

Sigrid Skålnes og Margrete Gaski

Tospråklig tjenesteyting

Brukerundersøkelse i forvaltningsområdet
for samelovens språkregler



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Forord

Denne rapporten avslutter prosjektet ”Tospråkleg tenesteyting”, som er utført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). I tillegg til KRD har også Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kulturdepartementet vært med og finansiert prosjektet. Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan innbyggerne i kommunene Nesseby, Tana, Porsanger, Karasjok, Kautokeino og Kåfjord vurderer offentlig service og mulighetene for å bruke både samisk og norsk i kontakt med offentlige kontorer.

For prosjektet har det vært opprettet en egen referansegruppe med følgende medlemmer: Tove Skotvedt /Ninni Kate Rognli, begge KRD, Inger Marie Gaup Eira, Samisk språkråd, Lasse Andersen, Fylkesmannen i Finnmark, Ragnhild Lydia Nystad, Sametinget, Mary Mikalsen Trollvik, Kåfjord, Kirsten Porsanger, Porsanger og Elisabeth Erke Blaser, Tana. Mens de fire førstnevnte representerer viktige institusjoner med hensyn til tospråkighet, representerer de tre sistnevnte brukerne i forvaltningsområdet for språkreglene i Sameloven. Nystad deltok kun på ett møte, da Sametinget etter en tid mente at det var tilstrekkelig å være representert gjennom språkrådets administrasjon.

Referansegruppen har vært til stor hjelp i arbeidet med å gjennomføre prosjektet. Takk! Takk også til alle andre som har bidratt til gjennomføringen, fra ansatte i ulike offentlige etater til alle de som har fylt ut spørreskjema fra oss.

Rapporten er skrevet av forskerne Sigrid Skålnes, NIBR og Margrete Gaski, Finnmarksforskning. Skålnes har vært prosjektleder og har skrevet kapitlene 1, 3, 4, 8 og 9, Gaski har skrevet kapitlene 2, 5, 6 og 7. Berit M. A. Siri har vært prosjektassistent og bidratt i datainnsamlingen

Oslo/Alta, oktober 2000

Arvid Strand
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	6
Sammendrag	7
Summary.....	10
, oahkkáigeassu.....	13
1 Innledning	17
1.1 Bakgrunn.....	17
1.2 Brukerperspektiv på en tospråklig forvaltning	18
2 Datainnsamling og metode.....	20
2.1 Undersøkelsesopplegget.....	20
2.2 Svarprosenten.....	21
2.3 Spørreskjema.....	22
2.4 Andre undersøkelser.....	23
2.5 Erfaringer	23
3 Brukerundersøkelser innenfor tospråklig forvaltning – vår tilnæringsmåte	26
3.1 Bruker og brukerroller.....	26
3.2 Vurdering av kvalitet.....	28
3.3 Offentlig forvaltning og tilgjengelighet	29
3.4 Tospråklig tjenesteyting	30
4 Samisk og norsk i offentlig forvaltning	33
4.1 Tospråklighetsmidler.....	34
4.2 Tospråklig kompetanse	34
4.2.1 Nesseby	36
4.2.2 Tana.....	36
4.2.3 Kautokeino	36
4.2.4 Karasjok	37
4.2.5 Porsanger.....	37
4.2.6 Kåfjord	37
4.2.7 Statlige organer – likningskontorene og arbeidskontorene	38
4.3 Klage	39
4.4 Oppsummering.....	40
5 Brukerne.....	43
5.1 Kjennetegn ved brukerne som kan føre til sosial avstand	43
5.2 Fysisk tilgjengelighet til offentlige kontorer	46
5.3 Språklige kjennetegn	47
5.3.1 Samiskundervisning	51
6 Samhandlingen: hvilke språk brukes?.....	53

6.1.1	Muntlig kontakt med offentlige kontorer	54
6.1.2	Skriftlig kontakt med offentlige kontorer.....	55
6.1.3	Å bruke det språket brukeren selv ønsker	57
6.1.4	Endringer med hensyn til språkbruk	57
6.1.5	Bruk av medhjelper	58
6.2	Oppsummering: brukernes muligheter for valg av språk	59
7	Samhandlingen: hvordan vurderer brukerne tjenestene?	60
7.1.1	Vurdering av legekantorene	61
7.1.2	Vurdering av sosialkantorene.....	62
7.1.3	Vurdering av teknisk etat i kommunene.....	63
7.1.4	Vurdering av likningskantorene.....	64
7.1.5	Vurdering av arbeidskantorene	64
7.1.6	Vurdering av de kommunale servicekantorene.....	65
7.1.7	Oppsummering av vurderingen.....	66
8	Kommunevise variasjoner.....	68
8.1	Service og språk i de seks kommunene	68
8.1.1	Nesseby	68
8.1.2	Tana.....	69
8.1.3	Porsanger.....	70
8.1.4	Karasjok	70
8.1.5	Kautokeino	71
8.1.6	Kåfjord	72
8.2	Samisk og norsk i kontakt med forvaltningen.....	72
8.3	Service og tospråklighet – hvilke variasjoner finner vi?	75
8.4	Brukermeninger om tospråklig praksis	77
8.4.1	Samiskkompetanse og kommunale stillinger	78
8.4.2	Samisk som obligatorisk opplæringsfag i skolen	78
8.4.3	På hvilke områder er det viktig at offentlige kontorer bruker både samisk og norsk?	78
8.5	Oppsummering.....	80
9	Status i dag og arbeidet framover.....	81
9.1	Hva er brukerne fornøyde med?.....	82
9.2	Hva er brukerne misfornøyde med?	82
9.3	Hvilke brukere er mest fornøyde og mest misfornøyde?	83
9.4	Hva kan forklare offentlig service og brukernes vurdering av denne?.....	86
9.5	Arbeidet framover	87
	Litteratur	89

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Svarprosent, fordelt på kommuner</i>	22
Tabell 4.1	<i>Oversikt over språkkompetanse (norsk/samisk) blant administrativt ansatte/saksbehandlere i de seks kommunene i 1997. Prosent.</i>	35
Tabell 4.2	<i>Samisk/norskkompetanse ved likningskontorene i de seks kommunene</i>	38
Tabell 4.3	<i>Tospråklighetskompetanse ved noen etater</i>	41
Tabell 5.1	<i>Utdanningsnivå blant respondentene i hver av kommunene, i befolkningen i hver av kommunene og i landet generelt. Prosent.</i>	44
Tabell 5.2	<i>Utdanningsnivå i utvalget og befolkningen, fordelt på kjønn. Prosent</i>	44
Tabell 5.3	<i>Svarprosent, fordelt på kjønn og kommuner</i>	45
Tabell 5.4	<i>Aldersfordeling i utvalget, kommunevise forskjeller</i>	45
Tabell 5.5	<i>Andel av befolkningen og av de som har svart som bor i kommunesenteret</i>	46
Tabell 5.6	<i>Bosted fordelt på alder</i>	46
Tabell 5.7	<i>Hvordan folk vanligvis kommer seg til kommunesenteret</i>	47
Tabell 5.8	<i>Transport til kommunesenter, fordelt på aldersgrupper</i>	47
Tabell 5.9	<i>Dagligspråk</i>	48
Tabell 5.10	<i>Andelen respondenter som bruker samisk, sammenlignet med andelen ansatte som snakker samisk. Prosent.</i>	49
Tabell 5.11	<i>Dagligspråk, kommunevise forskjeller. Prosent.</i>	49
Tabell 5.12	<i>Dagligspråk i ulike aldersgrupper. Prosent</i>	50
Tabell 5.13	<i>Dagligspråk i forhold til utdanningsnivå. Prosent.</i>	50
Tabell 5.14	<i>Samisk, norsk og finsk som eneste eller ett av flere dagligspråk, kommunevise forskjeller. Prosent.</i>	50
Tabell 5.15	<i>Antall år samiskundervisning. Prosent</i>	51
Tabell 5.16	<i>Prosentandel som har hatt undervisning i samisk, fordelt på alder</i>	51
Tabell 5.17	<i>Hvorfor har du ikke hatt samiskundervisning, fordelt på alder. Prosent.</i>	52
Tabell 5.18	<i>Andel som har hatt samiskundervisning og andel med samisk som dagligspråk, fordelt på kommuner</i>	52
Tabell 6.1	<i>Andel av brukerne på ulike kontorer som svarer at ansatte snakker brukerens morsmål</i>	53
Tabell 6.2	<i>Snakker legen brukerens morsmål? Fordelt mht brukernes dagligspråk. Tall i prosent.</i>	54
Tabell 6.3	<i>Brukernes muntlige kontakt med offentlige kontorer. Prosent.</i>	54
Tabell 6.4	<i>Muntlig samhandling mellom brukere med samisk som dagligspråk og offentlig ansatte. Prosent.</i>	55
Tabell 6.5	<i>Bruk av samisk og norsk i den skriftlige kontakten med offentlige kontorer. Prosent</i>	55
Tabell 6.6	<i>Bruk av samisk og norsk i den skriftlige kontakten med offentlige kontorer, sett opp mot brukerens samiskundervisning</i>	56
Tabell 6.7	<i>Får du alltid skriftlig svar på det språket du henvender deg på?</i>	56
Tabell 6.8	<i>Brukernes synspunkter på viktigheten av å kunne bruke det språket de selv ønsker i kontakt med kontorene</i>	57

Tabell 6.9	<i>Synes brukerne det har blitt enklere eller vanskeligere å bruke morsmålet i kontakt med kontorer.....</i>	58
Tabell 6.1	<i>Brukervurdering av legekantorene.....</i>	62
Tabell 6.2	<i>Brukervurderinger av sosialkantorene.....</i>	63
Tabell 6.3	<i>Brukervurderinger av teknisk etat.....</i>	63
Tabell 6.4	<i>Brukervurderinger av likningskantorene</i>	64
Tabell 6.5	<i>Brukervurderinger av arbeidskantorene</i>	65
Tabell 6.6	<i>Brukervurderinger av de kommunale servicekantorene.....</i>	66
Tabell 6.7	<i>Brukervurderinger og imageindeks.....</i>	66
Tabell 6.8	<i>Rangering av kantorer med særlig fornøyde og særlig misfornøyde brukere. Prosent.</i>	67
Tabell 8.1	<i>Hvilket språk brukerne benytter i kontakt med legekantoret. Prosent.</i>	75
Tabell 8.2	<i>På hvilke områder synes brukerne at offentlige kantorer skal bruke både samisk og norsk? Prosent.</i>	79
Tabell 9.1	<i>Kvinner og menn som mener påstandene nedenfor ikke stemmer spesielt godt, eller stemmer svært dårlig Prosent.</i>	84

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Mulige forhold mellom språk og service</i>	31
Figur 3.2	<i>Analysemodell</i>	32
Figur 4.1	<i>Tospråklighetskompetanse blant administrativt ansatte i de seks kommunene</i>	35
Figur 8.1	Andelen av brukere som bruker samisk eller samisk og norsk i kontakt med offentlig forvaltning. Prosent.	74
Figur 8.2	<i>Eksempler på forhold mellom språk og service</i>	76
Figur 9.1	<i>Kvinner og menn som er misfornøyde med teknisk etat</i>	85

Sammendrag

Sigrid Skålnes og Margrete Gaski

Tospråklig tjenesteyting

Brukerundersøkelse i forvaltningsområdet for samelovens språkregler

NIBR prosjektrapport 2000:17

Rapporten oppsummerer prosjektet ”Tospråklig tjenesteyting”. Prosjektet tar utgangspunkt i Samelovens formål, som er ”å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv” (Sameloven, paragraf 1-1). Loven presiserer at samisk og norsk er likeverdige språk, og skal være likestilte. Forvaltningsområdet for samisk språk er kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana og Kåfjord. Kommunal- og regionaldepartementet ønsket å vurdere erfaringene med loven, og spesielt få kunnskaper om hvilke erfaringer innbyggerne har med en tospråklig forvaltning. Prosjektet består i hovedsak av en publikumsundersøkelse blant innbyggerne i disse seks kommunene.

Analysen er gjort av Norsk institutt for by- og regionsforskning i samarbeid med Finnmarksforskning, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kulturdepartementet.

Hva rapporten tar opp

Målet med denne rapporten har vært å gi svar på to spørsmål. Det første gjelder hvordan likestilling av samisk og norsk i forvaltningen oppleves av innbyggerne i de seks aktuelle kommunene. Har språkreglene medført at offentlige etater innenfor forvaltningsområdet i dag likestiller norsk og samisk i praksis, og slik kan betjene sine brukere på det av disse språkene brukeren måtte ønske å benytte? Det andre spørsmålet gjelder offentlig service i vid forstand, ved at vi har vektlagt å få informasjon om hvordan brukerne vurderer offentlig service i disse seks kommunene.

Oppsummering av resultater

Vår analyse viser at jevnt over er brukerne fornøyde med offentlig forvaltning og kvaliteten på offentlige tjenester. Det er ingen kontorer som får fullstendig ”strykarakter”, selv om vurderingen varierer både mellom etater og kommuner. Det som de offentlige kontorene får best vurdering for, er hvordan brukerne blir tatt imot og behandlet. Det som brukerne er mest misfornøyde med, er ikke måten man blir behandlet på, men snarere det at man ikke blir behandlet. For eksempel det å oppleve venteliste hos legen, og ventetid for å få svar på de offentlige kontorene.

Når vi ser på det å være tospråklig og bli behandlet som det i kontakt med offentlig forvaltning, ser vi til dels store forskjeller fra kommune til kommune. Karasjok og Kautokeino peker seg ut som de kommunene der prosentvis flest brukere har anledning til

å velge hvilke av språkene samisk eller norsk de kan bruke i kontakt med offentlig forvaltning.

Situasjonen med hensyn til tospråklighetskompetanse varierer både mellom etater innen samme kommune, og det varierer ikke minst mellom ulike kommuner. Karasjok og Kautokeino peker seg klart ut som de to kommunene med høyest prosentvis innslag av ansatte med tospråklighetskompetanse, her i betydningen av at de kan kommunisere både på samisk og norsk. Ved flere av etatene i disse to kommunene kan enten alle eller et flertall av de ansatte kommunisere både på samisk og norsk. Det er i store trekk ikke tilfelle i de andre kommunene, med unntak av enkelte kontorer eller etater. Kåfjord peker seg ut ved at et stort flertall av de ansatte ikke kan kommunisere på samisk. Uten hjelp av tolk eller av medhjelpere vil ikke disse etatene kunne gi service på både samisk og norsk, og vil dermed bryte loven. For Tana, Porsanger og Nesseby er situasjonen mer variert, ved at innslaget av ansatte som kan kommunisere både på norsk og samisk, varierer fra etat til etat.

Spørreundersøkelsen dokumenterer store kommunevise variasjoner i forhold til innbyggernes dagligspråk. Karasjok og Kautokeino skiller seg klart ut med en meget høy andel innbyggere som har samisk som dagligspråk. Deretter følger Tana og Nesseby. Porsanger og Kåfjord har lavest andel innbyggere med samisk som dagligspråk.

Mellom halvparten og tre fjerdedeler av brukerne snakker alltid norsk ved muntlige henvendelser til offentlige kontorer. Ved skriftlige henvendelser er det flere som alltid bruker norsk, mellom 80 og 86 prosent. Kun fire prosent bruker alltid samisk ved skriftlige henvendelser til offentlige kontorer. Mellom ni og 23 prosent bruker alltid samisk ved muntlige henvendelser. Samisk brukes i størst grad i muntlig kontakt med teknisk etat og likningskontor. Samtidig er det på legekantor og sosialkontor at brukerne mener det er viktigst å kunne bruke det språket de selv ønsker. Under halvparten av de som har svart på spørreundersøkelsen har en lege som snakker deres morsmål. De kontorene der brukerne synes at det er viktigst å kunne bruke samisk, er altså blant de kontorene hvor det er minst muligheter til å bruke samisk.

De ulike offentlige kontorene er vurdert på to måter. For det første er det laget en *skåre* som et uttrykk for brukernes vurdering av kvaliteten på tjenestene. Her har brukerne vurdert seks til sju kriterier ved hvert kontor. De fleste dreier seg om hvordan brukeren blir mottatt og behandlet på offentlige kontorer. Ved en sammenligning av resultatene, blir de kommunale servicekontorene gjenstand for den beste vurderingen. Likningskontorene kommer nest best ut. Teknisk etat og arbeidskontorene får lavest skåre. For det andre er kontorene vurdert opp mot hverandre ved at brukerne har trukket frem kontorer som de er *særlig fornøyde* eller *særlig misfornøyde* med (servicekontorene er ikke med i denne vurderingen). Her viser vurderingene at legekantorene har høyest andel særlig fornøyde brukere og samtidig lavest andel særlig misfornøyde brukere. Nummer to i denne vurderingen kommer sosialkontorene. I den andre enden av skalaen finner vi arbeidskontorene helt nederst med høyest andel særlig misfornøyde brukere, og lavest andel særlig fornøyde brukere. Nest nederst på rangeringen er teknisk etat. Begge måtene å vurdere kontorene opp mot hverandre på, viser altså tilnærmet samme rangering av hvilke kontorer som vurderes som best og hvilke kontorer som vurderes som dårligst.

Hvilket språk brukeren snakker i kontakt med offentlig forvaltning varierer etter hvilket kontor brukeren er i kontakt med, men først og fremst varierer det etter hvilken kommune det er snakk om. Det er betydelig flere i Kåfjord og Porsanger som bruker samisk ellers i dagliglivet, enn når de besøker offentlige kontorer. Heller ikke for Karasjok og Kautokeino er det slik at alle som oppgir at de bruker samisk som eneste eller ett av to dagligspråk, også bruker samisk i kontakt med offentlig forvaltning. Tana og Nesseby

plasserer seg et sted mellom Kåfjord og Porsanger på den ene siden, og Karasjok og Kautokeino på den andre siden.

Brukerne har også vurdert på hvilke områder det er viktig at kommunene bruker både samisk og norsk. Brukerne mener det er viktigst å bruke både samisk og norsk i muntlig kontakt mellom offentlig ansatte og publikum, på søknadsskjema om trygd og i kommunens annonser i avisene. Det området hvor færrest mener at det er viktig å bruke begge språkene, er på møtepapirer. Likevel mener over halvparten at det er "svært viktig" eller "viktig" å bruke begge språkene her. Brukerne i de kommunene hvor det er en høyest andel tospråklige, mener det er viktigst å prioritere en utvikling mot flere ansatte som behersker samisk. Det samme gjelder i spørsmålet om samisk som obligatorisk fag i skolen.

Metode og data

Datamaterialet som ligger til grunn for rapporten, er i hovedsak samlet inn via postsendte spørreskjema. 416 personer besvarte skjemaet skriftlig. I tillegg ble 22 personer intervjuet på telefon, med utgangspunkt i det samme skjemaet. Svarprosenten på spørreundersøkelsen er 48 prosent. Telefonintervjuene ble gjennomført for det første for å høyne svarprosenten, og for det andre for å få informasjon om årsaken til frafallet. Erfaringene fra både den postsendte spørreundersøkelsen og fra telefonrunden, viser at temaet tospråklighet og service vekker debatt. Noen brukte anledningen til å si klart ifra om hva de mener om temaet.

Ett av formålene med opplegget for datainnsamling har vært å sikre et tilstrekkelig antall svar fra både enspråklige (samisktalende eller norsktalende) og tospråklige (samisktalende og norsktalende) innbyggere i hver kommune, for å kunne si noe om brukererfaringene deres. Halvparten av skjemaene er derfor sendt ut via kvoteutvelgelse til et tilfeldig utvalg i de i delene av kommunen hvor det bor flere samisktalende enn i resten av kommunen. Dette er gjort i Tana, Porsanger og Kåfjord. For øvrig er skjemaene sendt til et tilfeldig utvalg av befolkningen over 18 år.

Det ble sendt ut spørreskjema både på norsk og samisk til alle. 81 prosent av skjemaene som er besvart er på norsk, og 19 prosent er på samisk. Spørreskjemaet som er brukt er strukturert, og består i hovedsak av lukkede spørsmål. Spørsmålene dreier seg for det første om bruk av språk i muntlig og skriftlig kontakt med offentlige kontorer. For det andre blir brukeren bedt om å vurdere kvaliteten på tjenestene ved ulike offentlige kontorer. I tillegg inneholder skjemaet demografiske spørsmål og spørsmål om på hvilke områder tospråklighet bør prioriteres i forvaltningen.

Summary

Sigrid Skålnes and Margrete Gaski

Public Services in Two Languages

A study of users in the administrative area where the language regulations of the Sami Act apply

NIBR Report 2000:17

The report summarises the project *Public Services in Two Languages (Tospråklig tjenesteyting)*. The project takes as its point of departure the target set out in the Sami Act, i.e. to “make engineer the changes necessary to enable the Sami ethnic minority to preserve and develop their language, culture, and community life” (The Sami Act, § 1-1). The Act emphasises the equality of the Sami and Norwegian languages and that they shall be treated as such. The administrative area for the Sami language consists of the municipalities of Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana and Kåfjord. The Ministry of Local Government and Regional Development wanted an assessment made of the implementation of the law, with particular weight on the experiences of the population with a bilingual government administration. The main thrust of the project consisted of a study of users in the six municipalities.

The analysis was performed by the Norwegian Institute for Urban and Regional Research in co-operation with Finnmark Research in response to a commission from the Ministry of Local Government and Regional Development, the Ministry of Labour and Government Administration, the Ministry of Health and Social Affairs, and the Ministry of Cultural Affairs.

What the report addresses

The purpose of the report was to find answers to two questions. The first question concerned the how the public in the six municipalities viewed the adoption and practice of bilingualism in the government administration. Have the regulations on language use resulted in a *de facto* equality in the use of Norwegian and Sami by public agencies/offices, etc. to the degree that they can provide services for the public in the language of choice of the user? The other question concerns public services in a broader sense in that we have made efforts to ascertain the way the users rank public services in the six municipalities.

The findings in brief

Our analysis shows that the public are generally satisfied with the public administration and the quality of the public services. No government offices are given the “thumbs down” without reservation, despite the fact that opinions vary across agencies and municipalities. The thing the public offices are most commended for is the reception and treatment of the public. What the public or users are most dissatisfied with is not the way they are treated, rather that they are not treated. This was exemplified by accounts of

being put on a doctor's waiting list, and the time it takes to get a reply from government offices.

When we turn to what it means to be bilingual and be treated as such in contact with the public authorities, we find quite wide disparities from municipality to municipality. Karasjok and Kautokeino emerged as the two municipalities with the highest proportion of officials with competence in both languages, meaning that they are able to communicate in both Sami and Norwegian. This is not the case with the other municipalities, with the exception of certain individual offices or agencies. Kåfjord stands out as the municipality with the greatest number of non-Sami speakers. Without the mediation of an interpreter or assistant, these agencies would be unable to perform their services in both Sami and Norwegian, and would therefore be breaking the law. For the municipalities of Tana, Porsanger, and Nesseby, the situation is more varied since the proportion of bilingual officials varies from agency to agency, service to service.

The questionnaire documents wide municipal variations in relation to the daily language of the local population. Karasjok and Kautokeino come out on top with a very high proportion of people who speak Sami on an everyday basis. Next come Tana and Nesseby, then Porsanger and Kåfjord with fewest first-language Sami-speakers.

Between a half and three-quarters of the users always speak Norwegian in their verbal contact with public offices. When communicating with the authorities in writing, an even greater proportion always use Norwegian, between 80 and 90 per cent. Only 4 per cent always write to government offices in the Sami language. Between 9 and 23 per cent always speak Sami when dealing the authorities directly. The services people speak most Sami with are the public works department and the tax office. At the same time, users feel that having the opportunity to speak in their language of preference is most important at the doctor's and the social office. Fewer than half of those who responded to the questionnaire have a doctor who speaks their own first language. This means that the services where the users feel the highest need to communicate in Sami, are among those where the chances of being able to do so are slimmest.

The different public offices were assessed in two ways. First, a *score* was devised to express the users' rating of the quality of the services. Users have considered 6–7 criteria about each office. Most of these deal with how the user is greeted and treated at municipal offices. In a comparison of the findings from this exercise, we found that the municipal service offices were given the highest scores, with the tax office as a runner up. The public works department and the job centres had the lowest scores.

The various offices were also compared by having the users indicate the ones with which they were *very satisfied* or *very dissatisfied* (service offices are not included in this particular assessment). Here, doctors' surgeries have the highest proportion of very satisfied users and the lowest proportion of very dissatisfied users. Second come the social offices. At the other extreme we find the job centres right at the bottom with the highest per cent of very dissatisfied users and lowest of very satisfied. On the next rung up from them is the public works department. As can be seen, both methods of rating the offices produce more or less the same results.

The language spoken by the users in their contact with public authorities varies according to the office they are approaching, but the greatest variation was found between the municipalities themselves. There is a substantially greater number of people in Kåfjord and Porsanger who, while they speak Sami in their daily life, do not do so when they visit public offices. The same applies to Karasjok and Kautokeino. Tana and Nesseby are

somewhere in between Kåfjord and Porsanger, on the one side, and Karasjok and Kautokeino, on the other.

The users have also given their opinions on which areas they feel it is important for municipalities to provide services in both Sami and Norwegian. What we find is that they feel this is most important in relation to verbal contact between government officials and the public, on social security forms, and in adverts and announcements made by the municipality in the newspapers. The area mentioned by the users as the least important is meeting papers. Nonetheless, more than half feel that it is “very important” or “important” to use both languages also here. Users in the municipalities with the largest bilingual public feel that it is most important to give priority to efforts to increase the numbers of officials able to speak Sami. The same applies to Sami as a compulsory subject at school.

Method and data

The data on which the report is based were gathered mainly by means of mailed questionnaires. 416 persons answered the questionnaire in writing. In addition, 22 persons were interviewed over the telephone, the questions being based on the same questionnaire. The response percentage was 48. The telephone interviews were conducted firstly to increase the response percentage, and secondly to get more information on the reasons for the non-response level. Experiences from both the mailed questionnaire and the telephone interviews show that the subject of bilingualism and public services is contentious. Some grasped the opportunity provided by the study to air in no uncertain terms their views on the issue.

One of the purposes of the data collection design was to ensure a sufficient number of responses from both monolingual – Sami or Norwegian speakers – and bilingual – Sami and Norwegian speakers in all of the municipalities to allow us to say something about their experiences as users. A half of the forms have therefore been sent via quota selection to a randomly selected sample in the areas of the municipality with more Sami-speakers than in the rest of the municipality. This has been done in Tana, Porsanger and Kåfjord. In addition, the forms have been sent to a random sample of the population over 18.

Questionnaires in Norwegian and Sami were sent to all participants. Responses in Norwegian amounted to 81 per cent, 19 per cent were in Sami. The questionnaire is structured, and contains mostly closed questions. The questions revolve firstly around the subject of language use in verbal and written communication with public offices. Secondly, the users were asked to give their assessment of the quality of the services provided at different public offices. In addition, the questionnaire contains demographic questions and questions concerning which areas the respondents feel that bilingualism should be prioritised in government administration.

, oahkkáigeassu

Sigríđ Skálnes og Margrete Gaski

Guovttelat bálvalusfálaldagat

Geavaheaddji iskkadallan sámi giellalága hálddašanguovllus

NIBR prošekta „álus 2000:17

,álus lea "Guovttegielat bálvalusfálaldaga" proševtta „oahkkáigeassu". Prošeakta válda vuo~u Sámilága ulbmilin, mii lea "lágidit dilálašvuo~a nu ahte sámi olmmoš„eara Norggas sáhttá seailuhit ja ovdánahttit gielaset, kultuvrraset ja servodateallima". (Sámeláhka, § 1-1). Láhka deattuha ahte sámeigiella ja dárogiella leabba ovttárvosaš gielat, ja danin luohhtalagaid. Sámi giellalága hálddašanguovlu leat „uovvovaš suohkanat; Kárašjohka, Guovdageaidnu, Unjárga, Poršá'gu, Deatnu ja Gáivuotna. Giella- ja guovlluidepartemeanta áigu guorahallat vásáhusaid lágain, ja earenoamá~iid oa~ut die~uid álmoga vásáhusain guovttegielat hálldahusain. Prošeakta lea vuostta~ettiin geavaheaddji iskkadeapmi dáid gu~a suohkaniin.

Guorahallama lea Norgga gávpot- ja guovlluid dutkaninstituhtta „a~ahan ovttasrá~iid Finnmárkudutkan, Giella- ja guovlluidepartemeanta, Dearvvašvuo~a- ja sosialdepartemeanta ja Kultturdepartemeanta ovddas.

Máid rapporta guoskkaha

Ulbmil dáinna „állosin lea vástidit guokte ga~aldaga. Vuostta~ettiin movt ovdalis namuhuvvon suohkaniid ássit vásihit sámeigiella ja dárogiella dásseárvvosašvuo~a hálldahusain. Leatgo giellanjuolggadusat dagahan ahte hálddašanguovllu almmolaš ášahusat duo~as atnet sámeigiella ja dárogiella seammaárvvosa~an, nu ahte sáhttet bálvalit geavaheddjiid dan gillii máid sii háliidit. Nubbe ga~aldat gusto almmolaš fálaldagaid viidát dásis, go mii leat bargan oa~ut die~uid dan birra movt geavaheaddjit árvvoštallet almmolaš fuolahusa dáid gu~a suohkaniin.

Bohtosiid „oahkkáigeassu

Min árvvoštallan duo~ašta ahte geavaheaddjit obbala„„at leat du~ava„„at almmolaš hálldahusain ja almmolaš bálvalusaid buorrevuo~ain. Ii oktage kontuvra leat o~on heajumus láitámuša, vaikko árvvoštallan rievddada sihke ossodagaid ja

suohkaniid gaskkas. Das mas almmolaš kontuvrrat rámiduvvojit, lea movt sii vuostáiváldet ja meannudit geavaheddjiid. Geavaheaddjit eai leat danin moaiteva,, at dasa movt sin meannudit, baicca váilevaš meannudeapmi. Ovdamearkan lea go geavaheaddjit vásihit guhkes vuordináiggi go galget doaktári ja guhkes vuordináiggi ovdalگو ot vástádusaid almmolaš kontuvrrain.

Go lea guovttegielat ja movt son meannuduvvo go válda oktavuo~a almmolaš hálddahasain, rievddada suohkanis suohkanii. Guovdageaidnu ja Kárášjohka leat suohkanat gos eanemuš geavaheddjiin lea vejolašvuhta válljet juogo sámegiela dehe sámegiela go váldet oktavuo~a almmolaš hálddahasain.

Dilli guovttegielatvuo~a ektui rievddada suohkaniid gaskkas, ja maidai suohkana ossodagaid gaskkas. Guovdageaidnu ja Kárášjohka leabba suohkanat gos leat eanemus bargit geain lea guovttegielat gelbbolašvuhta, mii mearkkaša ahte sáhttet gulahallat sihke sámegilli ja dárogilli. Má'gga ossodagain dán guovtti suohkaniin sáhttet juogo buohkat dehe muhttunat gulahallat sihke sámegilli ja dárogilli. Dát ii leat dilli eará suohkaniin, go leat guovttegielagat dušše soames ossodagain dehe kontuvrrain. Gáivuona suohkan lea ge suohkan gos unnimus lohku bargin sáhttet gulahallat sámegilli. Almma dulkka dehe eará veahki haga dán suohkana ossodagat eai sáhtte fáluhit bálvalusaid sihke sámegilli ja dárogilli. Deanus, Poršá'ggus ja Unjárggas lea molsašuddi dilli, go bargitlohku geat sáhttet gulahallat sihke sámegilli ja dárogilli rievddada ossodagas ossodahkii.

Gačadaniskadeapmi duo~ašta ahte leat stuora suohkanlaš erohusat ássit beaivválaš giela ektui. Eanas ássin Kárášjoga ja Guovdageainnu suohkaniin lea sámegiella beaivválaš giella. Veaháš unnit Deanus ja Unjárggas, ja unnitoassi Poršá'ggu ja Gáivuona álbmogis ges lea sámegiella beaivválaš giellan.

Gaskal bealli ja golbma-njealjátoassi geavaheddjin hupmet sámegiela go váldet oktavuo~a almmolaš kontuvrrain. Go „álala,, at váldet oktavuo~a de eantaset dan dahket dárogilli, gaskal 80 ja 86%. Dušše njeallje proseanta geavahit dušše sámegiela go „álala,, at váldet oktavuo~a almmolaš kontuvrrain. Gaskal ovcci ja 23 proseanta geavahit álot sámegiela go njálmmala,, at váldet oktavuo~a. Sámegiella geavahuvvo go njálmmala,, at váldet oktavuo~a tekniikkalaš kontuvrrain ja lidnetkontuvrrain. Seammas oaivvildit geavaheaddjit ahte lea dea~alaš beassat geavahit dan giela máid ie~a hálddidit go váldet oktavuo~a doaktárkontuvrrain ja sosialkontuvrrain. Unnit go bealli sis geat leat vástidan gačadanskovi vástidit ahte sis lea doavttir gii máhttá sin eatnigiela. Dát mearkkaša ahte kontuvrrain gos geavaheddjiid

oidnet dárbbášlažžan beassat gulahallat sámegilli oalát váilu dat vejolašvuhta.

Iešgu~etge almmolaš kontuvrrat leat árvvoštallojuvvon guovtte ládje. Vuosttažettiin lea ráhkaduvvon "boa~ut" mii govvida geavaheddjiid bálvaluskvaliteahta árvvoštallama. Das leat geavaheaddjit árvvoštallan guhtta, „ieža eavttu juohke kontuvrras. Eanas dáin eavttuin lea sáhka movt geavaheaddji vuostáiváldo ja meannudovvo almmolaš kontuvrras. Go buohtastahttá bohtosiid, de suohkanlaš fuolahuskontuvrrat ožžot buoremus árvvoštallama, ja lidnetkontuvrrat nubbin buoremusa. Teknihkkalaš kontuvrrat ja bargomárkankontuvrrat ges heajumus. Nuppádassii lea kontuvrraid árvvoštallan bidjon vuostálaga dan ládje ahte geavaheaddji lea namuhan kontuvrra mainna leat earenoamáš duhtava„„at ja earenoamáš duhtameahttumat. (eai fuolahuskontuvrrat). Dás árvvoštallan duo~ašta ahte doaktáarkontuvrrain leat eanemus du~avaš geavaheaddjit ja unnimus duhtameahttun geavaheaddjit. Nubbin dás leat sosialkontuvrrat. Mihttoláva nuppegeažis gávdnat bargomárkankontuvrraid áibbas vuolimusas gos leat eanemus duhtameahttun geavaheaddjit, ja unnimus duhtavaš geavaheaddjit. Go dán ládje vihkedalla kontuvrraid vuostálaga, de oa„„ut seamma árvoortnega go geah„„at gu~e kontuvra lea buoremus ja gu~e heajumus.

