er slike nærmest regelbundne tradisjoner kvinnen med pakistansk bakgrunn redegjør for, og som de to kvinnene med tyrkisk bakgrunn utfordrer. De vil ikke ha det sånn. Delvis fordi de mener at de ikke kan *kreve* dette av barna sine, nå som de befinner seg i norsk kultur, der en mindre kollektivistisk og mer individualistisk tilnærming gjør seg gjeldende. De to kvinnene med tyrkisk bakgrunn gjenspeiler også selv en slik mer individualistisk tilnærming, når de vektlegger at de ikke vil bli *avhengige* av sine barn. Samtidig viser gruppesamtalen

at hvem som skal ta vare på de eldste, ikke kun er et spørsmål om kjærlighet, vennskap og kultur, det er også et spørsmål om penger. Den som ikke tar sitt ansvar innenfor et kulturelt rammeverk der det finnes regler for hvordan sønner, døtre og svigerdøtre fordeler ansvar, kan risikere problemer med arven. Og når de to kvinnene med tyrkisk bakgrunn diskuterer hva de vil gjøre når de blir gamle, er dette også delvis et spørsmål om penger. De er og har vært yrkesaktive i Norge, de får norsk pensjon, det gjør dem mer uavhengige av sine barn, de kan kjøpe tjenester. Det kan de gjøre på et offentlig sykehjem eller fra hjemmetjeneste i Norge, men de kan også gjøre det fra private i Tyrkia. Og kanskje, undres de, rekker deres norske pensjon lenger der?

Gruppesamtalen viser at det slett ikke er så enkelt som at befolkningen med innvandringsbakgrunn foretrekker familiebasert omsorg, punktum. Bildet er mer nyansert: Familiebasert omsorg kan komme i ulike utgaver, basert på ulike regler og ulik motivasjon, og det kollektivistiske familiesynet utfordres av en mer individualistisk logikk. Den individualistiske logikken er knyttet til praktiske forhold, som det faktum at barna «har sine jobber», men også til forståelsen av hva en familie er og bør være. Dette mer mangfoldige bildet gjenfinnes også i annen forskning. En undersøkelse av familiepraksiser blant 1800 personer mellom 20 og 55 år med bakgrunn fra Iran, Irak, Vietnam, Pakistan og Norge, samt norskfødte med pakistansk bakgrunn, viste at mens så godt som alle med norsk bakgrunn ville finne en institusjonsplass til sine foreldre dersom de ble pleietrengende, var det et mindretall blant de som hadde pakistansk bakgrunn som ville gjøre det samme. Samtidig framviste også denne undersøkelsen nyanser og variasjon, særlig etter alder, og det var de eldste som var mest positive til å bruke alders- og sykehjem (Kavli & Nadim 2009, s. 134–135). Denne spørreundersøkelsen framviste altså preferanser for det familiebaserte blant de som hadde innvandringsbakgrunn, samtidig som den – på samme måte som fokusgruppesamtalen – problematiserer og nyanserer preferansene for det familiebaserte.

Slik er det også i en undersøkelse gjort som del av et mastergradsprosjekt ved høyskolen i Oslo, der Madia Raja (2010) intervjuet seks middelaldrende/eldre kvinner og menn med pakistansk bakgrunn om hvordan de så for seg sin alderdom. Når de ble spurt om hva slags omsorgsløsning de vil foretrekke når de fikk behov for det, varierte svarene også her fra å forvente at barna «skal passe på meg», til at man ikke vil at barna skal ta vare på dem. De fleste hadde en forventning om at barna skal passe på. Samtidig, skriver Raja, snakker de om hva slags tilrettelegging som eventuelt vil bli nødvendig i det offentlige hjelpeapparatet. For én ting er å ta vare på foreldre som er svekket av alderdom, noe annet er sykdom og det å bli sterkt pleietrengende. Da kan det hende at familien må ha hjelp fra kommunen (Raja 2010, s. 49–50).

Dette ble det også reflektert rundt i vår fokusgruppe. Hva om foreldre blir demente, er oppe om nettene, eller må passes på døgnekontinuerlig? Kanskje vil noe bistand fra det offentlige da bli nødvendig, også for de som foretrekker familiebasert omsorg.

## Individuell og gruppebasert tilpasning av tilbudet

Fokusgruppesamtalen som både bekrefter og nyanserer preferanser for familiebasert omsorg, og de øvrige undersøkelsene som støtter opp om dette funnet, synliggjør et viktig poeng: Ja, familier med innvandringsbakgrunn har en sterkere preferanse for familiebasert omsorg enn det den øvrige befolkningen har. Men her er det ulike syn, og endringer er på gang. Kombinasjonsløsninger av det familiebaserte og hjelp fra det offentlige er allerede vanlig praksis i en helse- og omsorgstjeneste som også i Drammen er stadig mer hjemmebasert. Og kanskje vil dette i økende grad bli et alternativ også i familier der familiebaserte løsninger står sterkt. Hva vil det kreve av de offentlige løsningene i Drammen dersom – eller kanskje heller, når – brukergruppen blir mer mangfoldig enn den er i dag?

I intervjuene, både med virksomhetsledere og ansatte, er det mye oppmerksomhet rundt at tjenestene skal tilpasses hver enkelt bruker. En virksomhetsleder viser til Søren Kierkegaard, når hun beskriver prinsippene hun og hennes ansatte har som mål å jobbe etter:

Vi prøver å møte den enkelte der de er. Det er noe med å tilnærme seg det mennesket du har foran deg, og se hva er dine behov og hva er det vi kan kompensere for eller hjelpe deg med, for at du skal klare deg mest mulig selv igjen? Det er et fokus vi har. Vi vil hjelpe dem til å mestre. Det er uavhengig av hvor du kommer fra, det handler om hvem du er. (...) Hjemmetjenesten skal jo møte deg mest mulig rettferdig... de kan jo ikke likebehandle for det ville ikke være rettferdig, men vi skal gi deg et tilbud ut fra dine behov.

Likeverdige tjenester er, slik denne virksomhetslederen beskriver det, et spørsmål om *individuell tilpassede løsninger*, om å se den enkelte som den de er, uavhengig av bakgrunn. Samtidig er det særlig blant virksomhetsledere, men også blant ansatte, stor oppmerksomhet om at tilbudet skal tilpasses den gruppen eldre som finnes i institusjonene. Det framheves for eksempel hvor viktig det er at jul feires på tradisjonelt vis med sanger, mat og pynt som de eldre brukerne er vant til, slik de eldre fra de var barn har lært at det skal være, i den norske kulturen de har vokst opp i. Det er med andre ord også et *gruppetilpasset* tilbud som gis i institusjonene.

Det er ingen som på samme måte snakker om betydningen av å tilrettelegge for eldre som har vokst opp i en annen kultur enn den norske, at de også skal få møte noe av det de har vokst opp med – for eksempel i forbindelse med høytider. At dette ikke reflekteres i særlig grad i våre intervjuer, er ikke til å undres over, all den tid brukere vokst opp med andre tradisjoner enn de norske, knapt finnes i institusjonene. Spørsmål om tilrettelegging med hensyn til mat besvares for eksempel fra en av de intervjuede ansatte med at hvis brukerne ikke vil ha brødkiver, er det mulig å få grøt i stedet. For øvrig har de ingen særskilte tilpasninger når det gjelder mat, som han er kjent med. I et

intervju med en annen virksomhetsleder kan man også se at det er liten oppmerksomhet om andre gruppebaserte tradisjoner enn de tradisjonelt norske:

Jeg som virksomhetsleder ønsker jo at vi skal bli gode på dette (tilbud til en mangfoldig befolkning). Vi har for eksempel fokus på omsorg ved livets slutt... og så spør jeg om vi skal ha noe kompetanseheving på det her på sykehjemmet, for å kunne ta oss godt av de med en annen bakgrunn. Men så sier de på sykehjemmet her at det ikke er noe behov, det er så fjernt for dem. De har hatt det (brukere med innvandringsbakgrunn). Men da er det familien som går veldig inn og legger premissene for hvordan dette skal være, og vi bare følger.

Problemstillinger som berører en gruppe brukere som per i dag nesten ikke er til stede i institusjonene, er det vanskelig å få gjennomslag for at man trenger mer kunnskap om. Det er ikke så rart. Men det er altså mye som tyder på at disse brukerne i økende grad vil komme til å finnes i institusjoner og i hjemmetjeneste – om en stund. Det er også mye som tyder på at de vil ha noen av de samme gruppebaserte behovene som dagens beboere oppvokst i norsk kultur har: De vil også ønske å kjenne igjen tradisjoner fra sin oppvekst og sitt liv. En av de seks informantene med pakistansk bakgrunn uttrykker dette slik i Raja (2010):

«(...) Når du er gammel da ønsker du å snakke med noen om din alderdom, barndom og din bakgrunn. Da tenker du litt annerledes og vil helst snakke på ditt morsmål. Jeg tror dette er veldig viktig for at eldre skal føle seg trygge i offentlige institusjoner.» (Raja 2010, s.63)

Helse- og omsorgstjenestene i Drammen vil komme til å møte en slik mer mangfoldig brukergruppe, med sine individuelle behov og med sine gruppebaserte behov. Hvordan skal dette gjøres? For noen år tilbake var det diskusjoner om det skulle være egne avdelinger eller egne sykehjem for de som ikke er vokst opp i norsk kultur, slik at deres gruppebaserte behov ble ivaretatt. Diskusjonene har stilnet, kanskje fordi oppmerksomheten i stadig sterkere grad vendes mot hjemmebasert omsorg, men kanskje også fordi det de færreste steder er befolkningsgrunnlag for å etablere slike særskilte avdelinger eller sykehjem. Det er likevel et spørsmål hvordan det gjennom dialog med brukere og pårørende kan etableres tilbud som møter og besvarer noen av disse gruppebaserte behovene. Det kan handle om mat, det kan handle om skikker ved høytider, det kan handle om tilrettelegging for å kunne utøve religion, men også om muligheter til å kunne se bestemte kanaler på TV, overvære kulturelle innslag eller ganske enkelt snakke sitt eget morsmål. Det synliggjøres i intervjuene vi har gjort, at viljen til å gjøre både individuelle og gruppebaserte tilpasninger for dagens brukere, står sterkt. Dermed burde det også kunne ligge til rette for å ivareta et større mangfold av gruppebaserte behov blant framtidige brukere. Det er for eksempel en fast rutine innenfor helse- og omsorgstjenestene i Drammen at alle innbyggere som fyller 75 år

og som samtykker, får et hjemmebesøk. Her kartlegges helse, bosituasjon, behov for tilrettelegginger og behov for nettverk. Virksomhetslederne understreker betydningen av disse besøkene, og den muligheten det gir til informasjon og forebygging. Dette er definitivt et lavterskeltilbud, og det er også en anledning til å gi informasjon til hele spekteret av ulike individer og grupper innenfor befolkningen over 75 år.

