



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

En rettsosnologisk studie om veiledning i offentlig forvaltning ovenfor innvandrere

Marie Olise Austad

Totalt antall sider inkludert forsiden: 38

Molde, 23.05.2011



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/ dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Linda Bøyum-Folkeseth

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 23.05.2011

Forord

Jeg vil benytte anledningen til å takke alle de fremmedspråklige elevene ved Molde voksenopplæringscenter som tok seg tid til å svare på spørreskjemaet, de gikk løs på oppgaven med stor innsats og entusiasme. Jeg må også få rette en stor takk til Lærerne ved Molde voksenopplæringscenter som fikk sin planlagte undervisning forstyrret, men som likevel stilte opp og bistod meg med datainnsamlingen. En takknemlig tanke sendes også til Turid Aarseth og Åge Brekk for den hjelpen jeg mottok med for-prosjektet til den rettsosialogiske oppgaven. Til slutt må jeg få rette en stor takk til min veileder Linda Bøyum-Folkeseth for god veiledning under veis med bacheloroppgaven.

Marie Olise Austad

Innhold

	Forord	
Kapittel 1	Innledning og problemstilling	s. 2
Kapittel 2	Rettslig grunnlag - Forvaltningsloven § 11	s. 4
2.1	- Idealmålet i forvaltningen	s. 5
Kapittel 3	Metode	s. 7
3.1	- Etske sider ved undersøkelsen	s. 8
3.2	- Utforming av spørreskjemaet	s. 10
3.3	- Fordeler og ulemper forbundet studien	s. 10
3.4	- Innsamlingen av data	s. 11
Kapittel 4	Generell bakgrunnsinformasjon om innvandrere	s. 13
4.1	- Utvikling i forholdet mellom forvaltningen og minoriteter	s. 13
Kapittel 5	Skriftlig eller muntlig veiledning for ulike innvandringsgrupper	s. 15
	- Skriftlig og muntlig veiledning ved utvalgte offentlige etater	
5.1	- Bistand til utfylling av skjemaer og klager	s. 16
5.2	- Veiledningen ved henvendelse om spesifikke tjenester	s. 18
5.3	- Bistand ved henvendelse til feil organ/etater	s. 22
5.4	- Har behovet for tolk blitt tilfredsstillt?	s. 23
Kapittel 6	Oppsummering	s. 25
6.1	-Konklusjon	s. 26
6.2	-Veien videre	s. 27
	Litteraturliste	s. 28
	Tabellvedlegg:	
	Tabellvedlegg 1	s. 29
	Tabellvedlegg 2	s. 29
	Tabellvedlegg 3	s. 29
	Tabellvedlegg 4	s. 30
	Tabellvedlegg 5	s. 30
	Vedlegg:	
	Vedlegg 1 - Informasjonsbrev om spørreundersøkelsen	s. 31
	Vedlegg 2 – Spørreskjema	s. 32
	Vedlegg 3 - Prinsipputtalelse/fortolkning av forvaltningsloven § 11 og 17	s. 36

1. Innledning og problemstilling:

Utgangspunktet for undersøkelsen ble gitt som oppgave i rettssosiologi (JUR 200), der et av temaene var fra offentlig forvaltning: "Får innvandrere tilstrekkelig hjelp og veiledning av offentlig forvaltning?".

Temaet "Får innvandrere tilstrekkelig hjelp og veiledning av offentlig forvaltning?" er for stor og udefinert til å kunne brukes som problemstilling slik som den er. Begrepet innvandrere er stort og favner flere ulike grupper, men jeg har likevel valgt å beholde dette begrepet i problemstillingen da jeg mener at mitt utvalg favner alle gruppene som inngår i begrepet.

Definisjon av begrepet innvandrere:

"Innvandrere:

Fram til 1993 ble innvandrere definert ut ifra kategoriene «utenlandske statsborgere» og «personer født i utlandet». Det finnes et mangfold av begreper og avgrensninger som brukes om innvandrere og innvandrerbefolkning. I dag er det vanlig å skille mellom fødested og foreldrenes nasjonalitet. Betegnelsen innvandrere blir brukt om en person med to utenlands fødte foreldre. Det tas her utgangspunkt i kategoriene første generasjons og andre generasjons innvandrere. Dette kan medføre at personer som faller inn under definisjonen blir stigmatisert, dvs. blir ansett for å være en gruppe som skiller seg fra resten av den norske befolkningen. Det er for øvrig en av årsakene til at man i Sverige omtaler personer med denne bakgrunnen som «personer med innvandrerbakgrunn».

Førstegenerasjons innvandrere:

Personer født i utlandet av foreldre som er født i utlandet."(regjeringen.no)

Men jeg har snevret det inn geografisk til å gjelde innvandrere, som er elever ved Molde voksenopplæringscenter i Molde, sin erfaring med den offentlige forvaltningen.

Når det gjelder hva som inngår i begrepene "hjelp og veiledning" vil jeg ta utgangspunkt i det innholdet forvaltningsloven § 11 legger i begrepet.

Problemstillingen min blir derfor:

Får bosatte flyktning mer hjelp og veiledning av offentlig forvaltning enn andre innvandreregrupper?

Bakgrunnen for at jeg valgte nettopp dette temaet og denne problemstillingen er mine tidligere erfaringer med bosatte flykninger, jeg har sett hvor vanskelig det var for mange å orientere seg i det Norske byråkratiet og å finne ut hvilke rettigheter og plikter man hadde.

Mange ganger lurte jeg på hvordan de som ikke kom inn under flyktningtjenestens ansvarsområde klarte de utfordringene som jeg bisto de bosatte flyktningene med. Denne erfaringen har noen ganger vært en avgjørende faktor for en del valg jeg har måttet foreta under veis med prosjektbeskrivelsen.

Det å få tak på respondenter var en utfordring for denne oppgaven, men etter hvert falt valget på innvandrere som deltar på norsk undervisning ved Molde voksenopplæringsssenter. Molde voksenopplæringsssenter har ca. 450 elever som kommer fra 52 andre nasjoner enn Norge (moldevo.no,) Dette førte igjen til at det var mulig for meg å kunne gjennomføre en slik kvantitativ spørreundersøkelse blant innvandrere i Molde.

Elever ved Molde voksenopplæringsssenter kommer fra forskjellige kontinenter, noe som vil være interessant for å kunne se om det er noen forskjeller i innvandrernes opplevelse av veiledningen fra offentlige etater i Molde.

Etter min mening er det såkalte førstegenerasjonsinnvandrere som best kan belyse om hvorvidt innvandrere får den veiledningshjelpen de har behov for og krav på. Denne studien baserer seg på et utvalg som har lovlig opphold i Molde. Denne gruppen vil derfor inneholde arbeidsinnvandrere, flyktninger og personer som er her på grunnlag av familiegjenforening, som har et annet morsmål enn norsk.

For å gjennomføre denne studien har jeg tenkt å be om hjelp fra de som underviser ved Molde voksenopplæringsssenter til å gjennomføre undersøkelsen. Dette vil lette arbeidsmengden ved innsamlingen av data og lette tilgangen til enhetene som jeg ønsker å undersøke.

2. Rettslig grunnlag: forvaltningsloven § 11

Det rettslige grunnlaget for veiledningsplikten som påligger den offentlige forvaltningen, er nedfelt i forvaltningsloven § 11.

Fvl §11 lyder slik:

“Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

*a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde, og
b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.*

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt saksområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.”(lovdata.no).

Det kommer her klart fram i lovteksten at det er sektorprinsippet gjelder. Det vil si at hvert enkelt forvaltningsorgan har ansvar for å ivareta den enkeltes behov for veiledning innen forvaltningsorganets saksområde jf. Fvl § 11 første ledd. Vurderingen om den enkelte har behov for veiledning påligger forvaltningsorganet jf. § 11 andre ledd.

Hva som ligger i denne alminnelige veiledningsplikten kommer frem i forarbeidene til § 11 der det blir det gjort klart at:

*“I forhold til en part plikter myndighetene også uten at det foreligger uttrykkelig anmodning om det, å gi all den veiledning som er nødvendig for at han skal unngå feil eller forsømmelser” og
“Veiledningen kan ellers gå ut på å gi muntlige råd og anvisninger eller hjelpe til med utfylling av enklere søknader”(Ot.prp nr. 3 1976/1977).*

Som det fremkommer her har offentlig forvaltning en plikt til å gi all den veiledningen som er nødvendig i hver enkelt sak, men det blir i praksis, at det påligger myndigheten å gjøre vurderingen av hva som er nødvendig av veiledning.

I forskrift til forvaltningsloven kapittel 2, §§ 2-4 går man også nærmere inn på hva som inngår i denne veiledningsplikten i fvl § 11:

“§ 2. Skriftlig eller muntlig veiledning

Forvaltningsorganet avgjør selv om veiledningen til parter og andre skal gis skriftlig eller muntlig. Det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning.

§ 3. Bistand til utfylling

Bare når det er særskilt bestemt, har forvaltningsorganet plikt til å sette opp søknader, brev eller tilsvarende. Organet bør imidlertid hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp.

§ 4. Bistand ved henvendelse til feil organ.

Skriftlig henvendelse som er kommet til urette myndighet, bør i alminnelighet oversendes rett myndighet direkte, samtidig som avsenderen underrettes om oversendingen.

Gjelder henvendelsen veiledning eller bistand i sak som hører under overordnet eller underordnet organ eller sideordnet organ i annet distrikt, bør organet selv gi veiledning eller bistand dersom det er mest praktisk for vedkommende som har henvendt seg “(lovdata.no).