Makkár giela geavaheaddji hupmá go válda oktavuo~a almmolaš kontuvrrain rievda dan ektui makkár kontuvrrain geavaheaddji válda oktavuo~a, muhto lea maid „adnon dasa gu~e suohkanis lea sáhka. Gáivuonas ja Poršá'ggus leat mealgat eanet ássit geat beaivvála„„at hupmet sámegiela go sii geat sámegillii váldet oktavuo~a almmolaš kontuvrrain. Ii Kárášjoga iige Guovdageainnus ge leat nu ahte buohkat geat hupmet dušše sámegiella dehe sámegiela buohtalasat eará gielain, hupet sámegiela go lea oktavuohta almmolaš kontuvrrain. Deatnu ja Unjárga lea juogasajis gasku mihttoláva gaskal Guovdageainnu ja Kárášjoga, bajimusas ja Poršá'ggu ja Gáivuona vuolimusas.

Geavaheaddjit leat maid árvvoštallan gu~e surggin lea dea~alaš ahte suohkanat geavahit sihke sámegiela ja dárogiela. Geavaheaddjit oaiivildit ahte lea dea~alaš geavahit sihke sámegiela ja dárogiela go lea oktavuohta bargiiguin ja geavaheddjiiguin, oadjo-ohcanskoviin ja suohkanlaš almmuhusain áviissain. Das mas geavaheaddjit oaiivildit lea unnimus dárbu geavahit goappaš gielaide, la „oahkkinbáhpiriin. Dattetge badjel bealli vástida ahte lea "earenoamáš dea~alaš" dehe "dea~alaš" geavahit goappaš gielaide maidai áššebáhpiriin. Geavaheaddjit daid suohkaniin gos leat eanemus guovttegielagat, oaiivildit ahte lea dea~alaš vuoruhit barggu oa„„uhit eanet bargiid hálddašit sámegiela. Dát guoska gažaldahkii ahte galgágo sámegiella leat geatnegahtton giellan skuvllas.

Bargovuohhta ja die~ut

Diehto „oakkáldat mii leat „állosa vuo~un, lea vuostta~ettin „ohkkejuvvon ga~andanskoviin mat leat sáddejuvvon boastta mielde. 416 olbmo leat „álala„„at vástidan skoviid. Lassin leat 22 telefonna bokte jearahallojuvvon, mas leat váldan vuo~u seamma jearahallanskovis. 48 proseanta leat vástidan skoviid . Telefonjearahallan dahkkui dan dihte vai eanet galge vástidit skoviid, ja maid dai vai galggaimet diehtit manne eai lean vástidan skovi. Vásáhusat sihke boastta bokte sáddejuvvon skoviiguin ja telefuvdna jearahallamiin, duo~ašta ahte fáddá guovttegielatvuohta ja fuolahus dagaha digaštallama. Muhtumat geavaheddje vejolašvuo~a „ielgasit ovddidit oainnuideaset dán fáddii.

Okta mihtuin die~uid „oaggimis lei váfistit ahte ahte galge oag~ut doarvái vástádusaid sihke ovttagielat (sámegielat dehe dárogielat) ja guovttegielat (sámegiela- ja dárogiela-) ássin juohke suohkanis, vai buorebut govvidit geavaheddjiid vásáhusaid.

Bealli ga~andanskoviin leat sáddejuvvon luvvosit earreválljema bokte daid guovlluide suohkanis gos orrot eanet sámegiela- go eará guovlluin. Dát lea dahkkon Deanus, Poršá'ggus ja Gáivuonas. Mu~ui leat skoviid luvvosit sáddejuvvon ássiide geat leat badjel 18 jagi.

Ga~andanskovvi sáddejuvvui buohkaide sihke sámegilli ja dárogilli. 81 proseanta skoviin leat vástádusat „állon dárogilli , ja 19 proseanta ges sámegilli. Ga~andanskovvi mii leat geavahuvvon lea hábmejuvvon, ja sisttisdoallá „adnojuvvon ga~aldagaid. Vuostta~ettiin guoskkahit ga~aldagat sihke „álalaš ja njálmmálaš sámegiela almmolaš kontuvrraiguin gulahallamis. Nuppádassii leat bivdán geavaheddjiid árvvoštallat almmolaš kontuvrraid bálvalusaid kvalitehta. Lassin sisttisdoallá skovvi maid demográfalaš ga~aldagaid ja gu~e surggiin guovttegielatvuohta berrre vuoruhuvvot halddahusas.

1 Innledning

Sommeren 1998 kontaktet Kommunal- og regionaldepartementet Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) sin avdeling i Alta for å diskutere muligheter for en undersøkelse av erfaringene med en tospråklig forvaltning innenfor kommunene som tilhører forvaltningsområdet for samisk språk. Samelovens språkregler trådte i kraft i 1992¹, og departementet så behov for å vurdere erfaringer med loven, og spesielt å få kunnskap om hvilke erfaringer innbyggerne i disse kommunene hadde. Henvendelsen førte til at NIBR utarbeidet forslag til hvordan en slik undersøkelse kunne gjennomføres, og etter diskusjoner med og søknad til departementet ble det i desember 1998² avklart at et slikt prosjekt skulle gjennomføres. NIBR fikk ansvaret for prosjektet ” Tospråkleg tjenesteyting innenfor statlig og kommunal forvaltning i kommunene som omfattes av Samelovens språkregler”³ Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom NIBR og Finnmarksforskning i Alta. I tillegg til KRD er også Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kulturdepartementet med og finansierer prosjektet.

1.1 Bakgrunn

Samelovens formål er ”å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.” (Sameloven, §1-1). Loven presiserer videre (§ 1-5. Samisk språk 1) at samisk og norsk er likeverdige språk, og skal være likestilte. Med forvaltningsområdet for samisk språk menes kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana og Kåfjord. Det er slik disse kommunene som utgjør det geografiske området for denne undersøkelsen. Loven presiserer videre at offentlig forvaltning innenfor dette området, eller offentlig forvaltning som betjener befolkningen innenfor dette området, i praksis skal likestille samisk og norsk, og at befolkningen har rett til å henvende seg til, og få svar på det av disse to språkene man ønsker.

I tillegg presiserer loven at lover og forskrifter av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkning, skal oversettes til samisk. Kunngjøringene fra offentlige organer som særlig retter seg mot hele eller deler av befolkningen i forvaltningsområdet for samisk språk, skal skje både på samisk og norsk.

Den som henvender seg på samisk til et lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet, har rett til svar på samisk. Dette gjelder likevel ikke ved muntlige henvendelser til tjenestemenn som utfører oppdrag utenfor organets kontor. De som henvender seg

¹ Samelovens språkregler ble fastsatt av Kulturdepartementet 30.1.1992.

² Brev fra KRD til NIBR datert 9.12.98.

³ Søknad fra NIBR til KRD, datert 2. oktober 1998.

skriftlig på samisk til et regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet, har rett til skriftlig svar på samisk.

Videre gjelder egne regler for rett til bruk av samisk i rettsvesenet, innenfor fengselssystemet og når det gjelder individuelle kirkelige tjenester. Loven åpner videre for utvidet rett til bruk av samisk i helse- og sosialsektoren (§ 3-5): ”Den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor lokale og regionale offentlige helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet, har rett til å bli betjent på samisk”.

Tilsatte i et lokalt eller regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet har rett til permisjon med lønn for å skaffe seg kunnskap i samisk når organet har behov for slik kunnskap. Retten kan gjøres avhengig av at den tilsatte forplikter seg til å arbeide for organet en viss tid etter utdanningen (§ 3-7). Rett til opplæring i samisk i grunnskole og videregående skole er regulert i medhold av grunnskoleloven og lov om videregående opplæring, og vil ikke bli omtalt her.

Det er kommunestyret som kan bestemme at samisk skal være likestilt med norsk i hele eller deler av den kommunale forvaltning. Dersom et offentlig organ ikke følger bestemmelsene i Samelovens språkregler, kan den som saken gjelder klage til overordnet for organet klagen angår. Fylkesmannen er klageinstans når klagen angår kommunale eller fylkeskommunale organ. For statlige organer på lokalnivået er det nærmeste overordnede organet som er klageorgan. Også landsomfattende samiske organisasjoner og landsomfattende offentlige organer med oppgaver av særlig betydning for hele eller deler av den samiske befolkningen, har klagerett i slike saker. Det samme gjelder i saker hvor ingen enkeltperson er særskilt berørt.

1.2 Brukerperspektiv på en tospråklig forvaltning

Da språkreglene i Sameloven ble innført, ble det gjennomført en undersøkelse blant ansatte i kommunene i Indre Finnmark (Gaup 1991). Undersøkelsen konkluderte med at samisk ble brukt mye i de kommunale etatene, men først og fremst i muntlig form. Som skriftspråk ble samisk lite brukt. Årsakene til dette er i følge undersøkelsen utilstrekkelige samiskkunnskaper, enten hos den ansatte selv, eller hos ansatte i andre offentlige etater, og frykt for ikke å bli forstått.

En annen årsak til at samisk blir lite brukt som skriftspråk er mangelen på personell- og tidsressurser. Staten gir tospråklighetsmidler som er ment å kompensere for merutgiftene som en tospråklig forvaltning fører med seg. Kommunene har i flere sammenhenger uttrykt at midlene ikke strekker til for å dekke de reelle utgiftene. For undervisningssektoren sin del har Angell (1995) dokumentert dette.

I ettertid har også Samisk språkråd i flere år gjennomført kartlegging av samiskkompetanse og bruk av samisk i offentlig forvaltning i de aktuelle kommunene.⁴ Språkrådets hovedkonklusjon er at det i nesten alle kommunene i forvaltningsområdet har vært en økning i bruken av samisk, men at det derimot står dårlig til når det gjelder samisk språk i Finnmark fylkeskommune. I kapittel 4 vil vi se nærmere på Språkrådets funn, og vi vil undersøke i hvilken grad publikum klager på offentlige etaters brudd på språkreglene.

⁴ Se årsmelding 1997, og ”Undersøkelse om bruken av samisk” på Språkrådets hjemmesider, <http://www.samisk-sr.no/>

Begge undersøkelsene nevnt ovenfor tar utgangspunkt i forvaltningen, og hvordan forvaltningen er i stand til å takle språkreglens bestemmelser og de rettighetene de åpner for. Vår undersøkelse tar derimot utgangspunkt i innbyggerne, og ser situasjonen fra deres perspektiv, hvordan de opplever at offentlig forvaltning håndterer språkreglene og det reglene innebærer, i tillegg til at undersøkelsen også er en mer generell brukerundersøkelse.

Innbyggerne i de seks kommunene denne rapporten omhandler har nå flere års erfaring med en forvaltning som er ment å skulle være tospråklig. Derfor var det på tide å spørre om hvordan de oppfatter dagens tospråklige service. Hvordan fungerer lokal offentlig forvaltning som tospråklig, sett fra innbyggernes side? Er det språkproblemer i kontakten mellom offentlige etater og innbyggerne i disse kommunene, og er slike problemer omfattende? Fører språkproblemer til at informasjon ikke når fram dit den skal? Hva slags ønske og krav til service med hensyn til tospråklighet har publikum? Har satsingen på samisk hatt negative effekter, for eksempel ved at innbyggerne som bare snakker norsk har problemer med å få den informasjonen de har krav på? Opplever denne gruppen at servicenivået på enkelte områder er svekket? I det hele; hva slags endringer har språkreglene ført med seg, og hvordan vurderer innbyggerne i kommunene disse endringene?

Spørsmålene som er stilt ovenfor var en del av utgangspunktet for den undersøkelsen NIBR, i samarbeid med Finnmarksforskning, foreslo. I utgangspunktet foreslo vi en undersøkelse bygd opp av hovedsakelig to moduler, der den ene fokuserer på publikum og den andre på forvaltningen. KRD valgte å fokusere på innbyggerne, og det er publikumsundersøkelsen som ble gjennomført og som blir presentert i denne rapporten.

I kapittel 2 presenterer vi metode for datainnsamling, og diskuterer ulike sider ved denne, og hvilke erfaringer den har gitt. I kapittel 3 diskuterer vi vår tilnæringsmåte til brukerundersøkelse, og kapittel 4 omhandler brukerne av offentlig tjenester. Kapittel 5 omhandler offentlig forvaltning, der vi i all hovedsak bygger på sekundærdata. I kapittel 6 og 7 ser vi på samhandlingsprosessen mellom bruker og forvaltning, og hvilke erfaringer bruker har fra dette møtet, både når det gjelder service og språk. Her vektlegger vi endringer som har skjedd i løpet av perioden språkreglene har fungert. Kapittel 8 tar opp kommunevise forskjeller i erfaring med service og språk, og i kapittel 9 oppsummerer vi funnene fra undersøkelsen.

2 Datainnsamling og metode

2.1 Undersøkelsesopplegget

Datamaterialet som ligger til grunn for denne rapporten er hovedsakelig samlet inn ved hjelp av et spørreskjema. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden 21. juni til 26. oktober 1999. Det ble sendt ut 900 spørreskjema via posten. 83 prosent av skjemaene ble sendt til et tilfeldig utvalg innbyggere over 18 år i de seks kommunene i forvaltningsområdet.⁵ Ett av formålene med opplegget for datainnsamling har vært å sikre et *tilstrekkelig antall svar* fra både enspråklige (samisktalende eller norsktalende) og tospråklige (samisk- og norsktalende) innbyggere i hver kommune, for å kunne si noe om brukererfaringene deres. I tre av kommunene ble derfor halvparten av spørreskjemaene sendt ut via kvoteutvelgelse. Det vil si at halvparten av skjemaene ble sendt til et tilfeldig utvalg i den delen av kommunen hvor vi ut fra lokalkunnskap antar at det bor flere samisktalende enn i resten av kommunen. Dette ble gjort i kommunene Tana, Porsanger og Kåfjord. Skjemaene som ble sendt ut via kvoteutvelgelse utgjør 17 prosent av antallet skjema som ble sendt ut.

I tillegg til den postale spørreundersøkelsen har 22 personer latt seg intervju på telefon, med utgangspunkt i det samme spørreskjemaet. Disse ble valgt tilfeldig blant personene som ikke hadde svart skriftlig. For denne delen av undersøkelsen konsentrerte vi oss om tre kommuner; Nesseby, Karasjok og Kåfjord. Grunnen til dette var at disse kommunene på det tidspunktet vi bestemte oss for å ta i bruk telefonintervjuing var de kommunene som hadde lavest svarprosent. Vi ønsket å få opp svarprosenten, og gikk derfor inn med telefonintervjuing. I Nesseby ble det ringt til 31 personer, tre av disse svarte på spørreskjemaet. I Karasjok ringte vi til 70 personer, 10 av disse svarte på spørreskjemaet. I Kåfjord kommune ringte intervjueren vår til 49 personer i bygdene Samuelsberg, Olderdalen og Birtavarre. Ni av disse svarte på spørreskjemaet. Av 150 forespørsler om telefonintervju fikk vi slik svar fra 22, eller i underkant av 15 prosent. Dette er i seg selv en lav svarprosent, men i vårt opplegg bidro den likevel til at samlet svarprosent ble høyere enn den var etter avsluttet postalundersøkelse. Telefonintervjuingen ga i tillegg en del erfaring som postalundersøkelsen ikke ga. Vi kommer tilbake til dette i slutten av dette kapitlet.

Som en tredje måte å samle inn data på, ble det i Porsanger kunngjort gjennom nærradio at de som ønsket det kunne møte opp og få hjelp til å fylle ut spørreskjemaet på fire steder i kommunen. Det kom inn fire skjema denne dagen, og tre av disse hadde ikke fått

⁵ På grunn av en feil i trekningen av utvalget fra IBM hvor det ikke var gjort begrensning med hensyn til alder i en av kommunene, samt at det var gjort feil i oversettelsen av spørreskjema fra norsk til samisk på spørsmål 22 og 27, og spørsmål 32 og 33 var ikke kommet med på de samiske skjemaene, ble hele utsendelsen av spørreskjema gjort på nytt etter to uker.

tilsendt spørreskjema i posten på forhånd. De var altså ikke trukket ut til å delta, men meldte seg selv.

Svarene på spørreskjemaene er lagt inn på data og behandlet ved hjelp av programmet SPSS. Innleggingen på data ble gjort over et forholdsvis langt tidsrom, først og fremst på grunn av at det tok lang tid å få inn spørreskjemaene. Av ulike grunner medførte dette mye ekstraarbeid. Etter at vi hadde satt sluttstrek for innlegging, og avsluttet denne delen av arbeidet, fikk vi etter hvert inn 10 utfylte skjema. Disse har vi ikke hatt anledning til å legge inn, og ta hensyn til i analysen. Grunnen til dette er at det ville ført til mye ekstraarbeid, fordi mange av variablene i skjemaet er omkodet, og nye skjemaer ville ført til at hele utregninger og utkjøringer måtte gjøres på nytt.

Når vi har fått svar kun fra et utvalg, og ikke fra hele befolkningen, oppstår muligheten for at de utvalgte kan gi et skjevt bilde av virkeligheten. Det er viktig å være klar over at datamaterialet som er samlet inn i denne spørreundersøkelsen *ikke* er basert på et jevnt tilfeldig utvalg av den voksne befolkningen i forvaltningsområdet.

2.2 Svarprosenten

Til sammen har 438 personer over 18 år deltatt i spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 48. Dette er en svarprosent som er noe lavere enn ønskelig. Skjema som er sendt inn av respondenter som enten er for unge, respondenter som bor på institusjon⁶ eller respondenter som har svart for andre gang, er forkastet fra utvalget. Dette gjelder til sammen 15 skjema. 416 respondenter besvarte skjemaet skriftlig, og 22 ble intervjuet på telefon.

Datamaterialet omfatter tre prosent av innbyggerne over 18 år i de seks kommunene som undersøkelsen omfatter.

Det ble sendt ut skjema både på norsk og samisk til alle. 81 prosent av skjemaene som er besvart er på norsk, og 19 prosent er på samisk. Av de 900 skjema som ble sendt ut, ble litt under halvparten (47 prosent) av skjemaene sendt til kvinner, og litt over halvparten (53 prosent) sendt til menn. Dette gjenspeiler sammensetningen i befolkningen i disse kommunene. Fordelingen mellom kvinner og menn blant de som har svart på spørreundersøkelsen er 55 prosent kvinner og 45 prosent menn ($N = 438$)⁷. Svarprosenten blant menn er altså lav, kun 41 prosent, og blant kvinner noe høyere, 56 prosent.

Tabellen under viser svarprosenten slik den fremkommer kommunevis. På den postale spørreundersøkelsen var svarprosenten høyest i Tana med 52 prosent, men etter telefonintervju i tre kommuner ble svarprosenten høyest i Kåfjord med 55 prosent. Svarprosenten er lavest i Nesseby med 32 prosent, til tross for at det ble gjort 31 forsøk på telefonintervju i denne kommunen.

⁶ Det er ikke tillatt å medrekne svar fra respondenter bosatt på institusjoner.

⁷ Når det står at $N = 438$, betyr det at 438 respondenter har svart, i dette tilfellet på spørreskjemaet som sådan. N oppgis også når svarfordelingen på hvert enkelt spørsmål presenteres senere i rapporten.

Tabell 2.1 Svarprosent, fordelt på kommuner

Kommune	Antall skjema sendt ut	Utsendte skjema, fordelt mellom kommuner	Svar fordelt mellom kommuner	Antall svar, (antall telefonintervju i parentes)	Kommunevis svarprosent, (svarprosent før telefonintervju i parentes)
Nesseby	123	13,6	8,9	39 (3)	(28) 32
Tana	130	14,4	15,5	68	52
Porsanger	150	16,6	16,4	72	48
Karasjok	200	22,1	23,7	104 (10)	(47) 52
Kautokeino	200	22,1	22,6	99	50
Kåfjord	101	11,2	12,8	56 (9)	(45) 55
Totalt	904	100	100	438(22)	(45) 48

Av de svarene som kom inn i posten, var åtte skjema svært mangelfullt fylt ut. Av disse ble det oppgitt som grunn til manglende svar at en person ønsket skjema på russisk, en har ikke vært på offentlige kontorer på 25 år, en var ikke interessert i å svare, en har krotet på skjemaet, en har flyttet fra kommunen og de resterende tre har sendt inn blanke skjema uten kommentar.

Vårt utvalg består av forholdsvis mange med høy utdanning, og forholdsvis få med lav utdanning, sammenlignet med gjennomsnittet av befolkningen i disse kommunene. Aldersfordelingen i utvalget sammenlignet med aldersfordelingen i befolkningen i Finnmark⁸ er tilfredsstillende, men relativt få under 20 har svart på spørreundersøkelsen. Dette kan til en viss grad forklares med at statistikken som vi har sammenlignet størrelsen på aldersgruppen med, også omfatter 16-17 åringene, som jo var utelukket fra å delta i spørreundersøkelsen. Til tross for dette er svarprosenten blant de yngste lavere enn den er blant de resterende. I kapittel 4 går vi nærmere inn på respondentenes aldersfordeling og utdanningsnivå.

Kvoteutvelgingen av halvparten av respondentene i Kåfjord, Tana og Porsanger skulle sikre oss en stor nok andel samiskspråklige i disse kommunene. Med lik svarprosent blant de kvoteutvalgte og de resterende, vil vårt utvalg bestå av en noe større andel samiskspråklige enn av befolkningen for øvrig. Vi har imidlertid ikke registrert svarprosenten i disse to gruppene separat. Når det gjelder datas representativitet med hensyn til respondentenes dagligspråk, kommer vi tilbake til dette i kapittel 7. Her sammenligner vi våre tall med statistikk fra samisk språkråd om andelen samisktalende blant kommunalt ansatte saksbehandlere. Vi finner at andelen med samisk som dagligspråk blant respondentene i hver av de seks kommunene er mellom seks og 16 prosent lavere enn andelen saksbehandlere som forstår samisk. Dette tar vi som en bekreftelse på at vårt utvalg med hensyn til dagligspråk er tilstrekkelig representativt for innbyggerne i de seks kommunene undersøkelsen omfatter.

2.3 Spørreskjema

Ved å konsentrere studien om intervju med utvalgte grupper, kunne vi gått i dybden i forhold til noen få utvalgte gruppers brukererfaringer. Spørreskjema ble imidlertid valgt som metode fordi oppdragsgiverne ønsket å få frem brukererfaringene til befolkningen i de seks kommunene. Formålet med spørreskjema og kvantitativ metode er nettopp å si

⁸ SSB, Regional statistikk for Finnmark 3/99. Tall pr. 1.1.1999

noe om utbredelsen og omfanget av et fenomen, og gi et representativt bilde av hele gruppa som utvalget er hentet fra. Det var også et ønske at antallet svar fra hver kommune skulle være så stort at kommunene kunne sammenlignes med hverandre.

Spørreskjemaet som ble brukt er strukturert, og består i hovedsak av lukkede spørsmål. Det vil si at det på forhånd var formulert svarkategorier. Hoveddelen av spørreskjemaet inneholder for det første spørsmål om språkbruk i kontakt med offentlige kontorer. Dette gjelder både muntlig og skriftlig kontakt, og om det har blitt enklere eller vanskeligere å bruke morsmålet i kontakt med offentlige kontorer. Det blir også spurt om bruk av medhjelper. For det andre inneholder spørreskjemaet spørsmål hvor brukeren blir bedt om å vurdere ulike offentlige kontorer/etater. Spørreskjemaet er delt opp slik at de ulike offentlige kontorene vurderes hver for seg, det er ikke spørsmål om vurdering av kvaliteten på offentlige tjenester generelt. Det er formulert monotone positive påstander om hvert kontor, for eksempel ”De ansatte er hjelpsomme” eller ”Jeg får svar raskt”. Slik får vi for det første svar på om brukeren er enig eller uenig i påstanden, noe som tolkes som henholdsvis en positiv eller en negativ vurdering av det aktuelle elementet ved kontoret. For det andre gir dette en todelt gradering av hvor godt eller dårlig påstanden stemmer, noe som tolkes som hvor godt eller hvor dårlig det aktuelle elementet ved kontoret vurderes. Vi har kun brukt fire verdier på skalaen, og skalaen er ikke kontinuerlig. Vi kan derfor ikke beregne gjennomsnittsvurdering. Målet på nivået på de offentlige tjenestene vil for det første være det svaret som oftest forekommer blant brukernes svar. For det andre legger vi sammen brukernes vurderinger og får en samlet skåre. For det tredje vil variasjonen i brukernes vurderinger si noe om oppfatningen av kvaliteten i tjenestene. Liten variasjon i svarene i tillegg til et høyt nivå vil være en indikasjon på at nivået på tjenestene er høyt. Store variasjoner indikerer problemer med hensyn til nivået på tjenestene, eller at ulike grupper har ulike vurderinger.

I tillegg til spørsmål om språkbruk og vurderingss spørsmål, inneholder spørreskjemaet også demografiske spørsmål samt noen spørsmål om på hvilke områder bruken av tospråklighe t bør prioriteres i forvaltningen, og hvilken vekt en skal legge på samisk kunnskaper.

Spørreskjemaet er oversatt til samisk. Oversettelsen av spørreskjemaet er kvalitetssikret. Ett delspørsmål samt en svarverdi er uteglemt på et av spørsmålene i den samiske oversettelsen, noe som fører til at vi har mindre nytte av svaret på disse to spørsmålene.

2.4 Andre undersøkelser

I tillegg til den postale undersøkelsen og telefonintervju, har vi besøkt enkelte av de offentlige kontorene som undersøkelsen dreier seg om. Dette er gjort for å få et inntrykk av hvilke språk disse kontorene henvender seg til sine brukere på. Vi vil imidlertid understreke at ambisjonsnivået for disse besøkene ikke på noen måte har vært å gjøre en presis kartlegging av disse kontorene.

2.5 Erfaringer

I resten av rapporten presenterer vi informasjon og synspunkter som kom fram gjennom spørreundersøkelsen. Her vil vi kort se på en annen type kunnskap fra gjennomføringen av denne spørreundersøkelsen, og det vi vil gjøre er å prøve å oppsummere våre erfaringer med å gjennomføre en type spørreundersøkelse som denne.

Vi har tidligere vært inne på at hovedgrunnen til å velge spørreundersøkelse sendt ut via posten, og ikke personlige intervju, var at vi ønsket å gå i bredden, og få flest mulig svar i alle seks kommunene. Å gjennomføre tilsvarende mange intervju som vi har besvarte spørreskjemaer, ville vært svært arbeidskrevende og svært dyrt. Men dette innebærer ikke at spørreundersøkelser i seg selv er lite arbeidskrevende. I vårt tilfelle viste dette seg både i arbeidet med å utforme spørreskjemaet og prøve dette ut, og ikke minst viste selve innsamlingen seg å bli mer omfattende enn vi i utgangspunktet hadde forventet.

I hvilken grad det er lett eller vanskelig å få mange svar i en spørreundersøkelse er avhengig av flere forhold; slik som hva en spør om, hvem en spør, hvilket tidsrom en gjennomfører undersøkelsen og om undersøkelsen er tidkrevende å svare på. Vi prøvde å ta hensyn til disse forholdene, ved at spørreskjemaet ikke skulle være for omfattende og tidkrevende å svare på, selv om vi måtte ha svar på ulike forhold omkring tospråklig og offentlig service, og ved at vi valgte å sende ut skjemaet tidlig om sommeren isteden for i bærseongen. Vi ga også rimelig god tid til respons, slik at folk kunne områ seg før de svarte på skjemaet. Kanskje kunne vi ønsket oss muligheter for to purrerunder, men det ga ikke Datatilsynet tillatelse til. At førsteutgaven av det samiskspråklige skjemaet inneholdt feil var uheldig, og kan ha ført til at respondentene reagerte negativt og ikke ønsket å bruke muligheten til å svare på skjemaet i neste omgang, selv om det tok få dager før nytt skjema ble sendt ut. Dette var uheldig for undersøkelsen, vi kan likevel ikke si om dette innvirket vesentlig på svarprosenten, det er svært få som ga uttrykk for at de ikke ville svare på grunn av dette. Noen få bemerket dette i skjemaet, og det kan selsagt tenkes at andre av denne grunn ikke brukte muligheten til å si sin mening om offentlig service i egen hjemkommune. Derimot var det flere som kontaktet oss telefonisk for å si at de anså denne undersøkelsen som å være rettet mot den samiske befolkningen, og at de derfor ikke ønsket å svare.

Vi har tidligere gjort rede for utvelging av informanter. Et viktig punkt her er hva vi spør om, om vi er opptatt av noe folk også er opptatt av og ønsker å si sin mening om. Det er vanskelig å få noe direkte informasjon om dette ved å bare se på svarprosenten, selv om høy svarprosent kan tolkes som at temaet er noe folk er interesserte i, og tilsvarende, at lav svarprosent innebærer at folk ikke er interesserte i det vi har spurt om. Noe direkte mål gir likevel ikke spørreskjemaet, i og med at vi ikke har noe spørsmål om folk er interesserte i temaet. Likevel har vi fått informasjon om dette, litt gjennom postundersøkelsen, ved at folk på eget initiativ har kommentert skjemaet, eller ved at de har ringt oss og sagt hvorfor de ikke ønsker å delta i undersøkelsen, men aller mest gjennom forsøkene på telefonintervjuer.

At temaet tospråklig og tospråklig service kan vekke debatt og vise motsetninger er i seg selv ikke overraskende. Lesing av aviser i fylket og landsdelen, og kunnskap om temaet fra offentlige debatter viser at temaet ikke er uproblematisk, og at synspunktene er sprikende, både internt i en enkeltkommune og fra kommune til kommune (se Nordlys 21.10.99, Saamiweb 28.4.99 og 4.5.99⁹). Noe av dette gjenspeilte seg også i de spørreskjemaene vi fikk inn, der noen skjema kunne være utfylte med bannord mer enn med svar på spørsmålene våre, og der vi også fikk inn et skjema fylt med firtomsspikrer, og med klar melding om at dette var noe tull man ikke ønsket å svare på. Nå var det ikke mange slike svar, mange av de som ikke ønsket å svare på skjemaet, og som ringte og sa i fra om det, eller kommenterte det i svarbrevet, opplyste at grunnen til dette var at de så på undersøkelsen som en undersøkelse bare for den samiske befolkningen. Andre mente at tospråklig var dyrt, og en sløsing med offentlige ressurser, og de ønsket ikke å delta i

⁹ <http://www.saamiweeb.org/norwegian/news>

undersøkelsen utover det å framsi disse meningene. I forhold til erfaringer både NIBR og Finnmarksforskning har fra mange spørreundersøkelser, kan vi likevel si at reaksjonene var sterke. Likevel var det først i telefonintervjuene vi fikk mer utfyllende informasjon, og kunnskap om hvorfor folk ikke ønsker å svare på spørreskjemaet.

Til å gjennomføre telefonintervjuene trengte vi ekstrahjelp, og leide inn en student som behersket både samisk og norsk, og kunne gjennomføre intervjuene på det av disse språkene informantene selv ønsket. For å få tak i folk, arbeidet hun i perioden 23. september til og med 5. oktober 1999 både på dagtid og kveldstid, og gjorde en viktig jobb for oss. Bakgrunnen for hennes arbeid var en svarprosent som var noe lavere enn ønsket, og i tillegg ønsket vi informasjon om hvorfor folk ikke svarte på skjemaet. I de tilfeller der de oppringte takket nei til å svare på skjemaet, spurte derfor intervjueren om hvorfor de ikke ønsket å svare. Når vi analyserer disse svarene, ser vi klart at de fleste som ikke ville svare, sier at grunnen til det er at de ikke har tid, ikke orker eller synes det er for omfattende. Dette gjelder omtrent halvparten av de som ikke ville svare. Noen ble oppringt akkurat da de skulle se et fjernsynsprogram, men selv om de fikk tilbud om å bli oppringt senere, ønsket de ikke dette. Et lite mindretall hadde andre grunner, de var ikke å treffe, var på elgjakt eller reinskilling, eller hadde dårlig hørsel og syntes telefonintervjuing var vanskelig. Det var også en del andre grunner som gikk på tid, eller manglende interesse for temaet. En femtepart sa klart fra om at de ikke ønsket å svare på skjemaet, de var lei av oss som hadde sendt ut skjemaet, og ”leie av samene og samesaken”, og ville ikke ha mer med dette å gjøre, de hadde hørt nok om samene og deres problemer med språket. Intervjueren vår oppsummerer med at ”mye av det de sa egner seg ikke på trykk, men det som gikk igjen er at de klart hadde fått nok av samene”. Som vi fikk inntrykk av fra telefonkontakt fra informanter, var det også her flere som oppfattet undersøkelsen som om den bare var for den samiske befolkningen. Selv når vi forklarte at formålet var å få fram meninger fra både de norsktalende og samisktalende, var det likevel mange som oppfattet undersøkelsen som et påskudd til å ”innføre enda mer samiskhet”.

Men det var ikke bare negative reaksjoner på undersøkelsen, mange så det som svært positivt med denne undersøkelsen, og som en mulighet til å få fram sine erfaringer, både negative og positive. Ikke minst vektla folk endringer som har skjedd og dagens utvikling i retning av reell språklig likestilling i praksis også. Disse erfaringene kom først og fremst fram i intervjuene, ikke i form av brev eller kommentarer i spørreskjemaet.

Noe som kom tydelig fram ved telefonintervjuingen var ønsket om å fortelle sin historie i forbindelse med det vi spurte om. Det var mange som hadde historier å fortelle, historier som enten viste at de hadde klart seg godt uten å få tilbud om samiskopplæring som barn, eller historier som gikk på at dagens situasjon med likestilling mellom samisk og norsk er mye bedre enn før. Særlig var det mange som fortalte om egne eller andres – familie-medlemmer eller kjentfolks – opplevelser med å ikke kunne bruke samisk på offentlige kontorer, og problemer med å gjøre seg forstått og nå fram med ærendet sitt. Flere fortalte om problemer med å oppnå selvsagte rettigheter på grunn av at offentlige ansatte ikke snakket samisk, og de selv ikke kunne ordlegge seg på norsk. Mange ulike negative erfaringer og opplevelser kom fram på denne måten. Samtidig var flere av disse informantene svært positive til de endringene som har skjedd de siste årene, og til utviklingen i dag. Disse historiefortellingene ble en del av intervjuene, og i mange tilfeller virket det, i følge intervjueren vår, som om det var en forutsetning å fremføre disse historiene før intervjuobjektet ville gå løs på selve spørreskjemaet. Slik sett ser vi at telefonintervjuene nærmer seg personlige intervju, fordi de gir rom for mer og annen informasjon enn et rent spørreskjema gir både når det gjelder hva folk tenker omkring spørsmålene vi stiller, men også mer generelt om deres meninger om spørreundersøkelsene i det hele.

