



UNIVERSITETET I AGDER

Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

En analyse av Introduksjonsprogrammet med fokus på
brukermedvirkning

Hanna Sukh

Veileder

Anne Hjørdis Halvorsen

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved
Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen.
Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de
metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2015

Fakultet for Økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

Forord

Denne masteroppgaven representerer avslutningen på min utdannelse i velferdsstudier. Arbeidet med masteroppgaven har vært en stor, men spennende utfordring.

Takk til alle mine informanter som sa seg villige til å delta i dette studieprosjektet. Uten deres hadde jeg ikke kunnet fullføre det. Det føles som et stort ansvar å bringe deres tanker, opplevelser, vurderinger og erfaringer dere har kommet med videre. Dere har åpnet dere og har fortalt om ting som kan være vanskelig. Noen av dere har stilt opp på mer enn bare ett intervju og dere gitt meg all informasjon jeg har hadde behov for, for å skrive denne oppgaven.

Takk til min veileder, instituttleder/førsteamanuensis Anne Hjørdis Halvorsen, som med sin interesse for dette studietema, sin faglige og klokskap og innspill har hjulpet med gjennom denne prosessen.

Takk også til mine medstudenter. Det har vært mange både hyggelige og nyttige samtaler i løpet av studieåret.

Jeg skylder en stor takk til min familie, særlig til min kjære mann for både hjelp, støtte og for fruktbare innspill i løpet av skriveprosessen.

God lesning!

Kristiansand, 14.juni 2016

Hanna Sukh

Sammendrag

Tema for oppgaven er samhandlingsprosessen mellom programrådgiver fra NAV-Intro enhet og deltaker av introduksjonsprogrammet. Dette er det program for nyankomne innvandrere, som anses som den største satsning innen kvalifisering og integrering av innvandrere. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har ansvaret for og oppfølgingen overfor kommunene og deres arbeid med Introduksjonsordningen, og kommunene har derved ansvaret for organiseringen, gjennomføringen og koordineringen av programmet. Målet med programmet er å kvalifisere deltakere til arbeid og/eller utdanning.

Deltakere som tilhører dette programmet har både rett og plikt til å delta i det. For deltakelse i dette programmet får deltakere introduksjonsstønning på bakgrunn av oppmøte. Dette er helårlig to års program med rett til å forlengelse, og som foregår på fulltid. Hver av deltakerne får tildelt en kontaktperson fra kommunen, som benevnes «programrådgiver» og som følger opp og veileder deltakere veldig tett på bakgrunn av en individuell plan utarbeidet sammen med deltakeren. Målet for studieundersøkelsen har vært å finne ut hvordan programrådgivere i NAV-Intro samarbeider med sine introdeltakere og hvorvidt deres arbeid er i samsvar med NAV-reformens intensjon om brukermedvirkning.

Det teoretiske grunnlaget for oppgaven består av NAV-reformens intensjoner, brukerorientert-prinsippet og teorien som går ut på individnivå og handler om mellommenneskelige samarbeidsrelasjoner. Den metodologiske tilnærmingen baserer seg på de kvalitative metode. Observasjon og intervju er blitt brukt som datainnsamlingsmetode for å belyse det valgte studietemaet. Intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av det naturalistiske intervjuet med fire deltakere og to programrådgivere, som ble supplert med to observasjonsmøter med de samme aktørene som deltok i undersøkelsen. Datamaterialet er først blitt transkribert, deretter drøftet og analysert ut fra to empirideler. Deretter er en felles drøfting og sentrale momenter i funnene presentert og oppsummert.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Kapittel 1	6
1.0 Innledning	6
1.2 Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.....	8
1.3 Faglig tilknytning og bakgrunn.....	9
1.4 NAV-reformens tre hovedmål i regi av Introprogrammet	10
1.5 Oppgaveoppbygning	12
Kapittel 2 Teoretisk fundament	13
2.0 Innledning	13
2.1 Generell begrepsavklaring	13
2.2 Bakkebyråkratene i det offentlig system.....	16
2.3 Tillit og profesjon	17
2.4 Kommunikasjon mellom deltakere og programrådgiver	18
2.5 Samarbeidsprosessen mellom bruker og den profesjonelle tjenesteyter.....	19
2.6 Etikk og verdigrunnlag.....	20
2.7 Brukermedvirkning i velferdstjenester.....	21
Kapittel 3 Metode og forskningsdesign	24
3.0 Innledning	24
3.1 Bruk av kvalitativ metode.....	24
3.2 Utvalg og rekruttering.....	25
3.3 Gjennomføring av intervju og observasjon.....	27
3.4 Forståelse og forskerrolle.....	31
3.5 Forskereffekt	32
3.6 Etske overveielser	33
3.7 Analyse og tolkning av datamateriale.....	33
3.8 Reliabilitet og validitet.....	35
3.9 utfordring ved datainnsamlingen.....	37

Kapittel 4 Presentasjon, analyse og drøfting av funnen	40
4.0 Innledning	40
4.1 Kort gjennomgang av aspekter ved deltakerens bakgrunn, livssituasjonen og livssyn	40
4.2 Særlige kjennetegn ved dem som jobber med Introduksjonsprogrammet.....	47
4.3 Kompetanse og erfaring som viktige faktor for utvikling av relasjoner preget av tillit	48
4.4 Hvordan kommuniserer vi med hverandre?	51
4.5 Utfordringer som begge partene møter i samhandlingen med hverandre	56
4.6 Tett oppfølging sett ut fra deltakers situasjon.....	63
4.7 Brukermedvirkning i NAV-introprogrammet.....	65
4.8 Etikk i møte med deltaker i NAV Intro.....	68
4.9 Arbeides det ut fra NAV-reformens intensjon?	70
5.0 Oppsummering	72
6.0 Litteraturliste	77
Vedlegg 1	82
Vedlegg 2	84
Vedlegg 3	85
Vedlegg 4	87
Vedlegg 5	89

Kapittel 1

1.0 Innledning

Norge, på lik linje med andre europeiske land, har hatt sin andel av nye innvandrere og flyktninger. Disse nyankomne innvandrere må integreres og inkluderes i det norske samfunnet. I Norge har vi hatt debatter om for eksempel integrering og inkludering av nyankomne innvandrere som kan ses på som en av de viktigste samfunnsdebatter på lang tid. Alle som har fått opphold i Norge skal bosettes i landets mange kommuner. Noen ender opp i de større byene, mens andre igjen blir bosatt i små kommuner. Det er den enkelte kommune som har ansvar for alt det praktiske rundt bosetting, organisering, gjennomføring og koordinering av det kvalifiseringsarbeidet som gjøres i forhold til de voksne flyktningene. Arbeidet med kvalifisering av flyktningene er regulert i *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*, og kalles *Introduksjonsloven*.¹

Formålet med denne masteroppgaven er å finne fram til noen sentrale faktorer og prosesser som er med på å forklare hvordan dette programmet i praksis fremmes for deltakere og hvilke erfaringer både deltakere og programrådgivere har høstet for å oppfylle målsetningene inneholdt i Introduksjonsprogrammet. Disse målsetningene er bl.a. brukerretting, arbeidsretting, og effektivitet (Prop. nr. 46 (2004-2005)).

Introduksjonsprogrammet henger nøye sammen med NAV-reformens intensjoner, og dermed har det også rettet fokus mot hvordan programrådgivere i NAV-intro jobber med oppfølging av deltakerne og hvorvidt deres arbeid er i samsvar med NAV-reformens intensjoner om brukervedvirkning. De fleste flyktninger kommer fra land hvor de har svake eller ingen velferdsordninger; noe som er vesensforskjellig fra situasjonen i Norge. Ved ankomst til Norge blir de møtt av ulike utfordringer, hvorav forhold som språk, kultur og generell kjennskap til det nye norske systemet er blant disse. Disse menneskene som typisk har behov for bistand fra det offentlige, er som regel i en svært sårbar situasjonen.

På den andre siden i det offentlige hjelpeapparatet kan menneskene der også dele en del lignende bekymringer og utfordringer i møtet med sine nye brukere. I møtet med hverandre kan det fremkomme spenninger. Oppgaven handler dermed i stor grad om i hvilken utstrekning samarbeidet rundt deltakeren og programrådgiveren er godt tilrettelagt. En slik

¹ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (korttittel Introduksjonsloven, 2003), Ikr. 01.09. 2003

tilrettelegging, eller mangel på samme, legger føringer på hvordan de ulike partene samarbeider, som igjen påvirker hvordan brukeren, så vel som tjenesteyteren føler seg tilfreds med ytelsen. Dette er et svært omfattende tema og jeg vil derfor avgrense problemstillingen noe. Det er derfor formulert slik:

På hvilken måte arbeider programrådgivere i NAV-Intro med oppfølging av deltakere, og hvorvidt deres arbeid er i samsvar med NAV-reformens intensjon om brukermedvirkning?

Formuleringen av problemstillingen er viktig og skal derfor utdypes nærmere. Det vil skje ved å være tydelig på hva jeg fokuserer på. Jeg vil samtidig, etter inspirasjon fra Jacobsen (2005, s.68-69), også å være tydelig og klar på hva det *ikke* fokuseres på. Det første som klart fremgår av problemstillingen, er at hovedfokuset, eller brennpunktet om man vil, er selve introduksjonsprogrammet, og spørsmålet går på oppfølging av deltakere i forhold til dette. Det er nødvendig at jeg definerer nærmere noen av begrepene i denne problemstillingen.

For det første, hva betyr ordet «*Introduksjonsprogrammet*» og hvem angår det? Introduksjonsprogrammet, ofte forkortet til ”Introprogrammet”, er det konkrete uttrykk for myndighetenes viktigste satsning innen kvalifisering og integrering av innvandrere. Et sentralt element i Introprogrammet er *opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. Programmet er beregnet for to fulltids undervisningsår med rett til forlengelse dersom spesielle grunner skulle tilsa dette (for eks.: lærevansker, helsetilstand) (Introduksjonsloven, 2003). Programmet skal i utgangspunktet være individuelt tilpasset deltakerens behov og følges opp i forhold til en omforent individuell plan (Ibid.).

Når nå som problemstillingen er nærmere presisert, vil jeg gjerne kommentere hvorfor akkurat denne er valgt. Grunnen til mitt valg av dette teamet og problemstilling, er min personlige interesse for den debatt som har kjørt, og fortsatt kjører, om integreringen av innvandrere i det norske samfunn.

Denne debatten kan man også se som en del av en større europeisk debatt om innvandring og integrering, spesielt i Frankrike og England. Diskusjoner rundt temaet vakte umiddelbart min nysgjerrighet og interesse. Gradvis, etter hvert som tiden gikk, bestemte jeg meg for å skrive min masteroppgave om NAV-introduksjonsprogrammet. Den praktiske samfunnssituasjonen var med andre ord en viktig grunn til at jeg valgte det. (Holme og

Solvang, 1996, s.39). Dette kalles en såkalt induktiv utvelgingsform (Hellevik 2002, s.82). King, Keohane og Verba (1994, s.16-17) påpeker imidlertid i boka ”*Designing social inquiry*” at personlige preferanser ikke er nok som begrunnelse for valg av tema. De hevder at en problemstilling også bør ta opp spørsmål som er viktig i den ”virkelige verden”, og at undersøkelsen bør komme med et bidrag til den vitenskapelige litteratur og vitenskapelige forklaringer på et aspekt ved verden (Ibid.). Jeg mener at problemstillingen kan tilfredsstillende begge disse kriteriene. Dette fordi problemstillingen dels handler om oppfølging av deltakere i Introduksjonsprogrammet og dels handler det om deltakernes brukervedvirkning.

Studien er basert på *kvalitative data*. Jeg har valgt å avgrense mitt undersøkelsesobjekt til introduksjonsordningen, og har på bakgrunn av dette, rettet fokuset mot Introprogrammet, samt NAV-Intros *programrådgivere og deltakere* som studieobjekter. Deltakere på dette programmet er nyankomne flykninger som har bodd i Norge en stund, men som er blitt ansett å oppfylle vilkårene til programmet i henhold til Introduksjonsloven (2003), og derfor har rett til å delta i dette opplæringsprogrammet. Asylsøkere har fått innvilget rett og plikt til deltakelse i dette introduksjonsprogrammet på bakgrunn av oppholdstillatelsen (Introduksjonsloven, 2003, Kap 2, §2).² Etter å ha fått oppholdstillatelse, får flykninger tildelt kommune hvor de skal bosettes.

1.2 Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

Introduksjonsordningen blir av myndighetene omtalt som det viktigste virkemiddel man har for kvalifisering av nyankomne flykninger og deres familier. Det sentrale trekk ved introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunns- og arbeidsliv, samt forberede dem for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning. Introduksjonsloven pålegger alle norske kommuner, uansett størrelse og geografiske beliggenhet, å tilby et introduksjonsprogram. Dette programmet er oppfattet som en kompleks ordning. Den innebærer prioritering mellom samordning av, og koordinering mellom en rekke ulike ressurser og programelementer. Disse utgjør så sammen et helhetlig, godt og effektivt program (Introduksjonsloven, 2003; og Ot.prp. nr. 28 (2002-2003))

Helhetlige og effektive introduksjonsprogram krever også samhandling på tvers av en rekke kommunale og statlige sektorer. Introduksjonsprogrammet, ofte forkortet

² Det er imidlertid viktig å understreke om at her og i den videre oppgaven er det snakt kun om innvandrere som har fått status av *asylsøker*. Dette innebærer at en *flyktning* som flyttet til et annet land (for eksempel til Norge), har søkt om asyl og har fått innvilget oppholdstillatelsen på bakgrunn av legitim grunnlag (Tangen, 2013).

til ”Introprogram”, er statens viktigste tiltak innenfor kvalifisering og integrering av innvandrere. Programmet er i samsvar med Introduksjonsordning som følger *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)* (Introduksjonsloven, 2003). Den trådte i kraft 1.september 2004 som en obligatorisk ordning for alle kommuner (Prop. 79 L (2010-2011)). Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og ikke minst å gjøre dem i stand til og styrke dem økonomisk.³ Et sentralt element i Introprogrammet er *opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. I tillegg har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) ansvaret for veiledning- og oppfølging overfor kommunene og deres arbeid med introduksjonsordningen (IMDI, 2014 a). Kommunene har dermed ansvar for å bosette flyktninger⁴ og er pålagt å tilby dem introduksjonsprogrammet (Introduksjonsloven, 2003, §3 og §18), og starte programmet opp innen tre måneder etter bosetting (Prop. 79 L (2010-2011)).

Programmet er beregnet for to fulltids undervisningsår med rett til forlengelse dersom spesielle grunner tilsier det (Ibid., §5), (for eksempel lærevansker, helsetilstand). Rett og plikt til deltakelse i dette introduksjonsprogrammet har nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år på bakgrunn av innvilget/fornybar oppholdstillatelsen (Introduksjonsloven, 2003, kap.2, §2).

1.3 Faglig tilknytning og bakgrunn

Denne studien har faglig tilknytning så vel som faglig relevans ettersom den handler om et viktig tema innenfor individuelle relasjoner mellom det offentlige system, brukere/deltakere og samfunnet forøvrig. Den er også i tråd med den valgte studiespesialisering, samt egne erfaringer og interesser. Temaet er aktuelt fordi det i den offentlige sektor de siste årene har vært gjennomført store omstillinger og reformer. Alle forandringer som har skjedd og skjer i deler av det norske samfunnet påvirker i større eller mindre grad samfunnet forøvrig. Fra oldtiden har ulike filosofer og poeter forsøkt å utforske essensen av mennesket i forhold til betydning av livet og verden.

Den greske filosofer Euripides var en av disse som prøvde å sette lyset på den menneskelige natur. Med basis i sine observasjoner, kom han til den konklusjon at selv om det finnes mye rart i den verden, er mennesket det mest spennende og overraskende subjekt

³ Økonomisk støtte av deltakere skjer i form av introduksjonsstønad på bakgrunn av deltakelse i programmet (kalt for en slags ”lønn”). Ugyldig fravær gir grunnlag for fratrekk (IMDI 2014).

⁴ Begrepet flyktning og innvandrer er ofte brukt om hverandre.

(Jarkho, 1999). Dette skal forstås slik at mennesket bærer i seg mange ulike egenskaper som adskiller det fra andre levende vesener. Mennesket utgjør da i henhold til dette synet en ”målestokk for alt” (Ibid.). Dette betyr at sett fra den enkeltes persons ståsted kan man finne grunnlaget for all slags forståelse og fortolkning av hvordan ting fungerer i verden. Dette kan man dermed nærme seg ved å besitte forskjellige kompetanser, som for eksempel språkkunnskaper, evner til å arbeide, til å utforske, til å skape, til å analysere etc., etc. Min forståelse i denne sammenheng, er at flyktninger er primære representanter for brukere som mangler enkelte viktige kompetanser når de flytter til et vesensforskjellig nytt land. På den andre siden, kan dermed disse manglende kompetansene få sosialarbeidere, som for eksempel saksbehandlere, kontaktpersoner, programrådgivere ved NAV-systemet, til å fremstå som en støtteperson med makt, med god kjennskap til den norske velferdssystemet, med tilgang til alle nødvendige sosiale ressurser som de som brukere er avhengige av og muligens mye mer. Vårt land gjenspeiler et eksempel på stabilitet og forutsigbarhet i politikk.

1.4 NAV-reformens tre hovedmål i regi av Introprogrammet

NAV-reformen er en administrativ reform i betydning ”bevisste” forandringer av organisasjoners form, struktur, arbeidsmåter eller ideologier med det formål å forbedre de handlinger og resultat som utgår fra dem (Brunsson og Olsen, 1990, s.11). I NAV-reformen er det stilt opp tre eksplisitte målsettinger: *arbeidsretting*, *brukerretting* og *effektivitet*⁵ (NAV, 2010, s.19). Regjeringens hovedmål er å skape et inkluderende samfunn og arbeidsliv, og *arbeidsretting* er et av tiltakene for å oppnå dette (Prop.nr.46 (2004-2005). Arbeid og velferdspolitikken skal bidra til at flere kommer i arbeid og flere forblir der. Selve arbeidslinja skal forsterkes; det skal skapes en bredere vei inn, og en smalere vei ut av arbeidslivet (Ibid.). Det første målet i henhold til Introprogrammet tilsier at kommunenes kvalifisering av flyktninger bør være bærekraftig og føre til fast arbeid. Målet er derfor å få flere over fra å være passivt forsørget til å bli aktive deltagere i arbeidslivet. Dette kan gjøres ved å styrke deltakernes ferdigheter i arbeidslivet. Det er fem viktige prinsipper som legges til grunn ved gjennomføring av arbeidsrettete tiltak, nemlig møteplasser, praksisplasser, tilpasning til lokalt næringsliv, kommunen som opplæringsarena og erfaringsutveksling (IMDI, 2015). Disse tiltakene gjennomføres ved hjelp av økt bruk av praksisorienterte tiltak i opplæringen, tilrettelegging av yrkesrettete kurs, praksisorientert norskopplæring, økt bruk av språk- og arbeidspraksis og tidlig kontakt med arbeidslivet (IMDI, 2014).