Hvem som er pålagt denne veiledningsplikten i forvaltningsloven kommer frem i forvaltningsloven § 1 om lovens generelle virkeområde, som sier at “Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov”. Under forvaltningsorganer kommer alle statlige og kommunale organ, men også private rettssubjekter kommer inn under forvaltningsloven i saker som omhandler enkeltvedtak jf. fvl § 1.

2.1 Idealmålet i forvaltningen må være:

At alle skal ha lik tilgang til gode offentlige tjenester og institusjoner, uansett bakgrunn. Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningens behov, er en viktig forutsetning for å sikre at alle personer, uansett bakgrunn og forutsetninger får like muligheter i samfunnet. Det må være et mål for alle offentlige tjenester og tjenesteområder at tjenestene som blir gitt skal være likeverdige for alle brukere(imdi.no). Man bør derfor forsøke å tilstrebe at tjenestene har:

- Like god kvalitet på tjenestene.
- Like god tilgjengelighet til tjenestene.
- Like godt resultat for alle brukere.

Innenfor integrerings- og inkluderingspolitikken gjelder som tidligere nevnt sektoransvarsprinsippet. Det betyr at den enkelte fagmyndighet, hver enkelt sektor har ansvaret for utvikling og tilpasning av tjenestetilbudet til alle grupper, også til innvandrerbefolkningen, innenfor sitt sektoransvarsområde (imdi.no)

3. Metode:

Først hadde jeg tenkt å gjennomføre denne studien med en kvalitativ tilnærming, men etter hver som jeg jobbet med oppgaven, samt at jeg innså at jeg egentlig hadde mye kunnskap om temaet ved at jeg har jobbet som miljøarbeider ved flyktningsjenesten Molde Kommune, der en av mine oppgaver var å bistå de bosatte flyktingene i sitt forhold til det offentlige.

Dette gjør at jeg kanskje er godt rustet til å forstå hva som er vanskelig for mange og hva mange opplever i sitt møte med det offentlige, og med den kunnskapen kan jeg bedre finne ut hva som er relevant å spørre om i en kvantitativ undersøkelse.

Det å undersøke dette fra et brukerperspektiv vil utløse en del utfordringer i forhold til personvern og konsesjonsplikt (Jacobsen 2005).

Det var en utfordring i forhold til det å få tak i enheter for denne undersøkelsen, men dette har jeg forsøkt å løse ved å bruke elever fra Molde voksenopplæringscenter som respondenter, jeg mener at dette utvalget dekker alle gruppene som kan inngå i begrepet innvandrere. Det at enhetene har bodd relativt kort tid i Norge, mens de enda trenger norsk undervisning, gjør at jeg tror de vet aller best hvor skoen trykker og at de har best hukommelse om forholdet mellom veiledningsbehov og veiledningen som faktisk ble gitt til dem (Jacobsen 2005).

Det vil utvilsomt være mest interessant å ha et brukerperspektiv på undersøkelsen i stedet for et tjeneste perspektiv og ved å bruke det utvalget jeg har valgt, vil det la seg gjennomføre praktisk, økonomisk og tidsmessig. Det å forske på innvandrere som er veldig uensartet gruppe, gjorde at jeg valgte å utføre en kvantitativ studie. Dette pga. at jeg vurderte en kvalitativ som for lite representativt i forhold til populasjonen. For eksempel kunne jeg ende opp med å intervjuer en tysk innvandrer, og hans opplevelse av den norske offentlige forvaltningen noe som ikke ville være representativt for f.eks. en innvandrer fra Somalia.

Den teoretiske populasjonen i denne studien er innvandrere i Molde, og utvalget (ikke-sannsynlighetsutvalg/skjønnsmessig utvalg) er elevene ved Molde voksenopplæringscenter med innvandrer status og et annet språk enn norsk som morsmål. Dette medfører at jeg ikke kan være sikker på at det ikke finnes skjevheter, som igjen kan medføre fare for at utvalget er systematisk forskjellig fra populasjonen.

Jeg har valgt å utføre denne undersøkelsen som en kvantitativ undersøkelse i kombinasjon med en dokumentanalyse. Det finnes en del dokumentasjon allerede tilgjengelig i form av rapporter som omhandler minoritetenes forhold til de offentlige tjenestene, samt at Integrerings og mangfolds direktoratet, heretter kalt IMDi.

IMDi har hatt stor fokus på dette området og har kommet med mye informasjon og veiledning om temaet.

Ved å bruke et standardisert spørreskjema får jeg større kontroll på hva jeg får av informasjon og som kan si mer om temaet på et generelt nivå, studien kan også brukes i andre kommuner for å sammenligne resultatene mellom kommunene hvis jeg på et senere tidspunkt skulle ønske å utvide undersøkelsen. Spørreskjemaet ligger som vedlegg i rapporten og inneholder svarfordelingen i prosent.

Enheten i denne omgang er elever med innvandrerbakgrunn på Molde

Voksenopplæringscenter. Spørsmålene i spørreskjemaet som respondentene har svart på er utformet på bakgrunn av det forskrift for forvaltningsloven legger i veiledningsplikten. Det vil si informasjon om saksgang, lover og regler, veiledning ved utfylling av skjema og søknader, samt henvendelse til feil kontor/etat. I tillegg har jeg tatt med spørsmål om tolkebistand.

Etter innsamlingen av data vil jeg måtte gå i gjennom råmaterialet og analysere dataene fra respondentene og forsøke å trekke frem hovedfunnene og vurdere om de konklusjonene jeg har kommet frem til holder mål og i hvilken grad de er gyldige og pålitelige. Kan det være faktorer ved min undersøkelse som kan trekke ned på gyldigheten og påliteligheten? (Jacobsen 2001).

I og med at min studie skal bestå av et relativt stort antall enheter, og at det ikke skal være mulig at respondentene skal kunne gjenkjennes i rapporten samt at undersøkelsen ikke skal komme inn på sensitive opplysninger, så mener jeg at denne undersøkelsen ikke er hverken meldepliktig eller konsesjonspliktig etter gjeldende regelverk (Jacobsen 2005).

3.1 Ethiske sider ved undersøkelsen:

Ethiske dilemmaer som kan være knyttet til gjennomføringen av denne studien:

Min undersøkelse vil ikke være noen særlig byrde for de som blir undersøkt, men det vil likevel være viktig å informere og legge vekt på at undersøkelsen er frivillig, og at svarene som blir gitt er anonyme og at hensikten med undersøkelsen er å få undersøkt hvor godt

innvandrere får dekt behovet for hjelp og veiledning i Molde og hvordan dette blir løst i praksis jf. kravene som Jacobsen (2005) understreker.

Når jeg nå har valgt en brukerundersøkelse, så åpner det for en rekke etiske dilemmaer. Men da det er den undersøkelsesmetoden som vil gi et best mulig svar på forholdet, så oppveier nytteverdien mye for eventuelt slik belastning (Jacobsen 2001).

De praktiske avveiningene er underkastet en konsekvenslogikk, denne tilnærmingen forutsetter at men hele tiden må vurdere de gevinstene man oppnår med forskning opp mot de problemene de som undersøkes opplever (Jacobsen 2005, s 45). Jeg anser ikke at den informasjonen jeg skal samle inn for utpreget følsom og sensitiv, og jeg mener derfor at undersøkelsen er innenfor akseptable etiske rammer jf.

Jeg har i spørreskjemaet prøvd å avstå fra å spørre om opplagte sensitive opplysninger og på den måten forsøkt å ikke gå utenfor de rammer personopplysningsloven trekker opp (Jacobsen 2005).

Kravet til informert samtykke kan deles i fire hovedkomponenter, kompetanse, frivillighet, full informasjon og forståelse. Det er også et krav til vern om privatliv, samt krav om at ta blir presentert på riktig måte (Jacobsen 2005, s. 45).

Respondentene har blitt informert om at deltakelsen er frivillig og den frivillige deltakelsen er basert på at den som undersøkes er klar over hvilke farer og gevinster deres deltakelse kan medføre. Jeg anser også at de som er med i undersøkelsen innehar samtykkekompetanse til å være med i undersøkelsen (Jacobsen 2005).

I spørsmålet om følsomme og private data må jeg forholde meg til personopplysningsloven av 2000, og forsøke å holde de temaene som kommer inn under denne loven utenfor spørsmålene som inngår i spørreskjemaet. Etnisk opprinnelse vil være å betrakte som sensitive opplysninger, derfor ønsker jeg kun spørre om hvor de kommer fra, på kontinent nivå. På den måten anser jeg det ikke lenger som en sensitivinformasjon og unngår at det spørres om sensitive forhold. Jf. Personopplysningsloven (Jacobsen 2005).

3.2 Utforming av spørreskjemaet

Utformingen av spørreskjemaet for dette utvalget byr på en del ekstra utfordringer med tanke på at utvalget generelt behersker norsk relativt dårlig, men jeg har valgt å bruke norsk like vel da det er personellressurser på Voksenopplæringscenteret som kan bistå i å forklare ord og begreper om noen skulle stå fast.

Det har vært viktig for meg å holde språket og utformingen av spørre skjemaet enkelt og lett forståelig som mulig.

Spørsmålene i skjemaet er utformet på med tanke på å gi svar på om innvandrere opplever å få den veiledningen som er fastslått i fvl §11 og forskriften at de har krav på å få, om de har behov for det.

I forskrift til forvaltningsloven kapittel 2, §§ 2-4 går man nærmere inn på hva som inngår i denne veiledningsplikten i fvl § 11 og jeg har forsøkt å dele inn spørsmålene etter den samme inndelingen.