3 Brukerundersøkelser innenfor tospråklig forvaltning – vår tilnæringsmåte

Formålet med dette prosjektet er å gjennomføre en undersøkelse om hvordan situasjonen er når det gjelder offentlig tjenesteyting i kommuner som hører inn under forvaltningsområdet for språkreglene i Sameloven, og i hvilken grad innbyggerne reelt sett har anledning til å bruke eller bruker samisk eller norsk (eller begge språkene) i møte med offentlig forvaltning innenfor sin hjemkommune. Det er innbyggernes meninger, oppfatninger og erfaringer vi spør etter, hvordan de opplever offentlig service eller tjenesteyting¹⁰. I slike sammenhenger er kommunens innbyggere brukere av offentlige tjenester, og det er som brukere vi har bedt dem om å bedømme tjenestene, og hvordan disse blir utført.

3.1 Bruker og brukerroller

Som innbyggere i et land er vi statsborgere, eller medborgere, og har i kraft av dette visse rettigheter og plikter. Det samme gjelder som innbyggere i en kommune. Innenfor demokratiteorien bygger medborgerskapet på prinsippet om likeverd og like rettigheter. Hver medborger – eller statsborger – skal sikres samme mulighetene til å ta del i samfunnsutviklingen, og skal være fullverdige samfunnsmedlemmer. Som det finnes flere aspekter ved medborgerskapet¹¹, finnes det også flere aspekter ved medborgerrollen. Vi vektlegger å se denne rollen som todelt: at den består av en deltakerrolle – som gir anledning til deltaking på den politiske arenaen, og en brukerrolle – som gir anledning å bruke av det offentliges tilbud som man selv er med å finansiere indirekte over skatteseddel og avgifter. I dette arbeidet er det brukerrollen som vil bli fokusert.

Med ”bruker” mener vi her ”bruker av offentlig forvaltning”, som igjen er ”personer som har anledning til å gjøre seg nytte av offentlige tiltak, eller er utsette for å bli rammet av dem i en eller annen forstand”(Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1987). Bruker er slik noe man kan velge å være, ved å velge å benytte seg av offentlige tjenester, eller noe man er lovpålagt å være. Det kan også være noe man mer eller mindre blir tvunget til å bli, for eksempel bruker ved et sosialkontor. Som innbyggere i en kommune kan vi velge å benytte offentlige tjenester som barnehagetilbud og bibliotek, men vi kan ikke velge å la være å bruke likningskontoret ved å ikke levere inn selvangivelse. Offentlige tjenester er

¹⁰ I denne rapporten brukes begrepene ”service” og ”tjeneste” som synonyme begreper, jfr. Troye 1990:50.

¹¹ Den engelske sosiologen T. H. Marshall blir ofte sitert i denne sammenhengen. Han la vekt på tre ulike aspekter ved medborgerskapet; det sivile, det politiske og det sosiale. (T. H. Marshall: *Class, Citizenship, and Social Development*, University of Chicago Press, 1964).

videre av svært ulik karakter, fra å angå den som mottar tjenesten nokså personlig, som for eksempel et legebesøk kan være, og til å være noe vi betaler for og som vi gjerne først virkelig merker om det ikke er der, som for eksempel kommunal renovasjon.

Brukerrollen er slik ikke en entydig rolle. Bukve og Simonsen har i et arbeid om publikums vurdering av kommunale tjenester, delt tjenestene inn etter hvilke brukerroller tjenestene er basert på, "borger", "kunde" eller "klient" (Bukve og Simonsen 1990). Borgerrollen følger av at tjenesten er åpent tilgjengelig for alle, samtidig som den er indirekte finansiert via skattene. Eksempel på slike tjenester er veier, bibliotek, skoler, helsestasjoner og friluftsområder. Tjenesten har dermed et allmenningspreg. Kunderollen er motsatsen til borgerrollen: Her må man betale for tjenesten, i prinsippet det som det koster å produsere den. De som ikke betaler, er avskåret fra å bruke disse tjenestene. Kommunen og brukeren har begge trekk av å være markedsaktører, selv om kommunen som regel er monopolist. Ofte kan heller ikke kunden velge om han eller hun vil være kunde eller ikke. Renovasjon, vannforsyning, kloakk og tomter er tjenester i denne kategorien. Klientrollen er også rettighetsbasert, men tildeling er behovsprøvd etter formelle kriterier. Sosialhjelp er kanskje det beste eksemplet her, men et visst innslag av klientifisering finner alltid sted når behovsprøving innføres som et delkriterium for tildeling av et knapt gode, for eksempel innenfor barnehagesektoren eller eldreomsorgen.

En annen mye brukt inndeling av tjenestetyper er personlig service versus tekniske tjenester, eller med andre ord skole, omsorg og bibliotek versus veg, vann, kloakk, renovasjon og tomtetilrettelegging. Tanken bak er at tjenester basert på personlig service er mer synlige og lettere å bedømme kvaliteten av for den enkelte. Derfor vil folk gjerne være mer kritiske til slike tjenester.

Eriksen og Weigård (1993) diskuterer i artikkelen "Fra statsborger til kunde" om relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige kan reformuleres på grunnlag av nye roller. Utgangspunktet er at offentlig sektors ekspansjon i det moderne samfunnet har medført nye relasjoner mellom borgerne og myndighetene. Eriksen og Weigård mener utviklingen har gått fra det territorielt definerte statsborgerskapet som knytter statsmaktens legitimitet til det å ivareta borgernes allmenne politiske og juridiske rettigheter til en utvikling av andre typer rettigheter. Denne utviklingen har utfordret den tradisjonelle legitimasjonsbasisen og svekket statsborgerskapets betydning. Borgerne har i mange sammenhenger kommet inn i rollen som klienter som er avhengige av velferdsstatens ytelse; de blir definerte som brukere av offentlige institusjoners tjenester, eller de står i økende omfang også i kundeforhold til offentlige etater, "mer eller mindre på linje med forholdet til private produsenter i markedet" (op. cit., side 111). Eriksen og Weigård skiller altså mellom den "klassiske" statsborgerrollen på den ene siden, og klient-, bruker- og kunderollen på den andre siden. Ett av deres poenger er at de tre sistnevnte rollene ikke kan erstatte statsborgerrollen med sin vektlegging av aktiv samfunnsdeltakelse og politiske borgere.

I vår undersøkelse er det imidlertid ikke samfunnsdeltakelse og politiske borgere vi skal fokusere på, derimot er det det offentliges service og tjenester som er i fokus. Og i denne sammenhengen blir det andre aspekter ved statsborgerskapet enn det politiske som står i sentrum, det er i større grad borgeren som kunde, klient eller bruker vi vil være opptatt av enn borgeren som politisk deltaker.

I undersøkelsen har vi konsentrert oss om tjenester gitt av fem ulike offentlige forvaltningsorgan, tre kommunale og to statlige. Disse fem etatene gir ulike slags tilbud og tjenester til borgerne, uten at man entydig kan si at borgeren vil opptre som eller bli tildelt rollen som klient, bruker eller kunde i sine møter med etatene. Selv om mange borgere klart både vil oppleve seg som klient i sitt møte med sosialkontoret, og selv om

man i mange tilfelle kan si at dette er tilfelle, ut fra at tjenesten er rettighetsbasert, vil likevel ikke ethvert møte mellom borger og sosialkontor nødvendigvis være et møte mellom klient og det offentlige. På samme måte kan vi heller ikke karakterisere alle møtene mellom borgere og teknisk etat i kommunen som et møte mellom bruker og det offentlige, det kan tenkes at dette møtet også har sitt grunnlag i rettigheter og kan karakteriseres som et møte mellom klient og det offentlige. Poenget for oss er likevel ikke å kunne kategorisere de ulike situasjonene der borger og det offentlige møtes, men å påpeke at de ulike rollene borgerne opptrer i i sitt møte med det offentlige, også kan påvirke deres vurderinger av det offentlige tjenestetilbudet og tjenesteytingen. Hvordan tjenesten blir utført kan trolig bety forskjellig i de ulike situasjonene, og er trolig avhengig av så vel borgerrolle som hva slags tjenester det er snakk om, om det er tjenester av teknisk karakter eller mer personrettede tjenester. Et poeng for oss er at språk trolig spiller ulik rolle for disse typene av tjenester, og at det vil være viktigere å kunne bruke sitt førstespråk eller morsmål når det gjelder situasjoner som er nære og private, enn det er når det gjelder tjenester som ikke har direkte med en selv som person å gjøre. Et eksempel her er at språk trolig vil ha større betydning hos legen enn når det gjelder tjenester som kloakk eller vannforsyning.

3.2 Vurdering av kvalitet

Et mål med offentlig tjenesteyting er å levere tjenester med høy *kvalitet* og god *tilgjengelighet*. I vår undersøkelse fokuserer vi på begge disse aspektene ved tospråklig tjenesteyting.

Kvaliteten av en tjeneste kan oppfattes på mange ulike måter. Når vi i en publikumsundersøkelse ønsker å måle kvaliteten på tospråklige tjenester i den offentlige tjenesteytingen, baserer vi oss på en *subjektiv* oppfatning av kvalitet. Det vil si at vi tar utgangspunkt i hvordan brukeren selv vurderer kvaliteten. Ved en objektiv måling måtte vi tatt utgangspunkt i bestemte standarder for tjenestene, og gjort kvalitetsmålinger i forhold til disse.

Mye av den offentlige servicen vi ber brukerne vurdere er tjenester i form av handlinger, ikke tjenester i form av varer. Og det er vanskeligere for en bruker å vurdere kvaliteten på en tjeneste enn det er å vurdere kvaliteten på en vare, mye på grunn av særtrekk ved tjenestene. I motsetning til en vare er en tjeneste immateriell, man kan ikke ta og føle på den, og den kan ikke tas fram igjen for senere vurdering. En tjeneste er en samhandlingsprosess, der produksjon og konsumpsjon av tjenesten skjer samtidig. Brukeren er selv delaktig i produksjonen, man kan ikke få en helseundersøkelse hos legen uten å selv være til stede. Og det er i dette møtet mellom bruker og tjenesteprodusent, om det er en lege, sosialkonsulent eller saksbehandler på likningskontoret, at oppfattelsen av tjenesten blir skapt hos brukeren. Det er her vurderingene av kvalitet oppstår (Normann 1986), og det er erfaringene fra slike møte og samhandling vi har bedt brukerne gi uttrykk for. Utfallet av tjenestene er slikt i stor grad avhengig ikke bare av resultatet selv, men også av hvem som utfører dem, når de utføres, hvor de utføres, og ikke minst av hvordan de utføres (Zeithaml m.fl 1985).

Brukerens opplevelse av kvalitet på en tjeneste er slik i stor grad et resultat av hans eller hennes møte med den individuelle tjenesteprodusenten, eller saksbehandlerne. Hvordan brukeren vurderer kvalitet vil ha å gjøre med hvilke forventninger han eller hun hadde, og hvordan disse samsvarer med det som skjedde i deres møte med offentlig tjenesteprodusent. Utgangspunktet for den enkelte bruker er slik egne forventninger og vurderinger av hva som er ønskelig, uten at dette nødvendigvis er basert på erfaringer

med servicenivå i andre kommuner eller andre statlige etater. De fleste brukerne av offentlige tjenester i en kommune har liten eller ingen erfaring som bruker av offentlig tjenestetilbud i andre kommuner.

Standarder for kvalitetsoppfatninger får stadig større utbredelse i både privat og offentlig virksomhet. I vår undersøkelse tar vi ikke sikte på å gjøre noen komplett vurdering av alle elementene ved de offentlige tjenestene. Fokus er satt på språkbruk, og i tillegg er en del andre sentrale elementer i tjenesteyting tatt med. Disse dreier seg i stor grad om hvordan brukerne vurderer måten de blir mottatt på, behandlet på, om man blir lyttet til, hvilke informasjon man får og hvor raskt man blir behandlet eller slipper til for konsultasjon.

3.3 Offentlig forvaltning og tilgjengelighet

I møtet mellom bruker og offentlig forvaltning ser vi at brukeren kan ha ulike roller, og at disse rollene blir bestemt ut fra hvilke tjenester det er snakk om, og hvilke rettigheter som ligger til grunn i de ulike situasjonene. I vår undersøkelse er det altså brukerne vi er interesserte i, og det er hennes/hans vurderinger og opplevelse av offentlig service som er det viktige. Det viktige for oss er at brukerne har visse rettigheter overfor offentlig forvaltning, men de må også oppfylle visse vilkår eller krav for å oppnå disse rettighetene. Det er likevel ikke rettigheter til ulike typer tjenester, og om disse rettighetene blir oppfylte som er hovedsaken her. Hovedsaken er derimot hvordan disse rettighetene blir oppfylte, hvordan tjenestene blir utført, eller med andre ord; hvordan folk blir mottatt på offentlige kontorer i de aktuelle kommunene. Når vi ber brukerne vurdere kvaliteten på ulike offentlige tjenester, ber vi de altså å gi oss disse vurderingene gjennom å svare på hvordan de blir møtt på kontorene de oppsøker, hvordan tjenestene blir utført, og for noen av tjenestene, også hvor fornøyde de er med resultatene.

Offentlige tjenester er for det meste handlinger, og leveringen av en slik tjeneste krever samhandling mellom leverandør og mottaker. Fokus er derfor møtet mellom bruker og offentlig forvaltning. Forvaltningssystemet har sine regler og rutiner som skal følges i slike situasjoner. Køteorien (Schaffer og Huang 1975) ser forvaltningsreglene som barrierer som brukerne må komme i gjennom. Disse barrierene blir beskrevet som en terskel, en kø og en skranke. Terskelen består stort sett av regler for hvem som har rett til en ytelse, og for å komme over terskelen må man demonstrere at man er kvalifisert. Køen består av et sett regler for hvordan det skal prioriteres, for hvem som skal komme først og sist i køen. Til sist møter man prosedyrer for hvordan godene skal tildeles, i form av regler for hvordan søknader skal lages, for hvordan kontakt og samhandling med forvaltningen sine representanter skal finne sted. Dette er skrankereglene.

Vanskelighetene med å overstige disse barrierer kan være knyttet til flere forhold, i hovedsak enten trekk ved brukeren eller trekk ved forvaltningen. Noen vil mangle informasjon om hva slags rettigheter som finnes, eller man kan ha vansker med å formulere en skriftlig søknad, noen kan ha en generell negativ holdning til offentlig forvaltning, eller man har frykt på grunn av tidligere negative erfaringer. Men også trekk ved forvaltningsapparatet kan virke inn på fordelingene, ved at regler er uklare og beslutningene overlates til forvaltningens skjønn, at man skjærer seg for "plagsomme" brukergrupper, eller at ressursene er knappe og må prioriteres. Vanskelighetene kan også oppstå ved språk- og kulturforskjeller mellom brukere og forvaltningen, og det er gjerne grunn for å tro at slike vanskeligheter lett kan oppstå i tospråklige kommuner som vi omtaler, der det ikke alltid er gitt at bruker vil ha anledning til å bli møtt på sitt førstespråk. Forvaltningsapparatets situasjon når det gjelder å være tospråklig norsk/samisk vil slik være et trekk som kan skape barrierer for brukerne. Et møte med en

norskspråklig forvaltning for en bruker som ønsker å bruke samisk, og ikke norsk, i sin kontakt med forvaltningen, vil oppleves som en barriere som hindrer god kontakt med forvaltningen, og i verste tilfelle medfører at det offentlige tjenestetilbudet blir opplevd som dårlig eller lite tilfredsstillende.

I vår undersøkelse vil vi ikke fokusere spesielt på forholdene i forvaltningen, her viser vi først og fremst til undersøkelser gjort av Samisk språkråd, i tillegg til generelle brukerundersøkelser vi har omtalt tidligere. Derimot vil vi fokusere hvordan brukerne selv opplever offentlig service, hvordan de opplever de handlingene som finner sted når de møter offentlig forvaltning gjennom ulike tjenester ved legekantoret, sosialkontoret, teknisk etat, arbeidsmarkedsetaten og likningsetaten.

3.4 Tospråklig tjenesteyting

Det er gjennom språket vi griper og forstår virkeligheten, og valget mellom to språk representerer slik i dypest forstand valget mellom to ulike måter å gripe og forstå virkeligheten på. Språket forteller om den som bruker det, om bakgrunn, geografisk så vel som sosialt. I stor utstrekning er det gjennom språket vi bygger opp og presenterer vår identitet. Språk og språkbruk påvirker og strukturerer det sosiale fellesskapet, eller avstanden, som blir skapt mellom de som kommuniserer. I et møte mellom to med samme språklig bakgrunn vil denne erfaringsbakgrunnen føre til et fellesskap som vil gjøre samhandlingen lettere. Omvendt kan språklig avstand, at man ikke snakker samme språk, men må bruke tolk, eller ved at man bruker språket ulikt, føre til avstand og ikke fellesskap i samhandlingssituasjonen. Gjennom språkbruk kan vi implisitt eller eksplisitt velge hvilke sosial realitet som skal legges til grunn eller tas som utgangspunkt. I et slikt perspektiv blir språk et mektig sosialt maktmiddel (Blakar 1989). Et vesentlig punkt er hvem som har makt til å definere språkbruk, og hvem som må tilpasse seg. Språk kan skape både avstand og fellesskap, og det å ikke kunne bruke sitt eget språk kan i dypeste forstand innebære at man ikke kan velge å presentere seg slik man ønsker å framstå. Språkbruk og språkvalg handler slik ikke bare om å gjøre seg forstått, men også om hvordan man gjør seg forstått eller hvordan man ønsker å presentere seg og sin situasjon.

Bakgrunnen for å vektlegge både tjenesteyting og språk, er en oppfattelse av at disse to forholdene er nært og uløselig knyttet til hverandre, selv om vi ikke snakker om årsakssammenhenger når vi snakker om mulighet for å velge språk og oppfatning av offentlig service. For mange vil muligheten for å kunne bruke sitt eget språk, eller det språket en behersker best, være av stor betydning nettopp i slike situasjoner som det å være i kontakt med offentlig forvaltning, enten det nå gjelder å forklare grunnen til at en befinner seg på legekantoret og ønsker hjelp og råd fra legen, eller når det er snakk om å fylle ut selvangivelsen eller få rettleiing til dette. For befolkningen betyr dette i realiteten å ha reell mulighet til å velge å snakke samisk når man ønsker det i kontakt med offentlige kontorer og institusjoner, eller å snakke norsk om man ønsker det. Dersom denne muligheten ikke er til stede, fordi tjenestemannen eller -kvinnen kan norsk, men ikke samisk, eller fordi det ikke finnes samiske formularer eller rettleiinger, kan vi vanskelig si at servicen er tilfredsstillende. I slike situasjoner vil ikke brukeren ha et reelt valg når det gjelder språkbruk.

Språk er hjelpemidlet for å yte den tjenesteytingen vi vil undersøke, og i de aktuelle kommunene er målsettingen at denne servicen skal ytes på det språket brukerne ønsker; samisk eller norsk. Kommunene og den lokale statsforvaltningen må således være i stand til å yte god service både på samisk og norsk, ikke enten på samisk eller norsk. Det skal med andre ord ikke være knyttet noen form for ”behovsprøving” til språkvalg – når det

gjelder samisk eller norsk, det er brukeren som selv skal kunne velge språk, ikke tjenestemannen/-kvinnen som skal avgjøre om vedkommende bruker har behov for å bruke samisk og ikke norsk, eller omvendt, eller har behov for tolking. Så lenge språkvalget dreier seg om samisk og norsk, er det brukeren selv som skal kunne velge.

Nedenfor skisserer vi fire mulige situasjoner for hvilket språkvalg publikum har i møtet med offentlig forvaltning i kommuner innenfor forvaltningsområdet, og mulig vurdering av offentlig service.

Figur 3.1 *Mulige forhold mellom språk og service*

Publikums oppfattelse av service	Muligheter for å velge språk	
	Ja	Nei
God	A	B
Dårlig	C	D

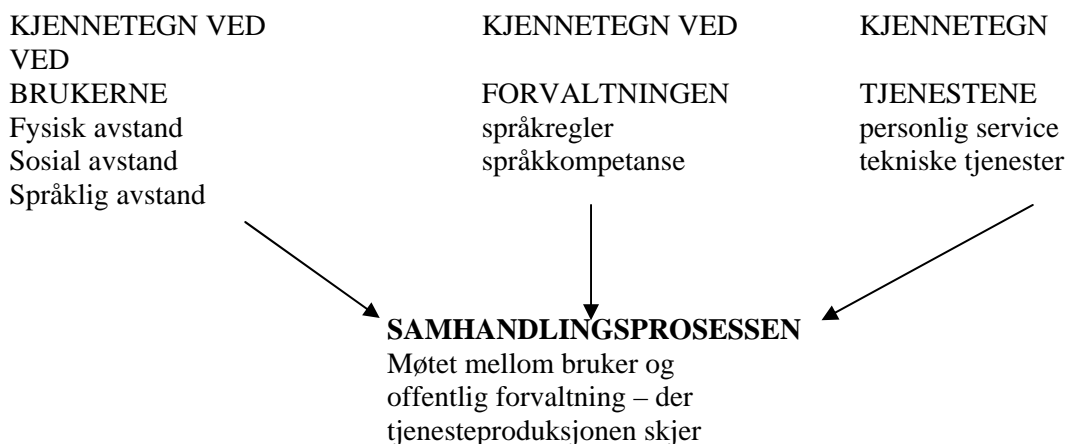
Dette utgangspunktet stiller oss overfor fire situasjoner, der de to ”enkleste” er A og D. Her har en for det første – A – en idealsituasjon – sett ut fra målsettinga om tospråklig tjenesteyting, der publikum er tilfreds med både tjenesteyting og språk. I motsett tilfelle – D – har vi den omvendte situasjonen, der publikum oppfatter tjenesteytingen til å være dårlig, og der det ikke finnes anledning til å velge språk. Om vi ikke uten videre kan si at det er en klar sammenheng mellom mulighet for språkvalg og oppfatning av service i disse to situasjonene, peker de likevel mot at vurderingen av det ene forholdet samsvarer med vurderingen av det andre. Om vi vil kunne plassere våre data inn i disse to gruppene gjenstår å se, men i utgangspunktet åpner vi likevel for at det vil finnes situasjoner som B og C, der det ikke er samsvar mellom vurderingene av service og mulighetene for å velge språk. C viser situasjoner der publikum oppfatter tjenesteytingen som dårlig, uansett om den blir gitt på samisk eller norsk. Muligheter for språkvalg oppveier ikke dårlig tjenesteyting, og forklaringene på denne må vi lete etter andre steder. B viser til situasjoner der publikum ikke har anledning til å velge om de vil snakke samisk eller norsk i kontakten med offentlig forvaltning, men der de likevel vurderer servicen som god. Det kan tyde på at språkvalg ikke uten videre er det eneste avgjørende når det gjelder offentlig service, at publikum godtar at servicen kan være god selv uten at det er muligheter for å velge språk. Men det kan også tyde på innslag av resignasjon eller at rettene befolkningen i tospråklige kommuner har med hensyn til språkvalg i møtet med offentlig forvaltning ikke kan praktiseres fullt ut i dag. Deler av publikum har trolig mange erfaringer med denne situasjonen. Hvordan man vurderer språkvalg vil også ha å gjøre med hvilket språk en bruker til daglig, hvor god kjennskap en har til samisk og norsk, og hva slags holdninger en har til språkene. Vi må og ta hensyn til at ikke hele befolkningen i de kommunene det er snakk om er funksjonelt tospråklige, og at noen også er enspråklig norsktalende eller samisktalende. Slike forhold vil klart påvirke hvilke vurderinger som blir gjort i de situasjonene vi omtaler ovenfor.

Synsmåten ovenfor har medført at vi har lagt et undersøkelsesopplegg som tar hensyn til at forholdet mellom muligheter for språkvalg og oppfatninger av servicenivået ikke er så klart og enkelt som situasjonene A eller D skulle tilsi. Dette innebærer at vi har stilt spørsmål som får fram publikum sine vurderinger både av muligheter for språkvalg og av deres vurderinger av service, for eksempel ulike forhold som er avgjørende for vurderingen av offentlig tjenesteyting. Vi har videre spurt om publikums språkvalg til daglig, hva slags språkkunnskaper de har, hvilke språk som er dagligspråket, og andre forhold her. Undersøkelsen vil slik si noe både om publikum er tilfreds eller ikke når det

gjelder offentlig tjenesteyting og om de får bruke det språket de ønsker, og den vil si noe om hva man er tilfreds med, og om ulike grupper blant publikum har ulike vurderinger.

En analysemodell for vurdering av offentlig tjenesteyting kan se ut som nedenfor. Vi presiserer igjen at vi ikke vektlegger alle elementene her, og i noen grad forenkler vi også. Slik vektlegger vi ikke forvaltningen, ved at vi ikke går inn med egne undersøkelser i forvaltningen, men spør etter brukernes oppfatninger av offentlig service. og nøyer oss med å fokusere på ulike tjenester.

Figur 3.2 *Analysemodell*



Det vi vil vektlegge som kjennetegn ved brukerne, er forhold som vil skape avstand – eller motsatt; fellesskap, mellom brukerne og offentlig forvaltning. Slike forhold kan være knyttet til geografi eller fysisk avstand, og enkelt sagt det å komme seg til og finne fram til rådhuset eller de aktuelle offentlige kontorene. Det kan også være knyttet til sosiale forhold, eller det som man vanligvis måler ved hjelp av blant annet utdanning. Et vanlig funn er at folk med høyere utdanning har lettere for å finne fram i offentlig byråkrati, og få hjelp fra offentlige kontorer, enn folk med lav eller lite utdanning. Det tredje forholdet her er språklig avstand, at det kan være fellesskap eller avstand når det gjelder språk og språkbruk hos bruker og tjenestemann/-kvinne, slik vi har diskutert tidligere i dette kapitlet. Når det gjelder offentlig forvaltning vil vi her vektlegge språkkompetanse og språkregler, og vi vil her først og fremst benytte sekundærdata. Når det gjelder de offentlige tjenestene ser vi på hvordan møtet mellom bruker og offentlig etat skjer, og omtaler fem ulike etater¹², i tillegg til det kommunale servicekontoret i de kommunene som har det.

¹² Undersøkelsen omfatter teknisk-, nærings- og kulturkontoret, omsorgs- og oppvekstkontoret og rådmannens stab.

4 Samisk og norsk i offentlig forvaltning

Fra språkreglene i Sameloven trådte i kraft i 1992 har Samisk språkråd gjennomført årlige undersøkelser i kommunene som hører inn under forvaltningsområdet, for å kartlegge situasjonen innen forvaltningen med tanke på språkforhold og reell likestilling mellom samisk og norsk. Undersøkelsene fungerer både som kartlegging av situasjonen i kommunene, og som utgangspunkt for språkrådets veiledning når det gjelder arbeidet for å utvikle tospråklighet i offentlig lokalforvaltning. I tillegg er undersøkelsene et nødvendig grunnlagsdokument for Sametingets årlige politiske arbeid og regjeringens melding om norsk samepolitikk til Stortinget hvert fjerde år.¹³ Undersøkelsene er gjort som spørreundersøkelser og omfatter både kommunal forvaltning i de seks kommunene, og statlige og fylkeskommunale institusjoner som hører til under lovens forvaltningsområde. De er likevel ikke komplette, i og med at ikke alle kommunale etater og heller ikke alle statlige etater på lokalnivået er undersøkt.

Med Sameloven og tildeling av midler til å sikre utviklingen av samisk i forvaltningen, ble kommunene innenfor forvaltningsområdet til loven pålagt å satse på å arbeide mot å øke bruk av samisk i forvaltningen. Målsettingen er reell likestilling mellom de to språkene. Ett av hovedspørsmålene i denne rapporten er om innbyggerne eller brukerne av offentlige tjenester opplever en situasjon med reell likestilling mellom norsk og samisk, blant annet på den måten at de selv kan velge hvilket av disse to språkene de vil bruke i ulike situasjoner eller møter med offentlige tjenestemenn eller -kvinner. Dette innebærer at man ikke kan ha som utgangspunkt at brukeren kan både samisk og norsk, men at de offentlige kontorene kan yte tjenester både på samisk og norsk, og slik være i stand til å kommunisere på samisk om brukeren ønsker det, eller på norsk om det er ønskelig. Sameloven tar sikte på å utvikle en situasjon der samisk og norsk er reelt likestilte i forvaltningsapparatet, blant annet ved hjelp av tospråklighetsmidlene.

I dette kapitlet vil vi kort oppsummere fra disse undersøkelsene, ved at vi ser på registrert samiskkompetanse i administrative stillinger¹⁴ i forvaltningen, og ved at vi vektlegger utviklingen på området fra 1992 til 1998. Kapitlet hviler i hovedsak på Språkrådets årlige rapporter, i tillegg til opplysninger fra noen av kommunene i forvaltningsområdet og fra fylkesmannsembetene i Finnmark og Troms. Vi tar med denne oppsummeringen for å ha

¹³ Samisk språkråd: Årsmelding 1994, Årsmelding 1995, Årsmelding 1996, Årsmelding 1997 og Årsmelding 1998. I tillegg har det blitt gjennomført et eget arbeid: "Språkrevitalisering og samisk-norsk tospråklighet i offentlige etater" av Kamil Øzerk og Inger Marie Gaup Eira, Kautokeino 1996.

¹⁴ Med betegnelsen "administrativ ansatt" menes det her ansatte i ledende stillinger, saksbehandlerstillinger og andre kontoransatte. I undersøkelsen er ikke disse yrkesgruppene tatt med: barnehageansatte, lærere, sykepleiere, rengjøringspersonell, vaktmester og andre ansatte som har mer praktisk enn administrativt arbeid.

et nødvendig bakteppe når vi i rapporten ser på brukernes vurdering av reell mulighet for å bruke samisk på lik linje med norsk i sine møter med ulike etater og kontorer innenfor offentlig lokalforvaltning. Vi spør hvordan brukerne opplever situasjonen, og deres svar vil vi senere se i forhold til språkkompetansen i etatene, det vil si i hvilken grad etatene har ansatte som snakker både samisk og norsk.

4.1 Tospråklighetsmidler

Staten tildeler årlig midler til kommunene innenfor forvaltningsområdet. Midlene er ment

- å sikre samisk tolketjeneste i kommunene
- å bidra til utbredelsen av bruken av samisk slik at den kommunale forvaltningen utvikler seg og kan fungere som norsk-samisk tospråklig både muntlig og skriftlig
- å bidra til at kommunale tjenester også kan ytes på samisk, slik at samisktalende ikke fratas muligheten til å henvende seg til et offentlig organ på sitt språk og få forståelig hjelp/saksbehandling/tjeneste på sine premisser, på sitt språk
- å fremme en utvikling i forvaltningssystemet slik at lovens intensjoner blir ivaretatt

Statlige organer får ikke direkte øremerkede midler til å fremme samisk språk i sine administrasjoner, men er etter Samelovens språkregler forpliktet til å betjene sine brukere på både samisk og norsk.

4.2 Tospråklig kompetanse

Språkrådet velger i undersøkelsene sine å operere med fire ulike kategorier når det gjelder samisk- og norskkompetanse. De er som følger:

Kategori 1: Produktiv tospråklig administrativt ansatte saksbehandlere

De som tilhører denne gruppen kan forstå, lese, snakke og skrive både norsk og samisk. For denne gruppen er det ikke behov for samisk-norsk tolking i forvaltningssystemet.

Kategori 2: Delvis produktiv tospråklig administrativt ansatte/saksbehandler

Forskjellen mellom kategori 1 og 2, er at medlemmene i kategori 2 ikke kan skrive samisk, derimot forstår, snakker og til dels leser disse samisk. Medlemmene i denne gruppen kan slik ikke utføre skriftlig saksbehandling på samisk. De er avhengige av oversettere i møte med det samiske skriftspråket. Denne kategorien representerer en potensiell produktiv tospråklig gruppe.

Kategori 3: Reseptiv tospråklige administrativt ansatte/saksbehandlere

Denne kategorien omfatter dem som forstår, leser, snakker og skriver norsk, samtidig som de forstår samisk. Derimot kan de verken snakke eller skrive samisk. Denne gruppa har store vanskeligheter med å yte tjenester på samisk. I de aller fleste situasjoner er de avhengig av tolk eller skriftlige oversettere. Denne kategorien representerer en viktig potensiell tospråklig gruppe.

Kategori 4: Norsktalende som ikke kan samisk

Vedkommende er fullstendig avhengig av tolker og oversettere i møte med det samiske språket, henholdsvis muntlig og skriftlig i en offentlig sammenheng.

Med utgangspunkt i denne kategoriseringen kommer Språkrådet fram til følgende resultat for administrativt ansatte i de seks kommunene i 1997:

Tabell 4.1 *Oversikt over språkkompetanse (norsk/samisk) blant administrativt ansatte/saksbehandlere i de seks kommunene i 1997. Prosent.*

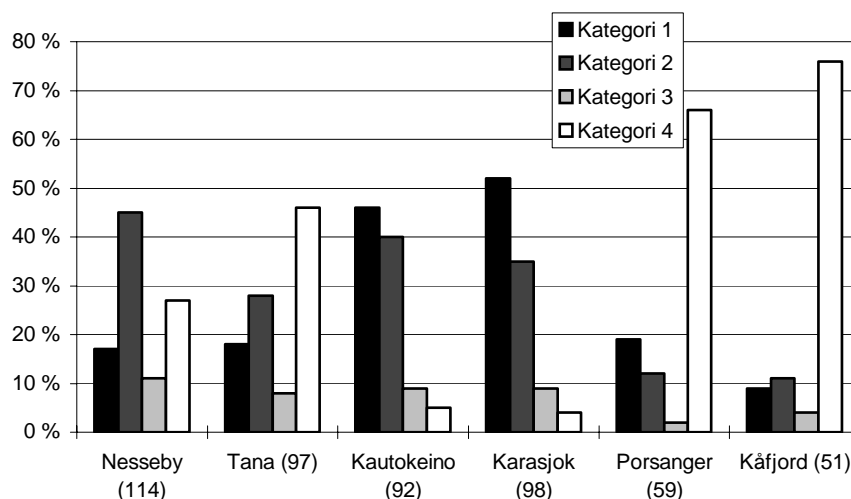
	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3	Kategori 4
Nesseby (114)	17%	45%	11%	27%
Tana (97)	18%	28%	8%	46%
Kautokeino (92)	46%	40%	9%	5%
Karasjok (98)	52%	35%	9%	4%
Porsanger (59)	19%	12%	2%	66%
Kåfjord (51)	9%	11%	4%	76%

Kilde: Samisk språkråd 1997

Tabellen viser oversikt over administrativt ansatte/saksbehandlere og andre kontoransatte i de seks kommunene i 1997. Antallet administrativt ansatte/saksbehandlere står oppført i parentes etter kommunenavnet. Derne er disse fordelt innenfor fire kategorier når det gjelder norsk/samiskkompetanse. Det er altså ikke en oversikt over alle ansatte i kommunene, for eksempel er ikke de som arbeider som lærere eller i omsorgstjenesten med i oversikten. I tillegg må vi legge til at selv om tallene bare er to år gamle, fra 1997, kan det likevel ha skjedd endringer.