Ett slik behov som har meldt seg allerede og som ble nevnt av virksomhetsledere og ansatte, er språk. Blant de få brukerne med innvandrerbakgrunn som finnes i hjemmetjenestene, er det enkelte som enten snakker dårlig norsk eller slett ikke norsk. Dette beskrives av både virksomhetsledere og ansatte som en utfordring, fordi det hindrer dem i å se brukernes behov. Enkelte ganger løses dette ved at det medbringes tolk. Men dette er en løsning som ikke kan brukes alltid, slik dette beskrives:

Det er klart at hvis en bruker ikke snakker norsk, så kan det være en utfordring, for vi kan ikke ha med oss tolk hver gang vi kommer. Det ville blitt en veldig rar pleiesituasjon også. Så det kan være vanskelig.

Enkelte brukere i hjemmetjenestene har besøk flere ganger daglig. Tolk kan ikke, mener man, medbringes hver gang. I dag løses dette, slik det snakkes om blant ansatte, med tegnspråk og imøtekommenhet. Det nevnes blant virksomhetsledere at en mulighet er å sørge for at de som ikke snakker norsk, møter en ansatt som kan deres morsmål. Denne løsningen har likevel ikke alltid vært vellykket, fordi en del ikke har villet ha besøk av noen med samme morsmål, siden disse antakelig vil komme fra et miljø brukeren kjenner, og de frykter sladder. Drammen er en forholdvis stor by, men ikke større enn at nabolag og miljøer med mennesker fra samme opprinnelsesland, kan være gjennomsiktige og tette. Dermed fungerer det ikke alltid å matche pleiere med et annet morsmål enn norsk, med brukere som har samme morsmål.

Dette bringer oss over til neste punkt, til å se helse- og omsorgssektoren fra den andre siden, fra de ansattes perspektiv. Her er det altså – som nevnt innledningsvis i dette kapitlet – en betydelig andel som har innvandringsbakgrunn.

### **5.3 Språk og kultur blant ansatte**

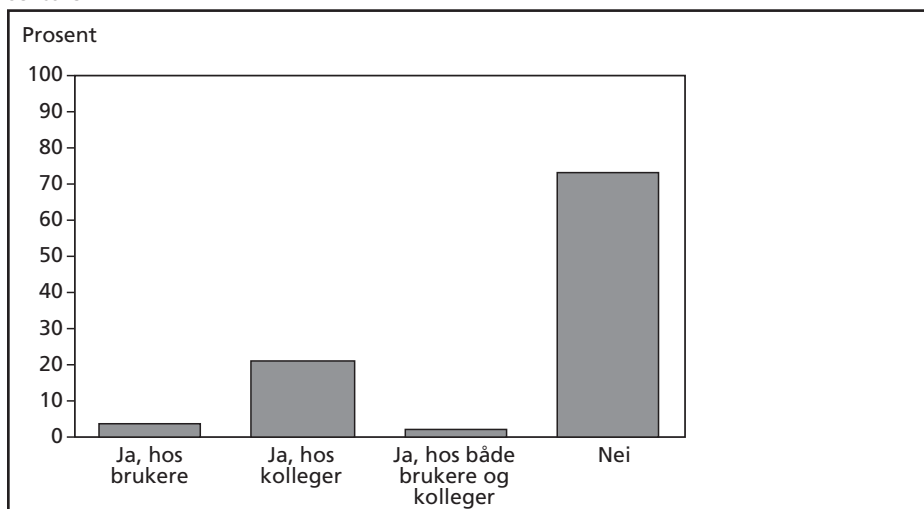
Utfordringer med hensyn til mangfold blant brukere aktualiseres, som vi har sett, i liten grad i intervjuene vi gjorde med virksomhetsledere og ansatte. Når utfordringer med mangfold aktualiseres, gjelder dette de ansatte. Det er mange ansatte med innvandringsbakgrunn i helse- og omsorgstjenestene i Drammen. Dette er noe de intervjuede virksomhetslederne i hovedsak beskriver som helt uproblematisk. Hva slags bakgrunn ansatte har, er gjennomgående ikke noe stort poeng. En virksomhetsleder sa det slik



i en bisetning, med referanse til en ansatt: «Jeg tenker aldri på at hun ikke er norsk... hun er jo bare seg selv på en måte.»

Når utfordringer med mangfold likevel tas opp av virksomhetsledere med hensyn til ansatte, er det to faktorer som nevnes: språk, det vil si norskferdigheter, og kultur. De aller fleste behersker norsk godt, men det er noen som ikke gjør det – og det beskrives som en utfordring. Dette bekreftes også i spørreundersøkelsen vi gjorde blant de ansatte i Drammen kommune. Blant de ansatte i helsesektoren var det få som hadde opplevd at det ble vanskelig å utføre en arbeidsoppgave sist uke på grunn av brukeres manglende språkferdigheter. Men det var en betydelig minoritet som hadde opplevd at det ble vanskelig å utføre en arbeidsoppgave på grunn av dårlige språkferdigheter hos en kollega (se figur 5.1):

Figur 5.1 Utfordringer med arbeidsoppgaver på grunn av språk. Ansatte i helse- og omsorgssektoren.



N: 496. Svar i prosent

Som vi ser, opplever flertallet av de ansatte i helse- og omsorgssektoren at de ikke støter på noen problemer på grunn av manglende språkferdigheter hos brukere og kollegaer. Det må likevel betegnes som et betydelig mindretall når over 20 prosent har opplevd at det ble vanskelig å utføre en arbeidsoppgave på grunn av dårlige språkferdigheter hos kolleger.

Også virksomhetslederne snakker om dette:

Vi har mange som er flinke (i norsk), men vi har også noen som er helt på grensen... til å kunne jobbe her. De må vi stille krav til om å bli bedre, og hvis de ikke blir bedre må vi vurdere ansettelsesforholdet rett og slett.



Å beherske språket godt både muntlig og skriftlig når man jobber i helse- og omsorgstjenestene, blir av virksomhetslederne framstilt som viktig av flere grunner. Det er viktig i relasjonen med brukerne, det er viktig for kommunikasjonen med de øvrige ansatte, det er viktig av sikkerhetshensyn knyttet til medisiner og det at folk kan være svært syke, og det er viktig med hensyn til rapportering og dokumentasjon. Det nevnes av virksomhetsledere at de er blitt strengere enn de var før når det gjelder å stille krav om norsk ved ansettelse, og at de også er restriktive med antallet som er i språkpraksisplasser<sup>13</sup>, og hvor disse plasseres. Det fungerer for eksempel dårlig å ha utplasserte i en språkpraksisplass på avdelinger for demente, og det er av flere grunner upraktisk å ha dem med i hjemmetjenestene.

Virksomheter vi har gjort intervjuer i, har på intervjutidspunktet ikke tilbud om norskkurs for ansatte som har utfordringer når det gjelder språk. Dette er likevel noe som planlegges flere steder. Virksomhetsledere understreker at dette må gjøres «ordentlig», for enkelte har erfart å bruke kurstilbud der det ble gitt undervisning i norsk to timer per uke. Dette hadde liten effekt, gitt målet om å heve de ansattes ferdigheter i norsk. Så hva skal egentlig til for å få til dette? Her er det ingen som presenterer noen tydelig oppskrift. Men det understrekes at det å gjøre problemet med manglende norskferdigheter mindre, krever innsats, både av arbeidsgivere og av ansatte dette gjelder.

Samtidig vektlegger virksomhetsledere at ansatte kan ha andre kvaliteter, som gjør at strenge krav til norskferdigheter fravikes. Dette kan være personlige egenskaper og ferdigheter som gjør enkelte særlig egnet for jobben, som for eksempel at de er lyttende og genuint omsorgsfulle. Men det kan også være egenskaper og ferdigheter som virksomhetsledere knytter til gruppen den enkelte er del av, som at ansatte med enkelte typer innvandringsbakgrunn er særlig respektfulle overfor eldre.