⁵ NAVs organisering og virkemåte, 30.april 2010.

Brukerretting som forutsetter at de enkelte brukeres og brukergruppers behov i større grad styrer både *hvilke* tjenester som gis, så vel som *hvordan* de gis (Prop.nr.46 (2004-2005)). Behovet for en slik reform av arbeids- og velferdsforvaltningen fokusert bl.a. på brukerne, må tolkes i lys av NOU 2004: 13 utredning, som peker på at brukere nå har større forventninger enn tidligere til en mer kompetent og individuell behandling (Ibid.). De ønsker imidlertid ikke lenger å være en kasteball mellom etater, men har et behov for å forholde seg til bare én etat. Det at brukerne vet hva de ønsker og at deres forventninger har økt, kan forklares med at de er blitt mer opplyst om egne rettigheter. Innvandrere utgjør blant disse brukerne en vesentlig andel. Et økt antall av innvandrere de siste tiårene har ført til en særskilt utfordring for arbeids- og velferdsforvaltningen om å integrere disse bedre i det norske samfunnet (Ibid.). Dette var en av de viktigste grunnene for å ta nye grep.

Brukerretning innebærer at brukere har fått flere rettigheter som forutsetter å gi dem større innflytelse på utformingen av tjenester, som i større grad skal være tilpasset den enkelte brukers behov (Ibid.). Brukerens egne erfaringer og ønsker skal i større grad tas hensyn til når avgjørelser tas. Brukerretting i vid forstand er et sentralt ledd i Introduksjonsprogrammet og gjenspeiles best på individnivå gjennom en individuelt utarbeidet plan for den enkelte deltaker og spesifikke brukervedvirkningstiltak.

Det siste hovedmålet er *effektivisering*. Her menes det effektivisering både overfor brukere, så vel som til velferdsforvaltningen. Effektivisering av kommunal tjenesteyting er et uttrykk for forholdet mellom ressursene som brukes i tjenesteproduksjonen, og mengden og kvaliteten på tjenestene som produseres. Relatert til oppgavens kontekst, betyr effektivisering også at en kommune yter tjenester til flere brukere med uendret kvalitet, uten ressursøkning; og/eller tilbyr tjenester med bedre kvalitet til sammen antall brukere, uten ressursøkning; og/eller produserer et uendret antall tjenester med uendret kvalitet rimeligere per tjenesteenhet (KS FoU⁶, 2011, s.5).

Selve begrepet effektivitet er knyttet til ideer om stordriftsfordeler, og at en sterkere koordinering av tjenester er til hinder for at overlappende aktiviteter mellom ulike etater oppstår (Helgøy, Kildal og Nilssen 2011). Regjeringen satser på å effektivisere utlendingsforvaltningen ved bl.a. å gi brukere en bedre service. Effektivisering av Introordningen kan best ses i lyset av et nytt IKT-system som fra 2013/2014 bidrar til bedre effektivisering av bosettingstiltak, økt kvalitet i dialogen med kommunene om

⁶ Kommunesektorens organisasjon; Forskning og utvikling.

Introduksjonsprogrammet, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt bedre resultatrapportering (Prop.1 S. (2013-2014), s.30).

1.5 Oppgaveoppbygning

Innledningskapittel gir en innføring i studietemaet. Det inneholder problemstilling og studieformål, samt en konseptuell forklaring av generelle begreper, og oppgavens oppbygning. Hensikten med dette kapitlet er å skape interesse hos leseren for det valgte tema, samt å vise dets betydning og relevans i dagens norske samfunn.

Kapittel 2 er et *teorikapittel*. Det innledes det med en generell begrepsavklaring, og deretter presenterer en gjennomgang av det teoretiske fundament relatert til samarbeidsrelasjoner mellom partene på individnivå. Hovedfokus vektlegges på NAV-reformens intensjoner og brukervedvirkningsperspektivet .

Kapittel 3 er *metodekapitlet*. Her presenteres det metodiske grunnlaget til dette studieprosjektet. Den overordnede forskningsmetode som blir benyttet i oppgaven er den kvalitative metode. Det gis også en gjennomgang av datakildene samt at den datainnsamlingsstrategi som er brukt blir presentert. Kvalitetssikring og kildekritikk er også viktige prinsipper for behandling av temaet.

Kapittel 4 er *analysedelen*. Den består av presentasjon, analyse og drøfting av funnene. Disse er lagt opp slik at presentasjon og drøfting av empiriske funn skal foregå parallelt med de relevante teoretiske perspektivene. Kapittel 4 avsluttes med en oppsummering av funnene fra de foregående kapitlene samt en konklusjon.

Kapittel 2 Teoretisk fundament

2.0 Innledning

Nedenfor vil det bli gjort rede for de ulike teorier innen det valgte felt. Disse teoretiske perspektivene er sentrale for denne studien og vil bli brukt senere under drøftingen og analysen av funnene. Mer utdypende generelle begrepsavklaringer og andre supplerende teorier er presentert. Hensikten med teoridelen er å etablere hvorvidt en gitt teori kan brukes til å forklare helt konkrete begivenheter (Pettersen, 1996, s.55). Andre teoretiske innfallsvinkler, som i mindre grad er brukt, vil bli nevnt underveis i konteksten.

2.1 Generell begrepsavklaring

I denne delen av oppgaven vil forskjellige begreper og uttrykk bli forklart. Disse nøkkelbegrepene og uttrykkene er sentrale for både en bedre forståelse av oppgavens kontekst såvel som en bedre operasjonalisering av begrepene. De handler stor sett om mellommenneskelige relasjoner. Det er samtidig viktig å understreke at det samme begrepet kan brukes og forstås på ulike måter, avhengig av i hvilken konkret kontekst de blir brukt.

Det er vesentlige forskjeller mellom kategorier av innvandrere: *flyktninger* og *asylsøkere*, *innvandrere som skyldes familiegjennforening*, *arbeidsinnvandring*, *etc.* Denne oppgaven omhandler kun innvandrere som flyktet fra eget land og er kommet til Norge for å søke asyl. Det er viktig å skille mellom de ulike kategoriene da innvandreres status er av betydning for hvordan en person kan bli behandlet av NAV-systemet på bakgrunn av vedkommendes rettigheter.

Den Norske Flyktningshjelpen definerer en person som har status som *asylsøker* som den som ved ankomst i et land meddeler at vedkommende ønsker å søke om asyl. Retten til å søke asyl er nedfelt i artikkel 14 i Verdenserklæring om menneskerettighetene, hvor det er definert at personen omtales som "asylsøker" fram til søknad om asyl er avgjort (NRC, 2011).

Det som i dagligtalen omtales som *flyktninger*, er i flyktningskonvensjonen artikkel 1A brukt for å definere alle mennesker på flykt, uansett hva årsaken eller bakgrunn for dette er. I henhold til denne konvensjonen er flyktninger som er forfulgt på grunn av "rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning og befinner seg utenfor landet vedkommende er borger av, og som er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt, er uvillig til å bo eller til å påberope seg dette lands beskyttelse" (Meld.

St. 9 (2009-2010), punkt 3.2.). En velbegrunnet flukt kan skyldes krig, konflikter, nød, fattigdom, naturkatastrofer, brutale regimer eller intoleranse (Ibid.).

Rett til asyl i Norge er regulert i *Utlendingsloven* § 28 (Utlendingsloven, 2008, Kap.4, §28). Flyktninger har rett til asyl i henhold til denne lov. Tilgang til helsevesen, skolegang og arbeidsliv kan derfor inngå i en samlet vurdering av alle relevante overgrep og menneskerettighetsbrudd i en aktuell sak. Krenkelser av sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter kan danne – eller være med på å danne – grunnlag for asyl dersom krenkelsene er tilstrekkelig alvorlige. De inngår da i det man kaller helhetsvurderinger og terskelvurderinger, det vil si at en total vurdering av hver enkelts problemer ligger til grunn for å danne grunnlaget for å søke asyl (Ibid.).

Begrepet *samarbeid* brukes både om et mønster av vedvarende samhandling, eller en serie av suksessive transaksjoner mellom partene, der ytelse vurderes mot motytelse, i motsetning til markedstransaksjoner hvor hver ytelse vurderes for seg. Samtidig kan uttrykket *samarbeid* innebære at selvstendige enheter kan justere sin atferd og politikk, slik at samhandlingen kan skje rasjonelt, uten konkurranse og konflikt, og med best mulig ressursutnyttelse og best mulig ytelse totalt sett (Repstad, 2004, s.26). I byråkratiske organisasjoner framstår samarbeid i form av fordelte oppgaver og optrukne grenser (Nylehn, 2002).

Innenfor organisasjoner skisserer Nylehn (2002, s.59-61) to typer av samarbeid: den byråkratiske og den spontane *form for samarbeid*. *Den byråkratiske formen* for samarbeid er *påtvunget, styrt og begrenset* og innebygd i strukturene med utgangspunkt i organisasjonens organisering av ansvar og oppgaver (Ibid.). Her ligger en effektivitet i at man forholder seg til det som er relevant for ens ansvarsområde. Ansvarsområder fører med seg en autoritet (hierarkisk posisjon). Autoriteten kan også være knyttet til *faglig kompetanse* (profesjonell rolle), men også utøvelse av *jurisdiksjon* – som gjerne er forankret i en profesjonsutdannelse som gir faglig kompetanse. *Den spontane formen* for samarbeid, preges av et mer *direkte samspill* uten samme begrensninger som i den byråkratiske formen (Ibid.).

I den spontane formen for samarbeid, orienterer man seg i større grad i forhold til *andres oppgaver og ansvarsområder*, og ikke bare sine egne. Man må av hensyn til totalresultatet, kunne godta å handle også ut fra andres premisser, (Nylehn, 2002). Den ideelle samarbeidssituasjonen kan bli både preget av åpne sinn og blanke ark, men også forutsette en viss struktur som utgangspunkt for samarbeid. Et lite paradoks i alt dette, er at samarbeid generelt sett innebærer å krysse grenser til andre, som da kan komme til å hemme samspillet mellom partene, samtidig som de representerer en ramme for samarbeidet. Det er derfor

hevdet at samarbeid kan oppleves som *uklarhet eller innblanding, tilbakemeldinger kan tolkes som kritikk, en hjelpende hånd kan fremstå som nedlatenhet eller tilsidesettelse* (Ibid.).

Som hovedaktører i samarbeidsprosesser mellom ulike etater finnes det ulike tjenesteytere. Den profesjonelle samhandlingsprosessens klient- og behandlingsmøter skjer i ulike institusjonelle kontekster, hvor minst to personer deltar (Dahle, 2008, s.222).

Samarbeidsforholdet mellom partene avhenger av ulike tjenester som ofte kommer inn i bildet. Emilie Kinge drøfter viktigheten av god koordinering av tjenester, og viser til lovhjemmel av koordinatorfunksjon i NOU 2009:22 (i Kinge, 2012). Denne lovhjemmel gjelder for de som har rett til Individuell Plan (IP) etter sosialtjenesteloven og pasientrettighetsloven. Loven gir ingen føringer på hvem som har det koordinerende ansvaret, men viser til at dette ansvaret tradisjonelt er blitt tillagt det helse- og sosialfaglige og barnevernsfaglige miljøet. Dette resulterer ofte i en dominans av helsefremmende tiltak (Ibid., s. 179). I den samme lovhjemmel NOU 2009:22, oppsummeres det også hvilke faktorer som kan fremme og hemme samarbeidsforhold i England.

Resultatene stemmer godt overens med den forskning som er gjort i Norge. På bakgrunn av en vurdering foretatt for å se hva som fremmer et helhetlig samarbeid, ble det konkludert at klare og realistiske mål, klart definerte roller, sterk ledelse, styring på tvers av tjenester og gode systemer for deling av informasjon, er sentrale elementer (NOU 2009:22, i Ibid., s.54). Disse faktorene kan godt suppleres med vilje til samarbeid, som går utover det pålagte mandat iboende i organisasjonens strukturer og prosedyrer.

Samarbeid er i sin natur frivillig. Men villighet til å samarbeide beror på faktorer som *utdannelse, tidligere erfaring* og *personlig modenhet* (Martin-Rodriguez, Beaulieu, D'Amour og Ferrada-Videla, 2005). Det som hemmer samarbeid, er det motsatte: mangel på tydelighet om mål, uklare roller og fordeling av ansvar, svak ledelse, manglende systemer for deling av informasjon, mangel på oppfølging og ulike yrkesmessige kulturer i tjenestene (Kinge, 2012).

Tillit er regnet som nøkkelfaktor for utvikling av godt samarbeid (Martin-Rodriguez m.fl., 2005, s. 141). Selvtillit i rollen som profesjonell er like avgjørende som utvist tillit til andre profesjonelle. Når det gjelder tillitten, spiller kompetanse og erfaring viktig rolle. I tillegg til dette er *kommunikasjon* i litteraturen skildret som like viktig for at samarbeidet fungerer. God kommunikasjon kan da fasilitere nødvendig forståelse omkring hvorfor den enkeltes tiltaksyter bidrar til resultatet og måloppnåelse, og muliggjør formidling av bidragets innhold til samarbeidspartnere. Kommunikasjon, dersom den er konstruktiv, er ikke minst

forløperen for andre faktorer som gjensidig respekt, deling og gjensidig tillit (Martin-Rodriguez m.fl., 2005).

Personlige *barrierer for samarbeid* kan ifølge Kinge (2012) oppstå ved at vår verdighet og selvbilde blir truet. Det kan skje hvis personen ikke klarer å mestre noe, opplever *avmakt* og det stilles spørsmål ved vår kompetanse. Hun hevder at det å øke den generelle kjennskapen til hverandre som fagfolk gjennom samarbeid i ”*fredstid*” kan skape nærhet, trygghet, økt innsikt og forståelse for hverandres utgangspunkt og resultere i mindre behov for egne forsvarsreaksjoner (Kinge, 2012). Kinge hevder også at det tverretatlige samarbeidet har mye å vinne på å fokusere på vår *samhandlings- og kommunikasjonspraksis*.

Hun trekker frem *mentalisering* som omhandler det å forstå uskrevne regler, andre mennesker, deres tenkning, opplevelser, reaksjoner og behov (Ibid., s. 204). I mentaliseringsprosessen er vi i tillegg opptatt av hva som foregår i oss selv i kontakten med den andre. Ikke minst handler det om å kunne reflektere, og ikke bare reagere (Ibid., s.205). Med dette mener forfatteren at oppmerksomheten i samhandlingsprosessen er rettet mot seg selv og mot samtalepartneren, m.a.o. er brukerfokusert. Kinge skisserer det å ha en *undrende, spørrende, reflekterende tilnærming til et annet menneske* som god mentalisering (Ibid.). Dialog mener Kinge er et viktig virkemiddel som samtaleform. Dialog kjennetegnes av *gjensidig velvilje, åpenhet og samarbeid*, og kan være et godt virkemiddel i tider med anstrengt kommunikasjon (Ibid.). Relasjonene mellom individ og organisasjon, og mellom organisasjoner vil derfor være sentralt.

2.2 Bakkebyråkratene i det offentlig system

I sitt omfattende studie om ”*Street-level bureaucracy*”, skriver Michal Lipsky (1980) om hvordan den offentlige tjenesteyter jobber og hva slags dilemmaer individer møter i det offentlige hjelpeapparatet. Her introduserer Lipsky begrepet *bakkebyråkrater og bakkebyråkratiet* (Ibid.). Bakkebyråkrater, er i henhold til Lipsky, personer fra den offentlige sektor som jobber i direkte kontakt med befolkningen. Som eksempel på bakkebyråkrater nevner han lærere, politimenn, helsearbeidere, sosialarbeidere, dommere, offentlige ansatte som gir tilgang til offentlige programmer og yter tjenester innenfor disse (Ibid., s.3). Lars Terum beskriver sosialarbeidere som personer som jobber ved sosialkontorene og har bredt oppgavespekter. Blant deres oppgaver kan inngå blant annet å yte hjelp til mennesker, vurdering av brukerens behov, gi råd og rettledning, yte økonomisk støtte (Terum, 2003, s.17).

Disse bakkebyråkrater tar også del i formingen og gjennomføringen av velferdsstatens politikker. Med dette mener Lipsky at disse byråkratene ikke bare fremstår som nøytrale leverandører av politikker, men at de også aktivt fortolker regler og fordeler ressurser som de forvalter gjennom sine daglige rutiner (Lipsky, 1980). Et hovedpoeng hos Lipskys teori om bakkebyråkratiet, er at bakkebyråkratene fremstår som en slags produsent av de offentlige tjenestetilbud for befolkninger, og at de bruker skjønn i sitt arbeid med brukere gjennom den relative autonomien de forvalter. Samtidig forsøker de i samarbeidsprosessen å sette brukeren i sentrum (Ibid.).

Personer som henvender seg til bakkebyråkratene er unike individer med ulik livserfaring, personlighet og forskjellige nåværende omstendigheter. I sin kontakt med byråkrater blir disse omgjort til klienter, og blir behandlet ut ifra de forskjellige kategorier de hører inn under. Den prosess som blir etablert når de blir omstilt til klienter, samt blir behandlet ut fra en kategori de måtte høre inn under, kalles for en sosial prosess (Ibid., s.59). Brukeren hos Lipsky hører til *ufrivillig klientgruppe*, fordi tjenestene som brukere pleier å få, ikke finnes et annet sted. Her mener han at det offentlige hjelpeapparatet kan ha monopol på en rekke tjenester, som innebærer at bruker ikke er i stand til å få disse tjenester hos en privat leverandør, eller ikke er klar til å få tilgang til disse (Ibid., s.54). En annen grunn til at de relateres til en ufrivillig klientgruppe, er vanligvis at de ikke har en alternativ inntekt (Ibid.).

2.3 Tillit og profesjon

Hva er tillit og hvilken betydning har den for samarbeidet mellom partene? Grimen hevder at det ikke finnes noen uomstridt definisjon av begrepet *tillit*, og at det er vanskelig å skille det fra andre fenomener som for eksempel *tro*, *tiltro*, *fortrolighet* etc. (Grimen, 2008 b, s.197). Det viktigste kjennetegnet er at tillit utgjør en forutsetning for et vellykket samarbeid, men den kommer ikke av seg selv (Vangen og Huxham i Willumsen, 2009, s.73).

Tillit kan ha ulike virkninger. Tillit som følge av Grimen (2008 b, s.197) viser seg best i primærrelasjoner, det vil si i relasjoner mellom profesjonelle og klient, og er et nokså komplisert fenomen. Det snakkes ofte om *gjensidig tillit*. En av grunnene for dette er at man må stole på at det gis korrekte opplysninger (Ibid., s.202). Det eksisterer også andre antakelser som handler om hva tillit bidrar til i relasjoner, som for eksempel at brukeren må kunne stole på at den profesjonelle har en adekvat kompetanse (Ibid., s.200). Det er blant annet blitt nevnt at tillit kan bidra til å lette overføring av informasjon og kunnskap, at tillit kan gjøre

samarbeid lettere, og at den åpner opp handlingsrom for tillitsgiveren som ellers ikke ville ha eksistert.