Vi ser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder tospråklighetskompetanse blant administrativt ansatte. Nedenfor er dette framstilt ved hjelp av et stolpediagram.

Figur 4.1 *Tospråklighetskompetanse blant administrativt ansatte i de seks kommunene*



Kommunene der de to søylene til venstre er høyest er de som har prosentvis flest ansatte som er tospråklige (norsk og samisk), enten ved at de ansatte forstår, snakker og skriver begge språkene, eller ved at de kommuniserer muntlig og skriftlig på norsk, men behersker samisk kun muntlig, og ikke skriftlig. Karasjok og Kautokeino peker seg klart ut her, ved at godt og vel fire av fem av de administrativt ansatte kommuniserer både på

samisk og norsk. Også Nesseby kommer høyt opp, tre av fem er tospråklige. For Tana er tallene noe lavere, og aller lavest kommer Kåfjord og Porsanger. I Kåfjord er det bare en av fem av de administrativt ansatte som snakker både norsk og samisk. I det følgende skal vi se nærmere på de seks ulike kommunene.

4.2.1 Nesseby

Nesseby hadde i følge Samisk språkråds undersøkelse 114 ansatte i administrative yrker/saksbehandlerstillinger og kontorstillinger i 1997. 73% av administrativt ansatte og kontoransatte i kommunen har samisk kompetanse i minst en språklig delferdighet (Kategoriene 1, 2 og 3). 17 % av ansatte behersker samisk både skriftlig og muntlig. Denne kategorien av ansatte kan yte tjenester både muntlig og skriftlig på samisk. 45 % av alle ansatte kan yte muntlige tjenester på samisk, men ikke skriftlig. 11% av de ansatte forstår samisk, men kan ikke snakke, mens 27% av de ansatte er enspråklig norske. Dette betyr at 38% av administrativt ansatte ikke kan yte tjenester på samisk, verken muntlig eller skriftlig.

Kun 5 % av alle ansatte behandler saker både på samisk og norsk. Oversikten viser også at det i Nesseby kommune er langt flere som er i stand til å yte tjeneste på samisk både muntlig og skriftlig, enn de som virkelig gjør det. All møtevirksomhet i Nesseby kommune foregår både på samisk og norsk. Referater/møtebøker skrives på norsk og oversettes deretter til samisk.

På bakgrunn av tidligere undersøkelser, konkluderer Språkrådet med at samisk totalt sett har hatt fremgang i Nesseby kommune, og at antallet enspråklige er blitt mindre.

4.2.2 Tana

Tana kommune har 97 ansatte i administrative stillinger. 54% av de administrativt ansatte og kontoransatte i Tana kommune behersker minst en delferdighet i samisk. 28% av de ansatte kan yte tjeneste på samisk muntlig. Denne gruppen har også hatt en nedgang fra 43 % til 28%. Resten av de ansatte - 54 % - kan hverken saksbehandle eller yte tjenester på samisk. 8 % av den sistnevnte gruppen kan derimot forstå samisk muntlig. I følge Språkrådet har Tana kommune hatt en tilbakegang av samisktalende blant administrativt ansatte fra 1996 til 1997. For vår del vil vi legge til at det er vanskelig å legge for mye i dette, i og med at det gjelder utviklingen fra ett år til neste, og ikke over flere år.

Norsk er hovedspråk ved alle etater/avdelinger, unntatt teknisk/bygningsetat. Møtebøker og referat blir skrevet på norsk. Også kulturetaten, som i 1996 skrev sine møtebøker på samisk og norsk, brukte i 1997 bare norsk.

4.2.3 Kautokeino

Av 92 ansatte i administrative/saksbehandlerstillinger i kommunen kan 46% yte tjenester og saksbehandle på samisk, både muntlig og skriftlig. Denne gruppen hadde en økning på 17 prosentpoeng i forhold til 1996, og var i 1997 den største gruppen i kommuneadministrasjonen.

86 % av ansatte i Kautokeino kommune kan yte tjenester på muntlig samisk, dvs. de kan svare på samisk på samiske henvendelser. De kan legge fram saker på samisk, men ikke alle kan skrive samisk. 9% av ansatte i kommuneadministrasjonen forstår samisk, men kan verken snakke eller skrive på samisk. De utgjør den gruppen som har en viss grad av

reseptive ferdigheter på samisk. Undersøkelsen viser at 4 % av ansatte som i fjor representerte denne gruppa, har begynt å snakke samisk. Bare 5 % av de ansatte er enspråklige norske (de har ingen ferdigheter på samisk). Av 67 saksbehandlere i kommunens administrasjon, bruker 37 % av saksbehandlerne samisk i saksbehandlingen.

Språkrådet fant videre at nesten alle etater i kommunen i 1997 brukte samisk som møtespråk, tre etater brukte både samisk og norsk. Både tolking og oversetting brukes fortsatt i kommunens administrasjon. Få etater skrev møtebøkene sine på samisk. Møtebøkene blir heller ikke oversatt til samisk.

4.2.4 Karasjok

Av 103 ansatte i administrative/saksbehandlerstillinger eller kontorstillinger i Karasjok kommune kan 87% av disse gi muntlige tjenester på samisk. 52% kan behandle saker muntlig og skriftlig på samisk. De øvrig kan snakke samisk, men ikke skrive. Et lite mindretall har ingen kjennskap til samisk. 52 % av kommunens ansatte kan både skrive og snakke samisk. Antallet ansatte som kan saksbehandle og yte tjeneste på samisk både på muntlig og skriftlig, økte med hele 13 prosentpoeng.

De fleste møter er på to språk, og noen av etatene oversetter brev, sakspapirer og saksfremlegg til samisk. Møtebøkene blir fortsatt skrevet mest på norsk. I Karasjok kommune bruker samtlige av kommunens etater samisk og norsk som møtespråk. Det er bare skoleetaten som skriver sine møtebøker på samisk. Noen etater oversetter møtebøkene, mest fra norsk til samisk. Nærings/landbruksetaten og helseetaten bruker bare norsk når de skriver sine møtebøker.

4.2.5 Porsanger

Av 59 ansatte i Porsanger kommunes administrasjon er det 19% av dem som kan samisk både muntlig og skriftlig. Denne gruppen har hatt en økning på 13 prosentpoeng siden 1996. Sammen med 12% andre ansatte som kan snakke, men ikke skrive samisk utgjør de 31% av alle ansatte i kommunen som kan yte tjenester muntlig på samisk. Videre finner vi 3% ansatte som kan forstå samisk, men som ikke snakker språket. Den største kategorien av ansatte i Porsanger kommunes administrasjon, er fortsatt enspråklige norske. De utgjør 66% av kommunen ansatte i administrasjonen.

I Porsanger kommune har det både vært økning og nedgang i bruken av samisk. Den største økningen har skjedd i forhold til kategoriene 1 og 2. Sammenlignet med fjorårets resultat, har det vært økning i antallet ansatte som kan snakke og skrive samisk. Derimot har gruppen med enspråklige ansatte i kommunen (kategori 4) blitt større, og har økt med 13%. Denne økningen skyldes at kommunen har fått så mange nye enspråklige ansatte. Resultatene viser at 12% av de ansatte som har norsk som morsmål, har delferdigheter på samisk.

Porsanger kommunes møtespråk er norsk, og møtebøker skrives på norsk.

4.2.6 Kåfjord

I Kåfjord kommune behersker 24% av de ansatte minst en delferdighet på samisk. 9% av de ansatte innen administrative stillinger eller kontorstillinger behersker samisk både muntlig og skriftlig. 11% behersker samisk muntlig, men ikke skriftlig. 4% forstår samisk, men kan ikke snakke eller skrive. Den største gruppa av kommunens

administrative ansatte/saksbehandlere er enspråklige norske. De utgjør 76% av det totale antallet. I forhold til i fjor har det i Kåfjord kommune vært en liten økning i bruken av samisk. Antallet enspråklige norsktalende ansatte har økt.

I kommunen er det 51 saksbehandlere, 49 av dem saksbehandler bare på norsk og det er bare to saksbehandlere som bruker både samisk og norsk i saksbehandlingen.

I 1997 dominerte norsk i kommuneadministrasjonen. Norsk brukes som møtespråk og møtebøkene skrives på norsk. Hovedadministrasjonen i Kåfjord kommune bruker å oversette møtebøker fra norsk til samisk. Språksenteret bruker både samisk og norsk på møter og i møtebøker.

4.2.7 Statlige organer – likningskontorene og arbeidskontorene

Av de mange ulike statlige organer eller kontorer på lokalnivået er vi i denne undersøkelsen vår først og fremst opptatt av to, likningskontoret og arbeidskontoret. Likningskontor finnes ikke i alle seks kommunene, Nesseby har likningskontor felles med Tana. Når det gjelder arbeidskontorene ble denne etaten omorganisert 1.1. 1999.¹⁵ Tallene vi har hentet fra Språkrådets kartlegging gjelder for Finnmarks del den tidligere organiseringen, og ikke den som eksisterer i dag. I tillegg omfatter denne kartleggingen bare arbeidsformidlingen for indre Finnmark, som da hadde sine kontorer i Kautokeino og Karasjok. Vi tar likevel med tallene.

Tabell 4.2 *Samisk/norskkompetanse ved likningskontorene i de seks kommunene*

	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3	Kategori 4
Nesseby				
Tana (5)	1	1		3
Kautokeino (2)				2
Karasjok (2)			2	
Porsanger (5)¹⁶				
Kåfjord (5)			3	2

Kilde: Samisk språkråd: Årsmelding 1998

Språkrådet behandler likningskontorene og trygdekontorene under ett, og trekker slutninger ut fra det. Om vi her bare ser på likningskontorene, er det vanskelig å trekke slutninger. Dette er vanskelig både på grunn av manglende opplysninger, som at språkerferdigheter hos ansatte ved kontoret i Porsanger ikke er oppgitt, og fordi vi har å gjøre med tallmessig små grupper, der endringer som at en slutter, og en ny kommer til, har store prosentmessige utslag. Vi vil likevel driste oss til å si at det ser ut som om tospråklighetskompetansen ikke er spesielt høy, heller ikke i kommunene vi kunne forvente det, sett ut fra forholdene blant administrativt ansatte i de kommunale etatene. Ut fra dette kunne vi forvente oss tospråklighetskompetanse (norsk/samisk) ved kontorene både i Kautokeino og Karasjok, men slik er det ikke.

Om vi sammenlikner med tallene fra 1996 (Årsmelding 1996:24) ser vi at endringene ikke synes å ha gått i positiv retning med tanke på tospråklighetskompetanse for alle kontorene. Tilbakegang i samiskkompetanse synes først og fremst å ha vært i Karasjok, Kautokeino og Kåfjord, mens Tana ser ut til å ha hatt framgang. For Porsanger er det vanskelig å si noe, i og med at det ikke er oppgitt tall for 1998.

¹⁵ I Finnmark medførte omorganiseringen blant annet en nedgang fra åtte til fem distrikt.

¹⁶ Språkkategori uoppgitt

Samlet kan det se ut til at utfordringene for de statlige etatene er større enn for de kommunale, og at likningsetaten står overfor store utfordringer når det gjelder å oppfylle intensjonene om reelle muligheter for å yte offentlig service på samisk så vel som på norsk.

Språkrådet har videre undersøkt likningsetatens kjennskap til Samelovens språkregler, og konkluderer med at etaten i forvaltningsområdet "hadde noe kjennskap til Samelovens språkregler, men visste ikke hva de konkret gikk ut på. Resultatene viser for eksempel at trygde- og ligningsetatens lover og forskrifter som er av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkning, ikke er oversatt til samisk." (Årsmelding 1998:16). Derimot er likningsetatens kunngjøringer og skjemaer som retter seg spesielt mot hele eller deler av innbyggerne i forvaltningsområdet på både samisk og norsk. Dette er også noe som publikum som kommer inn på for eksempel likningskontoret i Kautokeino, raskt får et inntrykk av. Kontoret er et kontor som opererer med informasjonsmateriell både på norsk og samisk. Ved et raskt overblikk over hyllene med informasjonsmateriell og søknadsformularer, får en inntrykk av at rundt en tredjedel av det trykte materialet er på samisk. Oppslagene på veggen, som er på to språk, understreker inntrykket av at likningskontoret er tospråklig.

For arbeidskontorene finnes ikke tilsvarende opplysninger som for likningskontorene. Vårt inntrykk baserer seg fra besøk av arbeidskontoret i Kautokeino. Når du kommer inn på arbeidskontoret i Kautokeino, er et hjørne av kontoret dekket av informasjonsmateriell. Ved første blick ser det ut som om det aller meste av informasjonsmaterialet er på norsk. Innimellom finner vi likevel en del materiell på samisk, for eksempel søkerhåndbok til samordnet opptak, søknad om opptak til videregående skole i Kautokeino, søknad om opptak til samisk folkehøgskole, - etablererinformasjon, informasjon om Universitetet i Tromsø, om videregående opplæring og om Samisk høgskole – denne siste var kun på samisk.

Den ansatte som satt i inngangen mente at det burde vært informasjonsbrosjyre på samisk om dagpenger, men dette finnes ikke.

4.3 Klage

Samelovens språkkapittel (kapittel 3) slår blant annet fast hvilke rettigheter som gjelder med tanke på kunngjøringer, skjema, og ikke minst skriftlig og muntlig bruk av samisk i kontakt med offentlig forvaltning. Loven sier også noe om rett til klage i tilfeller der lovens språkregler ikke blir fulgt. Det loven sier er som følger:

"Dersom et offentlig organ ikke følger bestemmelsene i dette kapitlet, kan den som saken direkte gjelder, klage til det organet som er nærmest overordnet det organet som klagen angår. Fylkesmannen er klageinstans når klagen angår kommunale eller fylkeskommunale organ.

Også landsomfattende samiske organisasjoner og landsomfattende offentlige organisasjoner med oppgaver av særlig betydning for hele eller deler av den samiske befolkningen, har klagerett i slike saker. Det samme gjelder i saker hvor ingen enkeltperson er særskilt berørt." (Sameloven §3-11)

Har så sju års praktisering av likestilling mellom samisk og norsk innenfor offentlig forvaltning i disse seks kommunene ført til mange klager på brudd på lovens bestemmelser?

Om det har vært mange brudd på bestemmelsene kan ikke en undersøkelse som vår si noe direkte om, og heller ikke Språkrådets årlige undersøkelser tar dette eksplisitt opp. Vi har likevel undersøkt om det har kommet mange klager i løpet av perioden loven har fungert.¹⁷ Klageinstansene er i dette tilfellet Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesmannen i Troms, fylkesarbeidskontorene i Troms og i Finnmark og fylkesskattekontorene i Troms og i Finnmark.

Hos Fylkesmannen i Finnmark opplyser man at det er svært få klager som gjelder brudd på språkreglens bestemmelser. Pr. november 1999 var tre saker under behandling, og Fylkesmannen har siden 1992 mottatt i alt fire klager. Den første klagen kom i 1992, og klager fikk ikke medhold. De tre andre sakene kom i 1999, og er fremdeles under behandling. Sakene gjelder blant annet klage fra en organisasjon som hadde skrevet brev til Finnmark fylkeskommune på samisk, mens fylkeskommunen svarte på norsk, og en innbygger i en av kommunene i forvaltningsområdet som har klaget på kommunen for mangel på samiskspråklig informasjonsmateriell.

Finnmark fylkesskattekontor har ikke mottatt noen skriftlige klager, heller ikke klager på brudd som gjelder annonsering på bare ett språk, norsk. I det siste tilfellet har det vært grunn for klage, i følge kontoret, men det har ikke kommet noen klager. Derimot, når det gjelder svar på samisk når man henvender seg skriftlig på samisk, mener kontoret at det i alle fall på fylkesnivå ikke har vært grunn for noen klage. Fylkesskattekontoret svarer på samisk når det får skriftlig henvendelse på samisk. Det har heller ikke vært noen klager mot de lokale kontorene.

Fylkesarbeidskontoret i Finnmark har til nå ikke mottatt noen klager som gjelder arbeidskontors brudd på språkreglene.

Fylkesmannen i Troms finner bare en registrert klage i løpet av perioden Samelovens språkregler har fungert. Dette er en klage fra Kåfjord sameforening, fra 1995, og er en klage på kommunens språkbruk. Klager fikk ikke medhold i denne saken, fordi man mente kommunen fulgte en korrekt praktisering av språkreglene. Troms fylkesskattekontor, som er klageinstans for klager rettet mot likningskontoret i Kåfjord, har ikke registrert noen klager angående brudd på språkreglene.

Fylkesarbeidskontoret i Troms, som er klageinstans når det gjelder klager på brudd på språkreglene gjort av arbeidskontoret i Kåfjord, har ikke mottatt noen skriftlige klager. Det har heller ikke vært muntlige henvendelser.

Alt i alt synes det ikke som om mange klager. Det kan være flere grunner til det, enten fordi brukerne ikke kjenner til denne rettigheten, eller det kan være så enkelt at det ikke er noe å klage over. Det kan også være at klager ikke framsettes skriftlig, og ikke når lenger fram enn til etaten det gjelder. Folk kan kvie seg for å formulere skriftlige klager, fordi "man skal jo fortsatt få tjenester fra de man klager på", som en av informantene våre sa. Slik kan det være at kommunale kontorer for eksempel har mottatt klager, men at disse klagene ikke har kommet lenger, fordi klager ikke ønsker å ta belastningen med å klage.

4.4 Oppsummering

Oversikten over tospråklighetskompetanse (samisk/norsk) som er gitt i dette kapitlet er ikke fullstendig, fordi det ikke finnes oversikter over denne kompetansen for alle

¹⁷ Informasjon fra Fylkesarbeidskontoret i Troms og i Finnmark, fylkesskattekontoret i Troms og i Finnmark, og fra fylkesmannen i Troms og i Finnmark.

offentlige etater på kommunenivå, enten det er innenfor den statlige lokalforvaltningen eller om det er innenfor kommuneinstitusjonene i de seks kommunene. I tillegg må vi ta hensyn til at disse tallene endrer seg hele tiden, ved at folk slutter og nye kommer til. I og med at det er snakk om små tall for mange av etatene, vil det at en eller to slutter og en eller to med en annen språkkompetanse kommer til, kunne endre forholdet betraktelig mellom norsk/samiskspråklig kompetanse på den ene siden og dominans av norskspråklig kompetanse på den andre siden. Likevel tror vi at resultatene som Språkrådet har kartlagt, og som vi benytter i presentasjonen her, gir et godt bilde på situasjonen i de seks kommunene, og ikke minst gir de et bilde på forskjellene i de seks kommunene. Språkrådet bruker dette som bakgrunn for å gi råd til kommunene med tanke på å bli reelt tospråklige og bli i stand til å virkeliggjøre språkreglens intensjoner. Vi vil mer bruke disse resultatene som bakgrunn når vi vurderer hva brukerne sier om service og språk i de offentlige institusjonene i kommunene.

Nedenfor oppsummerer vi kort situasjonen i de seks kommunene.

Tabell 4.3 *Tospråklighetskompetanse ved noen etater*

	Nesseby			Tana			Porsanger			Karasjok			Kautokeino			Kåfjord		
	T	a	b	T	a	b	T	a	b	T	a	b	T	a	b	T	a	b
Legekontor							(10)	2	8	(40)	2	12	(72)	55	17	(40) ¹⁸	5	35
Sosialkontor	(8)	4	4	(2)	2		(5)	1	4	(5)	5		(18)	11	7			
Teknisk etat	(5)	2	3	(13)	3	10							(20)	18	2	(40)	2	38
Likningskontor				(5)	2	3	(5)	?	?	(2)	2		(2)	2		(5)	¹⁹	5
Arbeidskontor										(13) ²⁰	6	8				²¹	0	?
Servicekontor	(7) ²²	5	2	(12) ²³	4,5	7,5	(7) ²⁴	3	4	(4) ²⁵	4	0	- ²⁶	-	-	(6) ²⁷	1	5

Kilde: Øzerk og Eira 1996 og Samisk språkråds årsmeldinger fra 1997 og 1998 og egne intervju.

Forklaring til tabellen: T= totalt ansatte ved kontoret/etaten, a= ansatte som kan kommunisere muntlig og/eller skriftlig både på samisk og norsk (det som tidligere er vist til som kategori 1 og 2), b= ansatte som kan kommunisere skriftlig og muntlig på norsk, men ikke på samisk.

¹⁸ Tallene omfatter Helse-og sosialetaten, og er ikke skilt mellom helsekontor og sosialkontor.

¹⁹ Iflg. Språkrådets undersøkelse var det i 1998 en ansatt ved Kåfjord likningskontor som behersket samisk, i januar 2000 opplyser Troms fylkesskattekontor oss at det ikke er noen ansatt ved kontoret som behersker samisk.

²⁰ Tallene er fra 1985, og gjelder det som da var Arbeidskontoret for Indre Finnmark, som omfattet kontorene i Kautokeino og Karasjok.

²¹ I følge opplysninger fra Troms fylkesarbeidskontor behersker ingen av de ansatte ved arbeidskontoret i Kåfjord samisk. Vi mangler opplysninger om hvor mange ansatte det er ved kontoret.

²² I følge opplysninger i Sagat 4.5.99.

²³ I følge opplysninger fra servicekontoret januar 2000.

²⁴ Seks av de ansatte ved servicekontoret i Porsanger er kommunalt ansatte, den syvende stillingen er trygdekontorets, som samarbeider med kommunen om servicekontoret. (Opplysninger fra servicekontoret januar 2000.)

²⁵ I følge opplysninger fra servicekontoret januar 2000.

²⁶ Kautokeino kommune har ikke opprettet servicekontor.

²⁷ I følge opplysninger fra servicekontoret januar 2000. Kontoret ble opprettet 1.5.97.

I tabellen ovenfor summerer vi opp informasjon fra flere ulike undersøkelser som Samisk språkråd i all hovedsak har gjennomført. Disse er fra flere ulike år, og av den grunn vil ikke nødvendigvis opplysningene stemme for 1999. Vi kan likevel trekke ut noen vesentlige trekk som sier noe om tospråklighetssituasjonen i ulike offentlige etater eller kontorer i de seks kommunene. Dette vil igjen være en viktig bakgrunnsinformasjon for oss når vi senere skal tolke de vurderingene som kommer fram i spørreundersøkelsen vår.

Tabellen viser flere ulike trekk; og vi ser at situasjonen med hensyn til tospråklighetskompetanse varierer både mellom etater innen samme kommune eller geografiske område, og det varierer ikke minst mellom ulike kommuner. Karasjok og Kautokeino peker seg klart ut som de to kommunene med høyest prosentvis innslag av ansatte med tospråklighetskompetanse, her i betydningen av at de kan kommunisere både på samisk og norsk. Ved flere av etatene i disse to kommunene kan enten alle eller et flertall av de ansatte kommunisere på både samisk og norsk. Dette er i store trekk ikke tilfelle i de andre kommunene, med unntak av enkelte kontorer eller etater. Kåfjord peker seg ut ved at et stort flertall, 80 prosent eller mer, av de ansatte ikke kan kommunisere på samisk. Uten hjelp av tolk eller av medhjelper vil ikke disse etatene kunne gi service på både samisk og norsk, etter hva brukerne ønsker i de enkelte tilfellene, og vil dermed bryte språkreglene. Dette gjelder både for legekantoret, teknisk etat og likningskontoret.

For de andre tre kommunene er situasjonen mer variert, ved at innslaget av ansatte som kan kommunisere både på norsk og samisk varierer fra etat til etat. I noen etater eller kontorer kan innslaget være høyt, mens i andre – de fleste – kan halvparten eller færre av de ansatte snakke både samisk og norsk.

Senere i rapporten vil vi se disse opplysningene i sammenheng med hvordan brukerne vurderer offentlig service og muligheter for å bruke både samisk og norsk i kontakt med offentlige kontorer.

5 Brukerne

I dette kapitlet vil vi rapportere om forhold ved brukerne av offentlige tjenester i de seks kommunene som spørreundersøkelsen omfatter. Vi vektlegger forhold ved brukerne som kan skape ulike typer avstand til offentlig forvaltning – eller motsatt; skape fellesskap. Den underliggende tanken her er at avstand kan gjøre det vanskelig å ta kontakt med og nå frem til offentlige kontorer og etater, mens fellesskap gjør kontakt, hjelp og rettledning lettere. Senere vil vi i kapittel seks se på samhandlingen mellom offentlige tjenestemenn og brukere, i lys av forholdene som kan skape avstand mellom tjenestemenn og brukere.

Avstand kan for det første være knyttet til *sosiale forhold*, noe som er vanlig å måle gjennom blant annet brukernes utdanningsnivå. Vi ser også på brukernes kjønn og alder for å se om det er forskjeller mellom kvinner og menn, og mellom unge og eldre når det gjelder å nå frem med sine ønsker eller problemer overfor offentlige kontorer. For det andre kan avstand være *fysisk avstand* til de offentlige kontorene. I denne undersøkelsen konsentrerer vi oss om avstanden fra bosted til kommunesenteret. Vi ser også på hvor lett eller vanskelig det er for brukerne å komme seg til offentlige kontorer, i form av hvilken transport brukerne benytter seg av til kommunesenteret. For det tredje kan avstand være knyttet til *språklig kjennetegn*. I denne delen ser vi på hva som er brukernes dagligspråk. Vi ser også på om og i hvilken grad brukerne har hatt samiskundervisning, ut fra en ide om at undervisning i samisk kan bidra til at brukerne føler seg tryggere på språket, spesielt når det gjelder skriftlige framstillinger.

Når vi betrakter brukerne kommunevis, vil antallet svar i noen tilfelle bli så lavt at prosenttallene ikke uten videre kan sammenlignes. Prosenttallet er skrevet i parentes i de tilfellene hvor det er færre enn 40 svar fra en gruppe respondenter.

5.1 Kjennetegn ved brukerne som kan føre til sosial avstand

Utdanningsnivået i kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk er en del lavere enn det vi finner generelt i Norge. Prosenttallene i tabell 5.1 angir hvor stor andel som har henholdsvis grunnskole, videregående skole og høyere utdanning som høyeste utdanning.²⁸ Mens 76 prosent av innbyggerne i Norge²⁹ har enten videregående utdanning eller høyere utdanning, er det 64 prosent som har tilsvarende høy utdanning i forvaltningsområdet.

²⁸ I sammenligningen har vi for Finnmarkskommunene brukt en spesialutkjøring fra Statistisk Sentralbyrå fra 1995. For Kåfjord har vi gjort en beregning ut fra Folke- og bolig tellingen, 1990 (SSB).

²⁹ Regionalstatistikk Finnmark 10/98, tall fra 1997.

Når vi sammenligner utdanningsnivået til de som har svart på spørreundersøkelsen ("vårt utvalg"), med utdanningsnivået i befolkningen i forvaltningsområdet generelt, finner vi at den gruppen som har svart består av forholdsvis mange med høy utdanning, og forholdsvis få med lav utdanning.

Et vanlig funn i undersøkelser som dette, er at folk med høyere utdanning har lettere for å finne frem i offentlig byråkrati enn folk med lite utdanning.³⁰ Siden vårt utvalg er noe skjevt sammensatt med hensyn til utdanningsbakgrunn, vil vi anta at våre resultater ikke i stor nok grad viser om og hvordan folk har problemer med å finne frem i det offentlige.

Når vi ser på de kommunevise forskjellene på utdanningsnivå i befolkningen og blant de som har svart på spørreundersøkelsen, finner vi at vi har særlig mange svar fra brukere med høyere utdanning i Karasjok og Kautokeino.

Tabell 5.1 *Utdanningsnivå blant respondentene i hver av kommunene, i befolkningen i hver av kommunene og i landet generelt. Prosent.*

	Grunnskole			Videregående skole			Høyere utdanning			N
	Vårt utvalg	Forv. området	Hele landet	Vårt utvalg	Forv. området	Hele landet	Vårt utvalg	Forv. området	Hele landet	
Nesseby	(38)	39		(32)	49		(30)	12		37
Tana	32	38		46	48		23	14		66
Porsanger	17	32		55	51		28	17		71
Karasjok	20	35		35	44		45	21		96
Kautokeino	27	37		34	46		39	17		96
Kåfjord	28	38		43	50		29	12		54
Totalt	25	36	24	41	48	54	34	16	22	420

Det er også forskjell på utdanningsnivået blant kvinner og menn, både i befolkningen i de seks kommunene og blant de som har svart på spørreundersøkelsen. Forskjellen i utdanning mellom kvinner og menn blant de som har svart, går frem av tabell 5.2. Det er en særlig stor andel kvinner med høyere utdanning blant våre respondenter.

Tabell 5.2 *Utdanningsnivå i utvalget og befolkningen, fordelt på kjønn. Prosent*

		Grunnskole ³¹	Videregående skole ³²	Høyere utdanning
De som har svart	Kvinner	21	39	40
	Menn	31	43	26
	Totalt	25	41	34

Den neste tabellen viser at svarprosenten for kommunene varierer mellom 28 og 52 prosentpoeng på den postale undersøkelsen, det vil si en variasjon som er så stor som 24 prosentpoeng. Betyr dette at færre innbyggere i Nesseby er opptatt av offentlige tjenester og trosspråklighetsspørsmål enn i Tana og Kautokeino, hvor svarprosenten er 52 og 50 prosent? Dette kan vi ikke gi eksakte svar på, men ut fra undersøkelsen kan det være grunn til å tro at dette er tilfelle. Men det kan også være grunn til å tro at befolkningen i Nesseby er mindre villig til å svare på disse spørsmålene enn befolkningen i Tana og Kautokeino.

³⁰ Petter Bomann-Larsen og Tor-Øyvind Jensen (1985): "Brukerproblemer med forvaltningskulturen". I Ivar Bleiklie m.fl. (red.): Politikkens forvaltning. Universitetsforlaget.

³¹ Denne kategorien omfatter også de som ikke har fullført grunnskole (gjelder ikke Kåfjord).

³² Denne kategorien omfatter også minst ½ år utover grunnskole, fagutdanning og folkehøgskole.

Tabell 5.3 Svarprosent, fordelt på kjønn og kommuner

Kommune	Svarprosent			
	Kvinner	Menn	Totalt (post og tlf.intervju)	Svarprosent pr post
Nesseby	40	25	32	28
Tana	63	41	52	52
Porsanger	58	40	48	48
Karasjok	60	40	52	47
Kautokeino	61	38	50	50
Kåfjord	42	66	55	45
Totalt	56	41	48	45

Befolkningen i de seks kommunene i forvaltningsområdet består av 48 prosent kvinner og 52 prosent menn i aldersgruppen 16 år og eldre³³. Tabellen viser at det er flere kvinner enn menn som har svart på spørreundersøkelsen i alle kommunene, så nær som i Kåfjord. Størst andel kvinner har svart i Tana, med 63 prosent. Svarprosenten blant menn i Nesseby er lavest, kun 25 prosent. I Kåfjord er mønsteret snudd; her er svarprosenten svært høy blant menn, 66 prosent, men kun 42 blant kvinner. På bakgrunn av dette kan vi stille spørsmål om tospråklighet og de offentlige tjenestene er noe som kvinner er opptatt av i større grad enn menn. Tjenestene som det er spurt om, omfatter flere ulike etater, og kan ikke sies å være tjenester som hovedsakelig kvinner etterspør. Flere kvinner enn menn har imidlertid brukt anledningen som spørreundersøkelsen gir til å si ifra om sine meninger om offentlige tjenester og språkforhold.

Neste tabell viser aldersfordelingen i befolkningen i de seks kommunene som undersøkelsen omfatter, og aldersfordelingen blant de som har deltatt i undersøkelsen. Utvalget vårt består av relativt få i aldersgruppen under 29 år, litt flere i mellomgruppen mellom 30 og 69 år, og litt færre i gruppen over 69 år. Noe som er spesielt med aldersfordelingen i utvalget, sett kommunevis, er at hele 29 prosent av de som har svart på spørreundersøkelsen i Nesseby er i aldersgruppen 70 år og eldre.

Tabell 5.4 Aldersfordeling i utvalget, kommunevise forskjeller

	18 - 29 år	30 - 49 år	50 - 69 år	70 år og eldre	N
Finnmark	25	38	25	12	
Nesseby	18	21	32	29	38
Tana	22	37	37	5	60
Porsanger	16	47	24	13	68
Karasjok	16	45	34	4	93
Kautokeino	27	50	22	2	93
Kåfjord	15	46	31	9	55
Totalt	19	43	29	8	408
Alderssammensetning i befolkningen	25	38	25	12	

³³ Regional statistikk for Finnmark 3/99, samt SSB's hjemmesider på Internett. Tall pr 1.1 1999

5.2 Fysisk tilgjengelighet til offentlige kontorer

Generelt er det store avstander og lav befolkningstetthet i de seks kommunene i forvaltningsområdet. Noen av kommunene består av flere store og små bygder, som Nesseby, Tana og Kåfjord. Andelen av befolkningen som er bosatt i tettbebygde strøk³⁴, er lavest i Nesseby, hvor ingen er bosatt i tettbygde strøk. Dette i henhold til SSB's klassifisering av hva som er tettbygd strøk, selv om lokalbefolkningen ser på Varangerbotnområdet som kommunesenter og tettbygd strøk. I Kåfjord og Tana er 10-20 prosent av befolkningen bosatt i kommunesenteret. Porsanger, Kautokeino og Karasjok har større grad av punktbosetting, med store avstander mellom bygdene. I Porsanger og Kautokeino bor nesten halvparten i kommunesenteret. I Karasjok bor tre av fire i kommunesenteret.