3.3 Fordeler og ulemper ved min kvantitative undersøkelse i kombinasjon med dokument undersøkelse.

Det å belyse problemstillingen og temaet ved hjelp av kvantitativ metode gjør at jeg kan innhente data fra mange respondenter og få et mer representativt utvalg.

Håpet er at ved å velge denne tilnærmingen så får studien en høyere ekstern gyldighet.

Denne tilnærmingen gjør det lettere å trekke frem hovedtendensene i studien, og svarene kan beskrives eksakt i prosenter og tall. Denne tilnærmingen har også den fordelen at den er svært rimelig å gjennomføre (Jacobsen 2005). En av farene ved å velge en kvantitativ metode er at den lett kan bli overfladisk. Samt at siden det er jeg som på forhånd definerer det som er relevant å spørre om, så kan jeg ikke gi en garanti for at jeg har truffet blink, når det gjelder hvor relevant mine spørsmål er.

En annen ulempe ved denne tilnærmingen er at jeg ikke har mulighet til å justere underveis, som ved en kvalitativ metode. Når spørre skjemaet er utlevert er "toget gått" for de store endringene i metodevalget (Jacobsen 2005).

Det er også en fare for at frafallet kan bli stort ved en kvantitativ metode, dette kan igjen føre til at det blir systematiske skjevheter i studien. Men ved å alliere meg med Molde voksenopplæring og at innsamlingen av data foregikk i skoletiden, håpet jeg på å unngå akkurat dette (Jacobsen 2005, s.132-133). I utgangspunktet så skulle antallet enheter ha vært ca. 150, men det har dessverre oppstått et stort frafall i antallet som svarte på

spørreundersøkelsen og jeg fikk tilslutt inn 86 besvarelser. Dette skyldes delvis at det var noen klasser som ikke var på skolen den uken jeg foretok undersøkelsen og dels at det var noen elever som ikke møtte til undervisning når spørreundersøkelsen pågikk.

3.4 Innsamlingen av data:

Jeg valgte å være til stede ved gjennomføringen av undersøkelsen, og det viste seg at for de som hadde begrensede norskkunnskaper så måtte jeg forklare begreper og komme med eksempler for at de skulle forstå hva det ble spurt etter. Dette øker selvsagt risikoen for at det oppstod en intervjuereffekt (Jacobsen 2005, s.263-264), men at ved å være den som forklarte hva det ble spurt om så har jeg mer kontroll på dette enn om det var lærere som gjennomførte undersøkelsen i praksis. Den største utfordringen vedrørende denne intervjuereffekten oppstod da de som var analfabeter skulle svare på spørreskjemaet. I denne gruppen tok jeg ut en og en, der jeg leste opp spørsmålet og ga eksempel på hva jeg ønsket svar på. Jeg forklarte også for denne gruppen hva som lå i de forskjellige begrepene som ble brukt i spørreskjemaet. Det var jeg som krysset av for svaret som de ga på hvert enkelt spørsmål i skjemaet.

På tross av dette føler jeg at undersøkelsen har en intern gyldighet og at svarene som kommer frem i analysen har reliabilitet og kan si noe om hvordan virkningene av forvaltningslovens §11 oppleves av ulike innvandrergupper i Molde på undersøkelsestidspunktet.

Siden mitt utvalg er et ikke-sannsynlighetsutvalg/skjønnsmessig utvalg, kan jeg ikke garantere for at det ikke har oppstått systematiske skjevheter og undersøkelsen vil heller ikke ha noen ekstern gyldighet, da resultatet av undersøkelsen muligens ville ha blitt annerledes i en annen kommune (Jacobsen 2005).

Det at svarprosenten er så lav som 57,3 prosent gir et noe tynt prosentueringsgrunnlag, men dette er likevel akseptabelt i henhold til Jacobsen (2005). Jeg hadde håpet på at jeg skulle få inn over 100 svar på undersøkelsen som er det beste jf. Jacobsen (2005), likevel mener jeg at en ved å veie det rettslige grunnlaget for veiledningsplikten og svarene fra respondentene, kan se tegn på ulike tendenser og at undersøkelsen gir indikasjoner som kan belyse problemstillingen (Jacobsen 2005).

I denne rapporten har jeg valgt å utelate tabeller som omhandler hvor respondentene kom fra da det viste seg at det kom veldig få personer fra enkelte områder, og at dette kunne påvirke graden av anonymitet. Som kjent er det et absolutt og ufravikelig krav om full anonymitet for de som deltar i undersøkelser (Jacobsen 2005, s.49). I analyseringen av dataene kom det også frem at det ikke var samvariasjon mellom variabelen om hvor respondentene kom og opplevelsen av å få veiledning, noe som var positivt og som understøttet beslutningen om ikke ta med disse tabellene i rapporten.

4. Generell bakgrunnsinformasjon om innvandrere

I Norge består innvandrersammensetningen av innvandrere fra til sammen 215 forskjellige land eller selvstyrte regioner. Disse har ankommet som flyktninger, arbeidsinnvandrere, i utdanningsøyemed eller familiegjenforening. (ssb.no). Antall Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre pr. 1. januar 2010: I årsskiftet 2009/2010 var det bortimot 460 000 innvandrere og 93 000 personer som var født i Norge av innvandrer foreldre (ssb.no).

Disse innvandrerne har som nevnt bakgrunn fra ca. 215 land eller selvstyrte områder. i løpet av 2009 var det en økning i antall innvandrere med i underkant av 37000 og pr 1. januar 2010 utgjør innvandrere 11,4 prosent av befolkningen i Norge (ssb.no).

Tilveksten blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i 2009 var noe lavere enn i 2008, men veksten var fortsatt en av de høyeste som er målt. Som tidligere var tilveksten størst blant personer med bakgrunn fra Polen, med 7 600 flere bosatte i løpet av 2009. Europeerne er de som dominerer innvandringsbildet og de europeiske innvandrerne utgjorde 21 800 av den totale tilveksten på 36 700 personer i 2009. Dette er i tillegg til innvandrere fra Polen (6 800) kom det 2 600 med bakgrunn fra Litauen og 2 300 fra Sverige(ssb.no)

4.1 Utvikling i forholdet mellom forvaltningen og minoriteter

Det har blitt større fokus omkring dette temaet og IMDi (immigrasjons og mangfoldsdirektoratet) har flere prosjekt og rapporter som de har fått utført for å belyse dette temaet. Blant annet en rapport som heter "Offentlige tjenester for alle?" der blir det tatt en gjennomgang av minoritetsperspektivet i 10 statlige etater(imdi.no).

IMDI har også opprettet en verktøykasse for å hjelpe offentlige tjenester til å bli bedre i tjenesteytingen til etniske minoriteter. I tillegg har det de senere årene blitt utarbeidet mye offentlig informasjonsmateriell på flere språk for å sikre bedre informasjon og veiledning. Det har også kommet nettstedene som har som formål å gi bedre informasjon til minoritetsgrupper om det offentlige Norge, disse nettstedene har informasjonen på flere språk. Nettstedene det her er snakk om er blant annet Bazar.no, Ny i Norge.no og retter seg spesielt mot innvandrergruppene i Norge, og tar sikte på å gi arbeidsinnvandrere (men også andre innvandrergrupper kan dra nytte av disse nettsidene), viktig informasjon om det norske samfunnet, med opplysninger fra offentlige etater om rettigheter og plikter, praktiske råd og tips(nyinnorge.no).

IMDi.no retter seg spesielt mot tjenesteyterne og kan gi hjelp og veiledning for å bedre tjenesten til innvandrergруппene. Det arbeides også for å få bedre bruken av tolketjenester, da kommunikasjon er en viktig forutsetning for å kunne yte en god veiledning og informasjon til denne gruppen(imdi.no).

God kommunikasjon er viktig for å oppnå inkludering og integrering i samfunnet. I saker hvor det er en språkbarriere er tolking et nødvendig hjelpemiddel for at offentlige tjenestemenn og fagpersoner skal kunne informere, veilede og høre partene i saken.

IMDi er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor og arbeider for at likeverd og rettssikkerhet i offentlig tjenesteyting ikke skal svekkes ved språkbarrierer.

Tolkingens kvalitet er avgjørende for kommunikasjonen i en tolket samtale. Bruk av ufaglærte tolker kan få store rettssikkerhetsmessige konsekvenser(imdi.no).

5. Skriftlig eller muntlig veiledning for ulike innvandrergupper

-Har de ulike innvandrerguppene opplevd å få skriftlig eller muntlig veiledning ved utvalgte offentlige etater?

I forskrift til forvaltningsloven kapittel 2, § 2 går man nærmer inn på hva som inngår i denne veiledningsplikten i fvl § 11:

“§ 2. Skriftlig eller muntlig veiledning

Forvaltningsorganet avgjør selv om veiledningen til parter og andre skal gis skriftlig eller muntlig. Det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning.”

I undersøkelsen valgte jeg ut fire etater (Nav, Statens vegvesen, politiet og skatteetaten) som jeg vet at mange har kontakt med i de første årene etter at de har kommet til Norge. I min problemstilling har jeg valgt å fokusere på om bosatte flyktninger opplever at de får mer hjelp og veiledning enn andre innvandrergupper.

I krysstabellen nedenfor (tabell 1) har jeg krysset variabelen om hvor respondentene kommer fra med variabelen der respondentene har opplevd et behov for informasjon ved de fire utvalgte etatene men ikke fått den informasjonen de opplevde å ha behov for. Om en ser på det totale bildet så ser en at 11 prosent av respondentene hadde opplevd et behov for informasjon om saksgang, lover og regler, som de mente at de ikke hadde fått hos Nav. 34 prosent mente at de hadde fått den informasjonen som de hadde behov for.