Hva gjør tillit i relasjoner mellom personer? Flere viktige ting: den har transaksjonelle sider, transaksjonsobjektene verdi for tillitsgiveren samt tillitsgiverens forventninger (Ibid.). I praksis betyr det at man vet at det eksisterer forholdsregler som tilsier hvordan relasjoner skal utvikles mellom partene.

Vekten ligger her på faktiske handlinger og deres virkninger, og ikke på tillitsgiverens oppfatninger, hensikter eller vilje (Ibid.). Men noe av det viktigste og samtidig det vanskeligste ved tillit til profesjonelle, er at tillit kan gjengjeldes med makt. Dette betyr at man alltid tar en risiko ved å vise tillit. Dette er fordi den kan misbrukes av andre, og man har egentlig ingen garanti for at den ikke vil bli misbrukt (Ibid.). Parsons trekker inn et eksempel om pasienter, som kan ikke lese seg til *likeverdighet*, når de ikke vet hvordan deres situasjonen er og hva som bør gjøres (Grimen, 2008b, s.200).

Et annet viktig moment ved tillit, er at den muliggjør ting som ellers ville ha vært umulige og dermed reduserer kompleksiteten i situasjonen. Til sist konkluderer Grimen at livet blir enklere for den som viser tillit (Ibid., s.199). Felles for alle disse antakelser er at en må kunne stole på den andre samarbeidspartneren for å slippe å undersøke eller kontrollere den informasjon som ble formidlet og altså dermed må gjøre dobbeltarbeid. Nå som vi har presentert tillit, er det på tide å se på viktigheten av kommunikasjon i forbindelse med samarbeid mellom tjenesteytere og deltaker i offentlig sektor som NAV-Intro.

2.4 Kommunikasjon mellom deltakere og programrådgiver

Kommunikasjon finner sted hele tiden i organisasjoner, og det å mangle informasjon kan være en viktig kilde til frustrasjon, demotivasjon og sinne (Thompson, P. Og McHugh 1995 i Jacobsen og Thorsvik, 2008).

Kommunikasjon i organisasjoner kan defineres som en kontinuerlig prosess (Jacobsen og Thorsvik 2008). Ved å relatere deres definisjon til brukere, betyr det at medlemmene i denne samarbeidsprosessen kan opprettholde og forandre sine relasjoner til hverandre gjennom kommunikasjon. Hvordan kommunikasjon foregår i praksis, blir behandlet i analysedelen. Det viktigste å notere seg nå, er at "kommunikasjon er en prosess der personer eller grupper sender eller utveksler informasjon" (Spence, 1969 i Ibid., s.250). Dessuten er kommunikasjonen ikke bare overføring av faktainformasjon, men også overføring av ideer,

holdninger og følelser fra en person eller gruppe til en annen (Sutton og Porter 1968, Hall 1972 i Jacobsen og Thorsvik, 2008, s. 251).

Et sentral, og kanskje et av de viktigste kjennetegnene ved kommunikasjon, er knyttet til kvaliteten på tilbakemeldingen mellom partene. Tilbakemeldinger av høy kvalitet fører i henholdt til Atle Ødegård (s.59 i Willumsen 2009) til godt samarbeid. Tilbakemelding er først og fremst en måte å styrke hverandres selvfølelse på gjennom feedback (Kinge, 2012). Den handler ikke bare om å styrke våre egne grunnleggende behov om å bli sett, likt og elsket (Øiestad 2004 i Kinge, 2012, s.222-223), men gjelder også i vårt møte med mennesker.

2.5 Samarbeidsprosessen mellom bruker og den profesjonelle tjenesteyter

Det finnes forskjellige samarbeidsformer både på person- og på organisasjonsnivå som smelter sammen med samhandlingsprosessene som skaper og blir til et felleseie i samarbeidet mellom de involverte partene (Willumsen, 2009). Samarbeidsprosessen styrer handlingene som påvirker konfliktløsning og maktfordeling mellom deltakere (Ibid., 41). Gray hevder at samarbeidspartene må bli enige om løsninger de kan leve med, selv om det ikke nødvendigvis blir den løsning de selv ville ha foretrukket (Gray 1989, s.25 i Willumsen, 2009, s.41).

Det som i praksis skjer i slike situasjoner, er derfor at samarbeid initieres, opprettholdes og endres ved hjelp av forhandlinger (Ibid.). Ut fra dette perspektivet er aktører som jobber innad i Intro-enheten avhengige av forhandlinger seg imellom. Det betyr at selv om programrådgivere jobber ut fra konkrete lover og regler, er de også avhengige av å samarbeide med deltakeren og dennes mål og intensjoner. Dette er nedfelt blant annet i en rekke utredninger som Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for innvandrere (Introduksjonsloven, 2003), St.meld.nr.17, 2000-2001, anbefalinger og føringer fra IMDI.

Kulturelt mangfold kan være en kilde til samarbeidsgevinst, men også til samarbeidstregghet, hevder Vangen og Huxham (i Willumsen, 2009, s.76). Det hevdes også at den nasjonale kulturen kommer til uttrykk i personenes atferdskarakteristika og påvirker deres handlemåter overfor andre i en samarbeidssituasjon (Ibid.). I hvilke tilfeller deltakerens kultur kan påvirke samarbeidsforholdet med programrådgiveren er naturlig nok vanskelig å se i forkant. Men det kan naturlig nok bli preget av både individuelle forhold som er spesielle for hver enkelte deltaker, men kan også inneholde noen fellestrekk. Her bør det bemerkes at innvandrere som *klientgruppe* er veldig forskjellige, hvilket også betyr at samarbeidsformer

og samarbeidsforløp også kan variere mellom brukeren og tjenesteyter. Interessant for oss i denne konteksten er å se på voksne klienter.

2.6 Etikk og verdigrunnlag

Hva er etikk? I dagligtalen brukes ordet ”etikk” ofte på samme måte som ”moral”. Når noe er galt, ropes det gjerne på mer ”etikk”. Ordet etikk kommer det greske ”ethos”, som betyr ”sedvane” eller ”skikk” (Eide og Aadland, 2008 s. 9). Ifølge Aadland innebærer bruken av uttrykket etikk noe som vi anser som rett eller galt (uetisk), eventuelt den mest «riktige» handlingen og hvordan den gjennomføres i praksis. Med andre ord danner etiske teorier og regler, normer og retningslinjer for menneskers handlinger (Ibid.). Hva betyr så etikk for kvaliteten i sosialarbeidet? Det dreier seg om en bevisstgjøring og begrunnelser for hva som er gode handlinger. Kvalitet betyr ”egenart” og kvaliteten på praksisen blir bedre når den er bevisst og begrunnet (Eide og Aadland, 2008).

Ifølge Barbosa da Silva (2006) handler «pliktetikk» om at man velger den handling som man plikter å utføre i en gitt situasjon. Mens «konsekvensetikk» derimot handler om at valg av en handling styres av målet om gode konsekvenser (Barbosa da Silva, 2006). I konsekvensetikken kan det meste forsvares etisk ved at ingen handling er rett, men handlingens konsekvenser avgjør hvorvidt handlingen er riktig (Ibid.). Det vil være vanskelig å påvise hvorvidt en persons intensjon er god eller ikke. Men faktorer fra de ulike etiske teoriene kan kombineres i praksis, og derved fungere bedre som retningslinjer.

Medarbeiderne i NAV-Intro-enhet må forholde seg til etiske retningslinjer for statstjenesten, som er etiske føringer som gjelder for alle statlige forvaltningsorganer. De etiske retningslinjene er av overordnet karakter og tar utgangspunkt i allmenne normer og verdier. I punkt 1.1 fremgår det at de ansatte ”*plikter å ta hensyn til innbyggernes interesser, tilstrebe likebehandling og opptre med respekt overfor det enkelte individ*” (Etske retningslinjer for statstjenesten 2012, s.3). I punkt 1.2 kommer det også frem at ”*den enkelte ansatte plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en etisk forsvarlig måte, slik at det ikke skader statens omdømme*” (Ibid., 2012).

Disse etiske retningslinjene innebærer at de statsansatte skal opptre høflig, korrekt, ta hensyn og være imøtekommende; også dersom den andre parten ikke er det. Videre viser retningslinjene til at kommunikasjonen skal være lett å forstå for mottaker, og at taushetsplikten og personvern skal overholdes i samsvar med lov og forskrifter. Dernest skal det også vises respekt for det enkelte individets integritet. Det hevdes at det også er viktig å

være oppmerksom på behov, verdier, forventinger og normer i møte med etniske minoriteter (Ibid., 2012).

Det er også utarbeidet yrkesetiske grunnlagsdokument for enkelte av yrkesgruppene som arbeider i NAV-systemet. Her er det formulert en rekke prinsipper som blir omtalt i dokumentet. Noen viktige prinsipper her er respekt for enkeltindividet, handle ut fra et helhetssyn på mennesket, konfidensialitet og taushetsplikt. Disse verdiene er viktige for sosialt arbeid, og det ligger også i NAVs mål at bruker skal behandles med respekt og at bruker skal få en helhetlig oppfølging.

2.7 Brukermedvirkning i velferdstjenester

Hva er brukermedvirkning? Begrepet brukes i forbindelse med den enkeltes rettigheter og muligheter til å påvirke det individuelle hjelpe- eller behandlingsforløp som blir tilbudt vedkommende (Andreassen, 2009). Dette kalles gjerne for *brukermedvirkning på individnivå*. Her er det legitimt at den enkelte ivaretar sine egne rettigheter og interesser. Det betyr at den enkelte ikke bare har en rett til, men også har et eget ansvar for å bidra i hjelpeprosessen. NAV-proposisjonen tilsier blant annet at ”Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning” (Ibid., kap.1.4., s.27).

Begrepet brukermedvirkning kan også brukes i mange andre sammenhenger innen offentlig forvaltning, som for å innhente brukers erfaringer og synspunkter (Andreassen, 2009, s.31). Brukermedvirkning kan gjenspeiles i toveiskommunikasjon mellom offentlig forvaltning, brukerrepresentant og brukerorganisasjon. Brukermedvirkning tolkes også som en slags form for samhandling eller dialog, der erfaringer drøftes, spørsmål legges fram til diskusjon og meninger utveksles. *Samhandling* er dermed kjernen i brukermedvirkningen (Ibid.). Det betyr imidlertid også at det *ikke* er medvirkning hvis NAV kun informerer brukerrepresentanten og brukerorganisasjoner om hvordan ting er, eller hva NAV har tenkt å gjøre. Dette blir kun regnet kun som enveiskommunikasjon (Ibid., s.31).

Brukermedvirkning kan også bety å gi offentlige tjenesteytere mulighet til å dra nytte av brukerens kunnskap om behov og løsninger. For NAV utgjør brukermedvirkningen en form for redskap for å hjelpe NAV til å bli brukerrettet og levere tjenester som er tilpasset brukerens behov. Det fremgår i kapittel 3, og blir også omhandlet i det sentrale politiske dokument om NAV, i Proposisjoner til Stortinget nr.46 (Prop.nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, NAV- Proposisjonen om at:

”Tilpasning til brukerens behov krever medvirkning fra brukere. Regjeringen legger til grunn at brukermedvirkning, både på system og individnivå skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen” (Ibid., kap.1.4., s. 34).

Brukerperspektivet gjenspeiles i noen reformer som tar sikte på å øke innbyggernes direkte innflytelse i beslutningsprosessene, tydeliggjøre den politiske siden av kommunenes virksomhet overfor borgere, samt utvikle nye kommunikasjonskanaler mellom innbyggerne og kommunen (Baldersheim og Rose, 2005). For å kunne øke brukerens direkte innflytelse i forskjellige beslutningsprosesser, må brukeren omstille seg. Dette brukerorienterte perspektivet forutsetter derfor et uttrykk for en endring fra en *passiv* rolle til en *aktiv* rolle som tjenestemottaker, hvor en kan velge ytelser ut fra egendefinerte behov. Det er derfor offentlige tjenester for brukeren kan fremstå som et slags «*supermarked*». Dette supermarkeds-systemet forutsetter at brukeren skal motta eller kjøpe tjenester (Ramsdal og Skorstad, 2004, s.66).

Når vi tar utgangspunkt i NAV-reformen, var det en helt ny organisering av velferdsforvaltningen, som det var nødvendig å gjøre med bakgrunn i den store variasjon av forskjellige typer brukere som hadde behov for å få en helhetlig vurdering og bistand. For å kunne ivareta brukerens interesser på best mulig måte, måtte NAVs representanter ikke bare lytte til brukeren, men også samarbeide med vedkommende (Andreassen, 2009, s.18-19). Samarbeidet med brukeren i denne konteksten må tolkes som å la brukeren få være med på å finne fram til hvilke tjenester eller tiltak som er nyttig i vedkommendes individuelle situasjonen (Ibid.).

I lys av dette, må et brukerorientert perspektiv ses som en slags samarbeidsform mellom det offentlige hjelpeapparatet og brukeren, noe som blant annet er diskutert av Baldersheim og Rose (2005). De påpeker at brukermedvirkning i samarbeid med brukere er blitt mer vanlig som metode for arbeid og organisasjonsform.

Innføring av brukerorientert-prinsippet, handler om at man ville se på brukere som aktive, bevisste og kritiske individer (Ramsdal og Skorstad, 2004). Poenget her er at det offentlige betaler ytelsene på en eller annen måte, men også brukeren må i mange tilfeller betale; i hvert fall for en del av utgiftene til den tjenesteytingen de mottar (Ibid.).

Ideelt sett ville det være positivt hvis tjenesteyterne gjennom konkurranse hadde ha levert bedre tjenester. Men den typiske bruker av offentlige tjenester har tidligere vært oppfattet som ikke å ha evne eller vilje til å vurdere sine behov. Og dette synssett krever en

annen mentalitet enn en konkurranseutsetting innenfor offentlige sektor (Ibid.). Ett av bidragene om brukerorientert-prinsippet kommer fra Willumsen. Her ble det formulert fire krav. Et av disse handler om idealet i brukerorienteringen og kalles *Individuelt tilpassede tjenester*, der serviceyteren forutsettes å kjenne brukerens behov for ressurser godt og har som oppgave å sette brukerens behov i sentrum ved utforming av tjenestetilbud (Willumsen, 2009, s.18). Et annet viktig krav dreier seg om prinsippet som tilsier at tjenestene skal være *samordnet*, altså slik at tjenester og tiltak skal ha en helhetlig tilnærming og være sammenhengende. De bør dessuten være *koordinert* med hensyn til brukerens behov (Kjellevold 2005 i Willumsen 2009).

Det tredje sentrale krav som ble lagt til grunn i forbindelse med brukermedvirkning, er at *tjenestene skal være åpne* for medvirkning fra bruker i alle fasene; noe som krever tilstrekkelig informasjon. Medvirkning i dette tilfellet forutsetter at brukeren skal få vite hva og på hvilken måte tjenestene skal gjennomføres. Altså at brukeren skal bli hørt, at vedkommendes synspunkter skal gis vekt og eventuelt også at brukeren selv får mulighet til å styre utforming og gjennomføring av aktuelle tjenester (Ibid.). Det siste, og like viktig, er brukerorientert-prinsipp som handler om at *tjenestene skal være tilgjengelige*. Med dette menes at det skal være enkelt for alle brukere å komme i kontakt med apparatet rundt, samt at de lett kan få innsyn i tjenestenes utforming og gjennomføring (Ibid.).

Til sist og ikke minst har IMDI pålagt alle etater som er involvert i arbeid med introduksjonsprogrammet å legge til rette for brukermedvirkning (IMDI, 2009, s.4). Og hvilken rolle har så deltakerne i dette brukerorientert perspektivet? Som Ramsdal og Skorstad (2004, s.67) poengterte, forutsettes det at aktive brukere gjennom sin relasjon med det offentlige, må foreta rasjonelle valg, leve opp til de premisser og idealer moderniseringsstrategiene legger opp til. Hvor godt Intro-deltakere mestrer dette, vil bli belyst i presentasjon av funnene.

Kapittel 3 Metode og forskningsdesign

3.0 Innledning

I dette kapittelet vil det bli redegjort for hvilke metoder som er valgt for undersøkelsen og hvordan disse er blitt brukt i dette studiefeltet. Målet for bruk av metodiske tilnærminger var å fremskaffe riktig informasjon for deretter å kunne anvende den i oppgaven. I dette kapittelet vil jeg også vise den valgte fremgangsmåte, synliggjøre egen subjektivitet og refleksive prosesser, samt drøfte de valg som er tatt.

Målet for undersøkelsen er å finne fram til hvilke faktorer eller samarbeidsprosesser som ligger til grunn for programrådgivere og deltakere skal kunne nå programmets mål om arbeid og utdanning ved endt gjennomføring av programmet. Dette vil bli undersøkt ved å benytte det kvalitative forskningsintervjuet som metode, som her også er supplert av et observasjonsmøte. Enkelte viktige momenter det er viktig at forskere bør være seg bevisst ved bruk av kvalitativ metode, vil også bli belyst. Den resterende del av kapittelet omhandler gjennomføring av studieundersøkelsen, hvordan utvalget av informanter ble gjort, samt transkriberings- og analyseprosessen.

3.1 Bruk av kvalitativ metode

Noen tilnærminger til det valgte tema er avhengige av hvilken type av datainnsamlingsmetode som velges, fordi denne danner det nødvendige grunnlag for å produsere et komplett forskningsarbeid (Bell, 2005). Valg av metode gir forskeren mulighet til å bestemme hvilke konkrete informasjonselementer som skal samles inn (Creswell, 2003).

Den kvalitative metode tar sikte på å gå i dybden og undersøke nærmere *betydningen* av ord. Den kvantitative metoden derimot fokuserer mest på fordeling og tall (Bryman, 2008, s.140; og s.366). Ettersom informasjon i denne studien skulle hentes inn fra mine informanters dagligliv, og antall av informanter var begrenset til seks personer, ble det vurdert og besluttet å bruke kvalitativ metode. Kvalitativ metode er ansett for å være ressurskrevende fordi den tar mye tid for både å innhente informasjon, fortolke den og produsere konklusjoner og resultater til slutt.