Tabell 5.5 *Andel av befolkningen og av de som har svart som bor i kommunesenteret*

<i>Kommune</i>	<i>Andel av befolkningen som bor i kommunesenteret³⁵</i>	<i>Andel av de som har svart som bor i kommunesenteret (egen angivelse)</i>	<i>N</i>
Nesseby	-	32	38
Tana	18	14	66
Porsanger	43	57	70
Karasjok	73	74	98
Kautokeino	47	55	95
Kåfjord	15	23	53
Totalt			420

Ser vi bort fra Nesseby, finner vi at utvalget i undersøkelsen er overrepresentert med brukere fra kommunesentrene i alle kommunene utenom Tana. Betyr dette at folk i kommunesentrene er mer opptatt av tospråklighet og service?

Neste tabell viser bosetting i forhold til alder. I den yngste og den eldste aldersgruppa, det vil si folk under 30 år og over 70 år, er det en lavere andel som bor i kommunesenteret enn det er i resten av utvalget.

Tabell 5.6 *Bosted fordelt på alder*

	<i>18-29år</i>	<i>30-39år</i>	<i>40-49år</i>	<i>50-59år</i>	<i>60-69år</i>	<i>70 år -</i>	<i>Totalt</i>
Bor i kommunesenteret	39	56	51	47	43	33	47
Bor ikke i kommunesenteret	61	44	49	53	57	67	53
<i>N</i>	76	81	87	71	47	29	391

De som ikke bor i kommunesenteret, ble spurt om hvordan de bruker å komme seg dit. Resultatene viser at de fleste, åtte av ti, bruker egen bil eller eget kjøretøy. Hver tiende sitter på med familie eller kjente. Det er mindre vanlig å bruke buss, kun tre prosent gjør dette. Tabellen under viser kommunevis fordeling på hvordan de spurte vanligvis bruker å komme seg til kommunesenteret. Nesseby skiller seg ut, ved at "kun" 70 prosent bruker egen bil.

³⁴ Statistisk Sentralbyrås klassifisering av tettbygde strøk: et tettsted har minst 200 innbyggere, og avstanden mellom husene er ikke mer enn 50 meter.

³⁵ Tallmateriale fra Ivar Lie, NIBR, basert på befolkningsstatistikk fra 1995.

Tabell 5.7 *Hvordan folk vanligvis kommer seg til kommunesenteret*

	<i>Egen bil/kjøretøy</i>	<i>Buss</i>	<i>Sitter på med kjente</i>	<i>Annet³⁶</i>
Nesseby	70	11	11	7
Tana	86	-	11	4
Porsanger	88	4	4	4
Karasjok	78	4	11	7
Kautokeino	81	2	13	4
Kåfjord	82	5	8	6
Totalt (<i>N</i> = 221)	81	3	10	6

En forklaring på dette er at utvalget som har svart på spørreundersøkelsen i Nesseby består av en stor andel innbyggere over 70 år. De eldste har en større tilbøyelighet enn andre til å ta bussen eller sitte på med kjente, noe som går fram av neste tabell som viser transportmiddel i forhold til aldersgrupper. Vi ser at de over 60 år i mindre grad kjører selv, men sitter på med kjente eller tar buss.

Tabell 5.8 *Transport til kommunesenter, fordelt på aldersgrupper*

	<i>18-29år</i>	<i>30-39år</i>	<i>40-49år</i>	<i>50-59år</i>	<i>60-69år</i>	<i>70 år -</i>	<i>Totalt</i>
Egen bil	81	(90)	89	(97)	(64)	(35)	81
Buss	2	(-)	4	(-)	(4)	(19)	3
Med kjente	13	(5)	2	(3)	(25)	(29)	10
Annet	4	(5)	5	(-)	(7)	(19)	6
<i>N</i>	<i>47</i>	<i>38</i>	<i>45</i>	<i>36</i>	<i>28</i>	<i>17</i>	<i>211</i>

Det faktum at så mange har bil, innebærer at for de aller fleste skulle det å komme seg til kommunesenteret ikke innebære noen uoverkommelig barriere med hensyn til å motta offentlige tjenester.

5.3 Språklige kjennetegn

I denne undersøkelsen er vi opptatt av *bruk* av språk til daglig. Tabellen under viser hvilke språk de som har svart på spørreundersøkelsen bruker til daglig.³⁷ 43 prosent av de som har svart på spørreundersøkelsen er til daglig tospråklige, med dette menes at de bruker begge språkene som denne undersøkelsen fokuserer på, samisk og norsk, som dagligspråk. De resterende 57 prosent snakker kun ett av språkene norsk eller samisk til daglig, og snakker eventuelt andre språk i tillegg. Det vanligste tilleggsspråket er finsk, og finsk er derfor nevnt spesielt i oversikten i tabellen under. 43 prosent av de spurte snakker norsk, det vil si at de i denne sammenhengen er enspråklige. Den andre gruppen enspråklige består av 14 prosent av de spurte, og disse snakker samisk.

³⁶ Denne kategorien omfatter også de som har krysset av på flere enn en av de tre andre kategoriene.

³⁷ Respondentene fikk spørsmålet "Hvilke språk bruker du til daglig?". Denne formuleringen innebærer begrensninger; vi får ingen definisjon av en persons språkferdigheter, og fanger ikke opp de som *forstår* et språk uten at de bruker det til daglig. Svaret gir oss heller ingen kunnskaper om hvor godt respondenten snakker språket.

Tabell 5.9 *Dagligspråk*

<i>Dagligspråk</i>	<i>Antall</i>	<i>Prosent</i>
Norsk	179	43
Kun norsk	169	40
Norsk og finsk	9	2
Norsk og annet språk enn finsk og samisk	1	0
Samisk og norsk	181	43
Samisk og norsk	152	36
Norsk på arbeid, samisk ellers	11	3
Samisk på arbeid, norsk ellers	5	1
Samisk, norsk og annet språk	3	1
Samisk, finsk og norsk	10	2
Samisk	57	14
Kun samisk	53	12
Samisk og finsk	3	1
Samisk og annet språk enn norsk og finsk	1	0
Verken norsk eller samisk	4	1
Totalt	421	101

Med utgangspunkt i hvordan utvalget av respondenter er gjort³⁸, kan vi ikke uten videre generalisere ut fra disse tallene, og si at 43 prosent av befolkningen i de seks kommunene snakker både samisk og norsk, 43 prosent snakker bare norsk og 14 prosent snakker bare samisk. Det finnes ikke noen statistikk som viser hvor stor del av befolkningen som snakker henholdsvis samisk og norsk, eller begge deler. Det er derfor vanskelig å kontrollere representativiteten i vårt utvalg med hensyn til dagligspråk. Hvis vi går tilbake til Folke- og boligtellingsen i 1970, ble det gjort forsøk på å kartlegge antallet samisktalende i befolkningen. I en tilleggsundersøkelse ble det spurt om blant annet intervjuobjektets første talespråk³⁹. Det er imidlertid for store svakheter ved denne undersøkelsen til at vi kan bruke den til å trekke konklusjoner om hvor stor andel av befolkningen som er samisktalende, særlig i dag nesten 30 år etter undersøkelsen. Vi har imidlertid sammenlignet dagligspråket til de som har svart på spørreundersøkelsen med Samisk språkråd sine undersøkelser om bruk av samisk blant et utvalg ansatte i kommunene. Andelen ansatte som snakker samisk varierer mye mellom kommunene, og er mellom 20 og 87 prosent i de seks kommunene. Resultatet for de enkelte kommunene står imidlertid i forhold til hverandre i begge undersøkelsene. Andelen med samisk som dagligspråk i vårt utvalg ligger imidlertid noe lavere for hver av kommunene, med unntak av Kautokeino.⁴⁰

³⁸ I Tana, Porsanger og Kåfjord ble halvparten av spørreskjemaene sendt ut i de delene av kommunen hvor det bor flere samisktalende enn i øvrige deler av kommunen (jfr metodekapitlet). Vi må også ta i betraktning at frafallet i spørreundersøkelsen kan være større blant for eksempel samisktalende som har fått mangelfull lese- og skriveopplæring, enn blant den øvrige delen av innbyggerne.

³⁹ Aubert, Vilhelm (1978): Den samiske befolkning i Nord-Norge. Artikler fra Statistisk sentralbyrå nr. 107, Oslo.

⁴⁰ I tabellen har vi sammenlignet andelen saksbehandlere i hver kommune som kan samisk, enten ved at de snakker og eventuelt skriver samisk, med andelen med samisk som dagligspråk av de som har svart på spørreundersøkelsen. Disse to målene er ikke nødvendigvis uttrykk for det samme, men det er den beste sammenligningen vi har funnet. Vi antar at andelen som snakker samisk blant kommunalt ansatte er noe høyere enn i resten av befolkningen, på grunn av satsing på utdanning i samisk språk blant kommunalt ansatte.

Tabell 5.10 *Andelen respondenter som bruker samisk, sammenlignet med andelen ansatte som snakker samisk. Prosent.*

	<i>Andel av respondentene som bruker samisk eller samisk og norsk som dagligspråk</i>	<i>Andel ansatte som snakker samisk (Samisk språkråd 1997)</i>
Nesseby	(58)	62
Tana	44	46
Porsanger	24	31
Karasjok	80	87
Kautokeino	89	86
Kåfjord	13	20
Totalt	57	-

Neste tabell viser kommunevise forskjeller i respondentenes dagligspråk. Karasjok og Kautokeino skiller seg klart ut med en meget høy andel med samisk som dagligspråk. Tre av ti respondenter i Kautokeino bruker kun samisk, og ni av ti bruker både samisk og norsk. Åtte av ti bruker samisk eller samisk og norsk i Karasjok. Kåfjord har lavest andel samisktalende, med Porsanger nest lavest.

Tabell 5.11 *Dagligspråk, kommunevise forskjeller. Prosent.*

	<i>Norsk</i>	<i>Både samisk og norsk</i>	<i>Samisk</i>	<i>Verken samisk eller norsk</i>	<i>N</i>
Nesseby	(39)	(42)	(16)	(3)	38
Tana	56	38	6	-	64
Porsanger	73	21	3	3	71
Karasjok	20	63	16	-	98
Kautokeino	11	59	30	-	96
Kåfjord	85	13	-	2	53
Totalt	43	43	14	1	421

Det å være en tospråklig kommune kan altså innebære helt ulike mønster med hensyn til befolkningens språkvalg til daglig, og varierer fra kommune til kommune. Årsakene til at det har blitt slik går vi ikke inn på i denne undersøkelsen, men vi kan slå fast at for de offentlige etatene byr dette sammensatte mønsteret på ulike utfordringer og ulike krav fra innbyggerne.

Den neste tabellen viser at i de yngste aldersgruppene finner vi noen færre som snakker kun samisk til daglig enn vi finner blant de over 60 år. Blant de som bruker bare norsk, er det et skille ved 50 års alderen. Tabellen under viser at blant de som er under 50 år, bruker bortimot halvparten av respondentene kun norsk til daglig. Blant de som er mer enn 50 år, bruker drøyt en tredjedel kun norsk til daglig.

Tabell 5.12 *Dagligspråk i ulike aldersgrupper. Prosent*

	<i>Norsk</i>	<i>Norsk og samisk</i>	<i>Samisk</i>	<i>N</i>
18 – 29 år	45	46	9	78
30 – 39 år	51	37	12	83
40 – 49 år	44	44	12	89
50 – 59 år	37	51	11	70
60 – 69 år	34	46	21	44
70 år -	(33)	(37)	(30)	30
Totalt	42	44	14	394

Gruppen som til daglig snakker kun samisk, har samlet sett et lavere utdanningsnivå enn de andre. Mer enn halvparten av disse har kun grunnskole. Blant de som til daglig snakker kun samisk har likevel så mange som hver femte høyere utdanning. Dette er en like stor andel som i utdanningsnivået i hele landet, men altså lavere enn blant de øvrige i vårt utvalg. Utdanningsnivået blant de som har kun samisk dagligspråk er altså slik at det inneholder en relativt stor gruppe som har kun grunnskole, men samtidig en relativt stor gruppe med høyere utdanning. Tabell 5.13 viser også at det er et svært høyt utdanningsnivå blant de respondentene som snakker både norsk og samisk til daglig, hvor fire av ti har høyere utdanning.

Tabell 5.13 *Dagligspråk i forhold til utdanningsnivå. Prosent.*

	<i>Grunnskole</i>	<i>Videregående skole</i>	<i>Høyere utdanning</i>	<i>N</i>
Norsk	18	50	32	178
Norsk og samisk	24	36	40	174
Samisk	53	27	20	55
Totalt	25	41	34	407

Tabell 5.14 er en kommunevis oversikt over hvor stor del av respondentene som snakker hvert av språkene norsk, samisk og finsk til daglig, som eneste språk eller som et av flere språk. Av nederste linje i tabellen ser vi at av de som har svart på spørreundersøkelsen snakker litt over halvparten samisk til daglig. En stor andel, 86 prosent, snakker norsk. Hver tyvende av de som har svart, snakker finsk som ett eller flere av dagligspråkene.

Tabell 5.14 *Samisk, norsk og finsk som eneste eller ett av flere dagligspråk, kommunevise forskjeller. Prosent.*

	<i>Samisk</i>	<i>Norsk</i>	<i>Finsk</i>	<i>N</i>
Nesseby	(58)	(82)	(3)	38
Tana	44	94	9	64
Porsanger	24	94	16	71
Karassjok	80	84	-	98
Kautokeino	89	70	4	97
Kåfjord	13	98	-	53
Totalt	57	86	5	421

5.3.1 Samiskundervisning

Mens hele 57 prosent av de som har svart på spørreundersøkelsen bruker samisk til daglig, er det bare 43 prosent som har hatt undervisning i samisk, enten på skolen eller på kurs, eller begge deler. Andelen som har hatt samiskundervisning endres ikke når vi tar høyde for de som er innflyttere i kommunen. Antall år med samiskundervisning varierer fra ½ år til 13 år. Av de som har oppgitt antall år samiskundervisning, er det like mange som har hatt inntil seks år, som de som har hatt syv år eller mer.

Tabell 5.15 *Antall år samiskundervisning. Prosent*

		<i>Prosentandel</i>
Har ikke hatt samiskundervisning		57
Har hatt	• ½ - 6 år	15
samisk-	• 7 år el. mer	15
undervisning	• Uoppgitt antall år	14
Totalt		100

N = 425

Når vi ser spørsmålet om samiskundervisning opp imot alder, finner vi som ventet en generasjonsforskjell her. Begynneropplæring på samisk og samisk som fag ble innført i skolen i Karasjok og Kautokeino i 1967, mens det juridiske grunnlaget for en samisk skole kom med endringer i grunnskoleloven i 1969.⁴¹ Generasjonsforskjellen i våre data er ikke helt tydelig, men fremstår klare ved å sette et skille ved 1961/1962. Av de som er født i 1961 eller tidligere, er det kun 29 prosent som har hatt samiskundervisning. Av de som er født i 1962 eller senere, har 68 prosent hatt samiskundervisning.

Tabell 5.16 *Prosentandel som har hatt undervisning i samisk, fordelt på alder*

	Andel som har hatt undervisning i samisk
De yngste (født 1962 eller senere)	68
De eldste (født 1961 eller tidligere)	29

N = 402

Blant våre respondenter som ikke har hatt samiskundervisning, oppgir seks av ti (59 prosent) at det er på grunn av manglende tilbud. Når vi ser spørsmålet om tilbud om samiskundervisning i forhold til alder, finner vi som forventet at det er mange færre av den yngste aldersgruppen som oppgir at de ikke har tilbud om samiskundervisning. Blant de yngste er det likevel 40 prosent som oppgir at de ikke har hatt samiskundervisning fordi de ikke har hatt tilbud om det.

⁴¹ "Samisk skolehistorie de siste 100 år," hjemmesidene til Samisk Utdanningsråd, <http://www.sor.no>.

Tabell 5.17 *Hvorfor har du ikke hatt samiskundervisning, fordelt på alder. Prosent.*

	På grunn av manglende tilbud	Ikke på grunn av manglende tilbud	N
De yngste (Født 1962 eller senere)	40	60	55
De eldste (født 1961 eller tidligere)	65	35	178
Totalt	59	41	233

Blant de som snakker kun norsk til daglig, har så mange som en av fire hatt undervisning i samisk. Denne fjerdedelen av de norsktalende har i første rekke gått på samiskkurs (39 prosent), de har hatt begynneropplæring i samisk (23 prosent), eller de har hatt samisk som andrespråk på skolen (19 prosent).

Tabellen under viser at i Karasjok og Kautokeino er det en betydelig større andel av respondentene som har hatt samiskundervisning enn det er i de andre kommunene. Kåfjord skiller seg også ut, fordi kun sju prosent av de fra Kåfjord som har svart, har hatt samiskundervisning. Andelen som har hatt samiskundervisning kan sammenlignes med andelen som har samisk som dagligspråk, i kolonnen til høyre. Denne sammenligningen viser at i Tana og Porsanger er det en stor andel som har hatt samiskundervisning sett i forhold til hvor stor andel som har samisk som dagligspråk.

Tabell 5.18 *Andel som har hatt samiskundervisning og andel med samisk som dagligspråk, fordelt på kommuner*

Kommune	Andel som har hatt samiskundervisning	Andel som har samisk som eneste eller ett av flere dagligspråk
Nesseby	(30)	(58)
Tana	39	44
Porsanger	28	24
Karasjok	58	80
Kautokeino	66	89
Kåfjord	7	13
Totalt	43	57

6 Samhandlingen: hvilke språk brukes?

Analysen i dette kapitlet tar for seg brukernes valg av språk i samhandlingen med offentlige kontorer.

Sameloven presiserer at samisk og norsk er likeverdige språk, og skal være likestilte. Befolkningen i forvaltningsområdet for samisk språk har derfor rett til å henvende seg til offentlige kontorer i dette området på samisk eller norsk, og få svar på det av disse to språkene man ønsker. I dette avsnittet ser vi på hvilke språk som brukes i muntlig og skriftlig samhandling på de offentlige kontorene i forvaltningsområdet for samisk språk. I hvilken grad er språkkompetanse til stede slik at møtet mellom offentlig ansatt og bruker kan foregå på både samisk og norsk?

En forutsetning for at brukeren skal kunne bruke samisk, er at ansatte behersker samisk. I kapittel fire i denne rapporten, er det gjort rede for ansattes samiskkompetanse, slik dette går frem av språkrådets årlige undersøkelser. Som et supplement til dette, er det i denne undersøkelsen stilt spørsmål til brukeren om ansatte snakker brukerens morsmål. Når det gjelder legekantorene er det på den ene siden spurt om legen snakker brukerens morsmål, og på den andre siden om andre ansatte snakker brukerens morsmål.⁴²

Resultatene viser at under halvparten av brukerne svarer at legen snakker deres morsmål. Sju av ti svarer at ansatte på arbeidskontoret snakker deres morsmål. Når det gjelder de øvrige kontorene, svarer mellom 83 og 88 prosent at ansatte snakker deres morsmål.

Tabell 6.1 *Andel av brukerne på ulike kontorer som svarer at ansatte snakker brukerens morsmål*

		<i>N</i>
Legen snakker brukerens morsmål	46	312
Andre ansatte på legekantoret snakker brukerens morsmål	83	310
Ansatte på sosialkontoret snakker brukerens morsmål	84	55
Ansatte på teknisk etat snakker brukerens morsmål	88	146
Ansatte på likningskontoret snakker brukerens morsmål	83	249
Ansatte på arbeidskontoret snakker brukerens morsmål	69	100
Ansatte på servicekontoret snakker brukerens morsmål	85	55

Når det gjelder spørsmålet om legen snakker brukerens morsmål, er det stor variasjon i svarene til brukerne, avhengig av hvilket dagligspråk de har. Tabellen under viser at det

⁴² I kvalitetsundersøkelser av tjenester er det ikke vanlig å spørre brukeren om ansatte snakker brukerens morsmål. Det er vanlig å spørre om ansattes evne til å snakke et lett og forståelig språk, med en forutsetning om at både bruker og ansatt snakker det samme språket. Denne typen spørsmål ville normalt gå inn som ett av flere kriterier for kvalitet, men er altså i denne undersøkelsen mer et informasjonsspørsmål enn et vurderingssspørsmål.

er en svært stor andel av de som har samisk som dagligspråk, 79 prosent, som har en lege som ikke snakker deres morsmål. Også de som oppgir at de har både norsk og samisk som dagligspråk, svarer at de har en lege som ikke snakker deres morsmål. Vi antar at de fleste av disse brukerne har samisk som morsmål. Tabellen som følger viser at også drøyt hver fjerde av de som har norsk som dagligspråk, svarer at deres lege ikke snakker deres morsmål. Vi anser det for sannsynlig at i mange av disse tilfellene er legen utenlandsk, men noen av de som oppgir at de har kun norsk som dagligspråk, har sannsynligvis samisk som morsmål.

Tabell 6.2 *Snakker legen brukerens morsmål? Fordelt mht brukernes dagligspråk. Tall i prosent.*

	Brukerens dagligspråk:			Totalt
	Norsk	Norsk og samisk	Samisk	
Legen snakker ikke brukerens morsmål	27	73	79	53
Legen snakker brukerens morsmål	73	27	21	47
Totalt	100	100	100	100

N = 312

6.1.1 Muntlig kontakt med offentlige kontorer

Respondentene ble spurt om hvilket språk de selv bruker når de tar kontakt med legekantoret, sosialkontoret, teknisk etat, likningskontoret eller arbeidsmarkedsetaten. Mellom 56 og 74 prosent bruker alltid norsk når de henvender seg til et av disse kontorene. Samisk blir oftest brukt i kontakt med teknisk etat og likningskontoret. Drøyt halvparten, 56 prosent, bruker kun norsk i muntlig kontakt med teknisk etat. Bortimot hver fjerde benytter kun samisk, mens resten bruker både samisk og norsk.

Tabell 6.3 *Brukernes muntlige kontakt med offentlige kontorer. Prosent.*

	Norsk	Norsk og samisk	Samisk	N
Legekantoret	60	26	14	411
Sosialkontoret	65	20	15	204
Teknisk etat	56	21	23	307
Likningskontoret	62	16	22	375
Arbeidskontoret	71	20	9	250
Servicekontoret	74	15	11	199

Samisk blir minst brukt i muntlig kontakt med arbeidskontoret og servicekontoret. Her må vi imidlertid ta i betraktning at det kun er Porsanger som har hatt servicekontor så lenge at majoriteten av brukerne har erfaringer fra å ha vært i kontakt med kontoret, og majoriteten av brukerne i Porsanger har norsk som dagligspråk.

Den neste tabellen viser hvilke språk den muntlige samhandlingen på offentlige kontorer foregår på mellom brukere med samisk som dagligspråk og offentlig ansatte. Den første kolonnen viser at en av ti som bruker samisk og ikke norsk som dagligspråk, snakker kun norsk når de er i kontakt med teknisk etat, likningskontor eller servicekontor. Det er altså på disse tre kontorene færrest trenger å bruke et annet språk enn dagligspråket i samhandlingen med det offentlige. På likningskontoret er det så mye som sju av ti brukere med samisk som dagligspråk som kun bruker samisk som samhandlingsspråk. Den andre

kolonnen viser at mange benytter både norsk og samisk når de besøker offentlige kontorer, bortsett fra på likningskontoret. Det er på legekantorene og arbeidskontorene det er dårligst muligheter for å bruke samisk. To av ti med samisk som dagligspråk slår over på norsk når de besøker legekantor eller arbeidskontor, og henholdsvis 46 og 39 prosent bruker både norsk og samisk. Ikke flere enn fire av ti med samisk som dagligspråk kan bruke samisk som samhandlingsspråk på legekantoret og arbeidskontoret.

Tabell 6.4 *Muntlig samhandling mellom brukere med samisk som dagligspråk og offentlig ansatte. Prosent.*

	Norsk	Norsk og samisk	Samisk	N
Legekantoret	18	46	37	57
Sosialkontoret	(8)	(46)	(46)	26
Teknisk etat	8	29	63	38
Likningskontoret	12	17	71	41
Arbeidskontoret	(19)	(39)	(42)	26
Servicekontoret	(12)	(36)	(52)	25

6.1.2 Skriftlig kontakt med offentlige kontorer

Brukerne fikk spørsmål om hvilket språk de skriver på når de henvender seg til de forskjellige offentlige kontorene, og om de alltid får svar på det språket de henvender seg på.⁴³ Tabell 6.5 viser at ved skriftlige henvendelser brukes samisk i mye mindre grad enn ved muntlige henvendelser. Kun fire prosent bruker alltid samisk ved skriftlige henvendelser til de offentlige kontorene. Mellom 80 og 86 prosent bruker alltid norsk når de henvender seg skriftlig til offentlige kontorer. Som ved muntlige henvendelser, brukes samisk i noe større grad ved henvendelser til teknisk etat og til likningskontoret, enn ved henvendelser til sosialkontor og arbeidskontor. Forskjellene mellom kontorene er imidlertid små.

Tabell 6.5 *Bruk av samisk og norsk i den skriftlige kontakten med offentlige kontorer. Prosent*

	Norsk	Norsk eller samisk	Samisk	N
Legekantoret	83	13	4	280
Sosialkontoret	86	10	4	157
Teknisk etat	80	15	4	240
Likningskontoret	81	15	4	281
Arbeidskontoret	86	11	3	192

Bruken av samisk i den skriftlige kontakten med offentlige kontorer, er i neste tabell sett i forhold til om brukeren har hatt undervisning i samisk, og omfanget av samiskundervisningen. Tabell 6.6 viser at blant de som ikke har hatt undervisning i samisk, bruker 91-93 prosent kun norsk i den skriftlige kontakten med offentlige kontorer. Blant de brukerne som har hatt samiskundervisning i 1 – 6 år, bruker mellom 72 og 78 prosent alltid norsk i den skriftlige kontakten med offentlige kontorer. Blant de som har hatt sju

⁴³ Rapporteringen fra dette spørsmålet vil ikke være helt korrekt, fordi de samiske skjemaene ved en feil mangler svaralternativet ”alltid norsk”. De samiske skjemaene utgjør 19 prosent av datamaterialet. Vi antar at andelen som ville svart ”alltid norsk” hvis de kunne velge dette alternativet, ikke er så stor siden disse brukerne tross alt har valgt å fylle ut det samiske skjemaet fremfor det norske, men at noen nok ville svart ”alltid norsk” i stedet for ”oftest norsk, av og til samisk”.

til 12 år med samiskundervisning, bruker mellom 46 og 75 prosent å henvende seg på norsk til de offentlige kontorene. Bruken av samisk i skriftlig kommunikasjon er altså klart mer utbredt når brukeren har hatt undervisning i samisk.

Tabell 6.6 *Bruk av samisk og norsk i den skriftlige kontakten med offentlige kontorer, sett opp mot brukerens samiskundervisning*

	<i>Skriftlig kontakt på hvilket språk:</i>	<i>Har ikke hatt samisk-undervisning</i>	<i>1 – 6 år med samisk-undervisning</i>	<i>7 – 12 år med samisk-undervisning</i>
Legekontoret (N = 241)	Samisk	1	9	13
	Samisk og norsk	7	18	28
	Norsk	92	73	59
Sosialkontoret (N = 137)	Samisk	3	(13)	(0)
	Samisk og norsk	5	(9)	(33)
	Norsk	92	(78)	(67)
Teknisk etat (N = 205)	Samisk	2	(6)	(11)
	Samisk og norsk	7	(21)	(43)
	Norsk	91	(73)	(46)
Likningskontoret (N = 241)	Samisk	3	9	4
	Samisk og norsk	5	19	37
	Norsk	93	72	59
Arbeidskontoret (N = 166)	Samisk	2	(7)	(4)
	Samisk og norsk	5	(20)	(21)
	Norsk	93	(73)	(75)

Neste tabell viser at mellom 93 og 97 prosent av brukerne alltid eller som oftest får skriftlig svar på det språket de henvender seg på til offentlige kontorer. Forskjellen mellom kontorene er liten.

Tabell 6.7 *Får du alltid skriftlig svar på det språket du henvender deg på?*

<i>Svar fra kontor:</i>	<i>Ja, alltid</i>	<i>Ja, som oftest</i>	<i>Nei, aldri</i>	<i>N</i>
Legekontoret	86	9	5	246
Sosialkontoret	88	9	3	134
Teknisk etat	85	11	4	215
Likningskontoret	84	10	6	262
Arbeidskontoret	84	9	7	167

Hvis språkreglene ble oppfylt, skulle alle få svar på det språket de henvender seg på, enten det er på norsk eller samisk. En liten gruppe på mellom tre og sju prosent, opplyser at de *ikke* får skriftlig svar på det språket de henvender seg på til offentlige kontorer. Når vi ser på hvordan denne gruppen svarer på foregående spørsmål, om hvilket språk de henvender seg til kommunen på, opplyser mange av dem at de henvender seg på norsk, og noen få på samisk. Umiddelbart gir ikke dette noen mening, for det er vanskelig å forstå at brukere ikke får svar på norsk på henvendelser på norsk. Dagligspråket til denne gruppen er samisk eller samisk og norsk. Vi tolker derfor svarene dithen at disse brukerne tidligere har opplevd å henvende seg på samisk til offentlige kontorer, men ikke fått svar på samisk. De har derfor gått over til å henvende seg på norsk. En annen tolkningsmulighet er at de gjerne ville ha henvendt seg på samisk, men at dette er en ønske-

situasjon, og at de utfra deres kjennskap til språkkompetansen til ansatte på offentlige kontorer velger å henvende seg på norsk i stedet.

6.1.3 Å bruke det språket brukeren selv ønsker

Brukerne ble spurt om på hvilke offentlige kontorer de synes det er viktig å kunne bruke det språket (samisk eller norsk) de selv ønsker. Tabell 6.8 viser at de aller fleste, rundt åtte av ti, mener at det er svært viktig eller viktig å kunne bruke det språket de selv ønsker i kontakt med de offentlige kontorene, uansett hvilket kontor det dreier seg om. Mellom 13 og 17 prosent mener at det er det samme om de må bruke samisk eller norsk i kontakt med de offentlige kontorene. De fleste som svarer dette har både norsk og samisk som dagligspråk.

De kontorene hvor brukerne synes at det er mest viktig å kunne bruke det språket de selv ønsker, er de to kontorene hvor brukerne må være mest private; legekantoret og sosialkontoret. Mellom 70 og 80 prosent av brukerne mener det er svært viktig å bruke det språket de selv ønsker på disse kontorene.

Tabell 6.8 *Brukernes synspunkter på viktigheten av å kunne bruke det språket de selv ønsker i kontakt med kontorene*

	<i>Svært viktig</i>	<i>Viktig</i>	<i>Ikke så viktig</i>	<i>Det er det samme</i>	<i>Totalt</i>
Legekantoret	76	9	2	13	100
Sosialkontoret	72	12	4	13	100
Teknisk etat	59	19	7	15	100
Likningskontoret	63	18	5	14	100
Arbeidskontoret	61	17	5	17	100

Brukerne synes altså det er viktigst å kunne bruke det språket de selv ønsker på legekantor og sosialkontor. Samtidig vet vi at samisk brukes minst i muntlig samhandling på disse to kontorene samt på arbeidskontoret. Muntlig brukes det mest samisk på likningskontoret og på teknisk etat, men dette er to av de kontorene hvor brukerne mener at det er minst viktig å kunne bruke det språket de selv ønsker.

6.1.4 Endringer med hensyn til språkbruk

Brukerne fikk spørsmål om det har blitt enklere eller vanskeligere å bruke morsmålet i kontakt med noen utvalgte offentlige kontorer. Det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner ut fra svarene som er gitt, for det første fordi folk fort glemmer hvordan det var å bruke morsmålet i kontakt med offentlige kontorer for fem år siden. For det andre kan utskifting av en enkelt ansatt på et kontor med en ny ansatt med annen språkkompetanse, gi store utslag.

Tabell 6.9 viser svarene til de som har vært i kontakt med kontorene det spørres om i løpet av det siste året. Mellom en tredjedel og halvparten svarer "vet ikke" på dette spørsmålet, og mellom 22 og 28 prosent svarer "både-og". Når vi ser bort fra servicekontorene⁴⁴, står vi igjen med mellom 31 og 43 prosent av brukerne som har en mening om det har blitt enten enklere eller vanskeligere å bruke morsmålet i kontakt med

⁴⁴ Servicekontorene er så nye at det er vanskelig for brukerne å si noe om det har blitt enklere eller vanskeligere å bruke morsmålet i kontakt med disse kontorene.

kontoret de siste fem årene. De fleste, mellom 21 og 39 prosent, synes det har blitt enklere, og dette gjelder alle kontorene det spørres om. Det har i størst grad blitt enklere på sosialkontor og teknisk etat, og i minst grad på arbeidskontor (og servicekontor). Mellom to og ni prosent svarer at det har blitt vanskeligere å bruke morsmålet i kontakt med offentlige kontorer.

Tabell 6.9 *Synes brukerne det har blitt enklere eller vanskeligere å bruke morsmålet i kontakt med kontorer*

	<i>Enklere</i>	<i>Både-og</i>	<i>Vanskeligere</i>	<i>Vet ikke</i>	<i>N</i>
Legekontoret	30	27	8	35	291
Sosialkontoret	39	24	4	33	51
Teknisk etat	39	24	3	35	135
Likningskontoret	35	22	5	38	230
Arbeidskontoret	22	28	9	42	94
Servicekontoret	21	26	2	51	43

Dette spørsmålet er også sett i forhold til brukernes dagligspråk. To brukergrupper, de som har samisk og de som har norsk som dagligspråk, er sammenlignet. Vi finner at det er forskjell mellom de to brukergruppene. Flere av de med samisk som dagligspråk synes det har blitt lettere å bruke morsmålet i kontakt med kontorene, enn de med norsk som dagligspråk. Forskjellen mellom de to gruppene er signifikant med hensyn til valg av språk når de samhandler med likningskontor og legekontor, men forskjellen er ikke så stor at den er signifikant med hensyn til valg av språk i samhandlingen med teknisk etat.⁴⁵ For de øvrige kontorene er antallet svar for lavt til at vi har vurdert forskjeller mellom de to brukergruppene.

6.1.5 Bruk av medhjelper

Brukerne fikk spørsmål om det hender at de bruker medhjelper eller ledsager eller får andre til å gjøre ærend for seg på offentlige kontorer, om hvorfor de bruker medhjelper, og om hvilke erfaringer de har med dette.