Hvis en går over til å se på gruppene flyktninger og familiegjenforente ser en mulig tendens til forskjell i opplevelsen av å få den informasjonen de hadde bruk for. Fem prosent av flyktningene hadde opplevd å ikke få den informasjonen om saksgang, lover og regler de følte at de hadde behov for, mot 19 prosent av de familiegjenforente, dette utgjør en forskjell på 14 prosentpoeng.

Den samme tendensen ser man også om man ser på andelen av flyktninger som mener de har fått den informasjonen de hadde behov for og sammenligner den med andelen av familiegjenforente som er fornøyd med den informasjonen de har fått.

Hele 70 prosent av flyktningene har opplevd at de har fått den informasjonen de hadde behov for, mens bare 26 prosent av de familiegjenforente har opplevd å få den informasjonen de følte de hadde behov for. Dette gir en differanse på 44 prosentpoeng. Blant arbeidsinnvandrerne er det Statens vegvesen de fleste har opplevd et behov for informasjon som de mener at de ikke har fått.

Tabell 1: har ikke fått informasjon ved opplevd behov om saksgang, lover og regler fordelt på oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Nav	19	7	5	7	11
Statens vegvesen	4	14	0	0	4
Politiet	11	7	0	0	5
Skatteetaten	0	7	0	0	1
Har ikke hatt kontakt med noen av etatene	22	29	15	60	29
Har fått informasjon om saksgang, lover og regler	26	21	70	13	34
Har ikke hatt behov for informasjon om saksgang, lover og regler ved disse etatene	19	14	10	20	16
Sum (n=)	100 (27)	100 (14)	100 (20)	100 (15)	100 (76)

5.1 Har de ulike innvandrergruppene opplevd å få bistand til utfylling av skjemaer og søknader ved de utvalgte offentlige etatene?

I forskrift til forvaltningsloven kapittel 2, § 3 går man nærmer inn på hva som inngår i denne veiledningsplikten i fvl § 11:

“§ 3. Bistand til utfylling

Bare når det er særskilt bestemt, har forvaltningsorganet plikt til å sette opp søknader, brev eller tilsvarende. Organet bør imidlertid hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp.”

I tabellen nedenfor (tabell 2) har jeg sett på forholdet mellom oppholdsgrunnlag og opplevelsen av ikke å få veiledning når respondentene har opplevd å ha behov for slik veiledning. Igjen er det hos Nav at den største totale andelen har opplevd å ha et behov veiledning i forbindelse med utfylling av skjema og søknader, totalt så var det 17 prosent av respondentene som hadde opplevd at de ikke fikk den veiledningen de følte at de hadde behov for. 24 prosent av respondentene svarte at de hadde fått den veiledningen de hadde behov for i forbindelse med utfylling av søknader og skjema. Hvis en ser på gruppen av respondenter som definerer seg som flyktninger, så ser en at hele 45 prosent av flyktningene mener at de har fått den veiledningen de hadde behov for, mens 21 prosent av de familie gjenforente innvandrerne og 13 prosent av arbeidsinnvandrerne og gruppen som hadde et annet oppholdsgrunnlag svarte at de hadde fått den veiledningen de mente at de hadde behov for. Av flyktningene var det ingen som følte at de ikke hadde fått denne veiledningen de hadde behov for hos Statens vegvesen, Politiet og Skatteetaten. Ved disse

etatene var det i hovedsak arbeidsinnvandrere som hadde opplevd at de ikke hadde fått veiledningen om utfylling av skjema og søknader som de følte at de hadde behov for. Igjen kan en se tendenser til at de som definerer sitt oppholdsgrunnlag til flyktning opplever at de i større grad opplever å få den veiledningen i forbindelse med utfylling av skjemaer og søknader som de opplever å ha behov for.

Tabell 2: har ikke fått veiledning ved opplevd behov til utfylling av skjema og søknader fordelt på oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Nav	21	13	15	13	17
Statens vegvesen	0	7	0	0	1
Politiet	4	7	0	7	4
Skatteetaten	0	13	0	0	3
Har ikke hatt kontakt med noen av etatene	32	40	15	53	33
Har fått veiledning ved utfylling av søknader o.l	21	13	45	13	24
Har ikke hatt behov for veiledning ved disse etatene	21	7	25	13	18
Sum (n=)	100 (28)	100 (15)	100 (20)	100 (15)	100 (78)

I tabellen nedenfor (tabell 3) har jeg valgt å se på kombinasjonen mellom de som har svart at de ikke har fått den veiledningen de mente de hadde behov for i forbindelse med utfylling av skjema og søknader, og skriftlige norskkunnskaper. Om en ser på de som definerer sine skriftlige norskkunnskaper som svært dårlige eller dårlige som en samlet gruppe, så ser en at 44 prosent mener at de har opplevd at de ikke har fått den veiledningen i forbindelse med utfylling av skjema og søknader som de mener at de har behov for hos Nav. Sammenlignet med de som svarer at de har gode eller svært gode skriftlige norskkunnskaper, som til sammen svarer at 21 prosent av disse to gruppene har opplevd at de ikke har fått den veiledningen de hadde behov for vedrørende utfylling av søknader og skjema. Dette er en differanse på 23 prosentpoeng som jeg ser på som betenkelig med tanke på ønsket om at alle brukere skal ha like god kvalitet på tjenestene og like gode muligheter resultatmessig som alle andre brukere. Det kan tenkes at hvis den veiledningen mange mener at de har behov for, men ikke får, har innvirkning på disse brukernes muligheter til å ivareta sin tarv på best mulig måte jf. Forvaltningsloven § 11, 2. setning ”Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte”.

I denne undersøkelsen viste det seg at ca. åtte prosent av respondentene var analfabeter, noe som gjør meg enda mer betenkt når jeg ser på avdelen som svarer at de har opplevd å ikke få den veiledningen som de følte at de hadde behov for ved Nav.

Tabell 3: har ikke fått veiledning ved opplevd behov til utfylling av skjema og søknader fordelt på skriftlige norskkunnskaper i prosent.

	Svært dårlige skriftlige norskkunnskaper	Dårlige skriftlige norskkunnskaper	Gode skriftlige norskkunnskaper	Svært gode skriftlige norskkunnskaper	Sum
Nav	20	24	4	17	16
Statens vegvesen	0	3	0	0	1
Politiet	0	3	4	17	4
Skatteetaten	0	3	4	0	3
Har ikke hatt kontakt med noen av etatene	70	32	30	17	35
Har fått veiledning ved utfylling av søknader o.l	10	27	30	0	24
Har ikke hatt behov for veiledning ved disse etatene	0	8	30	50	18
Sum (n=)	100 (10)	100 (37)	100 (27)	100 (6)	100 (80)

5.2 Har de ulike innvandrergroppene opplevd å få den veiledningen de hadde behov for ved henvendelse om spesifikke tjenester ved de utvalgte etatene?

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt respondentene hadde opplevd at de fikk den veiledningen de hadde behov for i forbindelse med at de hadde søkt om fornying/søknad om pass (tabell 4), så svarte 55 prosent at de ikke hadde hatt behov for tjenesten og av de som hadde hatt et behov så svarte 11 prosent av respondentene at de ikke hadde fått den veiledningen de hadde behov for og 33 prosent av respondentene svarte at de hadde fått god veiledning da de hadde behov for det ved fornying eller søknad om pass. 59 prosent av de som hadde oppgitt flyktning som oppholdsgrunnlag svarte at de hadde fått god veiledning ved fornying/søknad om pass, mot 27 prosent blant de som var her på grunnlag av familiegjenforening ellet annet oppholdsgrunnlag og 13 prosent av de som var her på bakgrunn av arbeid. Ser en på tabellen over fornying/søknad om oppholdstillatelse finner en at sju prosent av respondentene mener de ikke fikk den veiledningen de trengte og 50

prosent svarte at de hadde fått den veiledningen de hadde behov for når de skulle fornye/søke om oppholdstillatelse (se tabellvedlegg 1).

Tabell 4: veiledning ved fornying/søking om pass fordelt på oppholdsgrunnlag i prosent

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	53	87	27	67	55
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	20	0	14	0	11
Fikk god veiledning	27	13	59	27	33
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	0	0	0	7	1
Sum (n=)	100 (30)	100 (15)	100 (22)	100 (15)	100 (82)

Ved søknad om skattekort (tabell 5), svarte 43 prosent at de ikke hadde hatt behov for tjenesten, av de som hadde hatt et behov svarte fire prosent at det ikke hadde fått den veiledningen de følte at de hadde behov for, mens 50 prosent av respondentene svarte at de hadde fått god veiledning når de hadde søkt om skattekort. I gruppen som har oppgitt at de har flyktning som oppholdsgrunnlag svarer 68 prosent at de fikk god veiledning ved søknad om skattekort, til sammenligning så svarte 27 prosent av de som oppga arbeid som oppholdsgrunnlag, at de hadde fått god veiledning ved søknad om skattekort. Dette er en differanse på 41 prosentpoeng.