På den annen side, forutsetter den nærhet til informantene, hvilket betyr at den kan gi et godt bildet av både den virkeligheten jeg forsker på, et innblikk i informantenes vurderinger, samt mulighet til å følge opp nye eller utdypende spørsmål underveis i intervjuesamtalen. I praksis forutsetter kvalitativ metode i følge Patton (Patton, 2001) som oftest at forsker har samtaler med folk om deres erfaringer og oppfatninger. Denne metoden vektlegger detaljer og

det unike som hva hver enkelt respondent mener og hvilke forståelse de har av virkeligheten (Jacobsen, 2005). Åpenhet er et nøkkelord for denne metodiske tilnærmingen (Ibid.). Dette mener jeg er riktig metode for den valgte problemstillingen ettersom den har til hensikt til å fange opp meninger og opplevelser som ikke lar seg tallfeste eller måle. Albert Einstein uttrykte det ganske presist da han engang sa at "Ikke alt som kan telles teller, og ikke alt som teller kan telles" (Patton, 2001, s.12). Men dette mente han at den enkelte respondents individuelle innsats vil være et viktig bidrag til studieprosjektet.

Her bør det kort nevnes at det var nødvendig å gå gjennom flere *forberedelsesfaser* før jeg gikk inn forskningsfeltet. Jeg måtte for det første bli kjent med hva som forventes av meg ved den institusjonen jeg studerte. Dernest måtte jeg finne ut hvilket forskningsområdet jeg var mest interessert i, tatt i betraktning den tid og de ressurser som jeg disponerte over. Neste trinn var å begynne en søking og deretter en gjennomgang av forskjellige relevante kilder for å finne frem til en avgrenset problemstilling som egnet seg til dypere studier. Alle overnevnte steg ble gjort i tråd med Alan Brymans retningslinjer i hans teoretiske veiledning for forskere (Bryman, 2008, s.65-77).

Siden min problemstilling handler om å finne frem til deltakeres og programmedarbeideres opplevelser, vurderinger og erfaringer relatert til samarbeid med hverandre i regi av Intro-programmet, har jeg valgt å bruke to teknikker for datainnsamling. Den første er observasjon, som går ut på observering av samhandlingsprosessen mellom deltaker og programrådgiver. Den andre er kvalitative (face-to-face) intervjuer. Ved hjelp av en kombinasjon av disse to, og hvor det kvalitative intervjuet skal stilles i fokus, er målet å finne frem til de unike særtrekk av respondentens meninger og opplevelser som kan trekkes ut fra materialet.

3.2 Utvalg og rekruttering

Helt fra start var jeg sikkert på at de deltagende personer i dette prosjektet skulle være hovedaktørene og den viktigste kilden til min data. Det ble riktignok hevdet at "*den sosiale og kulturelle virkeligheten er konstruert av mennesket selv*", derfor er virkeligheten hvor handlinger foregår ikke uavhengige av disse (Ryen, 2002, s.45). Og i forlengelsen av dette vil jeg hevde at det er kun gjennom mennesker vi kan forstå hvordan denne virkeligheten fungerer.

Når det gjelder *utvalg av selve NAV-enheten*⁷, er dette primært relevant fordi dette stedet er den praktiske ramme for mitt studiefelt. Før studieprosjektet skulle starte opp, måtte flere NAV-kontorer kontaktes. Det viste seg vanskelig å få tilgang til den administrative ledelsen i enkelte av NAV-kontorene i Region Sør. Etter flere forsøk og et par måneder ventetid, og når alle nødvendige dokumenter var godkjent, fikk jeg endelig tillatelsen til å komme i kontakt med tjenesteytere fra NAVs Intro-enhet.

Det har vært nødvendig å gå gjennom disse formaliteter for å sirkle inn respondenter i starten av forskningsprosessen (Ryen, 2002). Hammersley og Atkinson (1998 i Ryen, 2002) betegner ledelsen for portvakter ("gatekeepers") ettersom det er disse som beslutter om man som forsker slipper til eller utestenges fra de dataene man søker.

Utvalg og rekruttering av respondenter foregikk rett etter tillatelsen av de som interesserte seg for mitt forskningsfelt ble gitt. Informanter som både jobber og deltar i Introduksjonsprogrammet var det imidlertid ikke vanskelig å få komme i kontakt med. Som tidligere nevnt, var jeg interessert i to målgrupper: tjenesteyterne som jobbet på Intro-enhet og som er kalt for *Programrådgivere*; og mottakere av Introduksjonsprogram – kalt for *deltakere*.

I forbindelse med rekrutteringen av informanter til undersøkelsen, ble følgende kriterier for utvalget stilt opp: Informantene skulle være medarbeidere fra en NAV Intro-enhet. Det var ønskelig å ha *med* programrådgivere som har allerede hadde jobbet en god stund i dette systemet og hadde god praktisk erfaring. To *tjenesteytere* (heretter kalt *programrådgivere*) sa seg villige til å delta i dette studieprosjektet. Disse to personene fungerte som primære formidlere av andre informanter. Det var disse to som valgte ut fire av sine *deltakere fra* Intro programmet til studien.

Etter mitt uttrykte ønske, burde utvalgte deltakere ha forskjellige alder, kjønn, komme fra forskjellige opprinnelsesland og allerede ha vært inne i Introduksjonsprogram en periode. Det var ønskelig å ha deltakere som snakket et av de språkene jeg også behersker, nemlig norsk, engelsk, ukrainsk, russisk eller fransk. Dette ble bragt opp først og fremst med tanke på å se om det kunne være noen felles syn mellom deltakere relatert til samarbeidsforhold med deres programrådgiver, og omvendt om det skulle forekomme noen utfordringer for programrådgiverne å jobbe med deltakere som har forskjellige bakgrunn, førforståelse,

⁷ Full navn på NAV enheten samt sted hvor den befinner seg er anonymisert.

erfaring eller kjennskap til det norske velferdssystemet. Jeg har valgt å intervjuer både medarbeidere og deltakere, fordi nettopp disse to gruppene kan presentere sine meninger ut fra deres to forskjellige ståsteder samt supplere hverandre godt.

3.3 Gjennomføring av intervju og observasjon

Gjennomføring av intervju og observasjonsprosessen ble lagt opp i to faser. Først ble samhandlingen observert mellom programrådgiver og deltaker på Intro Programmet. Selve observasjonsmøtet foregikk i den *for informantene naturlige omgivelser* – nemlig NAV-enheten. Deretter gjennomførte jeg individuelle *intervjuer* med informantene. Både observasjonene og intervjuet ble utført innenfor ordinær arbeidstid. Selve undersøkelsen var det veldig viktig for meg å gjennomføre, ettersom den kunne gi meg en større forståelse for hvordan selve Introduksjonsprogrammet fungerer i praksis, og hvordan samhandlingsprosessen foregår mellom partene.

Selv om antall informanter også spiller en rolle i kvalitative studier, er det selve egenskapene eller de karakteristiske trekk ved personer, fenomener, miljøer, og hendelser som blir behandlet, som er det sentrale. Kvalitative metoder går gjerne i dybden snarere enn i bredden (Repstad, 2007, s.17), det vil si at man ofte studerer ett miljø, eller en case, med alle dets konkrete og unike nyanser.

Observasjon var første trinn i denne studiens datainnsamlingsmetode. Observasjoner ble gjennomført i perioden av februar – april 2014. Målet med observasjonen var å få et innblikk i en vanlig samarbeidssituasjonen som foregår mellom deltakeren og programrådgiveren på NAV-kontoret. Denne var også ment å supplere data for videre utarbeiding av intervjuprosessen, og senere ved drøfting av funnene.

Observasjon var også for meg et forberedelsestrinn til selve intervjusamtalen med informantene. Det var nødvendig for meg å gjøre denne overgangen i min studieundersøkelse fordi, i følge Kvale og Brinkmann (2009, s.164), en intervjuer i en fremmed kultur skal kunne ta seg tid til å bli fortrolig med den nye kulturen og lære noen av de mange verbale og nonverbale faktorer som kan være grunnen til at intervjuere oppnår sine mål. Intervjuer med mennesker fra andre kulturer kan innebære ulike former for samspill, både med hensyn til initiativ, direktehet, spørreformer og lignende, som det kan være viktig å få registrert (Ibid.).

Det finnes ulike typer av observasjonsteknikker (Bryman, 2008, s.257). Jeg har valgt følgende to observasjons tilnærmingene: *ikke-inkluderende observasjon* og *ustrukturert observasjon*. Dette fordi det kun var begrenset tid til rådighet. Selve oppfølgingsmøte varte mindre enn time. Dessuten hadde jeg ønske å om å få innblikk i det vanlige møte mellom partene, samt distansere meg selv for å være mest mulig ”usynlig” og nøytral. Dette tror jeg har jeg har oppnådd ved hjelp av den *ikke-inkluderende observasjons* (”non-participant observation”) teknikk, som innebærer at observatører kun observerer uten å delta i selve situasjonen. Denne observasjon ble kombinert med en *ustrukturert observasjons* (”unstructured observation”) teknikk. Ustrukturert observasjon forutsetter i følge Bryman, observasjon uten en på forhånd forberedt plan. Målet er å fange opp flest mulige detaljer av deltakerens oppførsel for å kunne lage en grundig beskrivende fortelling (Bryman, 2008, s.257). Under observasjonsmøtet tok jeg notater. Notatene har så vært til hjelp ved utforming av intervjuguiden. Etter at transkribering av datamaterialet var fullført, ble alle notater makulert.

Jeg besluttet å supplere et observasjonsmøtet med en intervjusamtale fordi disse to formene for datainnsamling beriker og supplerer hverandre godt. Hensikten med både observasjon og intervju var å finne frem til informasjon som kunne være interessant og relevant til bruk i studieundersøkelsen. Valget falt primært på intervjusamtalen, ettersom den er ansett å være den grunnleggende form for menneskelig samspill som gir de beste muligheter til å bli bedre kjent med deltakerne, som stiller til hverandre spørsmål, og for å få en bedre forståelse av deres erfaringer, følelser, holdninger og bedre forstå den verden de lever i (Kvale og Brinkmann, 2009, s.15).

I starten av hvert *observasjonsmøte*, ble alle partene informert om min *rolle*⁸, og at datainnsamlingsinformasjon ville bli anonymisert⁹ slik at vedkommende ikke kan bli gjenkjent ved publikasjon av denne oppgaven. I forkant av intervjuet, hadde jeg utarbeidet to intervjuguider med omtrent tjue spørsmål hver. Forslag til intervjuguide for undrsøkelsen ble utarbeidet på bakgrunn av en foreløpig oppfattelse av problemstillingen, min egen forståelse av studietemaet og prøveintervju/samtalemøtet med en av programrådgiverne.

Hensikten med intervjuguiden var i hovedsak at den skulle være et hjelpemiddel for meg til å huske de punktene jeg på daværende tidspunkt hadde tanker om at jeg burde komme inn på i intervjuene med informantene. Begge intervjuguidene fungerte for meg som et verktøy for datainnsamlingsprosessen. Den ene intervjuguiden listet mulige spørsmål fokusert

⁸ Presenteres mer utdypende i punkt 3.4

⁹ Anonymisering gjelder også navn av alle informantene, som dermed fått fiktive navn i denne oppgaven.

på intervjuet med programrådgiver og den andre på deltaker. Begge intervjuguidene besto grunnleggende av temaer relatert til relasjoner mellom samarbeidspartene, til Introduksjonsprogrammet, til NAV-organisasjonen i regi av NAV-reformen og brukerorientert perspektivet. Intervjuguiden ble utformet i en kombinasjon av *lukkede spørsmål* kombinert med *åpne type spørsmål*.

I følge Crotty (1998 i Creswell, 2003) danner mennesker sine meninger på den måte de engasjerer seg i den verden de lever i, og derfor utgjør bruk av åpne spørsmål en mulighet for at respondenten til fritt å uttrykke sine synspunkter i den kvalitative tilnærmingen. Kombinasjon av både lukkede og åpne spørsmål gir en bedre mulighet til både innholdsforståelse og senere tolkning/behandling av opplysningene. Ifølge Patton (2001) kan en kombinasjon av *forskjellige type spørsmål* være en god måte å utføre en kvalitativ måling på.

Intervjuene ble gjennomført som andre trinn i datainnsamlingprosessen; kun kort tid etter observasjonsmøter med informanter. Intervjuene startet opp ved at jeg presenterte min rolle og mitt studietema. De første intervjuene ble gjennomført i løpet av april 2014; kort tid etter at observasjonsmøtene fant sted. Alle følgende intervjuene ble foretatt i begynnelsen av august/september på grunn av tilgjengelighet av informanter.

Jeg har valgt å støtte meg til Anne Ryens (2002) redegjørelse av det *naturalistiske intervjuet* ved gjennomføring av egne intervjuer. Dette fordi dette er den mest dominerende tilnærmingen. Ryen (2002, s.96) påpeker at denne tilnærmingen er den eldste og antagelig den mest dominerende innen kvalitativ forskning. En naturalistisk tilnærming til intervjuet kjennetegnes ved at man ønsker å få tilgang til respondentens verden fra han/hennes eget perspektiv. Man tenker således at dataene finnes "inne" respondentens hode, og forskerens jobb er å samle inn disse dataene slik de er. Altså uten å påvirke innholdet for mye under innsamlingen. Ut fra dette perspektivet blir teknikkene stort sett de samme, uavhengig om man oppfatter at det finnes en virkelighet, som i naturvitenskapen, eller om man aksepterer at hver aktør opererer med sin egen oppfatning av virkeligheten, og at bildet derved blir noe mer variert og fasettert (Ibid., s.100).

Den tilnærmingen jeg har brukt, er at jeg primært har brukt informantenes egne ord, for å formidle hva de tenker og hvordan de opplever samarbeidet med hverandre i den delen hvor funnene presenteres og analyseres. For at datainnsamling skulle bli minst mulig påvirket av min fortolkning, er alle intervjuene tatt opp på bånd (lydopptak) i tillegg til de notater som ble gjort underveis. Etter at materialet var transkribert, ble opptaket og notater makulert. Selve intervjusamtalen varte cirka en time. Personene ble intervjuet enkeltvis. Dette er først og

fremst gjort fordi jeg ønsket å finne frem til om det ville komme fram individuelle synspunkter på og begrunnelser for vurderinger av samarbeidsprosessen mellom deltakere og programrådgivere.

Gjennomføring av intervjuene enkeltvis ble også ansett som nødvendig på grunn av mine deltakeres forskjellige nivå når det gjaldt språkferdigheter. Dette førte til at det ble nødvendig å snakke med dem på deres morsmål, eller et annet språk de kunne ved siden av norsk. På denne måten kunne jeg forsikre meg om at alle deltakere hadde forstått alle spørsmål riktig. Intervjuene med hver enkelt deltaker foregikk dermed på forskjellige tidspunkt på et ledig kontor eller et ledig arbeids- eller grupperom, på samme måte som observasjonene av informantene fant sted i *de naturlige omgivelsene* for disse. Dette gjelder så vel programrådgivere som jobber på NAV-kontoret, som deltakerne som ofte har vært enten på NAV eller på Folkebiblioteket.

Denne måten å gjennomføre på, bygger på en anbefaling av Anne Ryen (2002) for forskere som benytter seg av den naturalistiske tilnærmingen for å gjennomføre intervjuer og samle i kvalitativ datamateriale på. Det har ikke oppstått noe behov for å bruke tolk i noen av intervjuene, ettersom jeg selv er tolkeutdannet fra før og behersker fem språk. Alle spørsmål ble lest opp av meg, og ved behov, forklart eller tolket til ett annet språk som informanten behersker ved siden av norsk.

I forkant av intervjuene, har jeg lest informasjonen om situasjonen i deltakerens hjemland, samt skaffet meg litt kjennskap til informantenes kultur. Samtalen ble typisk innledet ved at jeg hilste deltakeren på vedkommendes morsmål. Under selve kommunikasjonsprosessen foretrakk noen av deltakerne å veksle mellom norsk og et annet språk for bedre å kunne formidle meningen. På grunn av en litt annerledes ordlegging enn norsk og den måte noen av deltakere uttrykte seg, og hvordan tankegangen enkelte ganger ble formidlet på, kan det godt være at jeg har fått en litt fragmentert forståelsen av enkelte små nyanser. Jeg måtte bruke logikken ”sette meg i deltakerens sted” og ved behov til og med stille kontrollspørsmål for å sikre at hovedpoenget var blitt riktig forstått.

Et intervju er en samtale som har en struktur og et formål, med som samtidig kan gå over i en spontane meningsutveksling som kan ligne en dagligdags samtale (Kvale og Brinkmann, 2009, s.19). Det som skiller forskningsintervjuet fra dagligdagssamtalen, er at forsker tar en ledende posisjon og definerer og kontrollerer situasjonen (Ibid.). Dette er noe som jeg også har forsøkt å gjøre hele veien under intervjueprosessen for derved å bringe mine informanter tilbake på riktig spor i forhold til samtaleemnet.

Alle intervjuene ble avsluttet med at informantene fikk mulighet til også å gi annen informasjon om nærliggende temaer, eller gi kommentarer til mine spørsmål de gjerne ville føye noe til om. De fikk også anledning til å stille spørsmål hvis det var noe de lurte på, for å sikre at de fikk gitt uttrykk for sine betraktninger.

3.4 Forståelse og forskerrolle

I forbindelse med dette studieprosjektet, har jeg nærmet meg respondentene som tok del i studien både fysisk og psykisk. Ved kvalitative studier er nærhet til feltet og en refleksiv holdning en viktig forutsetning for å kunne gi de empiriske dataene en korrekt analytisk fortolkning. Derfor ligger det klare forventninger om at forskeren er sin rolle bevisst, og kan gjøre rede for og kritisk vurdere de etiske og vitenskapelige utfordringer ved ulike forskerroller (NFK¹⁰, 2010). Forskerens nærhet til feltet forbindes også med integritet, sensitivitet og engasjement i moralske spørsmål og moralske handlinger (Kvale og Brinkmann, 2009, s.93). En rekke forfattere i litteraturen peker på at personer har et visst kjennskap til de fenomener og settinger de studerer (Miles og Huberman i Ryen, 2002). Min kjennskap og forståelsen av feltet ble dannet først gjennom tolkearbeid, og er deretter blitt utdypet i velferdsstudier relatert til sosialt arbeid.

Dette dannet også grunnlag for mitt engasjement, integritet og bevisstgjøring av eget utgangspunkt ved valg av dette studietemaet. Forståelsen av forskerrollen handler også om hvilke verdier forsker bringer med seg når vedkommende går inn studiefeltet. I en slik artikulering av spørsmålet, mener Bryman (2008) at disse verdiene reflekterer forskerens personlige tro eller synspunkter. På bakgrunn av dette, forventes det at samfunnsvitene skal være verdifrie og objektive i sin forskning. Forskning som bare reflekterer forskerens personlige fordommer, kan derfor ikke anses som gyldig og vitenskapelig fordi den er bundet sammen med utøverens subjektivitet. Men et slikt syn er blitt mindre og mindre aktuelt blant samfunnsforskere i dag (Ibid., s.24-25).