Rundt fire prosent av de som har svart på spørreundersøkelsen, har brukt medhjelper i kontakt med offentlige kontorer. Vi kan ikke ut fra dette hevde at kun fire prosent av innbyggerne bruker medhjelper, fordi det kan være sammenheng mellom det å ikke svare på spørreundersøkelsen, og det å bruke medhjelper. Andelen av befolkningen som bruker medhjelper, kan altså være større enn fire prosent.

Det er en større andel av de som har samisk som dagligspråk som bruker medhjelper, enn det er av de som har norsk eller har både norsk og samisk som dagligspråk. Gruppen som bruker medhjelper er i alle aldersgrupper, men de fleste er blant de aller eldste og blant de yngste. En tredjedel er i aldersgruppen over 70 år, og en tredjedel er mellom 18 og 29 år. Drøyt halvparten av de som bruker medhjelper har kun grunnskoleutdanning eller knapt nok det.

Det er en større andel som svarer at de bruker medhjelper i Kautokeino kommune enn det er i de andre kommunene.

⁴⁵ Andelen tospråklige som synes det har blitt enklere å bruke morsmålet i kontakt med offentlige kontorer er lavere enn andelen med samisk som dagligspråk, og høyere enn andelen med norsk som dagligspråk.

Årsakene til at folk bruker medhjelper, kan være andre enn de årsakene som på forhånd var satt opp på spørreskjemaet. Blant de alternativene som var satt opp på spørreskjemaet, er det vanligste årsaken at kontoret er for langt unna. Den nest vanligste årsaken er at brukeren synes det er vanskelig å forstå de ansatte. Dette gjelder i første rekke på legekontorene. For det tredje tror brukeren at andre kan gjøre ærendet bedre. Den siste begrunnelsen, om at de ansatte snakker moderne samisk, er det få som har valgt.

6.2 Oppsummering: brukernes muligheter for valg av språk

Under halvparten av brukerne har en lege som snakker deres morsmål. Dette betyr at en stor del av innbyggerne må kommunisere med legen på et annet språk enn deres morsmål. Med hensyn til de øvrige kontorene, svarer mellom 69 og 88 prosent av brukerne at ansatte på disse kontorene snakker deres morsmål.

Mellom halvparten og tre fjerdedeler av brukerne snakker alltid norsk ved muntlige henvendelser til offentlige kontorer. Ved skriftlige henvendelser er det flere som alltid bruker norsk, mellom 80-86 prosent. Kun fire prosent bruker alltid samisk ved skriftlige henvendelser til offentlige kontorer, andelen er like liten uavhengig av hvilket kontor dette gjelder. Mellom 9 og 23 prosent bruker alltid samisk ved muntlige henvendelser. Samisk brukes i størst grad i muntlig kontakt med teknisk etat og likningskontor. Samtidig er det på legekontor og sosialkontor at brukerne mener det er viktigst å kunne bruke det språket de selv ønsker. De kontorene der brukerne synes det er viktigst å bruke samisk, er altså blant de kontorene hvor det er minst muligheter til å bruke samisk.

Ikke alle får svar på det språket de henvender seg på til offentlige kontorer. Mellom tre og sju prosent av brukerne får ikke svar på det språket de henvender seg på. Etter brukernes vurdering har det blitt litt enklere å bruke samisk i kontakt med offentlige kontorer de siste fem årene. Det er imidlertid ikke slik at alle brukerne mener dette, mange synes at endringene både har vært til det bedre og til det verre, og mange svarer ”vet ikke”.

7 Samhandlingen: hvordan vurderer brukerne tjenestene?

Analysen i dette kapitlet tar for seg hvordan brukerne vurderer kvaliteten på tjenestene på offentlige kontorer. I undersøkelsen er det ikke gjort noen komplett vurdering av kvaliteten på alle elementene ved de offentlige tjenestene. Kvalitetsbegrepet er avgrenset ved å ta utgangspunkt i ulike kvalitetskriterier. For sosialkontor, teknisk etat, likningskontor, arbeidskontor og servicekontor brukes kvalitetskriteriene 1-6, og for legekantor brukes kriteriene 1- 4 og 7-9:

1. Om brukeren blir godt mottatt
2. Om de ansatte er hjelpsomme
3. Om de ansatte lytter til det brukeren sier
4. Om brukeren blir behandlet med respekt
5. Om brukeren får svar raskt
6. Om brukeren synes han blir tatt like alvorlig som andre
7. Om brukeren er fornøyd med resultatet av besøket hos legen
8. Om helsepersonellet gir god informasjon
9. Om det er kort ventetid for å få time

De fleste kriteriene dreier seg om hvordan brukeren blir mottatt og behandlet på offentlige kontorer. Vi har bedt brukerne svare på hvordan de opplever møtet sitt med offentlig ansatte i så måte.

For hvert av kvalitetskriteriene på hver type kontor/etat er det laget en *skåre* som et uttrykk for kvaliteten.⁴⁶ Jo høyere skåre (100 er max), jo bedre mener brukerne at kvaliteten er.

For hvert av de seks offentlige kontorene/etatene beregnes også en *samlet skåre* ved at alle kriteriene legges sammen. Samlet skåre uttrykker hvor stor prosentandel poeng som er oppnådd av maksimalt antall mulige poeng.

⁴⁶ Det er gitt fire poeng for hvert svar som er uttrykk for at påstanden om god kvalitet stemmer svært godt, tre poeng for ”stemmer godt”, to poeng for ”stemmer ikke spesielt godt” og ett poeng for hver ”stemmer svært dårlig”. Antallet poeng er summert, delt på antallet som har svart og multiplisert med 25. En skåre på 100 vil dermed si at alle respondentene har svart at påstanden om god kvalitet ”stemmer svært godt”. En skåre på 25 prosent av max vil si at alle respondentene har svart at påstanden om god kvalitet ”stemmer svært dårlig”. 25 er altså den lavest mulige skåre. Utregningene er gjort slik til tross for at data er på ordinalt målenivå. Det er imidlertid en tradisjon for å beregne gjennomsnittstørrelser i kvalitetsundersøkelser selv om data ikke er på intervallnivå.

Et annet uttrykk for hvor god kvaliteten på tjenesten er, er hvilken brukervurdering som *oftest* er gitt (modalverdien).

Et tredje uttrykk for kvaliteten som vi er interesserte i å finne i denne undersøkelsen, er om det finnes spesielt fornøyde eller misfornøyde grupper, og hvilke kjennetegn som eventuelt er knyttet til disse gruppene (språklige kjennetegn, kjennetegn som vi har antatt kan føre til sosial avstand mellom bruker og kontor, eller om den fysiske avstanden slår ut?)⁴⁷

7.1.1 Vurdering av legekantorene

Brukernes vurdering av legekantorene kan oppsummeres i en samlet skåre på 73. Samlet skåre for legekantorene kan ikke uten videre sammenlignes med de andre etatene/kantorene, fordi spørsmålene som danner utgangspunktet for kvalitetsbedømmingen er noe ulike for legekantoret sammenlignet med de andre kantorene. Resultatene av enkelte av delspørsmålene (kvalitetskriteriene) kan imidlertid sammenlignes. Når vi sammenligner legekantorene med de andre kantorene med hensyn til de fire første kriteriene, kommer legekantorene godt ut, litt dårligere enn servicekantorene og nesten like bra som likningskantorene.

De fleste, mellom 79 og 83 prosent av de som har svart, svarer at de blir godt mottatt, de ansatte er hjelpsomme, de ansatte lytter til dem, de blir behandlet med respekt, og de er fornøyde med resultatet av besøket hos legen. Resultatet på disse spørsmålet er for legekantorene en skåre som ligger mellom 77 og 79.

Legekantorene skårer lavere på spørsmålet om helsepersonellet gir god informasjon, enn på de første fem kriteriene. Tre av fire brukere mener at helsepersonellet gir god informasjon. Det er ett spørsmål som trekker ned samlet skåre; ventetid for å få time.

Av spørsmålet om ventetid går det frem at syv av ti mener at det er lang ventetid for å få time. Dette resultatet vil vi se nærmere på i kapitlet om kommunevise forskjeller.

⁴⁷ For å avgjøre om gruppen av misfornøyde skiller seg ut fra de øvrige, for eksempel om det er en større andel kvinner enn menn som er misfornøyde, sammenlignes prosentandelen kvinner og prosentandelen menn som gir en negativ vurdering. Hvis forskjellen mellom kjønnene er større enn 7-10 prosentpoeng, avhengig av antall enheter og resultater i utvalget, er forskjellen signifikant (sikkerhetsnivå 95 prosent). Forskjeller som er mindre enn dette, vil ikke bli fremstilt som forskjeller, siden det er knyttet for stor usikkerhet til dette.

Tabell 6.1 *Brukervurdering av legekantorene*

<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Oftest gitte</i>	<i>Skåre</i>	<i>N</i>
	<i>brukervurdering</i>	<i>(% av max)</i>	
1. Om brukeren blir godt mottatt	3	79	329
2. Om de ansatte er hjelpsomme	3	77	316
3. Om de ansatte lytter til det brukeren sier	3	77	312
4. Om brukeren blir behandlet med respekt	3	78	306
7. Om brukeren er fornøyd med resultatet av besøket hos legen	3	77	328
8. Om helsepersonellet gir god Informasjon	3	69	302
9. Om det er kort ventetid for å få time	1	51	317

Det er ikke noe spesielt som karakteriserer gruppen som gir en negativ vurdering av de fem første kriteriene, med hensyn til språklige kjennetegn (brukerens dagligspråk). Det er altså ikke spesielt mange verken av de med norsk eller de med samisk som dagligspråk som er særlig misfornøyd med hensyn til de første fem kriteriene. Når det gjelder brukernes kjønn, ser det ut til at kvinner er mer kritiske enn menn. Dette gjelder spørsmålene om ansatte er hjelpsomme, om de ansatte lytter og om brukeren blir behandlet med respekt. Utdanning er også en variabel som slår ut. De som har grunnskole som høyeste utdanning, er i større grad enn de øvrige fornøyd med legekantorene, dette gjelder alle de sju kvalitetskriteriene. Det er de som har videregående skole som høyeste utdanning som er minst fornøyd med legekantorene. Det er forskjell mellom hvordan de med grunnskole og de med videregående skole vurderer legekantorene når det gjelder alle kvalitetskriteriene. Det er forskjell mellom hvordan de med grunnskole og de med høyere utdanning vurderer mottakelsen, om de ansatte er hjelpsomme og om de ansatte lytter.

7.1.2 Vurdering av sosialkantorene

Brukernes vurdering av sosialkantorene kan oppsummeres i en samlet skåre på 71. I forhold til de andre kantorene er dette en vurdering som er blant de dårligste. Likevel er "3" den ofttest gitte brukervurderingen på alle spørsmålene.

Kjønn er en variabel som slår ut i vurderingen av sosialkantorene. Det er en overvekt av kvinner blant de som synes de ikke blir godt mottatt, som synes at sosialkantorene ikke er hjelpsomme og som ikke synes de får raskt svar. Imidlertid er det en overvekt av menn som ikke synes de blir tatt like alvorlig som andre. Utdanningsbakgrunn ser også ut til å ha betydning for hvordan sosialkantorene vurderes. Selv om det er få brukere som har vurdert sosialkantorene, viser resultatet en tendens til at de som har grunnskole som høyeste utdanning, gir er mer negativ vurdering av sosialkantorene enn de som har videregående skole eller høyere utdanning.

Når det gjelder brukerens dagligspråk, gir de som har samisk som dagligspråk en mer negativ vurdering enn de som har norsk som dagligspråk. Dette gjelder med hensyn til fire av de seks kriteriene.⁴⁸ Det er kun på spørsmålet om brukeren får svar raskt, og om

⁴⁸ Et resultat som viser at brukere med samisk som dagligspråk enten er mer fornøyd eller mindre fornøyd med tjenestene enn brukere med norsk som dagligspråk, trenger ikke nødvendigvis henge sammen med brukerens språkkompetanse, men kan også skyldes andre faktorer som bostedskommune.

brukeren synes at han blir tatt like alvorlig som andre, at det ikke er forskjeller mellom de med norsk som dagligspråk og de med samisk som dagligspråk.

Tabell 6.2 *Brukervurderinger av sosialkontorene*

<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Oftest gitte</i>	<i>Skåre</i>	<i>N</i>
	<i>brukervurdering</i>	<i>(% av max)</i>	
1. Om brukeren blir godt mottatt	3	74	55
2. Om de ansatte er hjelpsomme	3	71	54
3. Om de ansatte lytter til det brukeren sier	3	73	54
4. Om brukeren blir behandlet med respekt	3	73	51
5. Om brukeren får svar raskt	3	66	53
6. Om brukeren synes han blir tatt like alvorlig som andre	3	71	40

7.1.3 Vurdering av teknisk etat i kommunene

Brukernes vurdering av teknisk etat i de seks kommunene kan oppsummeres i en samlet skåre på 71. Dette er en samlet skåre som plasserer seg i den dårligste halvdel sammenliknet med de andre kontorene. Det er særlig på spørsmålet om brukeren får raskt svar, at mange gir en negativ vurdering.

Tabell 6.3 *Brukervurderinger av teknisk etat*

<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Oftest gitte</i>	<i>Skåre</i>	<i>N</i>
	<i>brukervurdering</i>	<i>(% av max)</i>	
1. Om brukeren blir godt mottatt	3	74	151
2. Om de ansatte er hjelpsomme	3	71	147
3. Om de ansatte lytter til det brukeren sier	3	72	144
4. Om brukeren blir behandlet med respekt	3	72	143
5. Om brukeren får svar raskt	2	63	140
6. Om brukeren synes han blir tatt like alvorlig som andre	3	76	124

Blant de som gir en negativ vurdering av teknisk etat, er det en klart større andel kvinner enn menn. Dette gjelder på alle seks spørsmålene. Drøyt hver tredje kvinne (35 prosent) gir i gjennomsnitt en vurdering som er 1 eller 2. Ikke mer enn 23 prosent av mennene gjør det samme. Utdanningsbakgrunn har også betydning for hvordan teknisk etat vurderes. De som har grunnskole som høyeste utdanning er mer negative i forhold til hvordan de blir mottatt, om de blir behandlet med respekt og tatt like alvorlig som de andre, og de synes ikke i like stor grad som de øvrige at de ansatte er hjelpsomme. Når det gjelder ventetiden for å få svar, er situasjonen motsatt. Brukerne med videregående skole og høyere utdanning er minst fornøyd med ventetiden for å få svar, de har tydeligvis forventninger om raskere saksbehandling.

På alle spørsmålene gir de som har samisk som dagligspråk en mer negativ vurdering av teknisk etat, enn de som har norsk som dagligspråk. Dette resultatet kan forklares ved å se

på de kommunevise forskjellene, hvor det viser seg at teknisk etat i Kautokeino er gjenstand for en negativ vurdering.

7.1.4 Vurdering av likningskontorene

Brukernes vurdering av likningskontorene kan oppsummeres i en samlet skåre på 77. Dette fører likningskontorene nesten til topps på "rankinglisten" over kontor/etater som er med i undersøkelsen. Kun servicekontorene får en mer positiv vurdering. Brukerne synes i stor grad at de får svar raskt, noe som gjelder få andre kontor i denne undersøkelsen. De synes også i stor grad at de blir tatt like alvorlig som andre, men når det gjelder dette spørsmålet er kvinnene adskillig mer kritiske enn mennene. For øvrig finner vi ikke forskjeller mellom kvinnene og mennenes vurderinger når det gjelder likningskontoret. Utdanningsbakgrunn har imidlertid mer å si for hvordan likningskontorene vurderes. Jo høyere utdanningsnivå, jo mindre fornøyde er brukerne. Dette gjelder med hensyn til hvordan brukeren blir mottatt, om de ansatte er hjelpsomme, om de ansatte lytter og om ventetiden på svar er kort.

Med hensyn til brukernes dagligspråk gir de med samisk som dagligspråk er mer negativ vurdering enn de med norsk som dagligspråk (dette gjelder spørsmålene 1, 4 og 5). Dette resultatet kan imidlertid forklares når vi ser på de kommunevise forskjellene i neste kapittel, hvor vi finner at misnøyen i forhold til likningskontorene er konsentrert om kommunene Karasjok og Kautokeino.

Tabell 6.4 *Brukervurderinger av likningskontorene*

<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Oftest gitte brukervurdering</i>	<i>Skåre (% av max)</i>	<i>N</i>
1. Om brukeren blir godt mottatt	3	77	259
2. Om de ansatte er hjelpsomme	3	76	254
3. Om de ansatte lytter til det brukeren sier	3	76	247
4. Om brukeren blir behandlet med respekt	3	77	241
5. Om brukeren får svar raskt	3	75	249
6. Om brukeren synes han blir tatt like alvorlig som andre	3	80	217

7.1.5 Vurdering av arbeidskontorene

Brukernes vurdering av arbeidskontorene kan oppsummeres i en samlet skåre på 67. Dette resultatet gjør at arbeidskontorene sammenlignet med de andre kontorene i denne undersøkelsen kommer dårlig ut. Det er ikke dårlige resultater på utvalgte enkeltspørsmål som gjør at samlet skåre blir så lav for arbeidskontorene. Absolutt alle spørsmålene oppnår en dårlig skåre, kun spørsmål seks får en skåre som er høyere enn 70. Dette er spørsmålet om brukeren synes at han blir tatt like alvorlig som andre.

Tabell 6.5 *Brukervurderinger av arbeidskontorene*

<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Oftest gitte Brukervurdering</i>	<i>Skåre (% av max)</i>	<i>N</i>
1. Om brukeren blir godt mottatt	3	69	106
2. Om de ansatte er hjelpsomme	3	67	107
3. Om de ansatte lytter til det brukeren sier	3	68	103
4. Om brukeren blir behandlet med respekt	3	67	100
5. Om brukeren får svar raskt	3	62	104
6. Om brukeren synes han blir tatt like alvorlig som andre	3	72	89

Med hensyn til kvinner og menns vurderinger av arbeidskontorene, gir kvinnene en mer negativ vurdering enn mennene på alle spørsmålene. Mellom 43 og 50 prosent av de kvinnene som har svart, gir den dårlige vurderingen 1 eller 2 på spørsmålene om de ansatte på arbeidskontorene er hjelpsomme, om de ansatte lytter til brukeren, om brukeren blir behandlet med respekt og om brukeren får svar raskt. Nesten halvparten av kvinnene er altså misfornøyde med måten de tas imot på på arbeidskontorene. Det samme gjelder mellom 24 og 44 prosent av mennene. Det er de som har lavest utdanning som gir den mest negative vurderingen av arbeidskontorene. Dette gjelder alle kriteriene bortsett fra det første, om brukeren blir godt mottatt. De som har høyere utdanning og de som har videregående skole som høyeste utdanningsnivå, skifter mellom å gi den mest positive vurderingen av arbeidskontorene.

De som har samisk som dagligspråk gir gjennomgående en mer negativ vurdering enn de som har norsk som dagligspråk. Forskjellene mellom disse to gruppene er særlig store med hensyn til det første og det siste spørsmålet. Halvparten av de med samisk som dagligspråk gir den dårlige vurderingen 1 eller 2 på spørsmålet om de synes at de blir tatt like alvorlig som andre brukere. Fire av ti som har samisk som dagligspråk synes ikke at de blir godt mottatt når de kommer til arbeidskontoret. Dette utslaget kan imidlertid forklares ved å se på de kommunevise forskjellene, hvor en særlig stor andel av brukerne i Karasjøk gir en negativ vurdering, og det er dette som gjør utslag for forskjellen mellom de som har norsk og de som har samisk som dagligspråk.

7.1.6 Vurdering av de kommunale servicekontorene

Brukernes vurdering av de kommunale servicekontorene kan oppsummeres i en samlet skåre på 84. Dette er et klart bedre samlet resultat enn på noen av de andre kontorene/etatene. Oftest gitte brukervurdering er 4 på alle spørsmålene. Oppnådd skåre på hvert spørsmål varierer mellom 82 som det laveste og 86 som det høyeste.

Tabell 6.6 *Brukervurderinger av de kommunale servicekontorene*

<i>Kvalitetskriterier</i>	<i>Oftest gitte Brukervurdering</i>	<i>Skåre (% av max)</i>	<i>N</i>
1.Om brukeren blir godt mottatt	4	84	59
2. Om de ansatte er hjelpsomme	4	84	60
3. Om de ansatte lytter til det brukeren sier	4	84	57
4. Om brukeren blir behandlet med respekt	4	83	56
5. Om brukeren får svar raskt	4	82	58
6. Om brukeren synes han blir tatt like alvorlig som andre	4	86	29

Kvinner og menn vurderer servicekontorene likt på de fleste spørsmålene. En større andel kvinner enn menn synes imidlertid ikke at de blir behandlet med respekt. Når det gjelder utdanningsbakgrunn, finner vi ikke signifikante forskjeller mellom brukerne med ulikt utdanningsnivå.

7.1.7 Oppsummering av vurderingen

Resultatet for de seks offentlige etatene vurderes opp mot hverandre på to ulike måter. For det første sammenlignes samlet skåre fra hver enkelt etat. Her kommer de kommunale servicekontorene best ut, med likningskontorene som nummer to. Dårligst ut kommer arbeidskontorene. I den første kolonnen i tabellen under vises brukervurderinger, det vil si samlet skåre når kun de som har brukt de respektive kontorene de siste 12 måneder regnes med. Siste kolonne viser en imageindeks, det vil si samlet skåre når alle som har vurdert de enkelte kontorene tas med, selv om de ikke har brukt dette kontoret de siste 12 måneder.

Tabellen viser at brukervurderingene er gjennomgående noe mer positive enn imageindeksen, men at rangeringen mellom etater er lik for både brukervurderingen og imageindeksen. Dette er et resultat som er forventet. Lignende undersøkelser viser at brukerne av en tjeneste er mer tilfredse enn folk som ikke har benyttet tjenesten (Dræge m.fl. 1998). Dette kan skyldes at ikke-brukere kan ha opplevd rasjonering av tjenesten, at de ikke ønsker tjenesten, eller at informasjonen gjennom media gir et for negativt bilde av det offentlige tjenestetilbudet.

Legekontorene er ikke med i denne rangeringen, fordi spørsmålene som danner grunnlaget for samlet skåre ikke er de samme på legekontorene som på de andre kontorene. Imageindeksen for legekontorene er imidlertid 73, det samme som brukervurderingen.

Tabell 6.7 *Brukervurderinger og imageindeks*

	<i>Samlet skåre, brukervurderinger</i>	<i>N</i>	<i>Samlet skåre, imageindeks</i>	<i>N</i>
1 Servicekontorene	84	58	83	81
2 Likningskontorene	77	244	77	260
3 Sosialkontorene	(71)	51	69	55
4 Teknisk etat	71	142	70	159
4 Arbeidskontorene	67	101	66	105

I tillegg til å vurdere hvert enkelt kontor, ble brukerne bedt om å trekke frem kontorer de var særlig fornøyde eller misfornøyde med (servicekontorene omfattes ikke av dette spørsmålet). Resultatet viser at legekantorene har en høyest andel særlig fornøyde brukere og samtidig en lavest andel særlig misfornøyde brukere. Nummer to kommer sosialkontorene. I andre enden av skalaen finner vi arbeidskontorene nederst, med en høyest andel særlig misfornøyde brukere, og en lavest andel særlig fornøyde brukere. Nest nederst på rangeringen finner vi finner vi teknisk etat, som har hele 21 prosent særlig misfornøyde brukere.

Tabell 6.8 *Rangering av kontorer med særlig fornøyde og særlig misfornøyde brukere. Prosent.*

	<i>Andelen særlig fornøyde brukere</i>	<i>Andelen særlig misfornøyde brukere</i>
1 Legekantorene	19	8
2 Sosialkontorene	16	9
3 Likningskontorene	14	9
4 Teknisk etat	8	14
5 Arbeidskontorene	8	21

Begge måtene å vurdere kontorene opp mot hverandre på viser samme rangering av kontorene, med unntak av sosialkontorene som på den ene siden skårer høyt ved at de ofte trekkes frem som kontorer som brukerne er særlig fornøyde med. På den andre siden skårer sosialkontorene forholdsvis lavt når vi summerer opp de kvalitetskriterier som ligger til grunn for denne undersøkelsen. Dette resultatet er et argument for at kvalitetskriteriene som er tatt med i undersøkelsen, er relevante for brukernes totalvurdering av kontorene. Resultatet tyder imidlertid på at for sosialkontoret sin del, er det muligens andre kvalitetskriterier som er med og styrer brukernes totalvurdering enn de som er tatt med i undersøkelsen.

Generelt er de som er under 40 år, og i noen grad de som er under 50 år, litt mer kritiske til de offentlige tjenestene enn de som er eldre. Dette gjelder både i forhold til legekantorene, likningskontorene og arbeidskontorene. Antallet som har vurdert de øvrige kontorene er for lavt til at vi kan dele disse inn i aldersgrupper og trekke noen konklusjoner ut fra det. Kvinnene er mer kritiske til de offentlige kontorene enn mennene. Dette gjelder særlig teknisk etat og arbeidskontorene, men også i noen grad legekantorene. Utdanningsbakgrunn betyr noe for hvordan de offentlige kontorene vurderes, men utslagene er ulike avhengig av hvilket kontor som vurderes. De som har grunnskole som høyeste utdanning, gir den minst positive vurderingen av teknisk etat, arbeidskontor og sosialkontor. Samtidig gir de den mest positive vurderingen av legekantor og likningskontor.

Det er ikke store systematiske forskjeller med hensyn til om de som bor i kommunesenteret er mer eller om de er mindre fornøyde med de offentlige tjenestene enn de som bor utenfor. Når det gjelder brukerens dagligspråk, viser det seg at de som har samisk som dagligspråk er mer kritiske til de offentlige kontorene enn de som har norsk som dagligspråk. Dette må imidlertid ses i sammenheng med de kommunevise variasjonene. Vi kommer tilbake til dette i kapittel åtte.

8 Kommunevise variasjoner

I dette kapitlet vil vi se på hvordan de fem ulike offentlige kontorene vi fokuserer på, blir vurdert av brukerne i de seks kommunene undersøkelsen omfatter. Vi så tidligere at i overveiende grad blir offentlig service positivt vurdert. Her vil vi se om det er variasjoner fra kommune til kommune. I siste del av kapitlet vil vi se på hva innbyggerne i kommunene mener om praktiseringen av språkreglene, og om hvordan disse burde vært praktisert på ulike felt. Vi vil også her være opptatt av kommunevise variasjoner.

8.1 Service og språk i de seks kommunene

I ulik grad kan vi vektlegge de kommunevise resultatene, fordi det er store variasjoner mellom antall brukere som har erfaring med de seks ulike offentlige kontorene. I de kommunene der det er få brukere som har erfaring med et spesielt kontor, som oftest sosialkontoret, kan vi ikke legge stor vekt på de kommunevise tallene. Mens vi har langt over 340 svar som gjelder vurdering av legekantorene, har vi bare 62 svar om sosialkontorene. I tillegg har ikke alle som har erfaring fra et spesielt kontor nødvendigvis svart på alle spørsmålene vi har om nettopp dette kontoret. Dette gjør at når vi ser på kommunevise forskjeller i vurderingen av disse offentlige kontorene kan vi ikke legge like stor vekt på alle aspektene ved vurderingen, mens vi for andre har utfyllende svar fra mange respondenter. I det følgende vil vi se på enkeltresultater fra de seks kommunene.

8.1.1 Nesseby

Hvordan vurderer brukerne i Nesseby legekantor, sosialkontor, teknisk etat, kommunalt servicekontor, arbeidskontor og likningskontor. I forrige kapittel så vi at samlet bruker-vurdering for legekantoret var 73 prosent av maksimalt oppnåelige poeng, og at legekantoret kom ut som en av de offentlige kontorene som ble best vurdert. I Nesseby blir dette kontoret vurdert bedre enn gjennomsnittet, og bedre enn de fleste andre kommunene på de fleste kriteriene vi har lagt til grunn for vurderingen. Unntakene her er spørsmålet om brukerne er fornøyde med resultatet av legebesøket, her er det færre i Nesseby enn ellers som svarer at de ikke er det. Nesseby skiller seg dessuten positivt ut på en annen måte i denne sammenhengen, det er færre som synes det er lang ventetid for å få time hos legen i denne kommunen enn gjennomsnittet for området. Når det gjelder muligheten for å bruke morsmålet sitt på legekantoret, sier nærmere 60 prosent av de som har svart at legen ikke snakker deres morsmål. Om vi ser på de som har samisk som morsmål, eller som snakker både samisk og norsk, er det prosentvis langt flere som sier dette.

Sosialkontorene er blant de kontorene som får dårligst vurdering, selv om ikke vurderingen i seg selv er spesielt dårlig. Når det gjelder sosialkontoret i Nesseby synes ikke brukervurderingene av kontoret å skille seg vesentlig fra gjennomsnittet, men her er det snakk om små tall, og det er derfor ingen grunn til å dra konklusjonene for langt.

Vurderingen av teknisk etat viser gjennomsnittlig et resultat midt i laget. Vurderingen av kontoret i Nesseby viser på de fleste kriteriene at brukerne i Nesseby er mindre fornøyde med sitt teknisk kontor enn hva brukerne i hele området er med denne tjenesten. Men på ett punkt skiller likevel Nesseby seg positivt ut her, det er flere brukere i Nesseby som trekker fram at de ansatte ved etaten er hjelpsomme enn det gjennomsnittet sier. Også flere sier at de ansatte snakker deres morsmål, i dette tilfellet vil det si norsk.

Likningskontoret⁴⁹ blir vurdert mye dårligere av brukerne fra Nesseby enn gjennomsnittsvurderingen av likningstjenesten i området. Dette gjelder for alle kriteriene bortsett fra det at de ansatte snakker brukernes morsmål, her sier langt flere i Nesseby enn gjennomsnittet at dette stemmer. Når det gjelder brukere som har vurdert arbeidsmarkedstjenestene, er det svært få svar fra Nesseby, og vil derfor ikke gå spesielt inn på disse her. Det samme gjelder også for servicekontoret.

Samlet kan vi si at det er legekantoret som får best vurdering i Nesseby, selv om det er liten sjanse for at legen man går til snakker samisk. Likningskontoret peker seg ut som det kontoret som blir mest negativt vurdert. For utvalget som helhet så vi at både likningskontoret og legekantoret ble vurdert positivt, og var av de som fikk best vurdering. Både sosialkontor, teknisk etat og servicekontoret i Nesseby har ansatte som snakker både samisk og norsk, dette gjelder godt og vel halvparten av de ansatte ved disse kontorene.

I og med at vi har få svar fra Nesseby er det vanskelig å trekke for bastante slutninger. Men det vi ser er at Nesseby kjennetegnes ved at mulighetene for brukerne å velge mellom å snakke samisk eller norsk på offentlige kontorer er liten. Samtidig varierer vurderingen av kontorene fra svært bra til mindre bra.

8.1.2 Tana

I Tana peker brukervurderingene av legekantoret seg ut i positiv retning. Det er flere brukere enn gjennomsnittet for hele utvalget som gir positiv vurdering av legekantoret. Dette gjelder for alle kriteriene brukerne vurderer. For de fleste kriteriene er det betydelige forskjeller mellom gjennomsnittsvurderingen og hvordan brukerne i Tana vurderer legekantoret. Prosentvis flere av brukerne i Tana vurderer legekantoret sitt positivt enn hva gjennomsnittet for undersøkelsen viser. Denne vurderingen gjelder både for de med tospråklig bakgrunn og de som er enspråklig norsk- eller samisktalende. Eneste unntaket er at de tospråklige eller samiskspråklige i langt mindre grad enn norskspråklige opplever at legen snakker deres morsmål.

Også for de fem andre kontorene som er med i undersøkelsen, sosialkontoret, teknisk kontor, likningskontor, arbeidskontor og kommunalt servicekontor ser vi samme resultat i Tana som for legekantoret: Det er til dels langt flere i Tana som vurderer disse offentlige tjenestene positivt og svært positivt enn hva gjennomsnittresultatet for hele området vi undersøker er. Dette gjelder for seks av syv kriterier for alle kontorene, unntatt språkkriteriet, der flere i Tana sier at de ansatte ikke snakker brukernes eget morsmål enn hva gjennomsnittet er. Som vi så i kapittel 4 er flertallet av ansatte ved sosialkontoret, likningskontoret og servicekontoret tospråklige, mens et mindretall av ansatte ved teknisk etat snakker både norsk og samisk.

⁴⁹ Nesseby har ikke lenger eget likningskontor, men deler dette med Tana, og likningskontoret er plassert i Tana. Det er altså samme likningskontoret som blir vurdert av brukerne i Nesseby og Tana.

Situasjonen i Tana viser at brukernes muligheter for å snakke samisk med ansatte i offentlig forvaltning er til dels svært begrenset. Samtidig blir servicen ellers godt vurdert.

8.1.3 Porsanger

Også de fleste av de seks kontorene i Porsanger blir vurdert positivt, enten på høyde med gjennomsnittet eller over gjennomsnittet. Dette gjelder på så å si alle verdiene, og det gjelder spesielt servicekontoret, men også teknisk etat, likningskontoret og arbeidskontoret. Halvparten av brukerne som vurderer servicekontoret, kommer fra Porsanger, som er den av disse seks kommunene som har lengst erfaring med et slikt kontor. Mer enn 90 prosent av brukerne har svart ”stemmer godt” eller ”stemmer svært godt” på alle kriteriene. Unntatt her er det som går på språk, at de ansatte ved servicekontoret snakker brukers morsmål. Brukerne opplever at ansatte ved servicekontoret er hjelpsomme, lytter til det en har å framføre, tar i mot sine kunder på en god måte og behandler de med respekt. Dessuten får brukerne svar raskt, 93 prosent av de som har svart sier dette.

Sosialkontoret ble også positivt vurdert, men her er det så få brukere som har svart at vi ikke kan legge vesentlig vekt på resultatene. Legekontoret er det eneste kontoret som peker seg ut, ved at dette får dårligere vurdering, enn hva som er gjennomsnittet for legekontorene i hele utvalget. I Porsanger er det ingen samisktalende leger, og de som ønsker å gå til en samisktalende lege i kommunen har ikke denne muligheten. At dette ønsket eksisterer kom klart fram i intervjuundersøkelsen vår. Færre av brukerne av legekontoret i Porsanger enn gjennomsnittet synes de blir mottatt på en god måte, vist respekt eller gitt god informasjon. Det er også prosentvis langt flere brukere i Porsanger som sier at det er lang ventetid for å få time hos legen enn hva gjennomsnittsbrukeren ellers sier. Det eneste kriteriet som blir mer positivt vurdert av brukerne i Porsanger enn gjennomsnittet er det som går på språk, langt flere enn gjennomsnittet opplever at legen snakker deres morsmål.