Tabell 5: veiledning ved søknad om skattekort inndelt etter oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	47	60	27	40	43
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	3	7	5	0	4
Fikk god veiledning	50	27	68	47	50
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	0	7	0	13	4
Sum (n=)	100 (30)	100 (15)	100 (22)	100 (15)	100 (82)

På spørsmålet om selvangivelsen (tabell 6), var det 60 prosent som svarte at de ikke hadde hatt behov for tjenesten, men av de som hadde hatt behov for tjenesten svarte totalt 27 prosent at de mente de fikk god veiledning i forbindelse med selvangivelsen og 11 prosent svarte at de ikke fikk den veiledningen de hadde de trengte. Kun fem prosent av

flyktningene svarte at de ikke hadde fått den veiledningen de hadde hatt behov for vedrørende selvangivelsen, mens i gruppen som definerte seg som familiegjensforente var det 19 prosent som svarte at de ikke hadde fått den veiledningen som de trengte i forbindelse med selvangivelsen.

Når det gjelder spørsmålet om veiledning ved søknad om arbeid(se tabellvedlegg 2), svarte 56 prosent at de ikke hadde hatt behov for tjenesten. Av de som hadde hatt behov for veiledning ved søknad om arbeid svarte 14 prosent at de ikke hadde fått den veiledningen de mente de trengte og 29 prosent svarte at de hadde fått god veiledning ved søknad om arbeid

Tabell 6: veiledning og hjelp med selvangivelsen inndelt etter oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	56	93	37	64	60
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	19	7	5	7	11
Fikk god veiledning	26	0	53	21	27
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	0	0	5	7	3
Sum (n=)	100 (27)	100 (14)	100 (19)	100 (14)	100 (74)

Ved søknad om barnetrygd (tabell 7) svarte 74 prosent at de ikke hadde hatt behov for tjenesten, og sju prosent svarte at de ikke hadde fått den veiledningen de mente de trengte når de hadde søkt om barnetrygd. 18 prosent av respondentene svarte at de hadde fått god veiledning når de hadde søkt om barnetrygd.

Når det gjelder søknad om barnebidrag(se tabellvedlegg 3), svarte 64 prosent av respondentene at de ikke hadde hatt bruk for denne tjenesten. 3 prosent svarte at de ikke hadde fått den veiledningen de trengte da de søkte om barnebidrag og 30 prosent svarte at de hadde fått god veiledning når de hadde søkt om barnebidrag.

Tabell 7: veiledning ved søknad om barnetrygd inndelt etter oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	64	86	73	80	74
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	11	0	7	7	7
Fikk god veiledning	25	7	20	13	18
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	0	7	0	0	1
Sum (n=)	100 (28)	100 (14)	100 (15)	100 (15)	100 (72)

Vedrørende spørsmålet om veiledning ved søknad om økonomisk støtte til livsopphold (tabell 8) svarte totalt 74 prosent av respondentene at de ikke hadde hatt behov for denne tjenesten. 11 prosent av de spurte svarte at de ikke hadde fått den veiledningen de mente de trengte da de hadde søkt om tjenesten og 14 prosent svarte at de hadde fått god veiledning når de hadde søkt om tjenesten. Som en kan se ut av tabellen så ser en at de som har oppgitt flyktning som oppholdsgrunnlag har en høyere andel (26 prosent) som fikk god veiledning ved søknad om denne tjenesten enn gjennomsnittet.

Tabell 8: veiledning ved søknad om økonomisk støtte til livsopphold inndelt etter oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	76	93	58	73	74
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	12	0	16	13	11
Fikk god veiledning	8	7	26	13	14
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	4	0	0	0	1
Sum (n=)	100 (25)	100 (15)	100 (19)	100 (15)	100 (74)

I forbindelse med spørsmålet veiledning i forbindelse med fornyelse eller søknad om norsk førerkort (se tabellvedlegg 4) var det 79 prosent som oppga at de ikke hadde hatt bruk for denne tjenesten. 6 prosent av de som svarte mente at de ikke hadde fått den veiledningen de trengte når de søkte om dette og 14 prosent svarte at de hadde fått god veiledning i forbindelse med fornyelse eller søknad om norsk førerkort.

Når det gjaldt veiledning ved teoriprøve eller førerprøve hos Statens vegvesen (tabell 9) så svarte 81 prosent at de ikke hadde hatt behov for denne tjenesten, men 7 prosent av respondentene svarte at de ikke hadde fått den veiledningen de trengte i forbindelse med denne tjenesten og 12 prosent mente at de hadde fått god veiledning i forbindelse med teoriprøve eller førerprøve hos Statens vegvesen.

Tabell 9: veiledning ved teoriprøve eller førerprøve hos Statens vegvesen inndelt etter oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	71	100	81	77	81
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	4	0	14	8	7
Fikk god veiledning	25	0	5	8	12
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	0	0	0	8	1
Sum (n=)	100 (28)	100 (15)	100 (21)	100 (13)	100 (77)

5.3 Har de ulike innvandrergruppene opplevd å få bistand ved henvendelse til feil organ/etater?

Bakgrunnen for dette spørsmålet finner man i forvaltningsloven § 11 som lyder: “*Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ.*” På spørsmålet om de noen gang hadde henvendt seg til feil kontor/etat (tabell 10), svarte 31 prosent av respondentene at det hadde de gjort. Om en ser på fordelingen mellom de ulike gruppene inndelt etter oppholdsgrunnlag, så kan en se tendenser til at flyktninger i mindre grad enn de andre gruppene og da spesielt de som oppgir at de har arbeid som oppholdsgrunnlag. Differansen mellom antallet flyktninger og arbeidsinnvandrere som oppgir at de har henvendt seg til feil etat eller kontor er på 62 prosentpoeng.

Av de 31 prosentene som oppga at de hadde henvendt seg til feil kontor (tabell 11), svarer 59 prosent av disse at de ble henvist til rett kontor/etat og 41 prosent ble ikke henvist videre til rett etat/kontor for den tjenesten de søkte.

Tabell 10: Henvendelse til feil etat fordelt på oppholdsgrunnlag i prosent.

	Ja – har henvendt seg til feil etat	Nei – har ikke henvendt seg til feil etat	Sum % (n=75)
Familiegjenforening	36	64	100 (28)
Arbeid	67	33	100 (12)
Flyktning	5	95	100 (20)
Annet	27	73	100 (15)
Sum	31	69	100 (75)

Tabell 11: antall henvisninger til rett etat ved kontakt med feil kontor/etat i prosent.

	(n=21)
Ja – ved henvendelse til feil etat fikk jeg veiledning pm hvor jeg skulle henvende meg	59 (13)
Nei - ved henvendelse til feil etat fikk jeg <u>ikke</u> veiledning pm hvor jeg skulle henvende meg	41 (9)

I undersøkelsen ble det også spurt om hvor vanskelig respondentene syntes det var å finne etaten som hadde ansvar for tjenesten de trengte (se tabellvedlegg 5), inndelt etter oppholdsgrunnlag, der svarte 17 prosent av respondentene at det ikke er vanskelig, 68 prosent svarte at det er litt vanskelig og 15 prosent svarte at det er vanskelig å finne etaten som har ansvar for tjenestene en trenger.

5.4 Har behovet for tolk blitt tilfredsstillt?

Når det gjelder hvorvidt respondentene har opplevd et behov for tolk ved de utvalgte etatene (tabell 12), svarer 22 prosent at de ikke har hatt et behov for tolk når de har vært i kontakt med de fire ulike etatene. 23 prosent svarer at de har fått hjelp av tolk når de har opplevd behov for det. Prosentandelen som ikke har fått bistand av tolk når de har opplevd behov for det ved de fire etatene ligger mellom 3-9 prosent i gjennomsnitt. I gruppen som oppgir at oppholdsgrunnlaget er flyktning, svarer 45 prosent at de har fått hjelp av tolk ved behov, noe som er vesentlig høyere tendens enn for de andre gruppene, i gruppen arbeidsinnvandrere svarer kun 7 prosent at de har fått hjelp av tolk ved opplevd behov. Ingen av flyktningene hadde opplevd behov for tolk og ikke fått dette hos Nav eller Politiet, til sammenligning så svarte familiegjenforente at 11 prosent hadde hatt behov for tolk hos Nav og ikke fått det og 14 prosent av denne gruppen hadde hatt behov for tolk hos politiet men ikke fått dette. I gruppen som oppga at de hadde arbeid som oppholdsgrunnlag svarte 20 prosent at de hadde hatt behov for tolk hos Politiet, men at de ikke hadde fått dette.

Tabell 12: Tolkebehov - ikke fått tolk ved opplevd behov - fordelt på oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Nav	11	7	0	7	6
Statens vegvesen	0	7	5	0	3
Politiet	14	20	0	0	9
Skatteetaten	7	7	5	7	6
Har ikke hatt kontakt med noen av etatene	25	40	15	53	31
Har fått hjelp av tolk	18	7	45	20	23
Har ikke hatt behov for tolk ved disse etatene	25	13	30	13	22
Sum (n=)	100 (28)	100 (15)	100 (20)	100 (15)	100 (78)

Hvis en krysser variabelen om tolkebehov med variabelen muntlig norskkunnskap (tabell 13), ser en at henholdsvis 14 og 30 prosent av de som vurderer sine muntlige norskkunnskaper til å være svært dårlige eller dårlige har fått hjelp av tolk. 20 prosent av de to gruppene som er svakest i muntlig norsk har ikke fått hjelp av tolk ved kontakt med Nav, og 26 prosent av de to gruppene som er svakest i muntlig norsk svarer at de har opplevd å ikke få bistand av tolk når de har opplevd et behov for det hos Politiet. Dette mener jeg er en alvorlig tendens i og med at kommunikasjon er en viktig faktor for hvorvidt brukerne av tjenestene kan ivareta sine interesser på best mulig måte.