Det har blitt også påpekt at forskningens uavhengighet kan påvirkes ”ovenfra” og ”nedenfra” både av prosjektets sponsorer og av deltakere (Kvale og Brinkmann, 2009, s.93). Med dette i tankene, ble alle partene i begynnelsen av observasjonsmøtene og intervjuene tydelig informert om at jeg var ikke ansatt, men kun var en student som er i ferd med å skrive en masteroppgave om Introduksjonsprogrammet. Dette ble forklart med at jeg ikke kunne ta på meg andre oppgaver, som for eksempel å gi råd/anbefale noe, eller blande meg inn i

¹⁰ De nasjonale forskningsetiske komiteene.

veiledningsmøter som foregår mellom partene, enn det jeg har rett til i forbindelse med undersøkelsen.

Under innsamling av det empiriske datamateriale har jeg vært i *forskjellige roller*: som et forskende student/intervjuer og også som helt upartisk og uavhengig observatør. Som *forsker* har jeg alltid prøvd å være til stedet, vise forståelse og engasjement til mine respondenter. Som *uavhengig observatør* måtte jeg holde fokus både på selve tema for møtet og hvordan partene kommuniserte med hverandre. Jeg måtte foreta mange forskjellige valg i de ulike fasene av studieprosjektet, og samtidig huske å balansere min posisjon blant mine respondenter.

Siden jeg *ikke forsket på eget felt*, kunne jeg ikke forestille meg hvilke utfordringer jeg ville møte, og hvilken form de ville få. Jeg hadde ikke etablert en god nok forforståelsen for hvor lang tid det skulle ta å få feltilgang, og få tak i informanter. Jeg hadde etablert veldig lite fordommer, både i forhold til selve Intro-enheten, i forhold til tjenesteyterne som jobbet der og så vel som deltakerne. Min eneste *personlige erfaring* var relatert til tolkejobb. Jeg spurte meg selv om lite tilknytning til dette studiefeltet på en eller annen måte kunne være til hinder for meg? Dessverre eller heldigvis, hadde jeg bare litt erfaring fra dette feltet, som var blitt utdypet ved hjelp av den faglige og akademiske kunnskapen. Jeg anså meg ikke som noen ekspert på feltet, men jeg hadde en tydelige forståelse for hva min rolle var. Jeg hadde dessuten ikke kjennskap til folk fra dette feltet; noe som lettet forskningsarbeidet for meg på grunn av min nøytralitet.

Som en ganske fersk forsker jeg kan ikke garantere at samhandlingsprosessen mellom programrådgiver og deltaker ble belyst fra alle mulige kanter. En ulempe ved denne metoden er knyttet til nærheten til informantene ved gjennomføringen av intervjuer. Her menes det at undersøkelsen kan bli fanget opp av det man studerer, hvilket kan medføre at forsker kan miste evnen til kritisk refleksjon. Under intervjuene av mine respondenter, følte jeg stadig at nye og interessant informasjon dukket opp. Dette krevde å holde et særlig fokus på selve studietemaet. Noen av disse punktene er ført inn i oppgaven og er ment å supplere data.

3.5 Forskereffekt

Det kan imidlertid være vanskelig å forutse hva slags effekt forskeren kan ha på sine informanter. Med dette menes her at man kan ikke vite i hvilken grad spørsmålene som ble stilt under intervjuprosessen, førte til noen videre refleksjoner hos deltakerne, og/eller resulterte i noen praktiske forandringer. Det er ikke så lett å komme med konkrete betraktninger rundt min påvirkning på informantene, med mindre jeg skulle forske på dette

spørsmålet i ettertid. Men som Jacobsen (2005) gir uttrykk for, finnes det ingen kontekster som er nøytrale, og alle påvirker intervjuet i en eller annen form.

Andre forskere kommer også med lignende betraktninger. Som Skau (2003 i Askeland, 2011) hevder at det er umulig å utvikle en etisk forsvarlig profesjonalitet på et høyt nivå uten å integrere det personlige aspektet. ”Relasjon blir aldri nøytral i moralsk mening; det er og vil alltid være et sted der den andres ve og vel står på spill” (Løgstrup i Eide m.fl., 2011, s.70). Det er imidlertid vanskelig å si om jeg kan ha hatt noe effekt på mine respondenter. Ved å vise empati og respekt overfor mine informanter, forsøkte jeg samtidig å være mest mulig objektiv og nøytral under både innsamling av datamateriale og senere ved presentasjon og analyse av det.

3.6 Etiske overveielser

Mitt studieprosjekt ble meldt til *Norske Samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD)* og er blitt godkjent. Alle informanter som deltok i prosjektet gav meg sitt muntlige *samtykke* til å foreta observasjonen og litt senere skrev de under på et forespørselsbrev hvor de gav sin skriftlige tillatelse til å delta i dette studieprosjektet. De ble også informert om at selve deltakelsen i undersøkelsen var av frivillig art og at de når som helst kunne trekkes seg. Alle informantene ble også kjent med anonymiseringsprosedyren, som omfatter hele undersøkelsen, behandling av datamaterialet og presentasjonen av det. Prosedyren for innhenting og behandling av personvernopplysninger ble gjort i regi av *Personopplysningsloven* og veiledningsregler fra datatilsynet (Datatilsynet, 2011).

En intervjuundersøkelse er en moralsk undersøkelse ettersom en rekke moralske spørsmål er knyttet til både intervjuundersøkelsens midler og til dens mål, hevder Kvale og Brinkmann (2009, s.79). Samspill mellom mennesker under intervjuprosessen kan påvirke intervjupersonene, og selve den produserte kunnskapen kan dermed påvirke vårt syn på menneskets situasjon (Ibid.). Intervjuforskningen kan bestå av både moralske og etiske spørsmål. Med tanke på dette anbefaler Kvale og Brinkmann for forskeren om å være oppmerksom på de kritiske og følsomme spørsmålene som kan dukke opp i løpet av undersøkelsen (Ibid.).

3.7 Analyse og tolkning av datamateriale

Det innsamlede materiale er blitt analysert og fortolket ut fra *den naturalistiske metodetilnærming* som beskrevet av Ryen. Siden en masteroppgave kan betraktes som et

forskningsprosjekt uten separate ledd, men derimot en lang prosess som heller kan sammenlignes med en mengde påfølgende sløyfer, i følge Ryen, (2002) blir selve feltarbeidet, analyse og tolkning av data derfor en runddans, og ikke en rekke sekvensielle stadier. Det finnes forskjellige metoder for dataanalyse. For hjelp til analysebearbeidingen, tok jeg utgangspunkt i en *tradisjonell kvalitativ analyse*. Den forutsetter at man tar ett skritt tilbake for å betrakte, reflektere og analysere data for å trekke sine konklusjoner (Ryen, 2002, s.147).

Analyse av kvalitative data kan være like komplisert som analyse av kvantitativ data. Her må det gjøres utvalg i det innsamlede datamaterialet som skal videreføres inn i analysedelen. I min analysedel skal det gjøres en kronologisk framstilling av de ulike forskningsfasene. Notater som blir tatt underveis i undersøkelsen ved siden av lydopptak av intervjuet, er i følge Ryen (2002, s.122), ansett å være ”den første starten på analysearbeidet”. Rett etter at datamaterialet var innsamlet, ble intervjuene *transkribert* ved først å skrive dem ut i sin helhet. Neste skritt var å gjenskrive teksten til et mer skriftlig språk ved å fjerne en del korte ord som har liten betydning, samt å skrive forenklete og forkortede setningene.

Dette gjorde jeg fordi noen av mine deltakere kunne lite norsk, og under samtalen måtte bruke flere forskjellige språk for å få intervjuet i gang, samt for å forsikre meg at det tolkede og omformulerte innholdet til et annet språk enn norsk, var riktig forstått av vedkommende. Jeg brukte deretter intervjuguiden systematisk for å få oversikt over den samlede data.

Deretter ble dataene *kategorisert*, noe som i henhold til Ryen (2002) representerer begynnelsen på tolkningsarbeidet. Dette skulle gjøres for å redusere datamengden som ble samlet inn. Dette innebærer ifølge Ryen (2002) inndeling av kvalitative data i deskriptive kategorier som referer seg til f.eks. personer, aktiviteter eller andre relevante temaer som kan gjøre analyseprosessen enklere, hvilket også betyr å bryte ned data i små enheter (Ibid.). Mine data ble delt opp i relevante temaer med overskrifter, slik at systematisert intervjudata ble samlet opp fra alle respondenter.

I analysedelen valgte jeg å *kombinere hovedmengden av datamateriale fra intervjuer med supplerende* informasjon som kom frem fra observasjonsmøtene, samt å flette inn bakgrunnsinformasjon om respondentene. Dette er ment å gi et innblikk i det sosiale systemet vedkommende kommer fra; gi en bedre forståelse for hvilke utfordringer vedkommende er blitt satt i når de kom hit til lands; samt å vise hvordan disse nyankomne flyktingene hadde klart å tilegne seg viten om og tilpasse seg det norske velferdssystemet via sine

programrådgivere. Utskriftene fra intervjuene skal ikke på noen måte bearbeides eller forandres, men skal fremstå i sin opprinnelige form slik de kommer fra studiefeltet. Kun deretter skal de bli bearbeides og analyseres i analysedelen.

3.8 Reliabilitet og validitet

Både validitet og reliabilitet er kontroversielle fenomener innen kvalitativ forskning (Ryen, 2002, s.176). Her er det viktig å sikre kvaliteten helt fra innsamlingen, gjennom bearbeidingen og til analysen av data (Gentikow, 2005). Validitet og reliabilitet er to tradisjonelle positivistiske kvalitetskriterier som har ført til sterk kritikk og blir betraktet som svært lite tilfredsstillende (Ryen, 2002, s. 176). På den annen side hevdes det av Seale, at kvalitative forskere bør demonstrere en faglig bevissthet ut ifra bestemte metodologiske valg som blir brukt under forskningsprosessen, ved å referere det enten til produksjon av data eller til valg av skrivestil (Seale 1999:33 i Ryen, 2002, s.177).

Reliabilitet betyr pålitelighet og troverdighet (Gentikow, 2005). Innen den kvalitative forskningen etterprøves resultatene ved å se på hvorvidt de er reliable. Det vi si om det bygger på et pålitelig datamateriale. Reliabiliteten kan deles i en indre og en ytre reliabilitet. *Den indre reliabiliteten* viser hvorvidt undersøkelsen er etterprøvbar i den forstand at de samme resultatene skal kunne oppnås dersom den gjentas under samme betingelser, men for eksempel av en annen forsker som kan bruke det samme begrepsapparat som jeg har benyttet i min analyse på samme måte (Gentikow, 2005). Slik jeg forstår det, det kan være vanskelig å etterprøve resultater innen den kvalitative forskning, ettersom det kommer mennesker inn i bildet som studieobjekter, og i et lite antall, hver med sine individuelle og særskilte historie. Derfor er kanskje den eneste måten for å finne ut hvor reliable resultatene er, å gjøre dem mest mulig transparente.

Her innebærer det å beskrive studieundersøkelsen så detaljert som mulig. I den situasjonen hvor en annen forsker skulle kunne bruke det samme begrepsapparat som jeg har benyttet, kan det imidlertid bli vanskelig på forhånd å forutse hvor like resultater man kan nå frem til, samt om de samme informantene vil være tilgjengelige for andre, slik at andre forskere på denne måten kunne kontrollere mine funn. Det er også mulig at forskerens subjektivitet i en viss grad kan påvirke det innsamlede datamateriale. Og på den annen side er alle mine informanter i forskjellige aldre, har forskjellige bakgrunn og erfaringer. Dette kan

føre til ulikt refleksjonsnivå og verbale egenskaper. Men som tidligere nevnt, har jeg under innsamling av dataene brukt *lydopptak* og *notater* for at undersøkelsen skal være mest mulig reliabel.

Jeg gjorde dette med tanke for å sikre meg at jeg fikk med meg så fullstendig informasjon som mulig, og at den senere i størst mulig grad blir mest mulig troverdig gjengitt ved *transkribering*. *Den ytre reliabiliteten* ser på hvorvidt forskjellige forskere vil forsøke å oppdage de samme fenomenene, slik at reaksjonsformene skal kunne fremkalles av flere forskere for å kunne teste resultatenes riktighet (Ibid.). En sterkt mulig reliabilitet oppnås ved en kvalitetssikring der en må forsikre seg om etterprøvnbarheten. I dette inngår at man må vite hvem det er som utfører forskningen og også hvem informantene er (Ibid.).

I forkant av datainnsamlingsprosessen, førte tanken om pålitelighet til at jeg begynte å undre meg på om hvilken forståelse og kunnskap jeg hadde fra før om dette feltet, samt hvordan jeg som intervjuer ville påvirke dette studieprosjektet. Altså hvilken type av forståelse om min forskerrolle og hvilken bevissthet om forskereffekten jeg bringer med meg når jeg går inn i forskningssituasjonen, og om dette kan bli sett som en del av ferdigheter som senere vil ha betydning for både presentasjon, fortolkning og analyse av datamaterialet.

Validiteten refereres ofte til som *sannhet*, som man kan gripe gjennom ord, og som forbindes med en stabil sosial realitet (Ryen, 2002, s.177). Det kan også oversettes som bekræftbarhet, gyldighet og riktighet (Gentikow, 2005). Forskere innen en naturalistisk retning hevdet at langvarige feltstudier kan gi grunnlag for mer nøyaktige data (Ryen, 2002, s.178). Innen en positivistisk retning ble det gjort gjentatte forsøk på å teste ut validitet (Ibid.).

Validiteten kan være av to typer: *intern* og *ekstern*. Med intern validitet menes i hvilken grad forslag til årsakssammenhenger støttes i en studie i en bestemt setting (Seale 1999:38 i Ryen, 2002, s.178). Dersom forskeren kan vise til en god forståelse av felten, styrkes også troen på den eller de årsakene forskeren oppgir, hevder Ryen (2002). Ekstern validitet betyr hvorvidt årsakssammenhenger også holder i andre settinger, det vil si hvor generaliserbare de er (Ibid.). Det kan imidlertid bli vanskelig å konkludere hvor generaliserbare mine funn kan være. For det første er Intro programmet individuelt tilpasset til hver enkelt deltaker. For det annet har alle mine informanter forskjellig bakgrunn, forskjellig alder, kjønn, og har hatt

forskjellige erfaringer i samarbeidet med hverandre.¹¹ Ved innsamling av datamaterialet, har jeg opplevd noen utfordringer relatert til validitet. Under intervjuene har jeg ikke kunnet kontrollere det de ansatte i NAV Intro fortalte om sine opplevelser ved å jobbe med deltakere, og det samme gjelder selve deltakere versus programrådgivere. Noen av mine informanter kunne ha brukt litt ironi, andre ganger gitt indirekte svar på spørsmål som dermed kunne bli tvetydig tolket.

Jeg måtte i disse tilfellene bruke min sensitivitet og stille kontrollspørsmål. Jeg tok dessuten som utgangspunkt at det jeg ble fortalt var sant, og senere bruke kritisk fortolkning av det innsamlede datamaterialet. På den annen side fikk både programrådgivere og deltakere på forhånd vite at intervjuet var anonymt og at lydopptaket kun ville bli brukt for min egen del, og at det deretter snarest skulle makuleres etter transkribering av data. Disse skritt fra min side ble gjort for å sikre at informantene skulle være mest mulig ærlige overfor meg og fortelle sannheten.

3.9 Utfordring ved datainnsamlingen

Ved å erkjenne at alle metoder har sine begrensninger og dermed fører til utfordringer ved datainnsamlingen, kan det tenkes at denne studien også har sine begrensninger. Under innsamling av datamaterialet har jeg opplevd enkelte utfordringer, og noen av de viktigste vil jeg gjøre rede for her. Utfordringer ble relatert til blant annet gjennomføring av forskjellige metodiske grep og valg av selve forskningsmetoden. Dette forutsatt at det burde tas noen valg.

Andre utfordringer var relatert til mine informanter og kommunikasjonsprosessen med dem. Forklaring på dette finner jeg følgende utsagn: samfunnsvitenskapelig forskning baserer seg på individ og samfunn (Berg, 2014). Under undersøkelsesprosessen som angår både individ og samfunn, kan forskere ofte støte på forskjellige *etiske dilemmaer*. Disse dilemmaene kan lede til tvil og usikkerhet og kan handle om å skulle foreta et valg. Etske dilemmaer har jeg erfart mest under datainnsamlingsprosessen. For eksempel, før møtet med noen av mine respondenter, måtte jeg tenke gjennom hva slags klær jeg skulle ha på meg for markere respekt til informantens kultur og religion ved å kle meg slik at det blir noe midt imellom et konsensus av det som er riktig for meg og det som heller ikke er så galt for min samtalepartner. Ikke minst måtte jeg tenke gjennom hvordan jeg skulle snakke, og jeg hvordan skulle bygge opp intervjusamtalen. Under selve møte stod jeg foran dilemmaet om å

¹¹ Gjelder både deltakere og programrådgivere.

finne den riktige balansen mellom samtalepartneren oppfattet som interessante temaer, og det som det var forskningsmessig interessant for meg å få fram.

For at data skal bli mest mulig representative, krever visse typer av sosial forsknings problemer spesifikke tilnærminger (Creswell, 2003). I det tilfellet at forskningsproblemet baserer seg på ikke-konkrete variabler som skyldes et begrenset antall aktører, ser jeg den kvalitative metode med sine tidligere overnevnte datainstrumenter, som at den passet godt i denne konteksten. Min overordnede rolle under innsamling av datamaterialet var å holde *fokus på individet*, uten å glemme NAV's komplekse struktur med Intro-enheten. Og dette var en utfordring i seg selv. Det ble hevdet at samfunnsorganisering skjer innenfra, altså ut ifra individet (Ryen, 2002, s.47). Utfordring ved dette er at den ikke viser seg å være så systematisk og uavhengig som i en struktur. Det betyr at en del eksterne faktorer som blant annet geografi og økonomi kan influere på sosial organisering. Den eventuelle innflytelse avhenger også av hvordan mennesket tilpasser seg den (Ibid.).

Jeg er klar over at den kvalitative metode, akkurat som alle andre metoder, også kan føre til noen ulemper under datainnsamlingsprosessen. I følge Jacobsen (2005, s.30) betraktes den som en ressurskrevende metode. For det første og aller viktigst, tar den ofte lang tid ved at den går i dybden med intervjuede personer. For den andre begrenser den dermed utvalget av respondenter. Dette kan også medføre at man kan få et problem med generalisering av data.

Den *naturalistiske analysemetoden* av intervjudata som jeg har valgt, kan også ha sine utfordringer. Ved anvendelsen av denne metoden, mener Ryen (2002, s. 144) finnes det bare en sannhet, eller virkelighet, for respondenten som forskeren må få tilgang til. Utfordringer for forsker handler da om å kunne gjengi det innsamlede datamateriale så riktig som mulig i oppgaven (Ibid.). Dette tror jeg, best kan vises i den forståelsesmåte som jeg kommer til å utvikle i brytningen mellom empiri og teori.