Både legekontoret, sosialkontoret og servicekontoret i Porsanger har ansatte som snakker samisk og norsk, men for de to førstnevnte kontorene gjelder dette svært få av de ansatte.

Med unntak av legekontoret, viser situasjonen i Porsanger mange likhetstrekk med situasjonen i Tana. I begge kommunene er mulighetene for å velge mellom å snakke samisk og norsk ved besøk på offentlige kontorer begrenset, samtidig som at servicenivået med noen unntak jevnt over blir godt vurdert.

8.1.4 Karasjok

Legekontoret i Karasjok blir jevnt over godt vurdert, og bedre enn gjennomsnittlig vurdering av legekontortjenesten i hele utvalget. Eneste unntak her er ventetid, flere i Karasjok enn gjennomsnitt i utvalget sier det er lang ventetid for å få time hos legen. De andre offentlige kontorene vi har bedt om vurdering av i Karasjok, fikk derimot dårligere vurdering enn gjennomsnittet for de enkelte kontorene i hele utvalget, med unntak av teknisk etat, som fikk litt bedre enn gjennomsnittet.

I Karasjok ble både likningskontoret og arbeidskontoret vurdert mer negativt enn gjennomsnittet for disse tjenestene, det samme gjelder også sosialkontoret og servicekontoret. Men for de to sistnevnte kontorene er tallene altfor små til å legge avgjørende vekt på dem. Både for likningskontoret og arbeidskontoret er det prosentvis flere brukere i Karasjok enn gjennomsnittlig som synes at de blir dårlig mottatt, at de ansatte ved kontorene er lite hjelpsomme, ikke viser brukerne respekt eller lytter til deres

saker, og at det tar lang tid å få svar. Brukerne blir heller ikke godt mottatt, dette gjelder særlig arbeidskontoret.

Det er likevel ett unntak i dette materialet, langt flere brukere i Karasjok opplever at de ansatte snakker brukernes morsmål enn hva gjennomsnittet sier. Dette gjelder spesielt brukerne av teknisk etat, men også av likningskontoret og arbeidskontoret. I kapittel 4 så vi at et stort flertall av de ansatte både på legekantoret, sosialkontoret, likningskontoret og servicekontoret er tospråklige, og også flere ansatte ved sosialkontoret snakker både samisk og norsk.

Samlet er det legekantoret som peker seg mest positivt ut i Karasjok, mens begge de statlige kontorene likningskontoret og arbeidskontoret, får mer negativ vurdering i Karasjok enn hva gjennomsnittresultatene viser for disse kontorene. Om vi ser på de enkelte kriteriene så synes prosentvis færre av brukerne av arbeidskontor og likningskontor i Karasjok enn gjennomsnittet at de blir godt mottatt, at ansatte er hjelpsomme, lytter og møter brukere med respekt.

I Karasjok har vi slik en situasjon der det er stor valgfrihet med hensyn til språk, brukerne kan i stor grad velge om de vil snakke samisk eller norsk i kontakt med offentlige kontorer. Denne valgfriheten er betydelig større enn for de fleste andre kommunene i utvalget. Samtidig ser vi store variasjoner med hensyn til hvordan brukerne ellers vurderer offentlig service. Legetjenesten blir vurdert over gjennomsnittet, mens likningskontoret og arbeidskontoret får dårligere vurdering enn gjennomsnittresultatet. Valgfriheten med hensyn til språk – om man vil bruke samisk eller norsk – er større på liknings- og arbeidskontoret enn på legekantoret.

8.1.5 Kautokeino

Resultatene fra Kautokeino skiller seg til dels betydelig fra gjennomsnittresultatene, og da ved at prosentvis flere brukere i denne kommunen gir en negativ vurdering av de offentlige tjenestene enn hva gjennomsnittsvurderingen viser. Brukerne i Kautokeino er langt mer kritisk til service og servicenivå innenfor de aktuelle offentlige kontorene enn hva gjennomsnittsbrukeren er. Dette gjelder så å si alle kontorene, men det er spesielt teknisk etat og likningskontoret som blir negativt vurdert. Brukerne av teknisk etat i Kautokeino føler ikke at de blir godt mottatt på kontoret, det tar lang tid å få svar og den enkelte føler heller ikke at han eller hun blir tatt like alvorlig som andre. Også brukerne av likningskontoret sier det samme, i tillegg til at flere enn gjennomsnittet mener at de ansatte ved dette kontoret ikke lytter til det brukerne sier, og brukerne blir heller ikke behandlet med respekt. Likevel er det et forhold ved disse kontorene som peker seg positivt ut, og det er at flere enn gjennomsnittet sier at de ansatte ved kontorene snakker brukernes eget morsmål.

Også legekantoret i Kautokeino blir mer negativt vurdert enn hva som er gjennomsnittet for legekantorene i denne undersøkelsen. Dette gjelder ikke spørsmålet om ventetid, her er det flere enn gjennomsnittet som er enig med påstanden om at det er kort ventetid. Men dette tyder ikke på at ventetiden er kort verken i Kautokeino eller i hele området, bare at flere av brukerne i Kautokeino enn av gjennomsnittet mener det er kort ventetid. I Kautokeino er det 17 prosent av de som har svart som er enig i påstanden om at det er kort ventetid, gjennomsnittlig er det bare 13 prosent som er enig i dette. Det er et problem i alle kommunene at det er lang ventetid for å få time hos legen.

Situasjonen i Kautokeino kan oppsummeres ved at valgfriheten med hensyn til språk er stor, det er bare Karasjok som kan vise til liknende situasjon. Brukerne opplever det slik,

og det stemmer også med registreringer av tospråklighetskompetansen ved offentlige etater. Derimot er det prosentvis færre brukere i Kautokeino som er fornøyd med offentlig service ellers.

8.1.6 Kåfjord

Brukerne i Kåfjord synes langt mer positive i sin vurdering av offentlig service enn gjennomsnittsbrukeren i området vi har undersøkt. Alle kontorene i Kåfjord vi har bedt om vurdering av kommer bedre ut enn gjennomsnittet for hele området. Det er særlig teknisk etat som peker seg ut, her er brukervurderingene svært positive, mange av de som har svart framhever at man blir behandlet med respekt og at man blir tatt alvorlig. Men også legekantoret blir positivt vurdert, der mellom 80 og 90 prosent av de som har svart sier man blir godt mottatt ved kantoret, de ansatte lytter til det man har å framføre, man blir behandlet med respekt og man er også fornøyd med resultatet av besøket. Det er bare på spørsmålet om helsepersonellet gir god informasjon, at Kåfjord ligger på gjennomsnittsnivået. Også når det gjelder ventetid, er Kåfjord langt bedre enn gjennomsnittet, og godt og vel 60 prosent sier at det er kort ventetid for å få time hos legen. Om vi ser på brukernes språkbakgrunn finner vi at de som er tospråklig norsk/samisk er gjennomgående mer positive i sin vurdering av legekantoret enn de enspråklige norsktalende, med ett unntak og det går på påstanden om at legen eller ansatte ved legekantoret snakker brukerens morsmål. Her er det langt flere av de tospråklige som sier at dette ikke stemmer. Vi må likevel være svært forsiktige med tolkningen av disse tallene, fordi gruppen av tospråklige brukere i Kåfjord er svært liten.

Situasjonen i Kåfjord kan slik oppsummeres med at det er begrenset anledning til å velge om samtalen med offentlige ansatte skal foregå på samisk, siden de fleste offentlige ansatte i etatene vi omtaler snakker norsk, og ikke samisk.

I kapittel 4 så vi at et mindretall av de ansatte ved legekantoret, teknisk etat og servicekantoret er tospråklige, mens likningskantoret ikke har noen ansatte som snakker samisk. I undersøkelsen vår sier alle i Kåfjord at de ansatte ved teknisk etat, likningskantoret, arbeidskantoret og servicekantoret snakker deres morsmål. For legekantoret og sosialkantoret er tallene 75 prosent og 83 prosent. 86 prosent av de som har svart fra Kåfjord snakker norsk, resten snakker både samisk og norsk.

8.2 Samisk og norsk i kontakt med forvaltningen

Det andre aspektet ved tjenesteyting og tospråklighet var nettopp språksituasjonen, eller nærmere bestemt i hvilken grad brukere reelt sett kan velge om han eller hun skal snakke norsk eller samisk med ansatte innenfor offentlig forvaltning. Er disse mulighetene gode, kan bruker velge språk selv, eller er de dårlige? Det siste vil stort sett i praksis si at bruker må bruke norsk uansett om ens morsmål er samisk, og selv om bruker ønsker å snakke samisk eller også føler seg mer komfortabel med å bruke samisk i den aktuelle situasjonen. I spørreskjemaet var ett av kriteriene for vurdering av de ulike offentlige kontorene om de ansatte snakker brukernes eget morsmål. I vår analyse her har vi ikke bare tatt utgangspunkt i svarene, vi har i tillegg brukt informasjon om språkkompetanse med hensyn til samisk og norsk ved de aktuelle etatene (se kapittel 4). Denne informasjonen er dessverre ikke fullstendig og oppdatert, slik at det som framkommer her må sees mer som en pekepinn på hvordan forholdene er, enn som en absolutt sannhet om tilstanden. En grunn til å ikke bare vektlegge brukers utsagn om språkforhold er at utgangspunktet vårt er at det her er snakk om offentlige kontorer som i følge loven skal

yte tjenester på begge de aktuelle språkene. Da er det avgjørende om tospråklighetskompetansen finnes ved kontorene, det vil si ansatte som behersker begge språkene. Derfor må vi ta hensyn til den reelle situasjonen, ikke bare hva flertallet av de som har svart sier. Det avgjørende er at etatene kan gi tjenester på begge språk, slik at alle brukerne med enten samisk eller norsk som morsmål kan si at ansatte snakker deres morsmål. I kapittel 6 og 7, og tidligere i dette kapitlet, har vi sett på samhandlingen mellom bruker og offentlig ansatt, og brukers vurdering av tjenestene. Før vi går over til å se mer på samvariasjonen mellom vurdering av service og muligheter for språkvalg, vil vi se litt mer på situasjonen med hensyn til språkvalg og muligheter for dette.

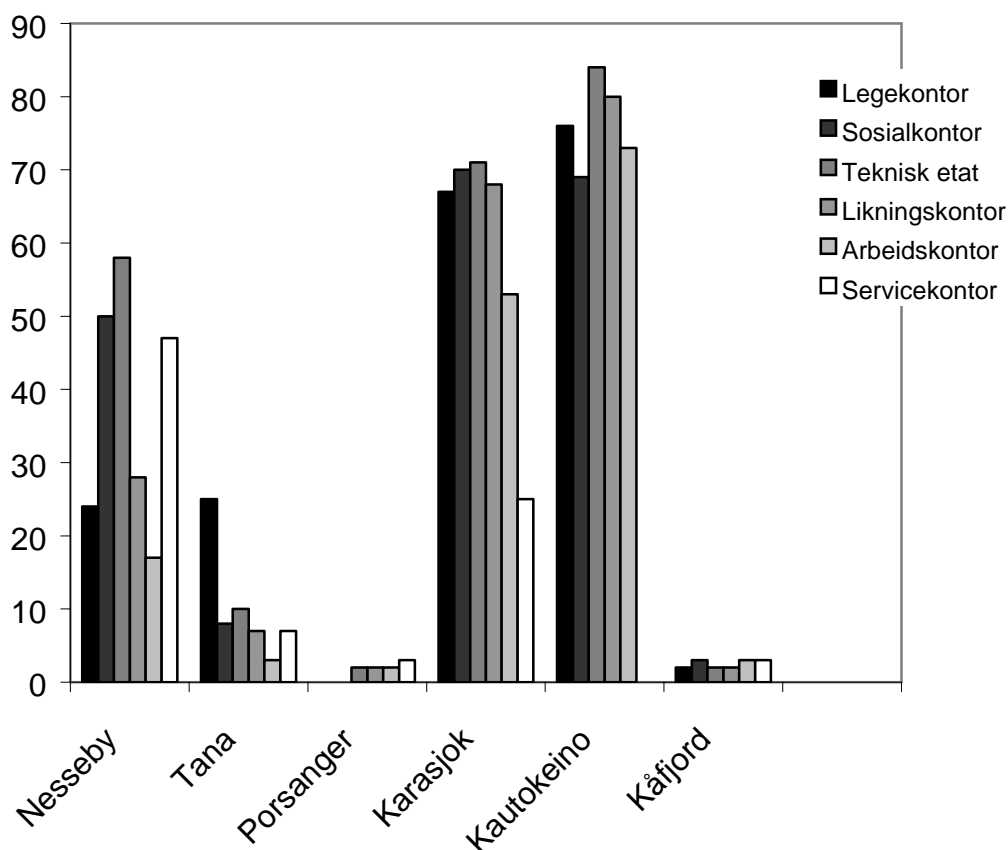
Hvilke språk bruker snakker i kontakt med offentlig forvaltning varierer etter hvilke etat bruker er i kontakt med, men først og fremst varierer det etter hvilke kommune det er snakk om. Det vi ser i tabellen nedenfor (Figur 8.2) er at Porsanger og Kåfjord peker seg ut som de to kommunene der storparten av brukerne snakker norsk i kontakt med forvaltningen. I disse kommunene snakker mellom 90 og 100 prosent norsk i slike tilfeller. Fra før har vi sett (kapittel 5, se tabell 5.10) at henholdsvis 24 og 13 prosent av brukerne i Porsanger og Kåfjord bruker samisk eller samisk og norsk som dagligspråk. Det er slik betydelig flere som bruker samisk ellers i dagliglivet enn når de har besøk på offentlige kontorer.

I den andre enden av skalaen finner vi Karasjok og Kautokeino, der en tredjedel eller færre av brukerne snakker norsk i kontakt med offentlig forvaltning. Flertallet i disse to kommunene snakker slik enten bare samisk eller samisk og norsk når de samtaler med offentlige ansatte i forvaltningen. To kontorer skiller seg ut, teknisk etat i Kautokeino, der bare 16 prosent av brukerne snakker norsk med de ansatte, og arbeidskontoret i Karasjok der 47 prosent av brukerne snakker norsk med de ansatte. I kapittel 5 (tabell 5.) så vi at en høy prosentdel av de ansatte ved teknisk etat i Kautokeino snakker både samisk og norsk. Ved arbeidskontoret i Karasjok har også personalet kompetanse i både samisk og norsk, men tospråklighetskompetansen er mindre enn ved teknisk etat i Kautokeino.

Tana og Nesseby plasserer seg et sted i mellom Porsanger og Kåfjord på den ene siden, og Kautokeino og Karasjok på den andre siden. Men i både Tana og Nesseby er det overvekt av brukere som snakker norsk i kontakt med offentlig forvaltning. Fra kapittel 5 (tabell 5.10.) vet vi at 58 prosent av brukerne i Nesseby og 44 prosent av brukerne i Tana bruker enten bare samisk som dagligspråk, eller både samisk og norsk.

Nedenfor presenterer vi en oversikt over andelen av brukere fordelt kommunevis som bruker samisk eller samisk og norsk når de tar kontakt med eller har ærend på offentlige kontorer.

Figur 8.1 Andelen av brukere som bruker samisk eller samisk og norsk i kontakt med offentlig forvaltning. Prosent.



Hvor mange brukere som snakker samisk eller samisk og norsk som dagligspråk i de seks kommunene varierer fra 13 til 89 prosent, med Kåfjord og Kautokeino som ytterpunkter. I og med en slik variasjon kan vi ikke forvente at søylene vil være like høye i alle kommunene. Dersom det var slik at alle som sier de bruker samisk eller samisk og norsk som dagligspråk i Kåfjord også hadde anledning til dette ved besøk hos legen, ville denne søylen vært 13. Tilsvarende ville det vært for de andre kontorene. Slik er det ikke, ingen av de offentlige kontorene i Kåfjord kommer over 3 prosent. Det innebærer at flere som bruker samisk som dagligspråk i Kåfjord, ikke kan bruke dette språket ved kontakt med offentlig forvaltning.

I Porsanger er forskjellene enda større enn i Kåfjord, i og med at 24 prosent av brukerne oppgir at de bruker samisk som eneste eller som ett av to dagligspråk. Ikke for noen av kontorene i Porsanger er andelen som bruker samisk i samtale med offentlige ansatte over 3.

Heller ikke for Kautokeino og Karasjok er det slik at alle som oppgir at de bruker samisk som eneste eller ett av to dagligspråk er det slik at alle disse bruker samisk i kontakt med offentlig forvaltning.

Legekontoret er det kontoret hvor prosentvis færrest av brukerne sier at det ”stemmer svært godt” at de ansatte snakker deres morsmål. Det er med andre ord mindre sjanse for å snakke samisk med legen enn hva det er på teknisk etat, sosialkontoret, likningskontoret eller arbeidskontoret. Servicekontoret er det kontoret der det prosentvis er størst mulighet for å snakke samisk. Fordi legekontoret er kontoret med minst valgmuligheter med

hensyn til samisk vil vi se litt nærmere på det. Nedenfor ser vi på hvilket språk brukerne snakker når de er i kontakt med legen.

Tabell 8.1 *Hvilket språk brukerne benytter i kontakt med legekantoret. Prosent.*

	Nesseby	Tana	Porsanger	Karasjok	Kautokeino	Kåfjord	N
Norsk	76	75	100	33	24	98	248
Samisk	5	5		20	32		55
Samisk/ Norsk	19	19		47	44	2	108

Mens så å si 100 prosent av brukerne i Porsanger og Kåfjord snakker norsk med legen, gjør tre av fire det i Nesseby og Tana. I Karasjok og Kautokeino derimot er det henholdsvis en tredjedpart og en fjerdepart av brukerne som snakker norsk med legen. Det betyr at 67 prosent av brukerne i Karasjok snakker samisk eller samisk og norsk med legen, tilsvarende tall for Kautokeino er 76. Dette er likevel betydelig mindre enn hva det er som opplyser om at de bruker samisk eller samisk og norsk som dagligspråk. Disse tallene er 80 prosent for Karasjok og 89 prosent for Kautokeino. Valgfriheten med hensyn til språk er slik langt mindre på legekantoret enn ellers i disse to kommunene.

I Karasjok er det ingen andre kontorer enn legekantoret hvor prosentvis så mange av de tospråklige brukerne snakker norsk med de ansatte. Det kantoret hvor prosentvis færrest snakker norsk er arbeidskantoret. Det er med andre ord vanskeligere for tospråklige i Karasjok å velge å snakke samisk hos legen enn på arbeidskantoret. I Kautokeino er situasjonen litt annerledes, her er det ved sosialkantoret og arbeidskantoret at flest tospråklige brukere snakker norsk med de ansatte, tett fulgt av legekantoret. Prosentene ved disse tre kontorene varierer fra 25 og ned til 19. Derimot skiller teknisk kontor og likningskantoret i Kautokeino seg ut, ved at henholdsvis syv og åtte prosent av de tospråklige brukerne snakker norsk når de har ærend på disse kontorene.

I Kåfjord og Porsanger er det henholdsvis 13 og 24 prosent av de som har svart som bruker samisk eller samisk og norsk som dagligspråk. Så å si ingen av disse har anledning til å snakke samisk ved besøk på legekantoret, i Porsanger svarer 100 prosent av de tospråklige at de snakker norsk ved besøk på legekantoret.

Samlet ser vi at den samiskspråklige eller tospråklige brukeren som ønsker å bruke samisk har små muligheter til dette spesielt i Kåfjord, men også i Porsanger. I Nesseby og Tana er mulighetene mye større, og størst i Kautokeino og Karasjok. Dette gjelder for alle etatene vi har spurt om.

8.3 Service og tospråklighet – hvilke variasjoner finner vi?

I kapittel 3 presenterte vi et mulig forhold mellom språkforhold og oppfattelse av service i offentlige etater i de seks kommunene som tilhører forvaltningsområdet. Vi tenkte der at i utgangspunktet kan man forestille seg en vurdering av offentlig service som spenner fra "god" til "dårlig", og det vil finnes mange avskygninger mellom disse to ytterpunktene. Samtidig kan man også tenke seg at ulike forhold ved servicen kan få ulik vurdering, for eksempel at man kan være veldig fornøyd med hvordan man blir mottatt på et offentlig kontor, men kan samtidig synes at det er altfor lang ventetid for å få time ved det samme kantoret. Det er med andre ord ikke slik at det nødvendigvis vil være noen entydig samvariasjon mellom hvordan man vurderer ulike aspekt ved service.

Dette utgangspunktet stiller oss overfor fire situasjoner (jamfør figur 8.1), der vi enten finner at man gir positiv vurdering av tjenestene, samtidig som man har valgmuligheter når det gjelder språk – slik vi ser for ruten øverst til venstre. Den motsatte situasjonen finner vi i ruten nederst til høyre, der altså tjenestene får negativ vurdering, samtidig som man heller ikke kan velge språk. De to andre situasjonene har vi når man gir god vurdering av tjenestene, samtidig som man ikke har valgmuligheter med hensyn til samisk eller norsk, eller man har disse valgmulighetene, men vurderer tjenestetilbudet som dårlig. Vi vil igjen presisere at det her ikke er snakk om årsaksforhold, snarere om samvariasjon. Det sier igjen at vi har å gjøre med to forhold som må behandles hver for seg, det holder ikke å alene satse på god service og ikke tenke språkkompetanse, og det holder heller ikke å bare tenke tospråklighetskompetanse og ikke servicenivå ellers.

Om vi ser nærmere på brukernes vurderinger av ulike offentlige kontorer og tjenester finner vi et mangfoldig bilde, der få av situasjonene er slik at brukervurderingene entydig gjør at de aktuelle kontorene havner med pluss på både service og muligheter for språkvalg, eller med minus på begge forholdene. Snarere er det slik at en tjeneste eller etat kan få gode skussmål selv om mulighetene for språkvalg er begrenset eller nærmest ikkeeksisterende.

Før vi ser nærmere på noen av etatene vi har undersøkt, vil vi gi noen kommentarer til figur 8.2. Vi oppfatter det slik at det ikke finnes noen klar og absolutt grense mellom hva som blir oppfattet som god eller dårlig service, fordi service kan måles på mange måter og ut fra flere kriterier, slik vi også har gjort. Derfor er det mange skritt fra ”god” til ”dårlig”, men de etatene som er plassert øverst i figuren er de som har fått positiv vurdering på flest av kriteriene vi har tatt hensyn til. Nederst har vi plassert dem som har fått mest negativ vurdering på flest kriterier, og som slik befinner seg nederst blant de vi kan sammenlikne med. Når det gjelder språk har vi altså tatt hensyn til faktiske forhold med tanke på valgfrihet og tospråklighetskompetanse, og ikke ensidig på flertallets oppfatning, av grunner vi har forklart tidligere. Ut fra dette finner vi følgende som kan brukes som eksempler her:

Figur 8.2 *Eksempler på forhold mellom språk og service*

Publikums oppfattelse av service	Muligheter for å velge språk	
	God	Dårlig
God	Legekontoret i Karasjok	Servicekontor i Porsanger Teknisk etat Tana Legekontor i Tana Likningskontor i Kåfjord
Dårlig	Teknisk etat Kautokeino	Arbeidskontoret i Karasjok

Viss en etat hadde fått en samlet toppvurdering av service, samtidig som mulighetene for brukerne til å velge språk er gode, ville denne etaten blitt plassert i øverste venstre hjørne. Tilsvarende dårlig vurdering av begge forhold ville ført til en plassering i nederste høyre hjørne. Ingen etater havner aller øverst eller aller nederst. De fleste plasserer seg høyt oppe når det gjelder service, men til høyre i tabellen. Det siste innebærer at mulighetene for å velge språk ikke er helt gode.

I figuren ovenfor har vi bare tatt med de kontorene som utmerker seg i en eller annen retning, de andre kontorene får alle sammen en mer eller mindre "gjennomsnittlig" vurdering, de peker seg ikke ut ved å få spesiell dårlig eller spesiell god vurdering. Det vi ser er at det ikke er noen entydig samvariasjon mellom det å vurdere tjenestene ved et offentlig kontor som gode eller dårlige, og det å ha muligheter for å bruke sitt eget morsmål når man er i kontakt med det aktuelle kontoret. Kontor som får god vurdering får like god, og noen ganger bedre vurdering av de som har samisk som morsmål som av de som har norsk som morsmål, selv om valgmulighetene med tanke på hvilket språk man må snakke med de ansatte på ikke er der, og forhandlingsspråket er norsk. Teknisk etat i Tana er et godt eksempel her, det samme er likningskontoret i Kåfjord. På den andre siden ser vi også at etater med høy grad av tospråklighetskompetanse ikke av den grunn får god vurdering på andre mer tradisjonelle servicefaktorer. Teknisk etat i Kautokeino er et eksempel her.

Det dette viser er at etatene ikke bare kan ta fatt i det ene av disse forholdene, man må satse på begge forholdene samtidig. Det nytter med andre ord ikke å satse på god service uten å tenke tospråklighet, og det nytter heller ikke å slå seg til ro med at en stor del av de ansatte snakker både norsk og samisk, og at det automatisk fører til god service. Brukernes meninger her sier noe annet.

8.4 Brukermeninger om tospråklig praksis

I undersøkelsen hadde vi i tillegg til spørsmål som gikk på vurdering av kvalitet på offentlige tjenester, også spørsmål som gikk på vurdering av praksis når det gjelder bruk av samisk og norsk innenfor offentlig sektor. Dette er spørsmål der bruker blir bedt å si sine meninger om de synes det er riktig at samisk språkkompetanse – at søker kan samisk – skal gi fortrinn ved kommunale stillinger når to søkere ellers står likt, om skoleelevene i kommunen skal ha samisk som obligatorisk undervisning, og på hvilke områder det er viktig å bruke både samisk og norsk. Områdene vi nevnte var møtepapirer på rådhuset, kommunens annonser i avisene, søknadsskjema, rettledning til selvangivelse, søknadsskjema om trygd eller muntlig kontakt med publikum. Vi ønsket her å få informasjon om hvilke meninger brukerne har om disse forholdene, og hvilke variasjoner det finnes med hensyn til kommunetilhørighet, alder, kjønn og så videre.

Men før vi presenterer resultatene, en generell kommentar til tallene i tabell 8.2. For alle forholdene gjelder det at prosentene er regnet ut fra totalt antall avgitte svar, de som ikke har svart på spørsmålene er altså ikke regnet med i prosentgrunnlaget. Mellom 17 og 20 prosent av respondentene valgte å ikke svare på disse spørsmålene. At det ikke var mulig å svare "vet ikke" på disse spørsmålene er kanskje en av forklaringene til et såpass stort bortfall. Bortfall-gruppen kan her omfatte både de som ikke har gjort seg opp noen mening om spørsmålene, og de som ikke ønsker å svare på spørsmålene. Vi må også legge til at svarprosenten på undersøkelsen vår er 48, noe som gjør det relevant å spørre om de som ikke har svart er mindre opptatt av tospråklighet enn de som har svart.

8.4.1 Samiskkompetanse og kommunale stillinger

Ett av spørsmålene våre gikk altså på om det ville være riktig for en kommune i en ansettelsesprosess å foretrekke en som kan samisk når søkerne ellers står likt, og har den samme kompetanse og erfaring. Bør kommunene bruke et slikt virkemiddel i arbeidet sitt med å likestille samisk og norsk, og dermed kunne yte tjenester på både begge språkene? Nærmere 60 prosent av de som har svart på skjemaet vårt mener det er viktig å fylle de kommunale stillingene med tospråklige (norsk/samisk) ansatte, og følgelig at de med slik tospråklig kompetanse bør foretrekkes når man ellers står likt. Men ikke alle mener at dette skal gjelde alle stillinger, halvparten av de som er positive til å la samiskkompetanse være avgjørende, mener at dette bare skal gjelde noen stillinger, og da stillinger der man har kontakt med folk, slik som sykepleiere, vaktmestere og hjemmehjelpere. I underkant av tredjeparten mener at dette ikke er riktig, resten svarte "vet ikke" på spørsmålet. Det er framfor alt fra Karasjok og Kautokeino vi får svar som sier at samiskspråklige bør foretrekkes til kommunale stillinger under ellers like vilkår. Tre av fire av de som har svart fra Karasjok sier dette, og to av tre fra Kautokeino er enige med synspunktet. Situasjonen er omvendt om vi ser på svarene fra Kåfjord, der to av tre svarer nei på spørsmålet. Også i Porsanger og Tana sier rundt halvparten av de som har svart nei på spørsmålet om det er riktig at når to søkere som ellers står likt til en stilling i kommunen skal den som kan samisk få jobben. Flere kvinner enn menn er positive til det at samisktalende bør foretrekkes til jobb i kommunen om søkerne ellers står likt. Folk under 50 år er noe mer positive til at samiskkunnskap skal være avgjørende når søkerne ellers står likt enn hva folk over 50 år er, men store forskjeller er det ikke her. Det er altså i de kommunene som har en høyest andel av tospråklige norsk/samisktalende ansatte der også brukerne mener det er viktig å prioritere utviklingen mot å få flere ansatte som behersker samisk.

8.4.2 Samisk som obligatorisk opplæringsfag i skolen

Det andre holdningsspørsmålet vi stilte, gikk på om man synes det er riktig at elevene i ens egen kommune skal ha obligatorisk undervisning i samisk i grunnskolen. Resultatene her viser samme mønsteret som ovenfor, det er respondentene fra Kautokeino og Karasjok som i størst grad svarer ja på spørsmålet, rundt 70 prosent av respondentene fra disse to kommunene svarer ja på dette spørsmålet. Situasjonen er omvendt når vi ser på svarene fra Tana, Porsanger og Kåfjord, i disse kommunene svarer mellom 51 og 75 prosent nei på spørsmålet.⁵⁰ Litt flere kvinner enn menn svarer på dette spørsmålet, og vesentlig flere av de under 50 år enn de over er positive til at samiskopplæringen bør være obligatorisk i skolene i disse kommunene.

8.4.3 På hvilke områder er det viktig at offentlige kontorer bruker både samisk og norsk?

Vi hadde også med et tredje spørsmål som gikk på holdninger knyttet til likestilling mellom samisk og norsk innenfor offentlig forvaltning. I dette spørsmålet ba vi de som svarte på spørreskjema om å gi en vurdering av hvilke av seks ulike områder det er svært viktig, viktig, mindre viktig eller unødvendig å bruke både norsk og samisk. Områdene var møtepapirer på rådhuset, kommunens annonser i avisene, søknadsskjema til barnehage, musikkskole og liknende, rettleiding til selvangivelse, søknadsskjema om

⁵⁰ Både på dette og forrige spørsmål vi omtalte, er det for få svar fra Nesseby til at vi kan legge vesentlig vekt på dem.

trygd og i muntlig kontakt med publikum. Disse områdene vil dekke alle de offentlige kontorene som er omfattet av undersøkelsen. Tabell 8.2 viser hvordan utvalget har svart på dette spørsmålet.

For alle områdene som var nevnt i skjemaet svarer godt over halvparten av respondentene at det er svært viktig eller viktig å bruke både samisk og norsk. Det er framfor alt i muntlig kontakt med publikum at brukerne mener offentlige ansatte må kunne bruke enten samisk eller norsk, slik at bruker selv kan velge hvilket språk man vil snakke. Godt og vel to av tre av brukerne svarer at dette er svært viktig eller viktig, bare en femtedel mener at dette er unødvendig. I tillegg svarer en langt høyere andel at det er svært viktig å bruke samisk og norsk i muntlig kontakt med publikum, enn hva det er som svarer "svært viktig" på alle de andre alternativene vi ba informantene ta stilling til. For alle situasjonene vi ba om vurderinger av svarer over halvparten at det er svært viktig eller viktig at både samisk og norsk blir brukt, enten det gjelder møtebøker, søknadsskjemaer, offentlige annonser eller veiledninger. Utenom muntlig kontakt med publikum er det søknadsskjema for trygd som skårer høyt, 65 prosent av de som har svart mener det er svært viktig eller viktig at slike skjema finnes på begge språk. Mens to av tre mener det er viktig å møte publikum både på samisk og norsk, mener 57 prosent at det er viktig at møtepapirer skal skrives både på norsk og samisk. Av alternativene vi bad de som svarte på spørreskjemaet om å ta stilling til, var dette det færrest mente var viktig at ble gjort på begge språkene, selv om over halvparten mente det var svært viktig eller viktig.

Tabell 8.2 *På hvilke områder synes brukerne at offentlige kontorer skal bruke både samisk og norsk? Prosent.*

	<i>Svært viktig</i>	<i>Viktig</i>	<i>Mindre viktig</i>	<i>Unødvendig</i>	<i>N</i>
Møtepapirer på rådhuset	28	29	18	25	364
Kommunes annonser i avisene	30	32	14	23	361
Søknadsskjema til barnehage, musikk-skole el l	28	29	17	26	352
Rettledning til selvangivelse	32	29	16	23	359
Søknadsskjema om trygd	33	32	13	22	358
I muntlig kontakt med publikum	42	27	12	20	362

Vi finner store kommunevise forskjeller i vurderingen av hva som er viktig eller ikke innen disse områdene. Karasjok, og spesielt Kautokeino, peker seg ut ved at mange svarer at det er "svært viktig" at møtebøkene blir skrevet på begge språkene. I disse to kommunene er det henholdsvis 68 og 76 prosent som svarer "svært viktig" eller "viktig". Men mens tre av fire i Kautokeino mener dette, er det bare vel en femtedel av de som har svart i Kåfjord som mener det samme. Og over halvparten fra Kåfjord mener det er unødvendig at møtepapirer skal være på begge språk.

Mønsteret vi finner, er at mellom 70 og 89 prosent av de som har svart i Kautokeino og Karasjok sier at det er "svært viktig" eller "viktig" at begge språkene brukes på alle områdene som er nevnt i spørreskjemaet. Tilsvarende tall for Nesseby, Tana og Porsanger ligger mellom 45 og 55 prosent, og for Kåfjord er tallene mellom 20 og 35 prosent.

Sett fra brukernes side, er det viktigst at forvaltningen bruker begge språkene i muntlig kontakt med publikum. Dette er vesentlig mer viktig enn at møtebøker og referater

foreligger på begge språkene, og det er også viktigere enn at alle typer søknadsskjemaer og rettleidninger finnes på begge språkene.