## «Kultur» som bonus og ulempe

Når virksomhetsledere snakker om ansatte med innvandringsbakgrunn, er altså «kultur» en del av det de snakker om. Å ha respekt beskrives som et kulturelt betinget trekk særlig enkelte landgrupper besitter. Dette beskrives i hovedsak som et pluss, men det kan også være et minus i den grad det for eksempel fører til at den ansatte ikke selv tar initiativer overfor den eldre. I tillegg nevnes manglende kunnskap om en del norske tradisjoner som en ulempe eller utfordring ved en del ansatte med innvandringsbakgrunn. Dette kan føre til at ansatte gjør bommerter som å ta rød saus på ribba og brun saus på riskremen. Men det beskrives også som en ulempe at de ikke kan synge med på kjente sanger som de eldre er glad i, eller mangler referansepunkter og kunnskap om

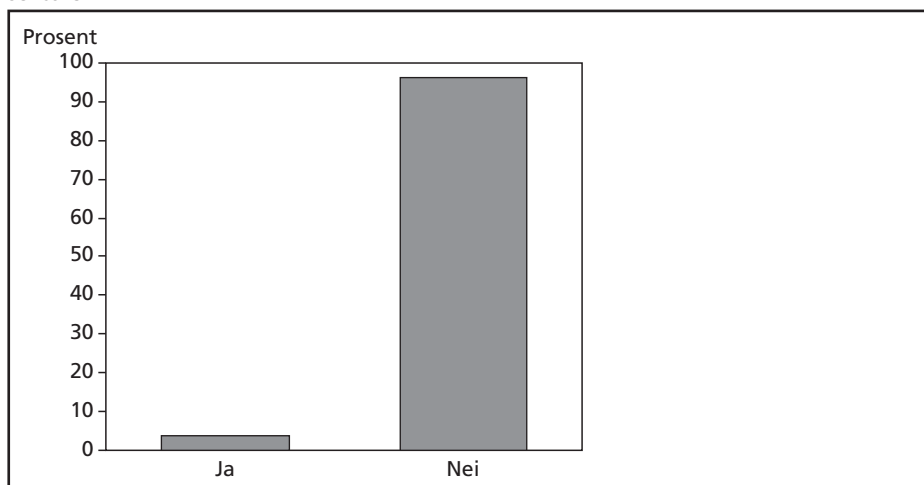
<sup>13</sup> Arbeidsnorsk er en del av norskopplæringen for deltakere som går i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere og andre deltakere med rett og plikt til norskopplæring. Deltakerne skal, for å kunne delta her, ha gjennomført den første norskopplæringen. Deltakerne på slik arbeidsnorsk skal ut i språkpraksis, det vil si at de utplasseres på en arbeidsplass to dager i uka (Bredal & Orupabo 2014, s.49)

norsk historie. Det vil si at de mangler en type sosiokulturell kompetanse (jf. Andenæs 2010) som blir ansett viktig å ha, gitt dagens brukergruppe. Dette er likevel praktiske utfordringer som lar seg løse med informasjon og kunnskap. En av de ansatte vi har intervjuet, forteller med innlevelse og latter om den gangen han serverte brun ost og egg sammen til en bruker på sykehjemmet. Dette gjør han ikke flere ganger, det er helt sikkert! Han har lært. Det er alltid, understreker han, noen andre på jobb som han kan spørre og lære av.

Virksomhetsledere er også opptatt av å organisere bemanningen slik at de som jobber sammen og samtidig, utfyller hverandre. Dette er særlig viktig ved høytider som jul og påske. Samtidig er disse høytidene tidspunkter hvor ansatte med norsk bakgrunn gjerne vil ha fri, mens de som ikke feirer jul og påske gjerne vil jobbe. Dette er en grei arbeidsfordeling, så lenge man på forhånd har utvekslet informasjon og erfaringer hva gjelder servering av ribbe og andre gjøremål.

I spørreundersøkelsen som gikk ut til de ansatte i Drammen kommune, framtrer det likevel som om kultur, i betydningen «skikker og tradisjoner», ikke blir opplevd som noe problem av de ansatte i helsesektoren. Figur 5.2 viser svarfordelingen på spørsmålet «Har du den siste uka opplevd at det ble vanskelig å utføre en arbeidsoppgave fordi kolleger hadde andre skikker og tradisjoner enn deg?»

Figur 5.2 Utfordringer relatert til skikker og tradisjoner blant ansatte i helse- og omsorgssektoren.



N: 496. Svar i prosent.

Som vi ser, er det svært få av de ansatte i helse- og omsorgssektoren som opplever skikker og tradisjoner som noe problem. Dette står i motsetning til svarfordelingen når det gjelder språkkompetanse hos kolleger, der over 20 prosent mente dette var et problem.

Det samme bildet framtrer på spørsmålet om skikker og tradisjoner hos brukere: Bare 1,8 prosent av de ansatte i helse- og omsorgssektoren i Drammen hadde opplevd problemer siste uke på grunn av skikker og tradisjoner hos brukere. Dette tyder også på at de ansatte som har innvandringsbakgrunn i liten grad opplever det som problematisk å møte brukere som har norsk bakgrunn.

## 5.4 Rettighetskollisjoner

I offentlig debatt har det blitt problematisert hvorvidt ansatte – av religiøse eller andre årsaker – bør kunne reservere seg mot for eksempel å servere svin og alkohol (på ett av sykehjemmene vi besøkte hang skjenkebevillingen godt synlig i glass og ramme). Ingen av de intervjuede tar opp slike spørsmål på eget initiativ, og på direkte spørsmål fra oss, avfeies det som regel blant de ansatte med at: Dersom de har tatt på seg jobben på premisser de var kjent med, er det også deres plikt å utføre den. Samtidig understrekes det at dersom slike spørsmål oppstår, kan de løses pragmatisk, ved å bytte oppgaver ansatte imellom.

Vi finner likevel eksempler på det vi vil beskrive som rettighetskollisjoner. Det handler da om hensynet til ansatte kontra hensynet til brukere. Vi har sett at det er et sterkt prinsipp om at tjenestene skal tilpasses den enkelte individuelle bruker, noe som beskrives som et *rettferdsprinsipp*. Men hva om brukeren ikke vil stelles eller pleies av bestemte ansatte? Vi har allerede sett eksempler på dette, med brukeren som ikke kunne norsk, men som ikke ville ha en pleier med samme morsmål fordi vedkommende ble antatt å være fra samme lille og tette miljø i byen. Men det er flere eksempler på dette, også knyttet til hudfarge og hodeplagg.

Blant de ansatte i helse- og omsorgssektoren er det både de som har mørk hud og de som bærer hodeplagg. Hudfarge eller hodeplagg skal ikke ha noen betydning i det norske samfunnet og i norsk arbeidsliv. Den enkelte har rett til ikke å bli diskriminert på grunnlag av hudfarge eller religion. Det er slått fast i lovverket. Men hva så når enkelte eldre brukere av helse- og omsorgstjenester blir redde, urolige eller kort og godt ikke *vil* stelles av en ansatt helsefagarbeider eller sykepleier med mørk hudfarge?<sup>14</sup> Prinsippet om den individuelle tilpassede tjeneste står som vi har sett sterkt, samtidig har den ansatte rett til ikke å bli urettmessig forskjellsbehandlet. Den ansattes rett til arbeid og til ikke å bli diskriminert, kan kollidere med brukerens rett til en tjeneste i tråd med vedkommendes behov.

<sup>14</sup> At enkelte brukere i helse- og omsorgssektoren ikke vil stelles at pleiere med innvandringsbakgrunn framgår også av andre studier. Se for eksempel Djuve m.fl. (2011), Andenæs (2010), Gullikstad (2010).

Hvordan håndteres dette innenfor helse- og omsorgsdistriktene i Drammen? Det er på den ene siden slik at brukere som synes ansatte med mørk hudfarge er «skummelt» mer var et tema «før», og at dette nå er noe som har «gått seg til». Andre beskriver dette som en eksisterende problemstilling også i dag:

Mange eldre er veldig nysgjerrige, de synes det er spennende å høre om andre kulturer. Mens andre er mer skeptiske igjen, det er gjerne de eldste. Kommer du med hijab på jobben... hva er dette for noe? Og de blir også veldig mistenksomme når det kommer noen som er veldig mørke. Så i hvert fall på sykehjemmet må vi være litt varsomme med hvem vi plasserer på de ulike avdelingene. (...) Vi vet jo ikke bakgrunnen for hvorfor de blir mistenksomme overfor noen som er mørke, og de forstår ikke sin egen handling heller, så vi må av og til omplassere litt. (...) men vi har et stort mangfold i Drammen kommune, så jeg tror at de som er 60–70 år i dag, når de kommer på sykehjem, så vil ikke det være noe problem. For dette er man vant til.

Å «omplassere litt» er en pragmatisk tilnærming til manglende match mellom den som skal yte omsorg og pleie, og den som skal motta omsorg og pleie. Tilsvarende fortelles det – blant de ansatte – om kvinnelige brukere som ikke vil at mannlige pleiere skal stelle dem, noe som løses ved at brukere dette gjelder, får en kvinnelig pleier.

Hva sier de ansatte om slik omplasseringspraksis? De gir på den ene siden uttrykk for at dette er greit, dersom det er nødvendig. Brukeren har rett. Samtidig problematiserer ansatte dette, på to ulike måter. En måte dette gjøres på, er ved å si at det er en oppkonstruert problemstilling. De aller fleste brukere godtar de aller fleste pleiere, uavhengig av vedkommendes utseende og bakgrunn, dersom pleieren bare gis anledning til å snakke med og bli kjent med brukeren. Det er, slik ansatte som selv har mørk hudfarge erfarer det, mulig å fjerne fordommer hos brukere, ikke nødvendigvis ved å argumentere for sine rettigheter, men ved å sørge for å bli godt kjent med den som er skeptisk. Erfaringen er at brukeren da, etter en stund, ser forbi eller gjennom det som i utgangspunktet kan ha skapt skepsis. Slik forklarer en ansatt dette:

Jeg prøver å forklare hvorfor jeg kom hit. Verden er ikke stor. Hvorfor jeg er her. Hva jeg gjør her. Det er bra. Jeg er rolig og prøver å prate med dem. De blir enige med meg med en gang. Det er greit. Jeg er glad i å prate med dem. De er også interessert og synes det er spennende.

Brukeren blir kjent med personen, og liker de vedkommende, betyr ikke forhold som mørk hudfarge noe.