Dette fordi intervjuet er blitt kritisert som datainnsamlingsmetode siden det fokuserer på ord, og som i henhold til emosjonalister, "ord blir en barriere mot å gripe de dypere følelsene hos partene under intervjuet" (Ryen, 2002, s.144). Dette var et godt argument som jeg valgte å ta hensyn til, og ved at i tillegg til det naturalistiske intervju, også få tak i respondentens oppfatninger og følelser i forhold til Intro Programmet og også om selve samarbeidsprosessen med deres programrådgivere.

I dette kapitlet har jeg uttrykt meg om mitt vitenskapelige ståsted, har presentert på en kortfattet måte alle viktige forberedelsesfaser før jeg gikk inne forskningsfeltet, forsøkt å synliggjøre fremgangsmåten, og beskrevet metodevalg. Jeg har presentert mine valg av metodologiske tilnærminger, nemlig metode for datainnsamling og dataanalyse, samt argumentert for bruk av disse. Jeg har også beskrevet noen utfordringer og refleksjoner rundt det å ikke forske i eget felt. I dette kapitlet har jeg også drøftet viktigheten av å være bevisst ens egen rolle som forsker, samt reflektert rundt hvilken effekt dette studieprosjekt kunne ha for mine informanter. Mitt mål har vært å gjøre presentasjon av utvalgte studiefenomener for undersøkelsen så redelige og transparente som mulig.

Kapittel 4 Presentasjon, analyse og drøfting av funnen

4.0 Innledning

I dette kapitlet forsøker jeg å presentere de funn som kommer frem i min studieundersøkelse, samt besvare oppgavens problemstilling ved å drøfte funnene i analysen opp mot det teoretiske rammeverket.

Mine data består som nevnt av to observasjonsmøter og seks intervjuer, hvorav fire intervjuer er med introdeltakere og to med programrådgivere fra Intro programmet. Der jeg mener det er relevant, vil jeg henviser til informantens sitater, siden intervjuguiden var utformet slik at informantene selv kunne utdype og forklare sin svar. De innsamlede data presenteres her i tilknytning til de hovedkategoriene som teoridelen har lagt opp til, og er også nevnt i forbindelse med de sentrale temaene som ble tatt opp under datainnsamlingen.

4.1 Kort gjennomgang av aspekter ved deltakerens bakgrunn, livssituasjonen og livssyn

Her vil jeg se nærmere på forskjellige aspekter ved deltakernes bakgrunn og livssituasjon. Dette gjøres med tanke på å gi leseren en bedre forståelse av de land og den bakgrunn som deltakerne kommer fra og hvordan de har det her. Det blir ofte hevdet i forskjellige debatter om innvandrere at det er behov for større kunnskaper om hverandres kultur nettopp fordi mangel på kunnskap kan føre til dannelsen av negative stereotyper, tendenser til forenkling eller feiltolkning av innvandreres syn på verden generelt og de forskjellige problemer/utfordringer de for øvrig har.

Deltaker i Introduksjonsprogrammet nummer en og nummer to er begge kvinner; den ene er mor og den andre hennes eldste datter. Begge kvinner kommer opprinnelig fra Ingusjetia. Moren, la oss kalle henne Laila¹² er cirka 45 år og har fire barn. Den eldste datteren som deltar i denne studieundersøkelsen, kaller vi her Medina, og hun er 19 år. Laila kom til Norge med sine døtre som flyktninger for litt over to og halvt år siden. Ingusjetia er en av de russiske republikker som ligger i nordlige delen av Kaukasus. Republikken grenser til Nord-Ossetia i vest og nord, og Tsjetsjenia i øst og Georgia i sør. Området har vært innlemmet i Russland siden 1810. Republikken er fjellrik med noen oljeforekomster, men er

¹² Personer er anonymisert og har dermed fått et fiktivt navn.

preget av stor arbeidsledighet (Moe, 2014). Sosioøkonomiske forhold i Ingusjetia i det nittende og tyvende århundre førte til et behov for å stifte store familier med flere barn fordi store familier innebar en høy befolkningsvekst, hvilket igjen ble sett på som nøkkelen til velstand i staten. Parallelt med langvarig krig, innlemmelse av territorium innenfor de russiske grenser, økende arbeidsledighet, gjorde at en rekke offentlige organisasjoner, inkludert de sosiale, er blitt ødelagt (Plieva, 2014). Laila har levet i en slik vanskelig situasjon i mange år. Etter at hun flyttet hit til Norge, opplevde hun veldig mye nytt: et fremmed land, men med et stort håp for en god fremtid for hennes familie. Livet her ble preget av nye usikkerhetsfølelser i forhold til hvordan hun skal gå riktig frem, særlig når det gjaldt kontakt med offentlige organisasjoner, heriblant NAV. Slik beskriver hun sin første kontakt med det offentlige NAV systemet:

”Før vi flyttet til denne kommunen, - forteller Laila, bodde jeg med mine døtre på et mottak. Deretter fikk vi tildelt bostedskommune og bolig, men boligen passet ikke helt for meg. Jeg har vondt å gå opp og ned trappen. Jeg fikk vite at det er mulig å bytte boligen, men at det er komplisert å gjøre dette, og at jeg måtte ordne opp i dette selv. Dessverre vet jeg ikke hvordan jeg skal gjøre det og jeg kan ikke så mye norsk enda... Dessuten, det er veldig vanskelig å komme i kontakt med min saksbehandler på NAV med tanke på å be henne om hjelp. På den annen side har min programrådgiver, som også jobber på NAV, jevnlig kontakt med meg og jeg føler meg fri til å kontakte ham når jeg behøver det. Det virker nokså rart for meg at personer som jobber i samme systemet har så stor forskjell når det gjelder tilgjengelighet og åpenhet for sine brukere” (deltaker nr. 1, Laila).

Hennes fortelling handler om flere viktige momenter. For det første er Laila nybegynner i programmet og det tar tid å bli kjent med hvordan NAV-systemet fungerer; i hvert fall i forhold til Intro-enheten som hun kommer til å være en fast bruker av i de to følgende år. For det annet, hevder hun at hun har problemer med helsa; noe som antakeligvis kan føre med seg en del utfordringer i læringsprosessen og ikke minst deltakelsen i selve programmet.

Laila kommer fra et land, hvor det eksisterer sterke *patriarkalske* relasjoner, hvilket innebærer relasjoner der menn/faren har større makt enn kvinner. Den type relasjoner preger familierollemodellene i landet, og kommer til uttrykk på alle områder (Plieva, 2014). Dette innebærer også at kvinner ikke er likestilt med menn, men snarere underordnet dem. Laila forteller at etter hun mistet sin mann og flyttet til Norge, begynte hun å lære hva det betyr å være den hovedansvarlige personen for familien og ordne mye av det praktiske alene. Deltakerens kulturelle holdninger og vaner kan best illustreres ved hjelp av følgende sitat:

”Det var ganske komplisert, samtidig som jeg ikke visste hvor mye det forventes at kvinner her i landet skal påta seg av ansvar. Vi fikk en god del informasjon på forskjellige mottaksmøter, men selve forståelsen av det som ble lagt til grunn og hvordan det fungerer i praksis begynner bare å komme nå. Det var mye usikkerhet rundt alt, og jeg var i tvil og jeg klarte ikke å finne en utvei på en rekke problemer og uavklarte spørsmål. Framfor alt visste jeg ikke om at de som jobber i det offentlige systemet virkelig skulle hjelpe meg, hvor ærlig jeg kan være med dem, og om jeg til slutt kan stole på dem. Min skepsis forsvant ganske raskt da jeg fikk vite at en mannlig programrådgiver ble oppnevnt som min kontaktperson i kommunen”, legger Laila til.

En del personlige og kulturelle barrierer står altså i veien for denne deltakeren som en form for hinder mot et åpent samarbeid med representanter fra det offentlige apparat. Men som Kinge (2012, s.189) hevder, vil hvordan vi selv håndterer ulike hindringer og barrierer, og hvordan vi kommuniserer vår egen avmakt, våre frustrasjoner og utilstrekkelighetsopplevelser ha mye å si for samarbeidsklimaet. Et annet viktig moment som trekkes inn og forklarer hvorfor hun omstilte seg på kort tid er følgende:

”Jeg ble med en gang positivt innstilt mot ham; først og fremst på grunn av at han er en mann, og i vår kultur er de egenskaper en mann har ofte sammenlignet med en slags sterk steinmur”, sier Laila. Hun legger til, ”han virker veldig erfaren, viser respekt overfor vår kultur, forhaster seg aldri, i motsetning til min saksbehandler på NAV, og tar seg god tid til å spørre meg om min helse, om hvordan det går med mine barn før han begynner selve møtet. Han forklarer alt veldig detaljert og tuller til og med av og til. Dette gir meg en slags trygghet om at jeg er havnet i riktig hender, og ikke minst følelsen av at jeg kommer til å mestre hverdagen min tross alle vanskeligheter” (deltaker nr.1, Laila).

Dette sier noe om at Laila er positivt innstilt overfor sin programrådgiver, la oss kalle ham Ivar, som klarte på en profesjonell måte å gi deltakeren følelse av trygghet. Her kan det også sees at hun viser *vilje til samarbeide* og allerede fra starten, tegn på *tillit*. Villighet til samarbeid og tillit, er i følge av Martin-Rodriguez m.fl. (2005) nøkkelfaktorer som fremmer utvikling av en god samarbeidsprosess. En del *stereotyper* og *holdninger* som Laila har med seg fra sin egen kultur, bringer hun naturlig nok videre med seg i den samarbeidsprosessen som foregår mellom henne og hennes programrådgiver. Men det viktigste her er hvordan disse stereotyper og holdninger blir håndtert på av hennes programrådgiver. Willumsen (2009) påpeker at det finnes ulike måter å være på, omgås på og arbeidet med mennesker på.

Forskning tyder på at en må være bevisst når det gjelder arbeid med kulturelt mangfold, ettersom innarbeidede forestillinger kan føre til misforståtte forventninger eller

oppfatninger ved samarbeidet (Bird og Osland, 2006, Walsh 2004, s.77, Vangen og Huxham i Willumsen, 2009). Sin profesjonalitet i møtet med Laila, viser programrådgiveren i form av kjennskap og erfaring som han har utviklet gjennom mange års arbeid med flyktninger. Det har alltid vært en kunst å *behandle andre med respekt* og kunne *tulle* som gjør at et anspent eller monotont informasjonsmøte kan bli nedtonet, og kanskje også bidra til senke ned noen av tabuene mellom partene. Det er derfor Willumsen (2009, s. 76) understreker at en må kunne vurdere mulige konsekvenser av samarbeidsrelasjoner mellom ulike kulturer, fordi kulturelle forskjeller stiller spesielle krav til ferdigheter og personlige egenskaper.

Ut fra Lailas fortelling kom det også frem at hennes programrådgiver ser ut til å være mer åpen og lettere tilgjengelig for kontakt med sine deltakere. Dette er et av kjennetegnende som skiller Intro-enhet litt fra andre NAV enheter – altså en større grad av *fleksibilitet* og tilgjengelighet overfor sine brukere. Fleksibilitet er den faktor som best bidrar til at det oppnås samarbeidsgevinster (Ibid.).

Deltaker nummer to heter Medina, hun er 19 år og hun er Lailas datter. Medina fortalte at hun har en veldig høy *motivasjon* for deltakelse i Intro programmet. Hun er ung og en frisk jente som også i sin fortelling innrømmer at lønn for deltakelse i dette programmet¹³, muligheten til å lære seg norsk språk gratis og få seg venner, er noen av de hovedfaktorene som oppmuntrer henne mest til skoleoppstart. Medina er en nokså målrettet jenta, som har lett for å komme i kontakt med andre mennesker fra både fra egen kultur og fra andre.

Hun viste imidlertid en mye raskere framgang i norsk språk sammenlignet med moren allerede da de bodde sammen på mottaket hvor hun gikk på *språkkurs*. Hun har raskt skaffet seg et *nettverk* i den nye kommunen, og benytter seg godt av dette. I en av forskningsrapportene fremgår det at det er en tendens til at deltakere i programmet som har prioritert nettverksbygging, fikk flere venner i løpet av deltakelsesperioden enn andre (Lund, 2003, s.17). Medina er godt eksempel på dette. Hun er ikke redd i forhold til alle slags livsutfordringer, og oppmuntrer til og med sin mor til å være mer sikkert på seg selv.

Under observasjonsmøtet ble det lagt merke til at hvis det var noe Laila ikke visste, så stilte Medina seg ganske raskt opp og gav tydelig beskjed til deres felles programrådgiver Ivar at dette har hun forstått godt, og nok senere skulle gjenfortelle til moren hvordan noe som f.eks. skulle fylles ut/skrives. Medina er den som kjenner moren best av alle og det gode

¹³ Her er det snakket om økonomisk støtte som deltakere får i form av introduksjonsstønad og på bakgrunn av deltakelse i programmet (kalt for en slags "lønn") (IMDI, 2014).

samspeilet mellom moren og datteren ser ut til å hjelpe mye under forskjellige veiledningsmøter i forbindelse med Intro Programmet. Ifølge av Willumsen (2009) kan slike personenes nedfelte oppfatninger, karakteristiske væremåter være en kilde til en betydelig samarbeidsgevinst blant partene.

Mine funn tyder på at alle møtene¹⁴ mellom Medina og hennes programrådgiver var arrangert samtidig for både datter og moren i form av gruppemøter, og foregikk ved hjelp av tolk. I en av Fafo-rapporter som handler om evaluering av Introduksjonsprogrammet, er det blitt rapportert av både prosjektledere og deltakere om situasjoner hvor programmet i liten grad har vært individuelt tilpasset, men lagt mer grupperettet opp (Lund, 2003, s.11). På den annen side bør det bemerkes at selv om Individuell oppfølging av deltakeren er det ideelle, er det situasjoner der en gruppeoppfølging kan være hensiktsmessig dersom flere deltakere har samme mål og til dels samme behov (IMDI, 2011, s. 5). Det er akkurat dette som er tilfellet med Laila og Medina. På den ene side kan det skje at begge deltakere, her nemlig moren og datter har så forskjellige personligheter og i tillegg har så forskjellige aldre, at dette vil kunne bli sett på som et hinder for et normalt samarbeidsforløp mellom dem og deres programrådgiver.

Deltaker nummer tre er en mann som vi kan kalle Rafid. Han er opprinnelig fra Eritrea og har bodd i Norge i cirka to år sammen med sin familie som består av kona og et barn. Landet han kommet fra er betegnet som et av de mest lukkede land i verden, og hvor menneskerettighetene er sterkt undertrykket, forteller Rafid intervjuer. Bekreftelsen på dette finner jeg hos FN menneskerettighetsråd som fordømmer undertrykkelsene og overgrepene mot sivile, og har etablert en undersøkelseskomisjon i forbindelse med dette (HRW, 2011)¹⁵. Landet er kjent for å ha en militærtjeneste av ubestemt lengde, utstrakt bruk av tortur, forvaring på ubestemt tid i fengsl, frihet og uttrykksrestriksjoner, restriksjoner på dannelsen av forskjellige foreninger/organisasjoner samt til å praktisere religion. Dette har provosert tusenvis av eritreerne hver måned til å flykte fra hjemlandet (Ibid.), hvorav Rafid er en av disse. Eritrea er en av verdens yngste nasjoner samtidig som det er et av de fattigste, og er økonomisk avhengige av andre land (WB, 2012).¹⁶ Dette sier noe om at det i Eritrea ennå ikke er etablert noen velfungerende velferdssystemet som det vi har her i Norge. Rafid fortalte

¹⁴ Forskjellige type møter med deltakere betyr bl.a. informasjons-, oppfølgings-, veiledningsmøter innad Intro programmet.

¹⁵ Human Rights Watch, World Report.

¹⁶ The World Bank.

at det i begynnelsen var veldig krevende for ham å forstå hvordan han skulle forholde seg til NAV- systemet samt til folk som jobber der.

Positive momenter i alt dette er utdanning. Utdanning i Eritrea representerer muligheten til å komme seg ut av fattigdommen, og skole er obligatorisk for alle barn fra 7 til 14 år. For alle andre finnes det muligheter til å studere videre ved de ulike profesjonelle treningsprogrammene som støttes av NGOs i regi av UNESCO for komme opp til universitetsnivå (UNESCO 2010/2011).¹⁷ Flere flyktingene som kommer til en norsk kommune flykter fra hjemlandet sitt før de har fullført utdanningen sin. Og mange har dessuten, som det hevdes i forskningsrapporten, store ønsker om å fortsette utdanningen i Norge (Lund, 2003). Tross landets vanskeligheter, klarte Rafid å fullføre elektrikerutdanningen sin i Eritrea og fikk dermed videspesialisering innen teknisk fag i Italia. Utenlandske studier ble støttet av det offentlige utdanningssystemet i Eritrea. Rafid fortalte at hans *gode engelsk kunnskaper* hjelper ham ganske mye her i Norge. Takket være engelsk, som ofte blir brukt her i Norge av både små og store, klarte han å utvikle et sosial nettverk med andre folk.

Forskjellige internasjonale organisasjoner som Human Right Watch, The World Bank, UNESCO, prøver å bidra til landets utvikling fra forskjellige kanter, men det er mye som fortsatt må komme på plass for at eritreerne skal begynne å kjenne de første tegnene på en velferdsordning. I stor kontrast til Norge kan man nesten si at folk ikke lever der, men snarere kjemper for å overleve. Rafid fortalte om at høyre utdanning ikke alltid sikrer en god og godt betalt jobb. For mange er det eneste håp for framtida et nytt liv som flykting i utlandet.

Deltaker av Intro programmet nummer fire, la oss kalle ham Karim, kommer opprinnelig fra Syria. Karim har bodd her i Norge snart i to år. Etter at han har fått oppholdstillatelse og fikk tildelt kommune, ble han boende sammen med sine to andre brødre som flyttet hit til Norge lenge før ham.

Syria, som er et tidligere senter for en av verdens eldste sivilisasjoner, er i dag et borgerkrigspreget og oljeproduserende land med *et autoritært regime* og stor befolkningsvekst. Siden 1516 var Syria en del av det tyrkiske osmanske riket, og har senere, tross uavhengighet i 1944 og frem til i dag, hatt anspente relasjoner med nabolandet Israel, og har vært involvert i forskjellige militære konflikter i ulike tidsperioder med blant annet Libanon (Globalis verdensatlas, 2012; og HRW, 2014). Det syriske samfunnet er sosialt og

¹⁷ World Data Education, UNESCO.