Tabell 13: ikke fått tolk ved opplevd behov - fordelt på muntlig norskkunnskap i prosent.

	Svært dårlige muntlige norskkunnskaper	Dårlige muntlige norskkunnskaper	Gode muntlige norskkunnskaper	Svært gode muntlige norskkunnskaper	Sum
Nav	14	6	3	14	6
Statens vegvesen	0	3	3	0	3
Politiet	14	12	9	0	10
Skatteetaten	0	9	6	0	6
Har ikke hatt kontakt med noen av etatene	57	33	27	14	31
Har fått hjelp av tolk	14	30	12	43	23
Har ikke hatt behov for tolk ved disse etatene	0	6	39	29	21
Sum (n=)	100 (7)	100 (33)	100 (33)	100 (7)	100 (80)

6 Oppsummering

Hvis jeg meget kort skal oppsummere funnene i undersøkelsen, inndelt etter den samme inndelingen som benyttes i forskrift til forvaltningsloven, blir hovedtrekkene følgende:

➤ **Informasjon om saksgang, lover og regler:**

Når det gjelder informasjon om saksgang, lover og regler, så har totalt 21 prosent av de 76 enhetene som svarte på dette spørsmålet i spørreundersøkelsen ikke fikk den informasjon de opplevde et behov for om saksgang, lover og regler ved de utvalgte etatene (tabell 1). 34 prosent av de 86 enhetene svarte at de hadde fått den informasjonen de hadde hatt behov for.

➤ **Veiledning ved utfylling av skjema og søknader:**

I tabell 2 kan man se at totalt ca. 25 prosent av de 78 enhetene har opplevd at de ikke har fått den veiledningen de følte at de hadde behov for ved de fire utvalgte etatene, 24 prosent av de som svarte mente at de hadde fått den veiledningen de hadde behov for.

➤ **Henvendelse til feil kontor/etat:**

På spørsmålet om de noen gang hadde henvendt seg til feil kontor/etat (tabell 10), svarte 31 prosent av respondentene at det hadde de gjort. Av de 31 prosentene som oppga at de hadde henvendt seg til feil kontor (tabell 11), svarer 59 prosent av disse at de ble henvist til rett kontor/etat og 41 prosent svarte at de ikke ble henvist videre til rett etat/kontor for den tjenesten de søkte.

Funnene i denne undersøkelsen kan gi et signal om at det er mye bra i den veiledningen som blir gitt til publikum og da spesielt til innvandrere. Men en kan ikke overse de signalene som kommer fra de berørte, om at det er rom for forbedring.

Når man tar i betraktning at en viss andel av innvandrerne er analfabeter, så mener jeg at det er bekymringsfullt at 44 prosent (tabell 2) av de som vurderer sin egen skriftlige norskkunnskap til å være svært dårlig eller dårlig, svarer at de ikke har fått den bistanden de selv mener de har behov for til utfylling av søknader og skjemaer.

Norge har som kjent et svært byråkratisk styringssett, der det aller meste skal være skriftlig. Analfabeter vil i vårt samfunn være en spesielt utsatt gruppe når det gjelder å skaffe seg informasjon om rettigheter og plikter i forhold til det offentlige og jeg antar også at de har større vansker med å oppnå likeverdige tjenester enn andre innvandrergrupper. Som norsk kan det være lett å gå i fellen det er å ta som en selvfølgelighet at alle kan lese og skrive.

➤ **Bruk av tolk**

Prosentandelen som ikke har fått bistand av tolk når de har opplevd behov for det ved de fire etatene ligger mellom 3-9 prosent i gjennomsnitt (tabell 12). Hvis en krysser variabelen om tolkebehov med variabelen muntlig norskkunnskap (tabell 13), ser en at henholdsvis 14 og 30 prosent av de som vurderer sine muntlige norskkunnskaper til å være svært dårlige eller dårlige har fått hjelp av tolk. 20 prosent av de to gruppene som er svakest i muntlig norsk har ikke fått hjelp av tolk ved kontakt med Nav, og 26 prosent av de to gruppene som er svakest i muntlig norsk svarer at de har opplevd å ikke få bistand av tolk når de har opplevd et behov for det hos Politiet.

Dette mener jeg er en alvorlig tendens i og med at kommunikasjon er en viktig faktor for hvorvidt brukerne av tjenestene kan ivareta sine interesser på best mulig måte jf. fvl §11, 2. setning.

Og et spørsmål som må reises i den forbindelse er hvorvidt det er noen hensikt i å ha en pålagt veiledningsplikt på norsk ovenfor fremmedspråklige når de fremmedspråklige ikke behersker norsk.

Tolking må anses som et nødvendig virkemiddel for at offentlige ansatte skal kunne veilede, informere og bistå den enkelte og en kan vel si at offentlige ansatte er pålagt, i forvaltningsloven å kommunisere med parten i en sak. Også etter menneskerettskonvensjonen og Nordisk språkkonvensjon, er det fastslått menneskers rett til å bli hørt, og deres rett til informasjon og veiledning (imdi.no). I dag finnes det ingen retningslinjer når det gjelder bruk av tolk i offentlig forvaltning, men IMDi har ledet an i dette arbeidet på oppdrag fra arbeids og inkluderingsdepartementet. Bakgrunnen for dette var manglende bruk av tolk ved offentlige etater, samt at det var et betydelig bruk av ikke kvalifiserte tolker, dette ble ansett som et problem for rettssikkerheten (imdi.no).

6.1 Konklusjon

Min problemstilling ved starten av dette prosjektet var om bosatte flyktninger får mer hjelp og veiledning enn andre innvandrergupper. Og ved gjennomgangen av innsamlet data kan det faktisk se sånn ut. Det virker som om bosatte flyktninger opplever at de i langt større grad enn andre innvandrere, som oppgir at de har arbeid, familie/gjenforening eller annet som oppholdsgrunnlag, får den informasjonen, den veiledningen og den tolkehjelpen de føler at de har behov for ved alle de fire etatene som var valgt ut i denne undersøkelsen.

Og det store spørsmålet da blir selvsagt; hvorfor det? Hva er det som gjør at bosatte flyktninger opplever i mindre grad enn de andre innvandrere gruppene, at de ikke får den informasjon om saksgang, lover og regler som de har behov for?

Hva er det i de bosatte flyktnings situasjon som gjør at de føler at de i større grad får den veiledningen de har behov for ved utfylling av skjemaer og søknader?

Hvorfor henvender bosatte flyktninger seg til feil kontor/etat i mindre grad enn andre innvandreregrupper?

En mulig årsak til dette, kan være at bosatte flyktninger har en flyktningstjeneste som bistår og ivaretar flyktnings interesser. Ved flyktningstjenesten kan de få råd og veiledning om det offentlige Norge, der kan de få veiledning i forhold til utfylling av søknader og skjema. Der kan de bosatte flyktingene få informasjon om saksgang, lover og regler, og hvis de bosatte flyktingene ikke vet hvor de finner rett kontor/etat – så har de et lavterskeltilbud de kan gå til for å få den bistanden de trenger. Hvis denne hypotesen stemmer så kunne kanskje løsningen for å få til et like godt tilbud til alle innvandreregruppene, være å opprette et innvandrerkontor i stedet for et flyktningkontor, som bare har ansvar for de som blir bosatte i kommunen og deres familier.

6.2 Veien videre

Veiledning ovenfor innvandrere er helt klart mer krevende for den offentlige forvaltningen enn den vil være ovenfor et publikum som har norsk som morsmål eller som snakker flytende norsk, så det vil alltid bli et ressursmessig spørsmål, både økonomisk og personnlemmessig, om hvor mye en kan bruke av knappe tilmålte ressurser på dette området. Men jeg er ikke i tvil om at hvis en skal oppnå idealet i den offentlige forvaltningen om at tjenestene som blir gitt skal være likeverdige for alle brukere (imdi.no) så må man investere både penger og personell til formålet.

Med tanke på videre undersøkelser så hadde det vært interessant å kunne sammenlignet om resultatene hadde blitt de samme i Kristiansund og Ålesund.

Det hadde også vært interessant å kunne gjennomført den samme undersøkelsen i byer der de har et innvandrerkontor, for å se om forskjellene mellom flyktninger og andre innvandreregrupper var mindre eller ikke eksisterende.

Kildeliste

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI “Tolking i offentlig sektor” lest 9.3.11
<http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Verktoy/Verktoykasse-for-likeverdige-offentlige-tjenester/4-Tolking-i-offentlig-sektor/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI “Tolk” lest 7.2.11
<http://www.imdi.no/no/Tolk/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI “offentlig sektor vil bli bedre på å bruke tolk” lest 7.2.11
<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2010/Offentlig-sektor-skal-bli-bedre-pa-bruk-av-tolk/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI “Bosetting”. lest 9.3.11
<http://www.imdi.no/no/Bosetting/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI “Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen”. lest 9.3.11
<http://www.imdi.no/no/Dialog-og-mangfold/Likeverdige-offentlige-tjenester/>

Lovdata online “Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)”.
<http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wiftzok?bas=nl&emne1=forvaltningslov&sok=fast>

Molde Voksenopplæringscenter: ”elever” lest 9.3.11.
<http://moldevo.no/index.php?pageID=57>

Ny i Norge “praktiske opplysninger fra offentlige etater”. lest 9.3.11
<http://www.nyinorge.no/no/Ny-i-Norge/>

Statistisk sentralbyrå, SSB:” Innvandrere fra 216 land” lest 9.3.11.
<http://www.ssb.no/innvbef/>

Statistisk sentralbyrå, SSB “Innvandring og innvandrere”. lest 9.3.11
<http://www.ssb.no/emner/00/00/10/innvandring/>

Litteraturliste

Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) Kapittel 2. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11

Jacobsen, Dag Ingvar (2. utgave 2005) Høyskoleforlaget.