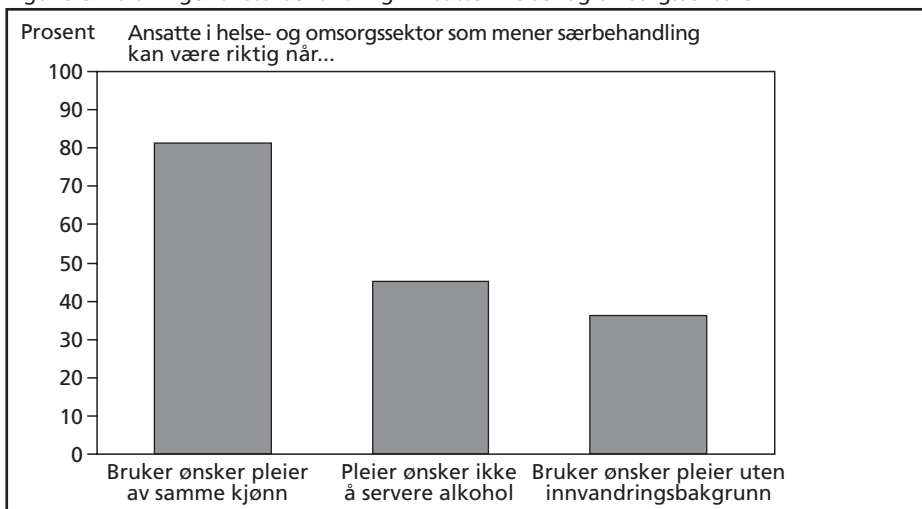
En annen måte dette problematiseres på, er ved å problematisere grunnlaget eventuelle omplasseringer skjer på. Skaut kan være greit som grunnlag for «å omplassere litt», hudfarge er mer ugreit. En ansatt som selv bruker hodeplagg, forteller om følgende erfaring, som vi gjengir i sin fulle lengde:

De med demens. De reagerer stort sett ikke... de er mer sånn; «oj, så fint tørkle du har på deg.» De er mer opptatt av det utseendemessige, at det ser pent ut. Men når jeg går til de som er mer klare, de reagerer mer på det... for de går mer inn i fordommene sine, eller verdiene sine, eller noe som sier at det her er ikke så veldig greit. Jeg opplevde å komme til en bruker, og med en gang jeg åpna døra, og jeg har jo den uniformen på meg, og så har jeg skjerfet. Med en gang jeg åpna døra, hun så helt forskrekka på meg, hele ansiktet hennes og... så jeg sa: «Går det bra med deg?» Og hun sa: «Æh, ja, ja, det går bra.» Jeg så gjennom hele besøket så var hun litt satt ut, men hun sa ingenting til meg, Vi snakket litt, jeg sa jeg var sykepleier og... ja. Og så hadde hun sagt til min kollega etterpå at: «Du må si til din kollega at hun må ta av seg skjerfet sitt.» Jeg tenker at hun tror at det er påtvunget, ikke sant. Og med en gang så kommer disse fordommene, at det er undertrykking av kvinner og alt det der, det kommer opp hos de som ikke har noe særlig kunnskap om det. Hvis du ikke har kunnskap om det, så blir det automatisk at du tenker det som er negativt, for du liker det ikke helt, det er litt fremmed, hvorfor skal det være sånn, hvorfor kan de ikke bare ta den av? De kan jo det! Men jeg kommer jo fra (...) og der måtte vi rett og slett, der har du ikke noe valg. Her har du et valg, men da tenker jeg; ja du har et valg, men da velger ja å ha den på meg (ler). Det var litt morsomt hvordan hun reagerte. Og det synes jeg er helt greit, for jeg har ikke hatt på meg denne så lenge (peker på hodeplagget sitt). Jeg begynte med det... to år siden tok jeg den på meg, så jeg skjønner den kritiske delen. De tenker hvorfor er det sånn? Og det man ser på TV og alt det her, men jeg velger... så lenge de ikke vet noe om det, så er det greit. Men jeg sier alltid at hvis noen lurte på noen ting, så spør meg! Jeg blir ikke fornærma og krenka. Det er helt greit. Og hvis du ikke spør så får du jo ikke vite noen ting.

Den ansatte som forteller dette, mener at spørsmål hun får og annet som vedrører hodeplagget hennes, er noe hun må finne seg i. Hodeplagget er et valg hun har gjort, understreker hun, og hvis det er brukere som ikke ønsker henne som pleier av den grunn, mener hun det også er noe hun må finne seg i. Med hudfarge mener hun det ikke er like greit, siden hudfarge ikke er noe man velger selv.

Et slikt syn gjenspeiles også blant flertallet av de ansatte i helse- og omsorgssektoren. Her ser vi, blant de ansatte i helse- og omsorgssektoren, samme mønster som hos de ansatte i skolen. Det stor aksept for ønsket om å ha en pleier av samme kjønn. Når det gjelder mer partikulære ønsker, som ikke å servere alkohol eller ikke å bli pleid av noen som har innvandringsbakgrunn, er oppslutningen om særbehandling langt mindre. Verdt å merke seg er imidlertid at flere i helsesektoren enn i skolen aksepterer at brukere som ikke ønsker en pleier med innvandringsbakgrunn skal få innvilget dette ønsket (se figur 3.7). Det kan ha ulike årsaker, men kanskje skyldes det at ansatte i helsesektoren faktisk kan ha møtt dette problemet i praksis.

Figur 5.3 Holdninger til særbehandling. Ansatte i helse- og omsorgssektoren.



N: 496. Svar i prosent.

På den ene siden synes det å være bred oppslutning om at ansatte bør følge opp og gjøre de arbeidsoppgavene jobben krever av dem, men det er likevel, i spørreundersøkelsen, fire av ti ansatte som synes det må aksepteres dersom enkelte pleiere ikke ønsker å servere alkohol. Når det gjelder brukere er det større forståelse, både i intervjuer og spørreundersøkelser, for at det må skje tilpasning til brukernes behov. Det gjelder særlig aksepten for at man må få en pleier av samme kjønn. Når det gjelder hudfarge er oppfatningene mer delte. Et mindretall blant de ansatte, mellom 30 og 40 prosent, synes det er greit å imøtekomme et ønske fra bruker om å få en pleier uten innvandringsbakgrunn. Og vi har altså sett at det enkelte steder er vanlig praksis å imøtekomme slike ønsker.

To virkelighetsoppfatninger gjør seg gjeldende: På den ene siden mener en del ansatte at det er fullt mulig å bygge bro over fordommer hos brukere gjennom kommunikasjon, ved å la brukere bli kjent med personen med en annen hudfarge eller med hodeplagg. På den andre siden mener enkelte ledere at det enkleste kan være å håndtere brukere som ikke ønsker pleiere som for eksempel har mørk hudfarge, ved å la nevnte pleiere stille noen andre i stedet. Et aktuelt spørsmål, som vi vil stille, er om det er diskutert og nedfelt hva som skal være praksis i helse- og omsorgssektoren i Drammen i slike tilfeller, eller om det er opp til den enkelte virksomhet å etablere sin praksis når slike tilfeller oppstår? I en eventuell diskusjon om dette, kan ansattes erfaringer og måter å håndtere dette på, synliggjøres og tas i bruk på måter som gjør at rettighetskollisjoner forebygges.

## 5.5 Oppsummering

Helse- og omsorgstjenestene skal gi et generelt tilbud til sine eldre og yngre brukere, som i kvalitet og innretning er gjenkjennelig på tvers av åtte ulike helse- og omsorgsdistrikter i Drammen by. Samtidig vektlegges det, i virksomhetene, at likeverdige tjenester innebærer at den enkelte skal få et individuelt tilpasset tilbud. Helse- og omsorgstjenestene er i praksis også gruppetilpassede, synliggjort i understrekninger av at eldre med norsk bakgrunn skal møte tradisjoner de er kjent med. Dette er prinsipper for likeverdige tjenester som på to ulike måter utfordres av mangfold skapt av innvandringsbakgrunn:

- Det utfordres av at det også i syke- og aldershjem vil bli flere brukere som har en annen bakgrunn enn norsk, og som har vokst opp med tradisjoner som de også gjerne vil finne igjen på sykehjemmet.
- Det utfordres av ansatte som ser ut og kler seg på måter som skremmer og/eller vekker fordommer hos enkelte brukere, og som enkelte brukere derfor ikke ønsker.

Det finnes – gitt mål om likeverdighet og antidiskriminering – ikke nødvendigvis kun én måte å møte og løse slike utfordringer på. Et absolutt startpunkt er å se og anerkjenne at slike problemstillinger finnes og å diskutere dem. Og dette selv når det ikke oppleves spesielt påtrengende i hverdagen, og derfor stor sett løses med pragmatiske tilnærminger når det dukker opp. Vi vil særlig understreke betydningen av å se på egne tjenester i møte med en potensielt mangfoldig brukergruppe med spørsmål om man når fram med informasjon og kunnskap på en god nok måte. Hvordan kan dette eventuelt gjøres bedre, og vil det etter hvert være nødvendig å gjøre tilpasninger overfor grupper av individer som er vokst opp med og finner trygghet i andre tradisjoner enn de norske?

Et annet spørsmål som aktualiseres både i intervjuer og i spørreundersøkelsen til ansatte, er språkferdigheter hos de ansatte. Mange ansatte med innvandringsbakgrunn i helse- og omsorgstjenestene snakker utmerket norsk, men det er også noen som ikke gjør det. Dette er et problem i en sektor hvor kommunikasjon er essensielt. Et opplagt eksempel: Dersom man skal overkomme fordommer mot brukere med mørk hudfarge ved at den ansatte gjør seg kjent med brukeren det gjelder, må den ansatte beherske det norske språket. Uten hjelpemiddelet norsk språk, er en slik tilnærming til fordommer nytteløs. Å gjøre noe med manglende norskferdigheter krever innsats fra den enkelte ansatte, men det krever også innsats fra arbeidsgiver i form av kurs eller andre løsninger som gir muligheter for og en dytt bak til den som må styrke sine norskferdigheter.