økonomisk stratifisert, hvilket betyr at rikdom er konsentrert i hendene på få, mens et stort antall mennesker lever i fattigdom. Formelt sett jobber ”Departementet for sosial velferd og arbeid” med forskjellige prosjekter rettet mot arbeidsledighet og fattigdom (Encyclopedia of Nations, 2015), men i praksis er situasjonen i henhold til min informant Karim mye verre. Dette illustreres i dette utsagnet:

”Mulighet for å få utbetalt offentlige sosiale ytelser har kun den som har vært ansatt i de offentlige kontorer. Dette er fordi vi har et slags kameraderi innad i systemet. Alle andre ansatte som kommer utenfra det offentlige systemet, særlig gjelder dette private arbeidstakere, har mye mindre sjanse for å få utbetalt noe. Dette er blant annet på grunn av stor korrupsjon og en rekke andre problemer som eksisterer i landet”, opplyser Karim. Han legger til at *”her i Norge har jeg to saksbehandlere samtidig, en som hjelper meg med boligspørsmål, og den andre¹⁸ med jobbsøkningsprosessen. Her får jeg hjelp fra flere kanter, og dette er absolutt uvanlig for meg! Jeg begynner endelig å oppleve hvordan det offentlige systemet er ment å fungere, og dette føles veldig bra ut! Det gir meg mer trygghet og stabilitet i hverdagen”* (Karim, deltaker nr.4).

Karim har ingeniørutdanning fra sitt hjemland. Han er riktignok en man vil karakterisere som en relativt ressurssterk person med høyere utdanning, men sliter dessverre med å finne seg et arbeid som er relatert til hans utdanning, og også med å komme seg inn i en praksisplass for å fullføre Introduksjonsprogrammet. Relevansen av deltakerens bekymringer, er beskrevet i en evalueringsrapport fra Fafø (Lund, 2003, s.53). Her hevdes det med styrke av en forsker, at en kombinasjon av norskopplæring med praksisplass i en såkalt språkpraksis, som kan finne sted enten på ordinære arbeidsplasser eller i konstruerte plasser, ville være veldig aktuelle for nyankomne innvandrere.

Alle disse fire introdeltakere bekrefter i sine intervjuer at de fikk utarbeidet en *handlingsplan* i tett samarbeid med sine programrådgivere. Denne handlingsplanen er også kjent under navnet *Individuell plan*. Initiativet til å få utarbeidet en individuell plan kan komme fra brukeren selv, men hovedansvaret for å utarbeide planen ligger i tjenesteapparatet, hevder Kinge (2012, s.37). I følge programrådgivere bør planen hjelpe deltakere til å organisere deres hverdag, finne ut hvilke målsettinger de har og hvordan de kan oppnå dem, samt hvilke opplærings- eller praksiskurs de bør delta i og når.

Planen baserer seg på deltakerens ovennevnte bakgrunn, hans kompetanse, samt tar hensyn til deltakerens helsetilstand. Planen ble utarbeidet i tråd med Introduksjonslov 2003,

¹⁸ Her mener deltaker programrådgiver for Intro programmet.

§6. Planen framheves i mange sammenhenger som et sentralt verktøy for individuell oppfølging av deltakere, og er dermed direkte orientert mot disse som en følge av det vedtatte *brukerorienteringsprinsippet*. Ved å utarbeide Individuell plan i tett samarbeid med sin deltaker, avklares gjennom denne forventninger til framtidig samarbeid og det legges føringer for å utvikle gode tillitsrelasjoner mellom partene (Vangen og Huxham i Willumsen, 2009, s.73).

Hva kan vi lære spesielt av deltakernes historie? For det første illustrerer en gjennomgang av deltakernes presentasjoner av dem selv, at alle har opplevd forskjellige vanskeligheter og problemer i sitt hjemland før de flyttet hit som flyktninger. For det andre viser det hvordan de forholder seg til NAV-systemet generelt, og spesifikt til deres programrådgivere for Intro programmet sett mot en bakgrunn av deres kulturelle stereotyper, holdninger og erfaring/mangel av erfaring med velferdssystem. Alle disse momentene finner sitt uttrykk og plass i beskrivelsen av samarbeidsprosessen mellom deltaker og tjenesteyter.

4.2 Særlige kjennetegn ved dem som jobber med Introduksjonsprogrammet

I denne delen presenterer jeg noen karakteristiske nyttige kjennetegn ved de *to* NAV-ansatte som jobber med Introduksjonsprogrammet og som følgelig er *kontaktpersoner fra kommune/programrådgivere* for de fire informanter. Disse programrådgiverne har direkte og jevnlig kontakt med sine deltakere. Lipsky kaller dem for bakkebyråkrater ettersom de befinner seg nederst i det byråkratiske hierarki og har direkte kontakt med befolkningen (Lipsky, 1980) Omfang og fokus av offentlige tjenester gjenspeiles i hovedsak gjennom jobben disse *byråkrater* utfører (Ibid.). Den ene programrådgiver heter Eva og den andre Ivar¹⁹.

Eva er en kvinne med sosionomfaglig bakgrunn. Hun har en lang erfaring fra arbeid i Flyktningtjenesten. Eva har jobbet med flyktninger i snart 18 år før selve Lov om introduksjonsordning og norskopplæring ble vedtatt og implementert²⁰, og har vært med på denne lovoppbygningsprosessen fra starten, samt en del andre omstillingsprosesser innad i NAV-systemet. Eva tar imot Introdeltakere etter at de har deltatt i et år på programmet, har

¹⁹ Personer er anonymisert og har dermed fått et fiktivt navn.

²⁰ Her snakker hun om Introduksjonsloven 2003, som trådte i kraft den 1. september 2004. Senere ble lovens tittel endret ved lov 11 mars 2005 nr.14 (ikr. 1 sep 2005 iflg. res. 11 mars 2005 nr. 228) (Introduksjonsloven 2003).

lært seg noe norsk og er klar for å begynne på praksisplass. Samtidig ble det videre understreket at:

”Jeg veileder og følger opp deltakere bare i forhold til det som gjelder kurs, arbeidsmarked og praksis²¹. Min kollega følger ham opp i forhold til alle andre spørsmål, som for eksempel bolig, eventuelle sosialfaglige spørsmål, men hvis det handler om økonomi så kan hun også gi ham litt informasjon i forhold til det. Men hvis deltaker skal søke om noe ekstra, hvis ikke Introduksjonsstøtten strekker til, så må han via sosialhjelpsavdelingen. Det jobber ikke programrådgivere med. Det finnes noen programrådgivere som følger deltaker fra begynnelsen til slutt. Men det er litt forskjellige fra kommune til kommune, og fra kontor til kontor. Hos oss har vi gjort det sånn at alle programrådgivere skal ta imot, altså når bosetningen er på plass, og kvalifisering begynner, så skal de følge personen opp igjennom hele prosessen til Introduksjonsprogrammet er avsluttet. Evas jobb er litt spesiell fordi det ikke er en reindyrket program-jobb. Eva jobber bare med tiltak, med dokumenter som skal godkjennes, det vil si i eksterne godkjenningssinstanser” (Programrådgiver Eva).

Den andre programrådgiver er som tidligere nevnt, heter Ivar. Ivar har også en lang arbeidserfaring og har jobbet innen ulike tjenestetilbud ved det lokale NAV-kontoret, blant annet som saksbehandler. Han har jobbet som programrådgiver i selve Intro-enheten med Introduksjonsprogrammet i snart i 15 år. Han er et annet eksempel på en programrådgiver, ettersom han følger sine deltakere fra begynnelsen av programmet til de blir ferdig med det.

I den videre empiridelen går jeg mer detaljert inn på hver informant som har deltatt i undersøkelsen og drøfter hvilke erfaringer og vurderinger disse ansatte har, eller hvilke tanker de gjør seg i forhold til samarbeidet med deltakere.

4.3 Kompetanse og erfaring som viktige faktor for utvikling av relasjoner preget av tillit

Enhver samarbeidsprosess forutsetter samspill mellom mennesker som kan ha forskjellige kompetanse og erfaring. Det kan også være andre faktorer som kan ha påvirkning på samarbeidsprosessen mellom partene, men kompetanse og erfaring er det som har trådt klarest fram under datainnsamlingsprosessen. Kompetanse kan også betegnes som evne til å utøve en viss profesjonell funksjon; det vil si et repertoar av profesjonelle praksiser som krever kunnskap, holdning, intellektuelle ferdigheter (WHO, 1988 i Willumsen, 2009, s.162).

²¹ De mest vanlige tiltakene for deltakere i Intro program er arbeidspraksis, AMO-kurs og lønnstilskudd (Lund 2003, s.54).

To av mine informanter, Eva og Ivar, fremstår som profesjonelle med lang erfaring og solid kompetanse, og som besitter ovennevnte kjennetegn. Dette kommer til uttrykk gjennom mine observasjoner og de personlige intervjuer jeg har hatt med disse to personene. Profesjonelles kompetanse, ferdigheter og erfaring har direkte sammenheng med hvordan det legges til rette for *tillitsfulle relasjoner* med sine deltakere (Martin-Rodriguez m.fl., 2005). Den ene programrådgiver Eva, har jobbet i NAV-systemet ved Flyktningetjenesten i snart 18 år. Som representant fra kommunen deler hun sin erfaring med oss:

”I 1999 ble det laget tre forsøkskommuner for Introduksjonsprogrammet; nemlig Bærum, Skien og Kristiansand. Etter at disse tre kommuner var forsøkskommuner, ble loven ferdigstilt og vedtatt med mange innspill fra alle disse tre kommunene. I 1999 var det første forsøket for å få Introduksjonsordningen på plass, men kun etter 2003 ble den endelig gjort tilgjengelig for norske kommuner og ble obligatorisk i 2004. Noen av oss, fra kommunen²² ble plukket ut av UDI, den gang UDI da IMDI²³, for å reise rundt i de tre fylkene her i regionen sør og for å informere og undervise om kvalifiseringsløpet hos flyktninger”. Eva opplyser at hun var veldig heldig som fikk være med i hele denne forandingsprosessen.

Den andre programrådgiver, Ivar, har også jobbet lenge på NAV-kontoret, og begynte å jobbe med selve Introduksjonsprogrammet år 2000. Han er utdannet sosiolog, og hans vanlige arbeidsdag inneholder oppfølging av deltakere fra Intro Programmet, saksbehandling, samarbeid med voksenopplærings-skolesenter²⁴ og en del forfallende kontorarbeid. Saksbehandling, forklarer Ivar, omfatter den skriftlige delen av jobben, altså det som angår vedtaket, rettigheter og lignende som har tilknytning til Introduksjonsprogrammet. Ivar pleier å være like mye på sitt kontor ved voksenopplærings-skolesenter som på NAV.

”Dette er for at alle introdeltakere skal føle seg frie til å ta kontakt med oss, og på kontoret til skolesenter lar dette seg gjøre på en enkel måte”, forklarte Ivar.

Tilgjengelighetsprinsippet som ble stadfestet som en integrert del av Intro programmet viser i praksis at dette er i fullt samsvar med *brukerorientert prinsippet*, som har vært behandlet tidligere i teoridelen. Dette handler blant annet om *tilgjengeligheten av tjenester* og at tjenestene skal være *åpne for medvirkning* fra bruker i alle faser (Kjellevold 2005 i

²² Navnet av kommune forblir anonymt.

²³ Her mener vedkommende at Regjeringen besluttet å etablere et eget direktorat for integrering og mangfold ved å dele UDI i to på grunn av at Integrerings- og inkluderingsarbeidet fikk for dårlige vilkår i UDI, og UDIs rolle som kontrollorgan ga ikke den nødvendige legetimetet. IMDI ble etablert 1.1.2006 (Korsvold, 2014, s.14).

²⁴ Navnet av voksenopplærings skolesenter forblir også anonymt.

Willumsen, 2009; og i St.meld.nr..17, (2000-2001). Tett oppfølging av deltakere viser seg å ha en positiv effekt på flere sider av *deltakerens integrering*. Funnene som er inneholdt i en evalueringsrapport tyder også på at sannsynligheten for å få større sosialt nettvert er størst for de deltakere som faktisk hadde den tetteste oppfølgingen. Neste viktige funn var at yrkesdeltakelse og den andelen som hadde bestått en norsktest i løpet av prosjektet var høyere der det en tett oppfølging hadde funnet sted (Lund, 2003, s.17). Sist, en ikke minst, kan disse to overnevnte faktorer fremme samarbeidet når fleksibilitet eksisterer i hjelpeapparatet (Kinge, 2012). Her kan det konkluderes at alle ovennevnte faktorene påvirker både prestasjoner og læringsutbytter hos introdeltakerne, og har for øvrig like viktige effekt på samarbeidsprosessen mellom deltaker og programrådgiver.

Tjenesteytere med lang erfaring innad NAV-systemet har dannet grunnlaget for å forstå om organisasjonskulturen. Av foreliggende empirimateriale, slik jeg oppfatter det, trer det dermed også frem at *profesjonskulturen* som disse programrådgivere bringer med seg, er direkte knyttet til deres kompetanse og bruk av egnede arbeidsmetoder. Kulturelle forskjeller stiller spesielle krav til ferdigheter og personlige egenskaper, og kan føre til ulike konsekvenser for samarbeidsrelasjonene (Vangen og Huxman i Willumsen, 2009). Kompetanse utgjør en forutsetning for handling, og er samtidig et indre referansesystem eller en bakgrunnskunnskap for persepsjon eller oppfatning av omverdenen (Willumsen, 2009, s.162).

Eva og Ivar kommer fra en annen kultur enn flyktningene. De har ikke kjent på kroppen hvordan det er å være flyktning eller hvordan det er å gå gjennom mange store livsforandringer. På den annen side ser det ut til at de erfaringer disse to har skaffet seg gjennom jobben, gir dem et godt grunnlag til å sette seg inn i sine deltakeres problemer og utfordringer. Den *faglige kunnskapen* som disse to programrådgivere har, kombinerer de med den *praktiske* som de har tilegnet seg gjennom mange års erfaring, og det ser ut som det har lært dem å kjenne forskjellige signaler (mislike, lykke, glede, skepsis, spenning etc.) som deltakere kan vise dem i løpet av deres møter og lykkes med å respondere på dette på en profesjonell måte (dette kommer fra observasjonsmøter). Det sier noe om hvordan det er å jobbe med et *kulturelt mangfold*. Dette kan være både en kilde til samarbeidsgevinster, men også i noen tilfeller, til samarbeidstregghet (Vangen og Huxham i Willumsen, 2009, s. 77).

Et eksempel på dette er at alle fire deltakere under intervjuet opplyser at de er positivt innstilt mot dem og er tilfreds med den jobben de gjør. De har god forståelse for at programrådgiver ikke har fullmakter og kan ikke innvirke på hvor raskt en deltaker kan

komme inn på arbeidsmarkedet. Dette sier noe om at relasjonene er preget av tillit og tro på at det gis korrekte opplysninger, hvilket er en viktig faktor for godt samarbeid (Grimen, 2008b).

Det at deltakere ikke har urealistiske forventninger og uklarhet om hvem som gjør hva, problematiseres i Kinges teorien og handler om at det i den profesjonelle hverdagspraksis er blitt satt søkelys på hvordan det er mulig å redusere menneskers bekymringer, og samtidig ha fokus på å frigjøre den enkeltes egne ressurser og tro på deres innsatsvilje og – evne (Kinge, 2012, s.48-49). Med andre ord handler det også om at både samarbeidsrammer og roller til partene er blitt avklart helt fra starten av programmet.

Informasjon om dette har kommet frem fra observasjonsmøter med introdeltaker nummer en og to, Laila og Medina, som på daværende tidspunkt hadde sitt andre møte med programrådgiver Ivar. Det eksisterer imidlertid ingen konkret og detaljert føring for hvordan programrådrivere skal bygge opp sine samarbeidsrelasjoner med deltakere. Hvor viktig det er å avklare forventningene til et framtidig samarbeid nevnes også av andre forfattere, som påpeker at dette kan bidra til å unngå flertydighet og kompleksitet, ettersom disse to faktorene kan hindre utvikling av tillit (Vangen og Huxham i Willumsen, 2009, s.73-75).

I denne delen er det blitt bragt opp forskjellige problematikker relatert til utvikling av tillitsfulle relasjoner mellom samarbeidspartene. Det er vanlig å tenke at brukere knytter seg til personer, og ikke til systemet (Kinge, 2012). Det har vist seg at deltakere tilknytter seg spesielt godt når de føler at de får den rette person de kunne ønske å ha som kontaktperson. Det er derfor faste programrådgivere som følger deltakere i gjennomsnitt to år på rad, både er et viktig fundament og legger grunnlaget for at deltakere ikke skal føle seg som kasterballe i systemet, men snarere utvikle forutsigbarhet for fremtidig handlingsplan innad i Intro programmet.

Sist og ikke minst, den kompetanse og erfaring som profesjonelle tjenesteytere som Ivar og Eva har, fører til etablering av tillitsfulle relasjoner; forskjellen er bare måten de legger til rette for dette på og hvordan det gjenspeiles i praksis med deltakere.

4.4 Hvordan kommuniserer vi med hverandre?

I norsk arbeidsliv har det lenge vært en betydelig fokusering på kommunikasjon. Omfattende forskning viser at ikke godt nok tilrettelagt kommunikasjon eller generell mangel på

kommunikasjonsferdigheter kan føre til konfliktfylte forhold (Einarsen og Skogstad, 2003, s.5). Hvorfor er kommunikasjon viktig? Ikke bare i samhandlingsprosessen mellom partene, men også fordi den påvirker måloppnåelsen når det gjelder resultater fastsatt av IMDI og formulert i NAV- reformen. I denne delen drøftes og analyseres forskjellige faktorer som er relatert til kommunikasjonsprosessen mellom partene. For at kommunikasjonen skal være vellykket, er flere momenter avgjørende. I henhold til mine observasjoner, kan disse momenter eller faktorer variere, men hovedtrekkene er for de fleste kommunikasjonsprosesser nesten alltid like. Nedenfor beskrives noen av det som trer tydeligst fram i min studieundersøkelse.

I funnene fremgår det at kommunikasjon mellom deltakeren og programrådgiver i *form av samtaler* utgjør den vanligste, og en viktig del av samarbeidsformen, og er preget av *direkte kontakt* mellom partene. Samtalene finner sted både i planlagte møter eller uformelt via telefon når en av partene føler behov for det, opplyser programrådgiver Eva. *Uformell kommunikasjon* kan være et viktig supplement til formell kommunikasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2008, s.274).

Alle fire deltakere opplyste i sine intervjuer at i starten av programmet, at det ble arrangert møter minst en gang per uke. Men da deltakerne begynte på skolen, ble møtehyppigheten noe redusert.

Den type kommunikasjon de har med hverandre, er som tidligere nevnt betegnet som *tett, individuell* og alltid rettet mot samtalepartner (St.meld.nr.17 (2000-2001)). Tett samarbeid må i denne konteksten forstås som jevnlig, hyppige møter hvor det gradvis gis mer kunnskap og veiledning til deltakere.