NOU 2000: 14, 21.2 Begreper og definisjoner, lest 9.3.11
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2000/nou-2000-14/23/2.html?id=143037>

Norges Lover(2008), “forvaltningsloven”

NUT-1958-3 Kap. 17. Lovutkastene. Til § 14 (s. 151-153) (Lovens § 11) , lov-1967-02-10-§ 11 (Fvl)

Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)

Tabellvedlegg

Tabellvedlegg 1: veiledning ved fornyning/søking om oppholdstillatelse fordelt på oppholdsgrunnlag i prosent

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	30	73	27	47	40
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	10	0	9	7	7
Fikk god veiledning	60	27	64	33	50
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	0	0	0	13	2
Sum (n=)	100 (30)	100 (15)	100 (22)	100 (15)	100 (82)

Tabellvedlegg 2 veiledning ved søknad om arbeid inndelt etter oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	48	87	52	43	56
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	14	0	14	29	14
Fikk god veiledning	35	13	33	29	29
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	3	0	0	0	1
Sum (n=)	100 (29)	100 (15)	100 (21)	100 (14)	100 (79)

Tabellvedlegg 3: veiledning ved søknad om bostøtte inndelt etter oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	63	100	29	79	64
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	7	0	0	0	3
Fikk god veiledning	26	0	67	14	30
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	4	0	5	7	4
Sum (n=)	100 (27)	100 (15)	100 (21)	100 (14)	100 (77)

Tabellvedlegg 4: veiledning ved fornyelse eller søknad om norsk førerkort inndelt etter oppholdsgrunnlag i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Har ikke hatt behov for tjenesten	69	87	86	80	79
Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	3	7	10	7	6
Fikk god veiledning	28	7	5	7	14
Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det	0	0	0	7	1
Sum (n=)	100 (29)	100 (15)	100 (21)	100 (15)	100 (80)

Tabellvedlegg 5: Vanskelighetsgraden av å finne etaten som har ansvar for tjenestene en trenger fordelt på oppholdsrunnlaget i prosent.

	Familie gjenforente	Arbeids innvandrere	Flyktninger	Annet oppholdsgrunnlag	Sum
Det er ikke vanskelig	17	13	10	33	17
Det er litt vanskelig	60	80	86	47	68
Det er vanskelig	23	7	5	20	15
Sum (n=)	100 (30)	100 (15)	100 (21)	100 (15)	100 (81)

Vedlegg 1

Informasjonsbrev om spørreundersøkelsen

Hei, jeg heter Marie Austad og er nå i ferd med å fullføre bachelor i juss og administrasjon ved Høgskolen i Molde. Denne studien er en rettssosiologisk studie, der jeg undersøker hensikten ved en lov, og deretter måler om effekten faktisk er slik som hensikten sa den skulle være.

Tidligere har jeg jobbet ved flyktningtjenesten i Molde og har erfart at det ikke alltid er slik at det offentlig oppfyller denne veiledningsplikten som hver enkelt etat har. Denne hypotesen ønsker jeg nå å få bekreftet eller avkreftet.

Denne studien har den hensikt å undersøke om innvandrere i Molde får den hjelpen og veiledningen de har krav på å få etter forvaltningsloven § 11. Alle, både nordmenn og innvandrere, har krav på den hjelp og veiledning de trenger etter denne paragrafen. Men for innvandrere kan det bety at de trenger mer hjelp enn det nordmenn trenger, for å ivareta sine interesser i forhold til offentlige etater i Molde. Det er dette jeg ønsker å finne ut av gjennom denne undersøkelsen.

Håpet er at denne studien kan bidra til at offentlige etater i Molde blir mer bevisst på det ansvar som påligger dem i forvaltningsloven § 11 og at det i enkelte situasjoner innebærer at de må bruke andre virkemiddel enn de ville ha brukt ovenfor nordmenn, med gode språkkunnskaper.

Jeg må understreke at det er helt frivillig å delta i denne spørreundersøkelsen, men jeg håper at så mange som mulig ønsker å delta for å belyse dette forholdet på best mulig måte.

Undersøkelsen skal være anonym og det vil ikke være mulig å identifisere hvem som har svart hva i den ferdige rapporten.

På forhånd, tusen takk for hjelpen du gir meg ved å delta i undersøkelsen.

Vennlig hilsen

Marie Austad

Vedlegg 2

Veiledningsundersøkelsen for innvandrere i Molde

Med svarfordeling i prosent

Del 1: Bakgrunnsinformasjon (undersøkelsen er anonym)

1. Er du? (n=85)prosent 57,6 Kvinne 41,2 Mann

2. Din alder? (n=86)prosent

41,9 15-25 år 43,0 26-40 år 14,0 41-55 år 1,2 over 56 år

3. Hvor kommer du fra? (Sett kun ett kryss.)(n=86)prosent

Resultater under sju prosent er slettet pga anonymitets hensyn

... Skandinavia
8,1 Vest-Europa
24,4 Øst-Europa
32,6 Asia
... Oseania og Australia
... Nord-Amerika
7,0 Mellom og Sør-Amerika
20,9 Afrika
... Midtøsten

4. Bor du i Molde Kommune?(n=85)prosent

87,1 Ja 12,9 Nei

5. Hvorfor kom du til Norge?(n=84)prosent

(Sett kun ett kryss.)

36,9 Familiegjenforening
17,9 Arbeid
27,4 Flyktning
17,9 Annet

6. Hvor lenge har du vært i Norge?(n=86)prosent

(Sett kun ett kryss.)

12,8 0-3 måneder
11,6 4-7 måneder
29,1 8-12 måneder
9,3 13-18 måneder
10,5 19-24 måneder
26,7 over 25 måneder

Del 2: Dine språkkunnskaper

7. Snakker du noen av disse språkene? prosent

(Sett <u>ett</u> kryss for hver linje.)	Ingen kunnskap i språket	Svært dårlig	Godt	Svært godt	Flytende	Morsmål
Spansk(n=81)	82,7	4,9	6,2	0,0	0,0	6,2
Engelsk(n=86)	16,3	18,6	44,2	4,7	15,1	1,2
Tysk(n=80)	85,0	7,5	5,0	1,3	1,3	0,0
Fransk(n=80)	81,3	8,8	2,5	7,5	0,0	0,0

8. På hvilket nivå ligger dine muntlige norskkunnskaper?(n=86)prosent

(Sett ett kryss.)	Svært dårlige norsk kunnskaper	Dårlige norsk kunnskaper	Gode norsk kunnskaper	Svært gode norsk kunnskaper
Jeg vurderer mine muntlige norskkunnskaper til nivå....	9,3	39,5	43,0	8,1

9. Hvor godt kan du skrive norsk?(n=86)prosent

(Sett ett kryss.)	Svært dårlige norsk kunnskaper	Dårlige norsk kunnskaper	Gode norsk kunnskaper	Svært gode norsk kunnskaper
Jeg vurderer mine skriftlige norskkunnskaper til nivå....	12,8	45,3	34,9	7,0

Del 3: Veiledning og informasjon fra utvalgte etater

10. Har du opplevd behov for tolk, men ikke fått det ved noen av disse etatene? (n=80) prosent
(Sett ett kryss foran de etatene du ikke fikk tolk ved.)

6,3	Nav
2,5	Statens Vegvesen
10,0	Politiet
6,3	Skatteetaten
31,3	Har ikke hatt kontakt med noen av etatene
22,5	Har fått hjelp av tolk
21,3	har ikke hatt behov for tolk

11. Har du opplevd behov for veiledning til å fylle ut skjema og søknader, men ikke fått det ved noen av disse etatene? (n=80) prosent
(Sett ett kryss foran de etatene du ikke fikk veiledning ved.)

16,3	Nav
1,3	Statens Vegvesen
3,8	Politiet
2,5	Skatteetaten
35,0	Har ikke hatt kontakt med noen av etatene
23,8	Har fått veiledning
17,5	har ikke hatt behov for veiledning

12. Har du opplevd behov for informasjon om saksgang, lover og regler, men ikke fått det ved noen av disse etatene? (n=78) prosent
(Sett ett kryss foran de etatene du ikke fikk informasjon ved.)

10,3	Nav
5,1	Statens Vegvesen
5,1	Politiet
1,3	Skatteetaten
29,5	Har ikke hatt kontakt med noen av etatene
33,3	Har fått informasjonen som jeg hadde behov for
15,4	har ikke hatt behov for informasjon

13. Hvor vanskelig synes du det er å finne hvilken etat som har ansvar for den tjenesten du trenger? (n=83) prosent
(sett kun ett kryss.)

16,9	Det er ikke vanskelig
68,7	Det er litt vanskelig
14,5	Det er vanskelig
0,0	Det er veldig vanskelig

14. Hvem bruker du å spørre når du ikke vet hvor du finner tjenesten du har bruk for (n=84) prosent
(Sett kun ett kryss.)