## 6 Oppsummering og konklusjoner

Det er tid for å oppsummere og konkludere: Lykkes mangfoldskommunen Drammen med å sikre likestilte forhold blant sine ansatte og likeverdige tjenester til sin befolkning? Opplever innbyggere i byen at kommunen møter dem på en måte som sikrer likeverdighet? La oss først slå fast at bildet vi har tegnet i de foregående kapitlene ikke inneholder mange eksempler på diskriminering og mistilpasning mellom bruker og tilbud. Samtidig er spørsmålene vi stilte innledningsvis i rapporten, spørsmål som vanskelig lar seg besvare entydig med et ja eller nei. En åpenbar grunn til det, er at Drammen kommunes tjenester er mange og befolkningen stor. Et avgrenset prosjekt som dette gir derfor ikke grunnlag for bastante konklusjoner. La oss i tillegg bemerke at å besvare spørsmålene om hvordan Drammen kommune håndterer mangfold blant ansatte og brukere, er krevende når man *kun* ser på Drammen, slik vi har gjort. Hvordan man lykkes i å håndtere mangfold og likeverd i tilfellet Drammen, framstår klarere dersom man har mulighet til systematiske sammenligninger av kommuner. Den viktigste årsaken til at det er vanskelig å gi bastante svar, er likevel at likeverdige tjenester og likestilte forhold for ansatte, er *prosessmål*. Det er en type mål som ikke *kan* nås annet enn i korte øyeblikk. Slik er det både fordi befolkningen stadig endrer seg og fordi befolkningens holdninger og ønsker endrer seg kontinuerlig. Dette gjør at det stadig vil melde seg nye utfordringer. Vi har derfor, i dette avsluttende kapitlet, valgt å konsentrere oppmerksomheten om forhold som utfordrer målet om likeverdige tjenester. Ved å beskrive utfordringene vi har identifisert, framhever vi også områder hvor det i Drammen er valgt tilnærminger og løsninger der man etter vår vurdering lykkes med å nå fram til brukere med innvandringsbakgrunn på måter man ellers ikke ville fått til.

### 6.1 Gruppeutfordringer

I Drammen kommunes strategidokument «Byvekst med kvalitet», legges det til grunn at kommunens ulike tjenester skal være *tilpasset den enkeltes behov*. Dette tilsier at kommunen skal supplere generelle og universelle tilbud, med tilbud som møter det enkelte menneskets særegne situasjon. Det dette målet ikke forteller noe om, er hva slags strategi som skal benyttes: skreddersydde tilbud tilpasset unike enkeltindivider, eller tilbud tilpasset grupper av individer? Det trenger ikke være en konflikt mellom

disse to tilnærmingene, de kan kombineres. Samtidig representerer individ- kontra gruppetilnærming et hovedskille mellom ulike integreringsstrategier (jfr. Modood 2011). Enkelte integreringsstrategier er, som redegjort for i kapittel 1, bygget på at det er individer som skal integreres, mens andre strategier bygger på at disse individene også er del av grupper. Men gruppeperspektivet kan lett forsvinne i en diskusjon om likeverdige tjenester der det sentrale spørsmålet gjerne er forholdet mellom universelle tjenester – at alle gis det samme tilbudet, kontra at det gis tilbud tilpasset det enkelte individet.

Det er – på tvers av virksomheter vi har oppsøkt i kommunen – gjennomgående at det snakkes om likeverdige tjenester på to nivåer: det universelle og det individuelle. På den ene siden snakker man om generelle grupper som ungdom, eldre og barn, og på den andre siden snakker man om enkeltindivider. Det vektlegges tydelig både i skolen og i helse- og omsorgstjenestene at de skal gi like tilbud. Like tilbud er en forståelse av hva likeverdige tjenester er, som spørreundersøkelsen viste at nær 70 prosent av de ansatte i Drammen kommune deler (se figur 4.7). Det man ønsker skal være «likt», er da knyttet til at tilbudet skal være av omtrent samme sort og kvalitet uavhengig av virksomhet og bydel. Samtidig vektlegger ansatte i virksomheter vi har oppsøkt at det skal være individuell tilpassing av tjenester. Da handler det om å møte den enkelte der vedkommende er, på vedkommendes egne premisser. I helse- og omsorgstjenestene snakkes dette om som et rettferdsprinsipp, og i skolen heter det tilpasset opplæring. Dette er tilpasninger basert på individuell skreddersøm. Igjen viser spørreundersøkelsen at slik individuell skreddersøm er en forståelse av likeverdige tjenester nær 70 prosent av kommunens ansatte deler (se figur 4.7).

Det er færre ansatte som eksplisitt snakker om gruppetilpasninger. I ungdomsskolene tas det snarere avstand fra å tenke om elever som ulike grupper, og å gi et tilbud tilpasset dette: elevene er først og fremst individer. Ansatte i skolen ønsker ikke å gjøre noe poeng av at noen har minoritets- og andre majoritetsbakgrunn. I helse- og omsorgssektoren snakkes det heller ikke om at tilbud kan tilpasses avhengig av om brukere har minoritets- eller majoritetsbakgrunn. Dette er en problemstilling som ikke gis oppmerksomhet, antakelig fordi det er svært få brukere med minoritetsbakgrunn. De som i dag bruker institusjonsplasser, tilhører nesten alle samme norske kultur og tradisjon. Flere ansatte i helsesektoren vektlegger at dette krever tilpasninger av tilbudet, for eksempel ved at de eldre i institusjon får feire høytidene slik de er vant med fra barndom og voksenliv. Dermed skjer det en gruppebasert tilpassing av tilbudet, men den er basert på majoriteten. Derfor blir ikke dette forstått som en gruppetilpassing. I barnehagene satses det også – hvis vi ser bort fra forsøkene med gratis kjernetid – på at det generelle tilbudet, i form av ordinære barnehageplasser, skal nå fram til alle brukere.

Men så finnes det også, innenfor kommunens virksomheter, mer spesialiserte eller gruppebaserte tiltak. Ett slikt tiltak er MIGRA – Migrasjon og helse, det særskilte helsetasjontilbudet til nyankomne innvandrerefamilier. Dette er et tilbud som ble etablert

ut fra en erkjennelse av at det generelle tilbudet om helsestasjoner og skolehelsetjeneste ikke nådde fram til alle potensielle brukere. Det var to grunner til dette: Familiene måtte ofte, fordi de hadde flere barn, forholde seg til flere ulike tilbud innenfor helsestasjon- og skolehelsetjeneste, og fikk ikke ett tilbud tilpasset sin særskilte situasjon. I tillegg manglet de ansatte spesialisert kunnskap om disse brukerne og om hvordan de kunne nå dem. MIGRA er et tilbud som bygger opp kompetanse i helsestasjonstilbudet som sådan, og som gir et spesialisert lavterskeltilbud til nyankomne innvandrere som bosetter seg i byen. Det vil si en gruppe av individer som har en del felles kjennetegn som gjør at det generelle tilbudet ikke nådde dem.

Uteteamet bygger også på et slikt gruppeprinsipp: De ble etablert for å nå fram til brukere som ulike deler av hjelpeapparatet ellers ikke nådde fram til. De skulle nå individuelle ungdommer som hadde noen felles kjennetegn, som gjorde at de ikke oppsøkte det generelt orienterte hjelpeapparatet, og som dette hjelpeapparatet heller ikke fant fram til. Uteteamet finner denne gruppen unge, fordi de har kunnskapen som trengs, og har tillit blant ungdommen det gjelder.

MIGRA og uteteamet synliggjør at et mål om likeverdige tjenester også kan gjøre det nødvendig med gruppebaserte strategier. Mangfoldsdimensjoner som språk, byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk bakgrunn og preferanser (jf. Djuve m.fl. 2011) kan bidra til at et universelt tilbud ikke når fram til hele bredden av befolkningen. Studien av Drammen har bekreftet at det kan være slik, at forhold som språk, byråkratisk kompetanse, familieøkonomi og preferanser *kan* bidra til at universelle og generelle tilbud ikke når alle. Men studien av Drammen har også vist at det for å møte slike mangfoldsdimensjoner som bidrar til at tilbudene ikke blir likeverdige, kan være nødvendig med gruppebaserte tilpasninger av tilbud.

Det er likevel, blant kommunens ansatte, ikke så utbredt å forstå likeverdige tjenester som spesiell innsats ovenfor enkelte grupper. Kun 20 prosent av de ansatte er av en slik oppfatning (se figur 4.7).

Samtidig synliggjør denne undersøkelsen at det vil kunne bli behov for gruppebaserte strategier på flere områder i kommunen framover. Vi tror dette særlig kan bli aktuelt innenfor helse- og omsorgstjenestene. Her mangler mangfoldet blant brukerne. Eldre med innvandringsbakgrunn bruker i all overveiende grad ikke tilbudet i dag. Dette forstås av mange ansatte som å være et resultat av familiens eget valg. Slik synes det også til en viss grad faktisk å være. Samtidig har vi sett at de familiebaserte normene kan endre seg, i takt med at et mer individualistisk og mindre kollektivistisk verdsett finner veien til familier med innvandringsbakgrunn. Hva vil i så fall et økende antall brukere med innvandringsbakgrunn kreve av helse- og omsorgstjenestene? Det kan være at det vil kreve noen former for gruppebaserte tilpasninger av tilbud til eldre som ikke har vokst opp med norske tradisjoner. Samtidig er det å nå ut til hele bredden av brukere også et spørsmål om lavterskeltilbud som ikke stiller store krav til brukernes økonomi, språk og byråkratiske kompetanse. Den oppsøkende virksomheten overfor

eldre over 75 år kan være et slikt tilbud. Men det kan også være viktig å vise fram for grupper av eldre som ikke har mye erfaring med kommunal eldreomsorg, hva et slikt tilbud kan gå ut på i praksis.

Drammen kommunes hovedstrategi i møte med mangfold er på den ene siden å gi et likt generelt tilbud, på den andre siden å gi et individuelt tilpasset tilbud. Men på noen områder, i møte med enkelte oppgaver, kan det også være nødvendig å gi tilbud til grupper av individer – dersom målet er å nå fram til mangfoldet og bredden i Drammen kommune med et likeverdig tilbud.