8.5 Oppsummering

Brukerne er jevnt over fornøyde med offentlig service innenfor kommunale og statlige kontorer. Men hvor fornøyde brukerne er varierer mellom kommunene, og brukerne vurderer også de ulike kontorene innenfor samme kommune ulikt. I neste kapittel skal vi se nærmere på hvilke brukere som er minst fornøyde, og hva slags kritikk de har å framføre.

Kautokeino og Karasjok er de to av disse seks kommunene som har høyest andel innbyggere som er tospråklige – samisk/norsk, eller som kun snakker samisk. I Karasjok gjelder dette åtte av ti brukere i vårt utvalg, i Kautokeino ni av ti brukere. Andelen tospråklige er langt mindre i de fire andre kommunene, og da først og fremst i Kåfjord og Porsanger.

Når vi ser på hvordan innbyggerne i kommunene opplever det å være tospråklig og bli behandlet som det i kontakt med offentlig forvaltning, ser vi til dels store forskjeller fra kommune til kommune. Igjen peker Karasjok og Kautokeino seg ut som kommunene der prosentvis flest brukere har anledning til å velge hvilke av språkene samisk eller norsk de kan bruke i kontakt med offentlig forvaltning. Når en prosentvis stor andel av brukerne fra de andre fire kommunene også sier at deres opplevelser av valgfrihet når det gjelder språk er stor, beror dette seg i stor grad på at vi har mange i utvalget som kun bruker norsk som dagligspråk. For disse er det ikke noe problem at så å si alle ansatte på offentlige kontorer snakker norsk, men ikke samisk. Imidlertid gjelder ikke språkreglene i mindre grad i kommuner med et lite innslag av samisk- og norsktalende enn i kommuner med et stort innslag av innbyggere med samisk som dagligspråk. Utfordringene er likevel trolig annerledes, ikke minst fordi færre brukere vil etterspørre tilbud på samisk, og kanskje vil færre forsvare at det skal finnes slike tilbud. Kåfjord har et helt annet utgangspunkt for å gi et tospråklig tilbud enn hva Karasjok har, og spørsmålet er også om tilbudene i disse to kommunene trenger å være like? Det som likevel er klart er at brukerne i flere av kommunene til dels ikke opplever at det finnes noe tospråklig tilbud enten det er på legekantor, sosialkontor eller arbeidskontoret. Dette gjelder først og fremst i Kåfjord, Porsanger, Tana og Nesseby. Men også i Kautokeino og Karasjok opplever ikke alltid brukerne å kunne benytte det dagligspråket de helst ønsker. Samtidig kan det at såpass mange ønsker et tospråklig tilbud være positivt for framtidig utvikling, og muligens gjøre det lettere for dette arbeidet framover.

9 Status i dag og arbeidet framover

Samelovens språkdel ble iverksatt i 1992, og skulle medvirke til at samisk og norsk skulle bli likeverdige språk, og være likestilte. Denne målsettingen skulle gjelde for et eget forvaltningsområde, som omfatter de seks kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana og Kåfjord. Loven presiserer videre at offentlig forvaltning innenfor dette området, eller offentlig forvaltning som betjener befolkningen innenfor dette området, i praksis skal likestille samisk og norsk, og at befolkningen har rett til å henvende seg til, og få svar på det av disse to språkene man ønsker. I praksis vil dette måtte innebære at offentlig forvaltning er funksjonelt tospråklig og at brukerne i praksis kan velge hvilket av språkene – samisk eller norsk – de vil benytte i møtet med offentlig forvaltning.

Denne rapporten konsentrerer seg om hvordan likestilling av samisk og norsk innenfor forvaltningen oppleves av innbyggerne i de seks aktuelle kommunene. Har språkreglene medført at offentlige etater innenfor forvaltningsområdet i dag likestiller samisk og norsk i praksis, og slik kan betjene sine brukere på det av disse språkene brukeren måtte ønske å benytte? I rapporten ser vi også på offentlig service i videre forstand, ved at vi vektlegger å få informasjon om hvordan brukerne vurderer offentlig service i disse seks kommunene. Det er med andre ord tospråklig tjenesteytelse i de seks kommunene Nesseby, Tana, Karasjok, Porsanger, Kautokeino og Kåfjord vi er opptatt av.

Det to spørsmålene ovenfor er det denne rapporten i all hovedsak og kort sagt har tatt opp. Vi har bedt brukerne si sine meninger om hvordan de opplever sine møte med ulike offentlige kontorer i kommunen, både kommunale kontorer som legekantor, sosialkontor, teknisk etat og servicekontor, og med statlige kontorer som likningskontor og arbeidskontor. Hvordan blir bruker tatt i mot på likningskontoret, hos legen eller på arbeidskontoret? Får bruker nødvendig informasjon, blir han eller hun behandlet respektfullt? Tar det lang tid å få time hos legen eller svar fra teknisk etat? Disse spørsmålene handler om service i tradisjonell forstand. Det andre aspektet i denne undersøkelsen handler om tospråklig, det å likestille samisk og norsk i praksis i offentlig forvaltning. Spørsmålet er hvor langt forvaltningen er kommet, hva som er praksis sju år etter at språkreglene slo fast rettighetene samisktalende eller samisk-/norsktalende brukere har. Vårt spørsmål er hvordan realitetene oppleves av brukerne. Får bruker i praksis anledning til å bruke sitt eget morsmål hos legen eller på servicekontoret, også om morsmålet er samisk og ikke norsk? Har sju år med formell likestilling mellom samisk og norsk i disse seks kommunene ført til reell likestilling, i forhold til før iverksettingen av språkreglene i 1992?

Rapporten fram til nå har gitt svar på spørsmålene ovenfor. I dette kapitlet vil vi oppsummere våre funn, og peke på kritiske forhold som brukerne ønsker at forvaltningen skal forbedre.

9.1 Hva er brukerne fornøyde med?

Jevnt over er brukerne fornøyde med offentlig forvaltning og deres måte å utføre service på. Det er ingen kontorer som får fullstendig ”strykkarakterer”, selv om vurderingen varierer både mellom etater og mellom kommuner. Vi har tidligere oppsummert med at service-, lege- og likningskontorene generelt får best vurdering, arbeidskontoret og teknisk etat får dårligst vurdering. Samtidig har vi også sett at samme type kontorer får til dels svært ulik vurdering fra kommune til kommune. Dette gjelder ikke minst teknisk etat, som i noen kommuner får dårlig vurdering, i andre svært god vurdering.

Når vi ser nærmere på hva brukerne trekker fram og gir etatene god vurdering for, er dette slik som at forvaltningen tar i mot folk på en skikkelig måte, og behandler folk respektfullt. Forvaltningen behandler med andre ord brukerne skikkelig. Og det kontoret som er best i brukerbehandling og tjenesteytelse er servicekontoret, som med andre ord bærer sitt navn med rette. Dette kontoret er det eneste som får gjennomgående god kritikk på alle punkt, der brukerne altså er fornøyde både med måten de blir tatt i mot på, behandlet og lyttet til, og med hvor raskt svaret kommer. Det er først og fremst brukerne i Porsanger som trekker fram servicekontoret som kontoret de er mest fornøyde med. De andre kommunene som har servicekontor, har ikke hatt dette i så mange år som Porsanger, slik at brukerne i de kommunene har ikke samme erfaring med servicekontor. Det er å håpe at servicekontorene i de andre kommunene også vil få samme suksess, og fungere like godt overfor sine brukere. Hva som gjør at servicekontoret i Porsanger har blitt den suksessen det er, vet vi ut fra vårt undersøkelsesopplegg lite om. Men kanskje er en del av forklaringen at kommunen her samarbeider med det statlige trygdekontoret, og at kontoret slik kan gi et bredt tilbud til sine brukere. Og ikke minst kan en del av forklaringen finnes i selve ideen bak disse kontorene, at de er opprettet for og har fått delegert arbeidsoppgaver som kan utføres raskt.

Når det gjelder språk og muligheter for å bruke samisk i kontakt med offentlig forvaltning, mener brukerne at det har blitt litt enklere å bruke samisk i slike situasjoner de siste fem årene. Men det er langt fra alle som mener det, noen svarer ”både-og” her, og mange sier ”vet ikke”. Det siste skulle tyde på at endringene ikke er åpenbare, men det kan også tyde på at brukerne kanskje ikke har erfaring med forvaltningen fem år tilbake, eller at det er vanskelig å huske tilbake til hvordan forholdene var for fem år siden.

Det er teknisk etat og likningskontoret som er best til å gi brukerne sine mulighet til å enten bruke norsk eller samisk ved besøk på kontorene. Legekontoret – og da først og fremst legen, ikke de andre ansatte – snakker oftest ikke samisk, og følgelig må brukerne benytte norsk.

9.2 Hva er brukerne misfornøyde med?

Hvilke forhold er det som gjør at brukere er misfornøyde med offentlig forvaltning og deres tjenesteytelse? I all hovedsak kan vi si at det går på to forhold når det gjelder service i tradisjonell forstand; for det første måten servicen blir utført på og for det andre det som går på tilgjengelighet og svar.

Hva er det så som brukerne er mest misfornøyde med? Det er ikke måten man blir behandlet på, men snarere det at man ikke blir behandlet. For det er det å oppleve venteliste hos legen, og ventetid for å få svar hos andre etater som er det mest kritikkverdige. Dette går igjen i alle kommuner, og særlig er det framhevet for legekontoret og teknisk etat. Sammenliknet med andre kontorer, for eksempel

trygdekontorer (Dræge 1998) er ikke dette et spesielt problem med disse seks kommunene. Ressurssituasjonen i kommunene kan trolig langt på vei forklare dette forholdet, men kanskje kan litt gjøres bedre ved hjelp av informasjon, gode rutiner og forbedringer innenfor eksisterende ressursrammer? Her kan vi bare stille spørsmål, vårt datagrunnlag gir ikke grunnlag for å komme med svar.

Når det gjelder måten tjenestene blir utført på, kritiserer brukerne forvaltningen for å ikke ta folk på alvor. Forvaltningen er heller ikke alltid like god til å ta i mot folk som har ærend på de ulike offentlige kontorene, ta disse alvorlig og behandle disse med respekt.

Samlet er det arbeidskontorene som kommer dårligst ut, og der flest svarer at man ikke blitt godt tatt i mot, de ansatte er ikke hjelpsomme, dårlige til å lytte, viser ikke respekt, tar ikke brukerne alvorlig, og at det tar lang tid å få svar. Mer enn tredjeparten av de som har svart er enige om dette. Av tre brukere på arbeidskontoret er gjennomsnittlig en misfornøyd eller svært misfornøyd med måten etaten utfører sine tjenester på.

Når det gjelder språk er brukernes oppfatninger at legekantoret og sosialkontoret er de kontorene der det er viktigst å kunne bruke det språket man ønsker av norsk eller samisk. Samtidig er disse kontorene blant de der valgmulighetene med hensyn til samisk eller norsk er minst, ved at andelen tospråklige ansatte ved disse etatene er lavere enn for eksempel ved teknisk etat. Det er ellers store kommunevise forskjeller med hensyn til mulighetene for språkvalg ved besøk på offentlige kontorer, der kommunene Kautokeino og Karasjok utmerker seg som kommunene med flest tospråklig ansatte.

9.3 Hvilke brukere er mest fornøyde og mest misfornøyde?

Servicekontoret og likningskontoret er de kontorene brukerne jevnt over er mest fornøyde med. Teknisk etat og arbeidskontoret havner i andre enden av skalaen, og er de etatene som flest brukere er misfornøyde med. Vi har videre sett at det er til dels store forskjeller mellom kommunene, at alder og kjønn kan gjøre utslag, og at språkbakgrunn noen ganger synes å ha betydning for vurderingen, andre ganger ikke.

I det følgende vil vi se på hva som karakteriserer den fornøyde og den misfornøyde brukeren av tre av de offentlige etatene vi behandler i dette materialet; legekantoret, teknisk etat og arbeidskontoret.

Legekantoret er et kontor der vi ikke finner store forskjeller i vurderingene verken med hensyn til kjønn, språklig bakgrunn eller alder. Det er ikke mange, verken med norsk eller samisk som dagligspråk, som er særlig misfornøyde med legekantoret, selv om kvinner er noe mer kritiske enn menn. De mannlige brukerne av legekantoret er noe mer fornøyde enn de kvinnelige, og det de er mer fornøyde med, er at de blir behandlet med respekt av de ansatte ved kontoret. Derimot finner vi ikke vesentlige forskjeller i vurderingen gitt av brukere med samisk og med norsk som dagligspråk. Om vi ser på utdanning, finner vi forskjeller i vurdering, der de med videregående skole som høyest utdanning er de som er mest negative, og vi finner gjerne denne brukeren i Karasjok eller Tana.

Teknisk etat og arbeidskontoret er de to kontorene som jevnt over får dårligst vurdering, men her finner vi store variasjoner mellom kommunene. Vi finner også store forskjeller mellom hvordan kvinner og menn vurderer disse to etatene, ved at kvinner er langt mer kritiske enn hva menn er. Den mest fornøyde brukeren på teknisk etat er en mann, har videregående skole eller høyere utdanning, og han er mest fornøyd med at de ansatte

snakker hans eget morsmål, og med at han blir tatt alvorlig, men han er ikke fornøyd med ventetid og for sen saksbehandling. Han finner vi gjerne i Tana eller Nesseby. De mest misfornøyde brukerne av teknisk etat er kvinner, og vi finner dem først og fremst i Kautokeino og Karasjok.

Den mest fornøyde brukeren av arbeidskontoret er en mann, han er ikke så fornøyd som brukerne av legekantoret, eller av teknisk etat, men han er i alle fall mer fornøyd med kontoret enn kvinnene som ønsker tjenester av arbeidskontoret. Kvinnene er mindre fornøyde enn menn i forhold til alle kvalitetskriteriene vi har brukt for arbeidskontoret. Når det gjelder utdanning er det de med lavest utdanning, det vil si ikke videregående skole eller høyere utdanning, som er minst fornøyde med arbeidskontorets tjenester. Og vi finner gjerne de misfornøyde brukerne av arbeidskontoret i Karasjok.

Det er forskjeller mellom hvordan kvinner og menn vurderer offentlig tjenesteytelse, og dette gjelder i alle kommunene og for flere av etatene. Nedenfor ser vi nærmere på de tre etatene vi omtalte ovenfor, legekantoret, teknisk etat og arbeidskontoret. Vi utelater her servicekontoret fordi det er få brukere som har vurdert det, og det gjelder i stor grad bare en kommune. For alle tre etatene finner vi at en større andel kvinner enn menn svarer ”stemmer svært dårlig” eller ”stemmer ikke spesielt godt” på utsagnene vi har valgt ut angående serviceutførelse ved kontorene. Det kommer fram i tabellen nedenfor, der høye tall indikerer større andel misfornøyde brukere enn hva lave tall gjør. For så å si alle utsagnene ser vi at kvinner er mer kritiske og mer misfornøyde enn hva menn er. Det gjelder spesielt for arbeidskontoret og teknisk etat, men det gjelder også for legekantoret.

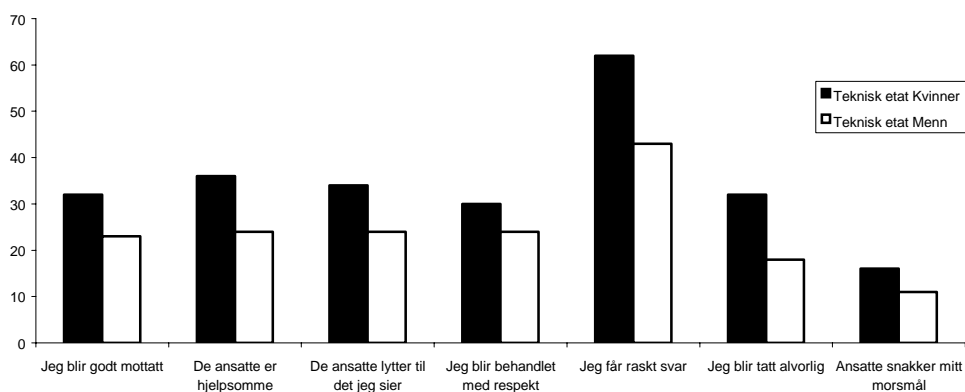
Tabell 9.1 *Kvinner og menn som mener påstandene nedenfor ikke stemmer spesielt godt, eller stemmer svært dårlig Prosent.*

	Legekantor N=340		Teknisk etat N=163		Arbeidskontor N=111	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Jeg blir godt mottatt	17	16	32	23	40	26
De ansatte er hjelpsomme	24	14	36	24	43	33
De ansatte lytter til det jeg sier	23	18	34	24	45	30
Jeg blir behandlet med respekt	23	12	30	24	44	29
Jeg får raskt svar			62	43	50	46
Jeg blir tatt alvorlig			32	18	33	24
Ansatte snakker mitt morsmål			16	11	27	37
Jeg er fornøyd med resultatet av legebekøket	21	18				
De ansatte gir god informasjon	36	37				
Det er kort ventetid for å få legetime	69	68				
Legen snakker mitt morsmål	55	50				
Andre ansatte snakker mitt morsmål	16	19				

Hva er det så kvinner er mer misfornøyde med enn menn? For teknisk etat ser vi at kvinner i langt større grad synes det tar lang tid å få svar på henvendelsene/søknadene

sine enn hva menn sier, her er forskjellen på hele 19 prosentpoeng. 62 prosent av kvinnene mot 43 prosent av mennene mener at påstanden "Jeg får svar raskt" stemmer ikke spesielt godt eller svært dårlig når det gjelder teknisk etat. Men også når det gjelder å oppleve at de ansatte tar brukere på alvor, er hjelpsomme og lytter til det en spør om eller sier, så synes langt flere kvinner enn menn at de ansatte ved teknisk etat ikke er gode til dette. Kvinnelige brukere oppfatter slik teknisk etat som en etat der de ansatte gjør forskjell på kvinner og menn, ved at menn blir bedre og mer respektfullt behandlet, lyttet til og hjulpet.

Figur 9.1 *Kvinner og menn som er misfornøyde med teknisk etat*



I møtet med arbeidskontoret er også menn mer fornøyde enn kvinner. For alle punktene vi har bedt om vurdering av, er kvinner mer misfornøyde enn hva menn er. Flere kvinner enn menn mener at de ansatte ikke viser respekt eller lytter til det bruker har å si, flere kvinner enn menn mener også at ansatte ikke tar imot en på en god måte eller er hjelpsomme.

For legekantoret er ikke forskjellene mellom kvinners og menns vurderinger så store som for teknisk etat og arbeidskontoret, men også her synes kvinner i mindre grad enn menn at de ansatte viser respekt og er hjelpsomme.

Hvordan kan disse resultatene forklares? Kan de forklares med at kvinner er mer kritiske og ikke så lett å gjøre fornøyde som menn, klager kvinner lettere over offentlig service enn menn? Eller kan disse funnene forklares ut fra at offentlige tjenestemenn og -kvinner bevisst eller ubevisst behandler kvinner og menn forskjellig, og at denne ulikebehandlingen går i favør av menn? Og vil dette spesielt gjelde innenfor mer tradisjonelle mannsområder som teknisk etat, der det også jevnt over er flere mannlige enn kvinnelige ansatte? Har det utviklet seg en kultur som medfører ulikebehandling ut fra kjønn? Vi har ikke noe grunnlag for å hevde dette, denne undersøkelsen gir oss heller ikke grunnlag for å si at kvinner klager lettere og stiller større krav enn menn. Men det som står fast er at kvinner er mer misfornøyde med offentlig service enn menn, og da spesielt innenfor teknisk etat og arbeidskontoret. Om forvaltningen ønsker å forbedre seg, og gjøre brukerne mer tilfredse skulle det være all grunn for å lytte til hva kvinner sier, og hva de har å utsette på servicen.

Vi har videre sett at det er store forskjeller fra kommune til kommune når det gjelder vurdering av noen av de kontorene vi konsentrerer oss om, mens det ikke er forskjeller for andre kontorer. Hvorfor finner vi forskjeller i vurderingen fra kommune til kommune? Er det fordi servicen er så mye dårligere i en kommune enn i en annen, eller er det fordi brukerne i en kommune har større forventninger og krav til tilbudene i en kommune enn hva brukerne i nabokommunen har? Vil samme tjenestetilbudet og utførelsen av disse bli ulikt vurdert i for eksempel Tana og Kautokeino?

9.4 Hva kan forklare offentlig service og brukernes vurdering av denne?

Et spørsmål vi stilte i begynnelsen av rapporten, var hvordan vi kan forklare møtet mellom bruker og offentlig ansatt, hva med bruker, hva med forvaltningen og hvilke trekk ved tjenestene er med på og påvirker hva brukeren opplever og hvordan han eller hun vurderer denne opplevelsen? En helhetlig analyse av tjenestekvalitet innenfor offentlig sektor ville måtte ta utgangspunkt både fra et brukerperspektiv og fra forvaltningens perspektiv, i tillegg til å gå nærmere inn på det at samme etat eller kontor gir tjenester av svært ulik karakter. Det er dette vi i utgangspunktet mente å illustrere, samtidig som vi understreket at denne analysen først og fremst er en analyse av brukernes vurderinger av kvaliteten på offentlige tjenester. Det er brukerne som er i fokus i denne rapporten, og våre data bygger først og fremst på informasjon fra brukerne. Slik er det først og fremst hos brukerne vi leter etter forklaringer på hvorfor vurderingene av kvalitet er slik de er.

Men rapporten bygger ikke bare på informasjon fra brukerne. I flere år har Samisk språkråd gjennomført språkundersøkelser i kommunale etater og i statlige organisasjoner og etater innenfor forvaltningsområdet. Vi har kunnet benytte oss av denne informasjonen, og den har bidratt til å gi opplysninger om forholdene innen offentlige etater, slik at vi ikke bare bygger på brukernes informasjon.

Innenfor forvaltningen har vi i tillegg sett på ulike typer tjenester, der vi grovt kan skille mellom det vi kaller personlig service og det som kan kalles tekniske tjenester. Men når det gjelder dette siste, har vi ikke tatt hensyn til at det ikke alltid er noe grovt skille mellom personlige og tekniske tjenester. For eksempel vil ofte tjenestene utført av teknisk etat bli klassifiserte som tekniske tjenester, selv om vi også her kan finne eksempler på mer personlige tjenester. Datagrunnlaget her tillater likevel ikke annet enn en grov inndeling, der tjenestene utført av legekantoret og sosialkontoret blir klassifisert som ”personlig service”, mens tjenestene utført av teknisk etat, likningskontoret og arbeidskontoret blir klassifisert som ”tekniske tjenester”.

En oppsummering av hvilke forhold som er med på å skape en samhandlingsprosess mellom bruker og tjenestemann/-kvinne vil legge vekt på de forholdene som er nevnt ovenfor. Vi skal her oppsummere dette. Når vi ser på kjennetegn ved brukerne, har analysen vår vist at noen kjennetegn klart innvirker på hvordan brukerne vurderer tjenestene, andre gjør det i liten grad. Fysisk avstand, eller tilgjengelighet til kontorene og de offentlige tjenestene, var et forhold vi antok kunne skape forskjeller, at brukere i utkant og sentrum av kommunen kanskje vurderte forskjellig. Antagelsen her var at de med størst avstand til tjenestene kanskje hadde vanskeligere for å benytte seg av dem, følte større avstand til de som utfører tjenestene og var mer kritiske ovenfor dem. Slike resultater fant vi ikke, der er ingen forskjeller i vurderingene mellom brukere bosatt i kommunesenteret og brukere bosatt i utkantene av kommunen gir. Når det gjelder de forholdene vi vektlegger med tanke på det som her har kalt ”sosial avstand”, altså

utdanning, alder og kjønn, er resultatene noe annerledes. Det vi ser er at utdanning og alder gir utslag, men det er ikke alltid systematiske utslag. Generelt er det brukere som er under 40 år, og i noen grad de som er under 50 år, som er mest kritiske til kvaliteten på offentlige tjenester, og mer kritiske enn de eldre brukerne. Det gjelder både for legekantorene, likningskantorene og arbeidskantorene. Antallet som har vurdert de øvrige kantorene er for lavt til at vi kan dele disse inn i aldersgrupper og trekke noen konklusjoner ut fra det. Kjønn gjør også utslag, kvinner er mer kritiske til hvordan de offentlige kantorene utfører tjenestene sine enn hva menn er. Dette gjelder særlig teknisk etat og arbeidskantorene, men også i noen grad legekantorene. En av de grunnleggende reglene for byråkratiet er likebehandling av sine brukere, her kan det se ut som om kvinner og menn ikke blir likt behandlet. Utdanningsbakgrunn betyr noe for hvordan de offentlige kantorene vurderes, men utslagene er ulike avhengig av hvilket kontor som vurderes. De som har grunnskole som høyeste utdanning gir den minst positive vurderingen av teknisk etat, arbeidskontor og sosialkontor. Samtidig gir de den mest positive vurderingen av legekantor og likningskontor.

Når det gjelder språk og hvilke utslag dagligspråk gir med hensyn til disse vurderingene, viser det seg at de som har samisk som dagligspråk er mer kritiske til de offentlige kantorene enn de som har norsk som dagligspråk. Dette må imidlertid ses i sammenheng med de kommunevise variasjonene, slik vi tok opp i kapittel åtte. Det som framkom der, var at bokkommune hadde større utslag enn dagligspråk.

Når det gjelder tospråklighetskompetanse innenfor forvaltningen, viser undersøkelsene store variasjoner, fra at noen kommuner og noen etater har prosentvis mange ansatte som kan utføre tjenester på både samisk og norsk, til andre med svært få eller ingen ansatte som behersker samisk. Ikke uventet peker Kautokeino og Karasjok seg ut som kommunene med på alle vis flest tospråklig ansatte, mens Kåfjord og Porsanger har færrest. Brukernes muligheter for å velge språk i samhandling og kontakt med offentlige kontorer blir klart bestemt ut fra om etatene har folk som er tospråklige. Men dette er ikke alene avgjørende for hvordan brukerne bedømmer kvaliteten.

Når det gjelder typer tjenester viser analysen at brukerne vektlegger muligheten for å velge språk langt mer når det gjelder tjenester av mer personlig art enn mer tekniske tjenester. Slik anser brukerne det mer viktig å få velge språk ved besøk hos lege eller på sosialkontoret, enn på teknisk etat eller likningskontoret. Samtidig er de reelle mulighetene til språkvalg minst på nettopp legekantoret, og størst på teknisk etat.

Oppsummeringsvis kan vi si at det ikke er bare i forhold til tradisjonell kvalitetsheving og bedre utførelse av tjenestene kommunene i varierende grad må arbeide, men også med å gi rimelig gode tilbud med hensyn til språkvalg.

9.5 Arbeidet framover

Utfordringene for de seks kommunene framover ligger både i arbeid med språklig likestilling, der noen kommuner må gjøre mer enn andre, og i det å bedre kvaliteten på offentlig service. Det handler om å utføre tjenestene bedre, og å utføre dem like godt overfor ulike brukergrupper.

I rapporten har vi ikke gått inn i hva som konkret ligger i målsettingen om tospråklighet og språklig likestilling. Vi har ikke sett på hvilke, om noen, målsettinger verken kommuneforvaltningen eller lokal statsforvaltning har satt seg, og heller ikke når disse målene skal være nådd. Vi har tatt språkreglene mer bokstavelig, og hatt som utgangspunkt at likestilling innebærer likeverdige tilbud til samisk- og norsktalende, og

om slike tilbud ikke finnes, kan vi ikke si at etaten oppfyller målsettingene i språkreglene. Slik har vi knyttet likestilling til rettigheter gitt i språkreglene, og ikke til spørsmålet om en språkgruppe er i flertall eller mindretall innenfor et spesielt område. Vi oppfatter at språkreglene setter brukerens ønsker i sentrum, og at det er hans eller hennes ønske om å bruke samisk eller norsk i en gitt situasjon som er det avgjørende. Det er med andre ord ikke snakk om at offentlige tjenestemenn/-kvinner skal praktisere noen form for ”behovsprøving” når det gjelder brukernes språkkompetanse, at for eksempel de som forstår norsk godt nok ikke trenger snakke samisk på offentlige kontorer. At realiteten er slik at brukerne i mange situasjoner i de fleste av disse seks kommunene ikke har et valg, men må tilpasse seg en norskspråklig forvaltning, er en annen sak. Om forvaltningen bør satse på å fullt ut bli tospråklig på alle områder, og om det offentlige har økonomi til dette, er ikke noe vi tar stilling til her. Slik diskuterer vi ikke hvor stor andelen av tospråklige i forvaltningen bør være, og heller ikke om kommuner med stort innslag av samisktalende eller tospråklige bør satse på andre måter enn kommunene der dette innslaget er lite.

Det vi derimot har sett på, er hvordan bruker – både en- og tospråklig – vurderer offentlig service, hva er bruker fornøyd med og hva er bruker misfornøyd med, slik vi har oppsummert tidligere. Analysen har pekt på utfordringer for forvaltningen, og behov for arbeid framover for å bedre ulike forhold.

Spørsmålet er i stor grad ikke å enten satse på å forbedre tjenestene eller å satse på å gi dem på begge språk. For de fleste kommunene dreier det seg om å satse på begge deler. Her er kanskje Kautokeino og Karasjok unntak, ved å ha et stort innslag av tospråklige ansatte. Men dette gjelder ikke alle etater, så behovet for selektiv satsing er til stede. For andre kommuner er utfordringene større og i alle fall annerledes, særlig der ingen av brukerne opplever å kunne bruke samisk i kontakt med offentlig forvaltning. I slike situasjoner er det lite innhold i de språklige rettighetene, og dermed store utfordringer for offentlig forvaltning.

Men forvaltningen står også overfor utfordringer når det gjelder service og utføring av offentlige tjenester. Og her er det arbeid å gjøre for så vel kommunene med stort innslag av tospråklige ansatte, som de med få tospråklige ansatte. Offentlige tjenester kan med andre ord utføres godt – eller dårlig – både på samisk og norsk.

Språkreglene er rettet inn mot offentlig forvaltning, og mot å likestille språkene gjennom tiltak innenfor forvaltningen. Men språket brukes overalt i hverdagen, og språklig likestilling kan oppleves på mange områder av hverdagslivet, fra at fjernsynsprogram og aviser finnes på både samisk og norsk, til at teksten på vegskilt eller melkekartonger er på begge språkene. Språkreglene har bare eksistert i sju år, det er ikke lang tid, og kanskje er det ikke rimelig å vurdere tiltakene og resultatene etter såpass kort tid. Når vi likevel gjør det, er det for at brukerne skal kunne gi en pekepinn om hvordan de opplever situasjonen i en tospråklig kommune. Slik er ikke denne rapporten og dette arbeidet en evaluering av kommunenes arbeid mot å bli tospråklige, men et arbeid som kan gi myndighetene informasjon om hvordan realitetene i seks tospråklige kommuner er med hensyn til tospråklig service. Språklige rettigheter sammen med kunnskap om realitetene kan igjen danne utgangspunkt for nye eller andre tiltak som tar sikte på språklig likestilling av samisk og norsk i disse seks kommunene. Et slikt arbeid kan på sikt gi de språklige rettighetene et reelt innhold i alle kommunene innenfor forvaltningsområdet.

Litteratur

- Angell, Elisabeth (1995): *Samisk/norsk skole i spredtbygde strøk*, NIBR-rapport 1995:11, Oslo/Alta: NIBR
- Aubert, Vilhelm (1978): *Den samiske befolkning i Nord-Norge*. Artikler fra Statistisk sentralbyrå nr. 107, Oslo.
- Blakar, Rolv Mikkel (1989): *Språk er makt*, Oslo: Pax forlag
- Ivar Bleiklie m.fl. (red.): *Politikkens forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bleiklie, Ivar, Jacobsen, Knut Dahl og Thorsvik, Jan (1987): "Forvaltningen og den enkelte" i: Christensen, T. og Egeberg, M.(red) *Forvaltningskunnskap*, Tano: Aschehoug, Oslo
- Petter Bomann-Larsen og Thor- Øyvind Jensen (1985): Brukerproblemer med forvaltningskultur", i: Bleiklie, Ivar, m.fl. (red.): *Politikkens forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bukve, Oddbjørn og R. Simonsen (1990): "Vesle spegel på veggen der ...", Rapport, Vestlandsforskning, Sogndal
- Dræge, Martin (1994): *Befolknings- og brukerundersøkelse*, Alta kommune 1994, Oslo: Norsk Gallup Institutt A/S
- Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle (1993): "Fra statsborger til kunde", i: *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2/93, Oslo: Universitetsforlaget
- Gaup, Johanne (1991): *Tospråklighet i samiske kommuner i Indre-Finnmark*, Kautokeino: Sámi Instituhitta
- Ottar Hellevik 1995: *Sosiologisk metode*, Oslo: Universitetsforlaget
<http://www.saamiweb.org/norwegian/news>
- T. H. Marshall: *Class, Citizenship, and Social Development*, University of Chicago Press, 1964
- Normann, Richard (1986): *Service Management*, Oslo: Bedriftsøkonomens forlag
- Norsk Gallup (1998): *Hva mener brukerne om trygdekontorene?* Resultater fra Norsk Gallups bruker- og befolkningsundersøkelse våren 1998, Oslo
- Sagat 4.5.99

Samisk språkråd: *Årsmelding 1994, Årsmelding 1995, Årsmelding 1996, Årsmelding 1997 og Årsmelding 1998*

Samisk språkråds hjemmesider på Internett: <http://www.samisk-sr.no>

"Samisk skolehistorie de siste 100 år," hjemmesidene til Samisk Utdanningsråd, <http://www.sor.no>

Schaffer, Bernhard og Ven-hsien Huang (1975): "Distribution and the Theory of Access", *Development and Change*, vol. 6, nr 2.

Statistisk Sentralbyrå (1999): Regional statistikk for Finnmark 3/99, SSB:Oslo

Statistisk Sentralbyrå : Spesialutkjøring 1995

Statistisk Sentralbyrå: Folke- og boligtellingsen, 1990

Regionalstatistikk Finnmark 10/98, tall fra 1997

Statistisk Sentralbyrås hjemmesider på Internett: <http://www.ssb.no/>

Zeithaml, N.A., Parasuraman, A. og Berry, L.L: "Problems and Strategies in Services Marketing", i: *Journal of Marketing*, vol. 49 no 2, Spring 1985, s. 33-46.

Øzerk, Kamil og Gaup Eira, Inger Marie (1996): "*Språkrevitalisering og samisk-norsk tospråklighet i offentlige etater*" Kautokeino, Samisk språkråd