25,0	Venner
35,7	Familie
3,6	Kommunens servicetorg
16,7	Ansatte på flyktningtjenesten
6,0	Ansatte på Molde Voksenopplæringscenter
13,1	Andre

**15. Når du har søkt om disse tjenestene, fikk du den veiledningen du trengte?
prosent**

(Sett ett kryss for <u>hver</u> linje.)	Har ikke hatt behov for tjenesten	Fikk ikke den veiledningen jeg trengte	Fikk god veiledning	Fikk tilbud om veiledning, men hadde ikke behov for det
Fornye/søke om pass(n=83)	55,4	10,8	32,5	1,2
Fornye/søke om oppholdstillatelse(n=83)	41,0	7,2	49,4	2,4
Søke om skattekort(n=83)	43,4	3,6	49,5	3,6
Hjelp med selvangivelsen (n=75)	60,0	10,7	26,7	2,7
Levere meldekort(n=81)	71,6	8,6	18,5	1,2
Søke om arbeid(n=80)	56,3	13,8	28,8	1,3
Søke om barnetrygd(n=73)	74,0	6,8	17,8	1,4
Søke om barnebidrag(n=75)	78,7	8,0	13,3	0,0
Søke om bostøtte(n=78)	64,1	2,6	29,5	3,8
Søke om økonomisk støtte til livsopphold(n=75)	74,7	10,7	13,3	1,3
Fornye eller søke om norsk førerkort(n=81)	79,0	6,2	13,6	1,2
Teoriprøve eller førerprøve hos Statens vegvesen(n=78)	80,8	6,4	11,5	1,3

16. Har du noen gang henvendt deg til feil kontor/etat? (n=77)

29,9 Ja → hvis ja, fikk du veiledning om hvor du skulle henvende deg? (n=83) → **59,1 Ja** **40,9 Nei**

70,1 Nei

Takk for hjelpen!

Vedlegg:3

[Prinsipputtalelse/fortolkning , 30.01.2003

Forvaltningsloven §§ 11 og 17

Dato:.30.01.2003

Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper

1. Innledning

Lovavdelingen viser til Utlendingsdirektoratets brev 8. februar 2002 og Kommunal- og regionaldepartementets brev 29. juli 2002. Kommunal- og regionaldepartementet ønsker Lovavdelingens vurdering av om forvaltningsorgan har plikt etter forvaltningsloven (fvl.) til å gjøre bruk av tolk eller oversetter i kontakt med person som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. Lovavdelingen er videre spurt om hvordan en slik plikt eventuelt bør presiseres i regelverket.

Med uttrykket tolk siktes det til en nøytral og kvalifisert person som benyttes som muntlig mellomledd i en samtale mellom personer som ikke taler samme språk. En oversetter foretar derimot skriftlig translasjon fra ett språk til et annet. Spørsmålet om forvaltningen plikter å tilby slike tjenester etter forvaltningsloven, kan ikke besvares generelt, men må bero på en konkret tolking av den enkelte lovbestemmelse. I det følgende vurderes det kun hvordan dette stiller seg etter fvl. §§ 11 og 17.

Norge har ratifisert flere konvensjoner som berører det aktuelle tema. Mest aktuell i denne sammenheng er den nordiske språkkonvensjonen som gir Norge en plikt til å virke for at nordiske statsborgere skal kunne bruke sitt eget språk i kontakt med norske myndigheter. Når det gjelder de nordiske språk, vil derfor norske myndigheter kunne ha plikt til å benytte tolk eller oversetter, dersom det ikke selv har mulighet for å forstå eller anvende det aktuelle nordiske språket.

Vi går imidlertid ikke nærmere inn på denne problemstillingen her, da de spørsmål som Kommunal- og regionaldepartementet reiser i første rekke synes å gjelde personer som har andre fremmedspråk som morsmål.

2. Forvaltningsloven § 11

Fvl. § 11 første ledd første punktum fastsetter at forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde har "en alminnelig veiledningsplikt". Formålet er å "gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte", jf. annet punktum. Bestemmelsen presiserer ikke om forvaltningen plikter å veilede ved bruk av tolk eller oversettelse. Utgangspunktet i norsk forvaltningsrett er imidlertid at administrasjonsspråket er norsk. En generell plikt til å tilby tolk og oversettelse kan derfor ikke oppstilles.

På visse områder har lovgiver direkte fastsatt en plikt til å kommunisere på et språk som den man kommuniserer med forstår. I pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 3-2 heter det at en pasient har rett til å få ”den informasjon som er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen”, i tillegg til informasjon om ”mulige risikoer og bivirkninger” og om ”påført skade eller alvorlige komplikasjoner”. Informasjonen skal gis ved bruk av tolk dersom dette er nødvendig, jf. § 3-5 og Ot.prp. nr. 12 (1998-99) s. 131. Videre må det i utlendingsaker om ”bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse” antas at politiet plikter å benytte tolk dersom dette er nødvendig for å gi utlendingen veiledning om visse sentrale rettigheter, jf. utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 34 og utlendingsforskriften 21. desember nr. 1028 §§ 54 og 125.

Utover dette er det usikkert hvor langt veiledningsplikten medfører en plikt til å sørge for tolk eller oversettelser.

Gode grunner taler imidlertid for at forvaltningen plikter å benytte tolk eller oversettelsestjenester i saker hvor hensynet til rettssikkerhet og likebehandling står like sentralt som ved utlendings- og helsetjenestesaker. De to lovenes avgrensning av plikten gir samtidig holdepunkter for at veiledning ved tolk eller oversettelse kun vil være aktuelt på et svært begrenset område. Det må derfor foretas en streng vurdering av om sakens viktighet og karakter kan begrunne bruk av tolk eller oversettelse. Kun i unntakstilfeller kan en slik plikt inntre. I saker av kommersiell karakter er det vanskelig å se at fvl. § 11 kan pålegge forvaltningen å gjøre bruk av tolk eller oversettelse.

Rettsikkerhetshensyn gjør seg derimot sterkere gjeldende på helse- og sosialrettens område. På dette feltet er det derfor mulig at forvaltningen plikter å tilby slike tjenester. Det nærmere omfanget av plikten beror på et konkret skjønn hvor sakens viktighet må avveies mot hensynet til forvaltningsorganets kapasitet og situasjon, se fvl. § 11 første ledd tredje punktum.

Hvis det ved forvaltningsorganet er ansatt personale som behersker det aktuelle fremmedspråket, vil det normalt være unødvendig å tilkalle tolk. I mange tilfeller bør det også aksepteres at veiledning gis ved hjelp av den fremmedspråkliges slekt eller venner. Dersom det er tale om sammensatt eller fortrolig informasjon vil imidlertid dette være en utilfredsstillende fremgangsmåte. Særlig forsiktighet bør man vise dersom den fremmedspråklige bringer med et mindreårig barn som tolk.

Dersom begge parter behersker et tredje språk, for eksempel engelsk, er det ikke nødvendig å tilkalle tolk. Behovet for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet tilsier imidlertid at kravene til språkkunnskaper avpasses etter informasjonens viktighet.

3. Forvaltningsloven § 17

Fvl. § 17 fastsetter at forvaltningen plikter å påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak, og gir nærmere regler om forvaltningens plikt til å forelegge opplysninger for

partene. Bestemmelsen har kun anvendelse ved enkeltvedtak, det vil si vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b) og § 3. Utgangspunktet må imidlertid også her være at forvaltningsspråket i Norge er norsk, og at kommunikasjon med norsk forvaltning skal foregå på norsk. Fvl. § 17 kan derfor ikke anses for på generelt grunnlag å oppstille noen plikt for forvaltningen til å bruke tolk eller oversettelser.

I visse saker vil imidlertid fvl. § 17, i tillegg til det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling, kunne medføre at det foreligger en plikt for forvaltningen til å sørge for tolk eller oversettelse, dersom man ikke på annen måte kan kommunisere forsvarlig med parten. Et relativt klart eksempel på dette vil være i saker der forvaltningen selv igangsetter en prosess som leder fram til et vedtak av inngripende karakter for eksempel vedtak etter barnevernloven.

Det vil også i disse tilfellene ofte være unødvendig å tilby tolk dersom det ved forvaltningsorganet er ansatt personale som behersker det aktuelle fremmedspråket. Behovet for å sikre nøytral viderefremming av informasjon kan imidlertid tale for at denne fremgangsmåten benyttes i noe mindre utstrekning enn ved veiledningsplikten etter fvl. § 11. Tilsvarende bør man være mer tilbakeholden med å akseptere at den fremmedspråkliges slekt eller venner benyttes som tolk.

4. Hvordan bør plikten til å benytte tolk eller oversettelsestjenester komme til uttrykk i regelverket?

Veiledende retningslinjer kan som utgangspunkt være hensiktsmessig når man ønsker å skissere hvilke avveininger forvaltningen bør foreta når den står overfor spørsmålet om bruk av tolk og oversettelse.

I det foreliggende tilfelle er det imidlertid tvilsomt hvor langt forvaltningens plikt til å sørge for tolk eller oversettelse går, noe som tilsier at det benyttes et mer bindende rettslig instrument. Dette gjelder særlig dersom man ønsker å statuere en plikt for forvaltningen til å sørge for tolk eller oversettelse i saker hvor det ikke følger klart av loven at det foreligger en slik plikt.

I forhold til statsforvaltningen kan det gis bindende retningslinjer ved instruks. Dersom man ønsker å gi bindende regler for kommunene, må imidlertid dette fastsettes i lov eller i forskrift i medhold av lov. Fvl. § 11 gir hjemmel for å gi slik forskrift. Når det gjelder plikt til å bruke tolk eller oversettelse i forbindelse med enkeltvedtak, vil det imidlertid være nødvendig med en lovendring, enten ved at reglene tas direkte inn i loven, eller ved at det fastsettes en forskriftshjemmel. Vi har i denne sammenheng ikke vurdert om særlovgivningen inneholder hjemmel for å gi forskrifter om tolk og oversettelse på avgrensede områder.] (lovdata.no).