## 6.2 Likestillingsutfordringer

Hovedbildet i undersøkelsen er at ansatte i Drammen kommune i liten grad opplever diskriminering eller hets, og de aller fleste opplever at de blir møtt med respekt på jobb. Likevel viser undersøkelsen at det er en minoritet av de ansatte som kan oppleve å få diskriminerende kommentarer. Rundt 20 prosent av de ansatte med innvandringsbakgrunn oppga at de hadde fått diskriminerende kommentarer fra brukere det siste året. Rundt 10 prosent av de ansatte oppga at de hadde fått diskriminerende kommentarer fra kolleger. Etter vår vurdering er det siste tallet mest alvorlig. Selv om det skjer sjelden, er det grunn til å tro at negative kommentarer fra kolleger kan oppleves verre og sette seg mer, ettersom en kollega er en person man ser oftere enn brukerne, og som gjerne er viktigere i hverdagen. For de som har opplevd negative kommentarer noen ganger i året, kan det være at dette er kommentarer de husker, og som preger deres arbeidshverdag.

Dette bildet er også noenlunde i tråd med annen forskning på diskriminering på grunn av minoritetsbakgrunn i Drammen og i Østlandsområdet. Da Midtbøen og Rogstad (2012) undersøkte diskriminering i rekruttering til arbeid i Moss, Lørenskog, Drammen og Oslo, fant de at etniske minoriteter ble diskriminert på arbeidsmarkedet på alle disse stedene. Drammen var imidlertid det stedet der graden av diskriminering var lavest (ibid.: 84). Samtidig viser både undersøkelsen til Midtbøen og Rogstad og vår undersøkelse at diskriminering i rekrutteringsprosesser og av ansatte fortsatt kan forekomme, også i Drammen.

## 6.3 Språkutfordringer

På alle områdene i Drammen kommune som vi studerte – NAV, skolen, helse- og omsorgssektoren – framsto språk som den viktigste utfordringen som var spesielt knyttet til mangfold skapt av innvandring. Spørsmål knyttet til kultur, eller skikker og tradi-

sjoner, framsto i mindre grad som problematiske. I mediedebatten om innvandring og integrering kan støynivået bli høyt når spørsmål om servering av alkohol, bruk av hijab, halal-mat og lignende er på dagsorden. Men i den praktiske virkeligheten i kommunen framstår ikke dette som store problemer. Derimot kan innvandring, integrering og etnisk mangfold gi opphav til et svært enkelt og konkret problem: Klarer man å snakke sammen? Har man nok språk til å forstå hverandre?

I Drammensskolen oppga flere av informantene at elever kunne ha mangelfulle ferdigheter i norsk. Det gjelder elever både med og uten innvandringsbakgrunn, men utfordringen er nok størst for elever som kommer fra et hjem med et annet morsmål enn norsk. Dette har flere årsaker. Noen elever har selv innvandret til Norge, og har gått i mottaksklasse bare ett år før de begynner i ordinær skole. Kanskje kan det være en idé å forlenge denne mottaksklassen. Andre har vokst opp i Norge, men kan likevel ha dårlige språkerferdigheter. Mer målrettet arbeid for å få flere til å begynne i barnehage, kan i så fall hjelpe. Erfaringene man i Drammen og i andre kommuner har gjort med gratis kjernetid og lavterskel barnehetilbud som er tilgjengelig uavhengig av foreldres økonomi, språkerferdigheter og byråkratiske kompetanse, tyder på at dette er tiltak som gjør at også de få som fortsatt ikke benytter barnehage, får et pedagogisk tilbud i førskolealder. I dag mangler Drammen et slikt lavterskel barnehetilbud i områder av byen som ikke omfattes av forsøket med gratis kjernetid.

I NAVs arbeid framstår det også klart at språk gjerne er en av de viktigste hindringene for å komme i arbeid. Dersom man har dårlige kunnskaper i norsk, er det ikke sikkert det hjelper å være motivert for å finne jobb. Dette er noe som kom tydelig fram i NAV Drammen, men det er også noe som gjelder NAV-kontorer ellers i landet. NAV har mange kurs og praksisplasser, men tilbyr ikke rene språkkurs. Dette er heller ikke noe som er bestemt lokalt, men praksis i hele NAV. Spørsmålet er om Drammen kommune her har et handlingsrom? Kanskje kan det være mulig for kommunen å tilby språkopplæring i større grad, i samarbeid med NAV. Vår vurdering er at det ville være et effektivt virkemiddel for å få flere over i arbeid.

Også i helse- og omsorgssektoren ble språk nevnt som en utfordring. Dette er den delen av kommunen som har størst andel ansatte med innvandringsbakgrunn. Imidlertid er det ikke alle som snakker norsk godt nok. I de kvalitative intervjuene kom det fram at dette i blant kan skape utfordringer, noe som ble bekreftet i spørreundersøkelsen vi gjorde blant alle ansatte. Disse utfordringene er knyttet til viktige gjøremål som kommunikasjon med syke og svekkede brukere, og medisinutdeling. Men språkutfordringene kan også hindre det som enkelte ansatte legger vekt på – nemlig at det går an å bygge bro over brukeres skepsis og fordommer til hodeplagg og hudfarge, gjennom god kommunikasjon. Uten godt språk blir slik brobygging betydelig vanskeligere, og da kan omplasseringspraksisen vi har stiftet bekjentskap med, bli den eneste strategien som fungerer. Språk er viktig av mange grunner. Det har innimellom blitt tilbudt språkkurs til ansatte i kommunen. Men disse kursene synes å ha vært lite

omfattende og av sporadisk karakter. Det kan virke som at mer aktiv kursing i norske språkferdigheter kan være en god investering.

## 6.4 Levekårsutfordringer

En annen utfordring som går igjen i mye av datamaterialet, er levekårsutfordringer. Slike levekårsutfordringer handler om økonomi, sosial klasse, trygghet og helse. I seg selv handler ikke dette om innvandringsrelaterte spørsmål eller etnisk mangfold. Men ettersom personer med innvandringsbakgrunn oftere enn andre har små økonomiske ressurser, er det kunstig å dra et for sterkt skille mellom spørsmål knyttet til mangfold og spørsmål knyttet til levekår. Spesielt tydelig var dette i skolen. De skolene som hadde mange elever fra marginaliserte hjem, opplevde at dette i stor grad gikk ut over det faglige. Disse elevene slet med store problemer og lite trygghet hjemme, noe som gjorde at de ikke hadde mental kapasitet til å ta til seg læring. Ettersom foreldrene ikke hadde trygge og stabile livsforhold, hadde de heller ikke noe særlig overskudd å investere i barnas og ungdommens skolegang. Dette gjelder for familier både med og uten innvandringsbakgrunn. Det finnes ingen enkel oppskrift for å bedre levekårene i Drammen. Vi har heller ikke hatt i oppdrag å undersøke dette i detalj. Vi tror likevel at noe så enkelt som en sterkere satsing på skolehelsetjenesten kunne bidra til å håndtere en utfordring som kan ha sammenheng med dårlige levekår, men som også går på tvers av sosioøkonomiske kjennetegn: psykiske utfordringer og vansker.

## 6.5 Livskvalitetsutfordringer

I forlengelsen av det forrige punktet vil vi trekke fram et av funnene i undersøkelsen som overrasket oss: Den store andelen av tiendeklassingene som oppga at de den siste uka hadde følt seg triste, og den store andelen tiendeklassinger som var uenige i at folk på skolen deres stort sett respekterte hverandre. Som vi skrev i kapittel 3, bør våre funn regnes som et øyeblikksbilde. Andre undersøkelser som har blitt gjort, tyder likevel på at denne tendensen er reell, og de sier noe om hvordan ungdom i Drammen (og i andre deler av landet) har det. En undersøkelse som ble foretatt blant alle tiendeklassinger i Drammen i fjor, bekrefter tendensen til at psykiske problemer er forholdsvis utbredt. Et betydelig mindretall oppga da å ha til dels alvorlige psykiske problemer. I undersøkelsen til Forebyggende Uteteam oppgir en av ti at de har tenkt på å ta livet sitt og nesten tre av ti å ha søvnproblemer, mens det i vår undersøkelse blant tiendeklassinger framgår at mange er triste og opplever manglende respekt for hverandre.

Vi har, med vårt øyeblikksbilde fra noen tiendeklasser, ikke mulighet til å si hvordan dette har utviklet seg over tid i Drammen. Men NOVAs Ung-undersøkelse, som har blitt utført i flere kommuner over flere år (men ikke i Drammen), viser at det kan være en trend i retning av mer psykiske problemer blant ungdom. Undersøkelsen Ung i Oslo, som ble gjennomført i 1996, 2006 og 2012, viser at flere indikatorer for psykiske utfordringer øker over tid (Øia 2012, s. 178). I den siste undersøkelsen – fra 2012 – var det 43,3 prosent som oppga at de «bekymret seg mye om ting». På mange av indikatorene for psykiske problemer var det en tydelig økning gjennom disse årene. Når det gjelder å «føle håpløshet med tanke på framtida», for eksempel, var det 15,6 prosent som gjorde dette i 1996, 22 prosent som gjorde det i 2006, og 26,5 som gjorde det i 2012. Denne utviklingen sannsynliggjør at man kan se noe tilsvarende i Drammen, og at våre funn om tristhet blant ungdommen er troverdige.

Hva skyldes dette? Og hva er relevansen av disse spørsmålene i en undersøkelse om hvordan kommunen håndterer mangfold? Dette var en problemstilling vi for alvor ble oppmerksomme på underveis i prosjektet. Den sto ikke så sentralt da vi bestemte spørsmål og hva vi skulle konsentrere oss om. I våre data virker det likevel som om en viktig grunn til problemene er ungdommers posisjon i samfunnet, men da på ulike måter. For de som kommer fra hjem med små sosioøkonomiske ressurser og kanskje også helseproblemer blant de voksne, kan tristheten være knyttet til denne situasjonen. Dersom den forklaringen stemmer, er dette også relevant i et mangfoldsperspektiv – ettersom personer med innvandringsbakgrunn er overrepresentert blant dem med minst økonomiske ressurser. For de som kommer fra hjem lenger opp på den økonomiske rangstigen, derimot, virker det som om tristheten mer kan ha sammenheng med press om å være vellykket og statusjag – krav det kan være vanskelig å leve opp til i praksis.

Skolene kan spille en konstruktiv rolle i ungdommers liv ikke bare faglig, men også sosialt. På den ene av skolene vi besøkte, oppga de aller fleste at de følte seg glade, og at folk flest på skolen respekterte hverandre. Denne skolen hadde i lengre tid satset tungt på at elevene skulle forholde seg til hverandre med ryddighet og respekt. Vi har ikke data som kan avgjøre om det er en sammenheng mellom dette arbeidet og at elevene oppga at de hadde respekt for hverandre, men det er i alle fall en hypotese at det kan være slik.

Vi finner mye trivsel i skolen, men vi har – som redegjort for – også funnet mer tristhet enn vi forventet, mangel på respekt for hverandre og psykiske problemer. Og vi har ikke minst funnet at dette kan ha ulike årsaker og ta ulik form. Skolehelsetjenesten er ment å være et forebyggende tiltak i møte med slike utfordringer – men et forebyggende tiltak som bare er innom en gang imellom, kan risikere å ikke kunne bygge tillit på den måten som Forebyggende Uteteam understreker er viktig i møte med ungdom. Lavterskeeffekten reduseres når tilbudet er fraværende tre av fem skoledager, slik tilfellet er med skolehelsetjenesten i ungdomsskolene. Gitt forekomsten av tristhet og av alvorlige psykiske problemer, framstår det ekstra skjevt at skolehelsetjenesten er så underdimensjonert som den faktisk er.



## 6.6 Oppsummert

I dette siste kapitlet har vi satt funnene i sammenheng med hverandre. Hva framstår som de største utfordringene for kommunens tjenester i møte med en mer mangfoldig befolkning? Både spørreundersøkelsene og de kvalitative intervjuene peker i samme retning: Det som eventuelt skaper utfordringer eller gnisninger, er ikke først og fremst ulik «kultur» eller ulike verdifulderinger knyttet til skikker, religioner og tradisjoner. Utfordringene det økende mangfoldet eventuelt fører med seg, handler heller om noen håndfaste og konkrete forhold: At en del personer ikke har gode ferdigheter i norsk, og levekårs- og livskvalitetsutfordringer blant personer både med og uten innvandringsbakgrunn. Anbefalingene i rapporten er derfor tredelt:

- Å jobbe med levekårsutfordringene og de psykososiale utfordringene som deler av ungdomsbefolkningen i Drammen opplever.
- Å satse mer på språkopplæring – både for elever i skolen, ansatte i kommunen, og voksne som søker jobb.
- Å vurdere når det kan være riktig å skreddersy kommunens tilbud til spesifikke grupper av individer – spesielt i førskolealder og overfor de eldste.



# Litteratur

- Andenæs, E. (2010). «Nok norsk» til å være «norsk nok»? Språk, arbeidsliv og likestilling. I A. J. Berg, A. B. Flemmen & B. Gullikstad (red.), *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Aukrust, V. G. (2005). *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet. Pedagogisk forskningsinstitutt. Universitetet i Oslo.
- Blom, S. (2011). Innvandreres helse. Dårligere helse blant innvandrere. *Samfunns-speilet*, 2011/2.
- Bredal, A. & Orupabo, J. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2014:04.
- Bråten, B. & Sandbæk, M. L. (2014). *Å være seg sitt ansvar bevisst. Språktilbud til 3-5 åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage*. Oslo: Fafo-rapport 2014:23.
- Byvekst med kvalitet. Bystrategi for Drammen 2013–2036. <https://www.drammen.kommune.no/Documents/Bystrategi/bystrategien-2036.pdf>
- Djuve, A. B. (2014). Integreering av innvandrere i Norge. I A. B. Djuve & A. S. Grødem (red.), *Innvandring og arbeidsmarkedsintegreering i Norden*. Oslo: Fafo-rapport 2014:27.
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L. & Lunde, H. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyens tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Oslo: Fafo-rapport 2011:35
- Drammen kommune (2014). *Årsmelding for Drammen kommune 2013*.
- Drammen kommune (2013). Beskrivelse av mangfolds og inkluderingsarbeidet i Drammen. <https://www.drammen.kommune.no/Templates/SSP.eDemokrati/modules/SyncFileHandler.ashx?dokid=13104306&kom=drammen&version=1&reserved=0&variant=P&name=Saksfremlegg&fext=S&pageID=2882&digest=f64RLivdXM8v8bytoXNqmwgg>

- Dzamarija, M. T. (red.) (2010). *Barn og unge med innvandrereforeldre. Demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Rapport 12/2010.
- Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene*. Oslo: Fafo-rapport 2013:13.
- Døving, C. A. (2009). *Integrering. Teori og empiri*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Elgvin, O., Rogstad, J. & Sinnathamby, S. F. (2013). *Rurbane møter. Deltakelse og samhold blant ungdom og kvinner på Stovner*. Oslo: Fafo-rapport 2013:02.
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2014, under utgivelse). *Når velferdsstaten bryter tilliten ned. Møtet mellom NAV og somaliske brukere*. Oslo: Fafo-rapport.
- Friberg, J. H., Elgvin, O. & Djuve, A. B. (2013). *Innvandrerne som skulle klare seg selv*. Oslo: Fafo-rapport 2013:31.
- Gullikstad, B. (2010). Når likestilling blir ulikhet. I A. J. Berg, A. B. Flemmen & B. Gullikstad (red.), *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- HL-senteret (2012). Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdning til jøder og andre minoriteter. [http://www.hlsenteret.no/aktuelt/2012/HL\\_Rapport\\_2012\\_web.pdf](http://www.hlsenteret.no/aktuelt/2012/HL_Rapport_2012_web.pdf)
- Ingebretsen, R. (2010). *Omsorg for eldre innvandrere. Samlede prosjekterfaringer*. Oslo: NOVA-rapport nr. 15/2010.
- Kavli, H. C. & Nadim, M. (2009). *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. Oslo: Fafo-rapport 2009:39.
- Kommuneplan for Drammen. 2007–2018. <https://www.drammen.kommune.no/Documents/Bolig,%20eiendom%20og%20byutvikling/Plan%20og%20regulering/Gjeldene%20kommuneplan/Kommuneplan-nett.pdf>
- Lien, I. L. (2003). 'Å finne seg sjøl' Om innvandrerungdommens frihet, makt og motmakt. I F. Engelstad & G. Ødegård (red.), *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Meld. St. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk*.
- Meld. St. 29 (2012-2013). *Morgendagens omsorg*.
- Midtbøen, A. & Rogstad, J. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2012:1.

- Modood, T. (2011). Multiculturalism and integration: struggling with confusions. I H. Mahamdallie (red.), *Defending multiculturalism*. London: Bookmarks Publications.
- Nergård, T. B. (2008). *Eldre innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester. Rapport fra fem norske storbykommuner*. Oslo: NOVA-rapport nr. 10/08.
- Raja, M. (2010). *Når gjestene blir. En kvalitativ studie av eldre pakistanere og deres alderdom i Norge*. Masteroppgave i sosialt arbeid. Høgskolen i Oslo, Avdeling for samfunnsfag.
- Salole, L. (2013). *Krysskulturelle barn og unge. Om tilhørighet, dilemmaer, anerkjennelse og ressurser*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Sandbæk, M. L. & Djuve, A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Oslo: Fafo-rapport 2012:27.
- Øia, T. (2012). *Ung i Oslo. 2012. Nøkkeltall*. Oslo: NOVA-notat nr. 7/2012.
- Østby, L. (2008). *Eldre innvandrere – myter og realiteter om innvandring*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Aarset, M. F., Lidén, H. & Seland, I. (2008). *Ungdom med innvandrerbakgrunn. Verdier, normdannelse og livsvalg – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 10-2008.

## **Appendix 1 Spørreundersøkelse til ansatte i Drammen kommune**

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen. Det er 28 spørsmål, og det tar ca. 10 minutter å svare på spørsmålene.

Først har vi noen enkle spørsmål om bakgrunnen din

### **1. Hva er ditt kjønn?**

- 1) Mann
- 2) Kvinne

### **2. Hvor gammel er du?**

- 1) 16-24
- 2) 25-34
- 4) 35-44
- 5) 45-54
- 6) 55-64
- 7) 65 og oppover

### **3. Hva er din høyeste fullførte utdanning fra Norge?**

- 1) Ingen
- 2) Grunnskole
- 3) Videregående skole allmennfag
- 4) Videregående skole yrkesfag/fagbrev
- 5) Universitet eller høyskole (tre-fire år)
- 6) Universitet eller høyskole (fem år eller mer)

### **4. Hva er din høyeste fullførte utdanning fra utlandet?**

- 1) Ingen
- 2) Grunnskole
- 3) Videregående skole allmennfag
- 4) Videregående skole yrkesfag/fagbrev
- 5) Universitet eller høyskole (tre-fire år)
- 6) Universitet eller høyskole (fem år eller mer)

Denne undersøkelsen går ut til ansatte i Drammen kommune. Vi ønsker derfor å vite litt om din arbeidssituasjon

**5. Hva slags virksomhet i kommunen arbeider du innenfor?**

- 1) Barnehage
- 2) Byplan/byprosjekter
- 3) Helse og omsorg
- 4) Helsetjenester
- 5) Helsestasjon
- 6) Introduksjonssenter
- 7) Kultur
- 8) NAV Drammen
- 9) Senter for oppvekst
- 10) Senter for rusforebygging
- 11) Service og administrasjon
- 12) Skole
- 13) Tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne
- 14) Vann og avløp
- 15) Vei, natur og idrett
- 16) Annet

**6. Hvor lenge har du vært ansatt i Drammen kommune?**

- 1) Mindre enn fem år
- 2) 6-10 år
- 3) 11-20 år
- 4) Mer enn 21 år

**7. Er du fast ansatt?**

- 1) Ja
- 2) Nei

**8. Hvor stor stillingsprosent har du?**

- 1) 100 prosent
- 2) 80-99 prosent
- 3) 50-79 prosent
- 4) 25-49 prosent
- 5) 1-25 prosent

**9. Hvor godt trives du i jobben du har nå?**

- 1) Svært godt
- 2) Ganske godt
- 3) Ganske dårlig
- 4) Svært dårlig

Språk og kommunikasjon kan være viktig på en arbeidsplass. Vi vil gjerne vite litt om hvordan dette fungerer der du jobber

**10. Har du den siste uka opplevd at det ble vanskelig å utføre en arbeidsoppgave på grunn av dine egne ferdigheter i norsk?**

- 1) Ja
- 2) Nei

**11. Har du den siste uka opplevd at det ble vanskelig å utføre en arbeidsoppgave på grunn av dårlige ferdigheter i norsk hos andre?**

- 1) Ja, hos brukere
- 2) Ja, hos kolleger
- 3) Ja, hos både brukere og kolleger
- 4) Nei

**12. Etter at du begynte å jobbe i Drammen kommune, har du gått på kurs for å styrke dine ferdigheter i norsk?**

- 1) Ja
- 2) Nei

**13. Har du fått tilbud om slike kurs?**

- 1) Ja
- 2) Nei

**14. Har du som ansatt i Drammen kommune vært på andre typer kurs i løpet av det siste året?**

- 1) Ja
- 2) Nei

I Drammen kommune både bor og jobber det folk som har ulik bakgrunn. Vi vil gjerne vite hvordan dette preger din arbeidshverdag

**15. Er det noen av disse gruppene du synes det er vanskelig å gi gode tjenester? Du kan sette så mange kryss du vil.**

- 1) Folk som har lite økonomiske ressurser
- 2) Folk som har mye økonomiske ressurser
- 3) Folk som kan dårlig norsk
- 4) Folk som har en annen kultur
- 5) Folk som har nedsatt funksjonsevne
- 6) Ingen av gruppene

**16. Drammen kommune er opptatt av at alle skal få likeverdige tjenester. Hva forstår du med begrepet «likeverdige tjenester»? Du kan sette så mange kryss du vil.**

- 1) Brukermedvirkning
- 2) Resultatlikhet
- 3) Spesiell innsats overfor enkelte grupper
- 4) Individuell tilpasning
- 5) Universell utforming
- 6) Likebehandling
- 7) Ingen av delene

**17. Har du den siste uka opplevd at det ble vanskelig å utføre en arbeidsoppgave fordi brukere hadde andre skikker og tradisjoner enn deg?**

- 1) Ja
- 2) Nei

**18. Har du den siste uka opplevd at det ble vanskelig å utføre en arbeidsoppgave fordi kolleger hadde andre skikker og tradisjoner enn deg?**

- 1) Ja
- 2) Nei

Folk har ulike oppfatninger knyttet til flerkultur på arbeidsplassen. Vi vil gjerne vite hva du mener

**19. Tenk deg at en bruker av kommunens hjemmetjeneste ikke ønsker å få en pleier av motsatt kjønn. Hvis det er mulig å få til, bør vedkommende da få slippe det?**

- 1) Helt enig
- 2) Ganske enig
- 3) Ganske uenig
- 4) Helt uenig

**20. Tenk deg at en ansatt på et sykehjem ikke ønsker å servere alkohol på grunn av moralske eller religiøse overbevisninger. Hvis det er mulig å få til, bør vedkommende da få slippe det?**

- 1) Helt enig
- 2) Ganske enig
- 3) Ganske uenig
- 4) Helt uenig

**21. Tenk deg at en bruker av kommunens hjemmetjeneste ikke ønsker å få en pleier som har innvandringsbakgrunn. Hvis det er mulig å få til, bør vedkommende da få slippe det?**

- 1) Helt enig
- 2) Ganske enig
- 3) Ganske uenig
- 4) Helt uenig

**22. Her er en liste over ulike grupper mennesker. Hvilke av disse vil du helst ikke ha som kollega? Sett så mange kryss du vil.**

- 1) Alkoholikere
- 2) Tidligere straffedømte
- 3) Romfolk («sigøynere»)
- 4) Polakker
- 5) Amerikanere
- 6) Somaliere
- 7) Pinsevenner
- 8) Muslimer
- 9) Jøder
- 10) Homofile og lesbiske
- 11) Ingen spesielle

Vi vil gjerne høre litt mer om arbeidshverdagen din. Kryss av svaret som passer best med følgende utsagn

**23. Jeg opplever stort sett at jeg blir møtt med respekt når jeg er på jobb.**

- 1) Helt enig
- 2) Ganske enig
- 3) Ganske uenig
- 4) Helt uenig

**24. Jeg får stygge kommentarer fra kolleger eller ledere på grunn av bakgrunnen eller religionen min.**

- 1) Hver uke
- 2) Noen ganger i måneden
- 3) Noen ganger i året
- 4) Nesten aldri eller aldri

**25. Jeg får stygge kommentarer fra brukere på grunn av bakgrunnen eller religionen min.**

- 1) Hver uke
- 2) Noen ganger i måneden
- 3) Noen ganger i året
- 4) Nesten aldri eller aldri

Til slutt vil vi gjerne høre litt mer om bakgrunnen din

**26. Kryss av for det som passer best:**

- 1) Er født i Norge av foreldre som også er født i Norge
- 2) Er født i Norge av foreldre som er født i utlandet
- 3) Er født i Norge av én forelder som er født i Norge, og én som er født i utlandet
- 4) Er født i utlandet og har selv innvandret til Norge



**27. Dersom du ikke ble født i Norge, hvor gammel var du da du kom til Norge?**

- 1) 0-6 år
- 2) 7-15 år
- 3) 16 år eller eldre

**28. Dersom du eller dine foreldre er født i utlandet, hvilken land har dine foreldre/du bakgrunn fra?**

- 1) Bangladesh
- 2) Bosnia-Hercegovina
- 3) Brasil
- 4) Chile
- 5) Danmark
- 6) England
- 7) Estland
- 8) Filippinene
- 9) Finland
- 10) Frankrike
- 11) India
- 12) Irak
- 13) Iran
- 14) Island
- 15) Kina
- 16) Korea
- 17) Kosovo
- 18) Latvia
- 19) Litauen
- 20) Marokko
- 21) Nigeria
- 22) Pakistan
- 23) Polen
- 24) Romania
- 25) Russland
- 26) Serbia
- 27) Somalia
- 28) Sri Lanka
- 29) Sverige
- 30) Thailand
- 31) Tyrkia
- 32) Tyskland
- 33) Vietnam
- 34) USA
- 35) Andre

## Appendix 2 Undersøkelse blant tiendeklassinger ved tre skoler

### Har du tatt en dusj i dag?

Ja  
Nei

### Kjønn

Gutt  
Jente

### Hvilket utsagn passer best?

Jeg trives veldig bra på skolen  
Jeg trives ganske bra på skolen  
Jeg trives ganske dårlig på skolen  
Jeg trives veldig dårlig på skolen

### Hvilket utsagn passer best?

Jeg lærer veldig mye på skolen  
Jeg lærer ganske mye på skolen  
Jeg lærer ganske lite på skolen  
Jeg lærer veldig lite på skolen

### Hvilket utsagn passer best?

Jeg synes skolen er veldig vanskelig  
Jeg synes skolen er ganske vanskelig  
Jeg synes skolen er ganske lett  
Jeg synes skolen er veldig lett

### Hvor ofte hjelper foreldrene dine deg med lekser eller skolearbeid?

Hver uke  
Noen ganger i måneden  
Noen ganger i året  
Nesten aldri

### Har foreldrene dine fullført videregående skole?

Bare faren min  
Bare moren min  
Begge to  
Ingen av dem  
Vet ikke

**Har foreldrene dine høyere utdanning?**

Bare faren min  
Bare moren min  
Begge to  
Ingen av dem  
Vet ikke

**Har familien din hatt god eller dårlig råd de siste par årene?**

God råd hele tiden  
God råd mesteparten av tiden  
Dårlig råd mesteparten av tiden  
Dårlig råd hele tiden

**Oppvekst**

Jeg har bodd i Norge mindre enn fem år  
Jeg har bodd i Norge mellom fem og ti år  
Jeg har bodd i Norge mer enn ti år  
Jeg har bodd i Norge hele livet

**På skolen respekterer de fleste hverandre**

Helt enig  
Delvis enig  
Delvis uenig  
Helt uenig

**Jeg får stygge kommentarer fra andre elever på grunn av bakgrunnen eller religionen min**

Hver uke  
Noen ganger i måneden  
Noen ganger i året  
Nesten aldri

**Jeg får stygge kommentarer fra lærere på grunn av bakgrunnen eller religionen min**

Hver uke  
Noen ganger i måneden  
Noen ganger i året  
Nesten aldri

**Jeg blir kalt «hore» eller «homo»**

Hver uke  
Noen ganger i måneden  
Noen ganger i året  
Nesten aldri

**Den siste uka har jeg stort sett følt meg...**

Veldig glad

Ganske glad

Ganske trist

Veldig trist

**Etter denne undersøkelsen, har jeg fått lyst å bli forsker!**

Enig

Uenig

For et dumt spørsmål



# Mangfoldskommunen Drammen

Denne rapporten handler om hvordan Drammen kommune som tjenesteyter og arbeidsgiver håndterer mangfold skapt av innvandring. Rapporten er basert på to spørreundersøkelser og flere kvalitative intervjuer med ansatte og brukere. Det som skaper utfordringer i mangfoldskommunen er ikke først og fremst forskjeller knyttet til «kultur», eller ulike verddivurderinger knyttet til skikker, religioner og tradisjoner. Utfordringene det økende mangfoldet eventuelt fører med seg, handler heller om håndfaste og konkrete forhold: At en del personer ikke har gode ferdigheter i norsk, og at det er levekårs- og livskvalitetsutfordringer blant personer både med og uten innvandringsbakgrunn.



**Fafo**

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

Fafo-rapport 2014:32  
ISBN 978-82-324-0129-1  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20379