Faste oppfølgingsmøter med en fast programrådgiver kan på den annen siden gi begge partene mulighet til over tid å utvikle gode *tillits*relasjoner. Hvilken betydning har så dette for begge partene? Den tette dialogen gir dem god mulighet til å tilpasse seg hverandre ved å fortelle hva andre har gjort eller hva de vil gjøre (Jacobsen og Thorsvik, 2008). IMDIs forskningsrapport viser dessuten at tett oppfølging av den enkelte deltaker er vesentlig *for vellykket programgjennomføring*. Kontaktpersonen bør ha en sentral rolle i arbeidet med kartlegging, utarbeiding av individuell plan og oppfølging av den enkelte deltaker (IMDI, 2011, vedlegg 2, s.14).

Dessuten, en viktig effekt av slike relasjoner er at de også kan føre til at partene i større grad *føler seg likeverdige* fordi de er kjent med hvordan situasjonen er i inneværende tidsperiode og hva som bør gjøres videre (Parsons i Grimen, 2008b). Gode tilbakemeldinger om programrådgivere fra deltakere er et uttrykk for at de trives godt i samarbeidet med dem. Det er blitt vanlig å tenke at brukere knytter seg mer til personer, og ikke til systemet (Kinge, 2012). Det er derfor i henhold til Ivar og Eva, de faste programrådgivere som følger deltakere i gjennomsnitt to år på rad, forsøker å legge et viktig grunnlag for at deltakere ikke skal føle seg som kasteball i systemet, men snarere utvikle en forutsigbarhet for fremtidig livsforløp gjennom Intro programmet. *Tett og individuell* oppfølging av deltakere i Intro programmet er også særlig viktig, ifølge begge programrådgivere, fordi disse deltakerne har gått gjennom vanskelige perioder i livet sitt, og nå står over nye veivalg.

”Selvsagt har disse flyktninger en generell kjennskap til et nytt land og samfunnssystemet, men for de fleste baserer den seg på personlige kontakter som de danner i sitt nettverk. Og dette har sin forklaring. Lovgivning i Norge er ikke så lett å forstå, regler kan lett misforstås” (Programrådgiver, Ivar).

Dette kommer også til uttrykk i et sitat av Peter Gullers om at *”forståelsen krever tolkning snarere enn avbildning”* (s.19 i Molander 2004). I starten av programmet er bruk av tolk vanlig, ettersom deltakere kan veldig lite norsk. Når det gjelder mine respondenter, var det kun aktuelt å bruke tolk for de to første deltakere (kvinnene fra Ingusjetia), mens for de to andre var dette ikke nødvendig idet de allerede hadde vært litt over et år i programmet og hadde gode nok norskkunnskaper samt rimelig gode kunnskaper i engelsk fra før. Språk kan aldri frigjøres fra en handlingsammenheng, mener Molander (2004, s.17). Dette kan tolkes som at språk kan festes til tid og sted, og kan dermed enten hjelpe mennesker å åpne seg i kommunikasjonsprosessen med andre eller, omvendt avstenge den. Deltakere nummer en og to, Laila og Medina, var til eksempel mer åpne og villige til å gi små kommentarer under møtet med deres programrådgiver når de hadde tolken til stede.

Deltaker nummer tre og fire, Rafid og Karim, hadde ikke lenger tolk til stede. De kunne allerede norsk godt nok, men ikke i den grad at de kunne utrykke seg like fritt som på sitt eget morsmål. Språk kan dermed både fremme og hemme kommunikasjonen mellom partene, samt at det også kan bidra til å bli bedre kjent med vedkommendes personlighet og mye mer.

For å legge til rette for en god samarbeidsprosess, prøver programrådivere i alle faser av kommunikasjonsprosessen å skape tillit. Dette gjør de bl.a. ved å vise respekt for deltakerens kultur og religion. Ivar prøver for eksempel å være mindre formell og mer familiær med

deltakerne. Under et observasjonsmøte med deltaker nummer en og nummer to forsøkte Ivar for eksempel iblant å spøke, samtidig som å være konstruktiv og målfokusert.

I vår tid er det blitt problematisert mye omkring gapet mellom hva ”*forskning viser*” og ”*hva praksis gjør*” (Tor-Johan Ekeland i Grimen og Terum 2009, s.148). Et samarbeid som går ut på tett oppfølging og veiledning av deltakere, forutsetter en senkning av dette gapet. Dette gjør både Eva og Ivar i praksis ved å supplere sin faglige kunnskap med den praktiske. Begge to fortalte at de prøver å holde seg oppdatert når det gjelder kulturen og situasjonen i det landet deltakeren opprinnelig kommer fra. Resten av kunnskapen om deltakeren oppdager de i samarbeidsprosessen; da deltakerne ofte selv er villige til å fortelle om hvordan de oppfatter hvordan systemet fungerer i Norge og hvordan det har vært i hjemlandet deres; samt hva deres ønsker og bekymringer er i forhold til programmet de deltar på. I tillegg til deres formelle oppgaver, må de også kunne håndtere annerledeshet. Det å integrere et mangfold av ulikheter i den enkeltes kultur, har som utgangspunkt innvirkninger på vedkommendes grunnleggende forståelse overfor andre (Vangen og Huxham i Willumsen 2009).

Begge programrådgiveres kompetanse og erfaring er blitt nevnt tidligere. Men hvilken betydning har dette for kommunikasjonen mellom partene innad i programmet? Ut fra min observasjon fremgår det at begge programrådgivere viser seg veldig erfarne og profesjonelle i deres roller; de har tro på seg selv og dette overføres til deltakerne deres. Dette nevnes også hos Martin-Rodriguez m.fl. (2005) som understreker at tillit, kompetanse og erfaring spiller en viktig rolle, og konstruktivitet i kommunikasjon støtter opp om selve samarbeidsprosessen. I den kommunikasjonsprosess som foregår mellom programrådgiver og deltaker kan man også se *maktrelasjoner*. En av programrådgivere kommenterte dette slik:

”Noen av deltakere velger frivillig å frata seg ansvar og legge det over på meg”, la Eva merke til . ”I dette tilfellet ser vi som veiledere dette som et tegn på at deltakeren ikke føler seg klar nok til å være en mer aktiv deltaker i programmet og selv ta styringen av eget liv. I alle fall gjør vi vårt beste for å gi mer selvtillit til deltakeren og mer støtte der det trengs” (Programrådgiver, Eva).

Når det gjelder deltakeren fra Eritrea, Rafid, var det for eksempel veldig enkelt og greit både kommunisere og samarbeide med ham. Men nå i den siste periode, har han mistet motivasjonen og troen på at han en dag klarer å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. Han fikk forlenget programmet med seks måneder; noe som betyr at han må fortsette på skolen. Deltakeren kommer dessverre ikke i arbeid som planlagt i henhold til en av NAVs eksplisitte målsettinger om å få folk raskest mulig i arbeid (Prop.nr.46 (2004-2005), men han

faller ikke heller fra skolen. Ved hjelp av kommunikasjon prøver programrådgiver å oppmuntre deltakeren. Kommunikasjon, i dette tilfellet mellom Eva og Rafid, snevrer seg inn til å fortsette jobbsøkningsprosessen videre, samt *utveksling av informasjon* som gjelder kontakter med aktuelle arbeidsgivere.

Et annet eksempel gjelder deltakerens *eksterne kultur*; nemlig den måten deltakeren har lært seg å omgå og *oppføre seg blant andre, kommunisere, og hvilke personlige barrierer han selv har for samarbeid*. Under et observasjonsmøte ble det en dag observert distraherende oppførsel hos den yngste deltaker, nummer to Medina. Først ankom Medina litt forsinket til møtet. Da hun kom inn, plasserte hun seg i hjørnet av bordet til høyre i en veldig avslappet stilling, mens moren viste mye interesse for å være der. Så begynte hun å lytte til musikk på sin mp-3 spilleren på lavt volum. Hele hennes oppførsel viste at hun hadde *liten interesse av samtaletemaet* for dette møtet. Moren reagerte ikke på det, og dette var noe programrådgiver la merke til. Etter en stund tok tålmodige Ivar, på en diplomatisk måte, tak i dette og ba Medina ta ut øreproppene og slå av musikken. På en kortfattet måte la han frem noen vesentlige argumenter for hvorfor dette var viktig for henne å gjøre, og klarte nokså raskt å vende hennes oppmerksomhet mot samtaletemaet.

Dette eksemplet illustrerer noen utfordringer som kan forekomme når deltakere er av forskjellige alder. Her brukte Ivar noe som ligner en *mentaliseringsmetode*, som handler om å kunne forstå andre mennesker, deres tenkning, opplevelser, reaksjoner og behov (Kinge, 2012, s.204). Han klarte å inkludere Medina i en dialog og vendte dermed situasjonen tilbake slik at alle skulle kunne følge med på temaet for veiledningsmøtet. Det å forsikre seg om at deltakere får med seg den gode *kvaliteten på tjenester og service* som er ment å bli formidlet, handler her om en av NAVs eksplisitte målsettinger om *effektivisering* (NAV 2010, s.19) og som dermed bør føre til bedre resultater.

Alle fire deltakere ga kun positive tilbakemeldinger i forhold til det gjensidige samarbeidet med sine programrådgivere. Deltaker nummer en, Laila sammenlignet sin programrådgiver med sin saksbehandler på NAV, og ga uttrykk for at kommunikasjonsprosessen på alle måter var mye lettere oppstilt med hennes programrådgiver Ivar.

”Dette er fordi det er lett å komme i kontakt med ham, sier Laila. Han ser aldri ut til å være tidspresset, i hvert fall viser han det ikke, og han er alltid godt forberedt til møtet. Jeg går aldri fra møtet med ubesvarte spørsmål. Men det var ikke alltid slik med min saksbehandler.

For eksempel en gang søkte jeg om noen ytelser fra NAV. Min saksbehandler (ei dame) fortalte til meg hvordan ordning med utbetaling av penger på min konto var og når det pleide å skje. Dessverre ble det ikke helt utbetalt som hun hadde fortalt meg. Muligens har det skjedd en misforståelse, men jeg hadde tolken til stede, så det var ikke noe med språk å gjøre. Min saksbehandler pleier også å fortelle hvordan ting skal være og hva hun er ansvarlig for, altså hva hennes rolle er og hvordan ting skal ordnes for meg og familien min. Dessverre gir hun sjelden meg sjanser til å stille spørsmål underveis. Selve møtet varer litt mindre enn time, og etter at jeg har fått så mye ny informasjon, er det ikke helt sikkert at jeg husker å spørre om det jeg skulle på slutten av møte. Når jeg kommer hjemme, så prøver jeg å notere noen spørsmål ned på papir, men da er allerede halvparten av dem glemt. Jeg er ikke noen ung dame og kan ikke huske alt. Det jeg liker hos min programrådgiver Ivar, er at han også har en plan om hva han ville snakke med oss om, men han gir alltid rom til oss for å stille spørsmål. Vi har en bedre dialog mellom oss” (Deltaker nr. en Laila).

Et viktig moment ved hver enkelt kommunikasjon er hvordan samtalen avsluttes. For eksempel Jacobsen og Thorsvik (2008, s.274) snakker om at budskapet må formidles på en slik måte at det både blir forstått og akseptert blant medarbeidere, men dette kan også relateres til samtalepartnere. Under observasjonsmøtene la jeg merke til at den ene programrådgiver Ivar alltid gjorde korte pauser under samtalemøtene for dermed å gi deltakere en mulighet til å bearbeide utlevert informasjon; for etterpå å repetere hovedpoenget veldig kort og så gå over til neste punkt. Ved slutten av samtalen oppsummerte han alt for å forsikre seg om at deltakerne hadde forstått riktig. Den andre programrådgiver, Eva, handler ut fra samme prinsipp. Hun stilte dessuten alltid kontrollspørsmål helt på slutten av møtet.

4.5 utfordringer som begge partene møter i samhandlingen med hverandre

Alle deltakere som kommer inn på Intro programmet møter helt fra starten av programmets utfordringer på forskjellige måter. Utfordringer skjer først og fremst i *form av valg* de må foreta og i form av løsningen av *forskjellige små oppgaver*. Dette gjøres som en del av læringsprosessen og som er helt nødvendige for den enkelte for å gjøre dem mer selvstendige, og for å kunne bli samfunnsdeltakere på lik linje med nordmenn. Et godt resultat avhenger etter min mening direkte av den måte deltakerne blir utfordret på under de i gjennomsnittet to år i programmet, samt hvordan samarbeidsprosessen med deres programrådgiver blir bygget opp. Her følger det noen eksempler som kom frem:

Selv om introduksjonsprogrammet er obligatorisk for nyankomne innvandrere, ifølge *Loven om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (Introduksjonslov, 2003), tilbys det et ganske *stort utvalg av forskjellige tjenester og kurs*

(Hauger, 2015). Dessuten *opptrer alle tjenesteytere med ulike paradigmer* i bakhodet og *med ulike forståelser* av hvordan samarbeidsprosessen skal fungere, men tar selvsagt utgangspunkt utfra den jurisdiksjon som de som profesjonelle forvalter (Abbot 1988 i Almås Synnøve Hofseth i Willumsen, 2009, s.157).

Forskjellige tjenester og kurs fremstår for deltakere i form av ”supermarkeds”-utvalg. Det innebærer at hver enkelt får lov til selv å velge hva han/hun ønsker ut fra egendefinerte behov. Selve utvalget defineres ut fra det som står på topp blant private og offentlige tilbud, hvor offentlige sektor (her er det snakk om skolesenter) vil ta høyden og bedre tilbøye tjenestene til sine deltakerens behov. Forståelsen av dette ble formulert blant annet av Lipsky på slutten av 80-tallet som slo fast at hovedkjennetegnet ved det byråkratiske arbeidet tilsier at de må være klar til å stå bedre rustet til å møte den økte etterspørsel etter tjenester fra kunder (Lipsky 1980, s.33).

Deltakere står imidlertid fritt til å velge tjenester, men programrådgiverens rolle er å veilede sine deltakere blant disse tjenestene og orientere dem, iht. Lov om introduksjonsordning (Introduksjonslov, 2003). Programmet er tidsmessig nokså begrenset og utfordringen er da på kort tid å hjelpe deltakeren til å bestemme seg. Deltakeren Laila måtte prioritere utfra sin erfaring, fysisk helsekapasitet og mulighet til å praktisere norsk språk mens hun er i praksisplass/kurs på skolen. Laila gikk først på en kantinegruppe hvoretter hun gikk over til en tekstilgruppe på grunn av hennes tidligere lange erfaring fra hjemlandet med syarbeid. Dette sier også noe om at en kan utvikle egen kapasitet gjennom forskjellige utfordringer i form av øving og i samarbeid med andre (Almås i Willumsen 2009, s.163).

Deltakere får dermed en større *valgfrihet* og mulighet til å være mer mobile innenfor rammene av Introduksjonsprogrammet. Valgfrihetsorientering finnes dessuten på hjemmesiden til både skolesenter og IMDIs sider for å tilby sine brukere best mulig oversiktlig informasjon om tjenester. *Brukerorienterte* relasjoner i form av ”supermarked” kan dessuten ikke bare ses som et uttrykk for en endring fra en passiv rolle som tjenestemottaker til en aktiv en, men også som et utfordrende moment som indirekte oppfordrer deltakere til *å tenke selv og dermed ta ansvar for sine valg*. Hva ville dette i praksis bety for deltakere på dette programmet? Helt fra start får deltakeren følgende beskjed fra sin programrådgiver:

”Det er du som er ”sjefen” her, det er du som er hovedpersonen i denne prosessen, ikke jeg! Jeg er her for deg; kun for å hjelpe så godt jeg kan, for å støtte deg, for å koordinere deg,

veilede deg i riktig retning, men ikke for å beordre deg om hva du bør gjøre og hva du ikke bør. Jeg skal gi deg nødvendige informasjon hele den veien, men du må bestemme selv hva slags hjelp du vil ha...” (Programrådgiver, Ivar).

Mine funn som handler om brukerorientert-prinsippet i kommunikasjon mellom partene finner sin støtte i følgende evalueringsrapport. Rapporten legger til grunn satsning på brukermedvirkning og kommer frem til den konklusjon at i de tilfeller hvor for eksempel deltakere måtte betale sine egne regninger, besto en høyere andel en norsktest, og fikk ordinært arbeid (Lund 2003, s.17).

Et annet eksempel gjelder samme deltaker, nummer en Laila. Allerede ved det andre møtet med sin PR fikk hun i *oppgave å lage et CV*. CV`et måtte hun skrive hjemme så godt hun kunne og ta det med seg til neste veiledningsmøte hvor det skulle korrigeres og rettes opp etter det norske mønsteret. Under observasjonsmøtet (den 30.04.2014) visste det seg at hun ikke tok denne oppgaven seriøst nok og laget ikke CV`et hjemme. Hennes programrådgiver Ivar, bestemte seg for ikke å utsette oppgaven og har vurdert at dette er noe som de skal gjøre sammen, under veiledningsmøte. Hans tanke var at man ikke kan «hoppe over» småoppgaver som denne ettersom de utgjør en viktig del av lærings- og utviklingsprosessen under hele programmet.

Samarbeidsprosessen kan være vanskelig når en av partene ikke anstrenger seg nok. Men det som er viktig, ifølge Gray (1989 i Willumsen 2009) er at i tilfeller av misforståelse mellom samarbeidspartene, kan det alltid ved hjelp av forhandlinger være riktig å vurdere alternative løsninger på problemet. Løsningen i Lailas tilfellet var at CVen skulle de lage sammen og rettes på stedet. Selv ved en risiko for sammenbrudd i samarbeidet, kan det å ta styring av situasjonen være en av måtene å mestre situasjonen på (Vangen og Huxham i Willumsen 2009).

Neste eksemplet handler om *sosialt nettverk* og hvordan det kan utfordre begge samarbeidspartene. Under både observasjonsmøte og senere under intervjuesamtalen kom det frem at Medina (deltaker nummer 2) er en litt utålmodige jente som vil vite alt som gjelder deltakelsen i Intro programmet. Det var derfor hun med en gang begynte å samle forskjellige informasjon om programmet fra sine venner/kamerater. Og det som hun ikke fikk godt nok avklart av vennene, tok hun gjerne opp med sin programrådgiver. Dette forklarer kanskje grunnen til at hun ofte ville hoppe over tema som programrådgiver var oppfordret å gå

gjennom ifølge hans plan, og at hun også stilte spørsmål litt utenfor temaet for møtet, men innenfor introduksjonsprogrammets rammer.

Ut fra dette kan man tolke at utfordringene i dette tilfellet omfatter begge samarbeidspartnere. På den ene siden har Ivar som programrådgiver ansvaret for å veilede programdeltakere på en best mulig måte. På den annen side er introdeltakerens motivasjon lavere i forhold til programrådgiverens informasjon og veiledning. Relasjoner av sånne typer er betraktet som å være en epistemisk asymmetri: noe som betyr at profesjonelle forvalter kunnskap som klientene mangler, men trenger (Grimen, 2008b, s.200), som i tilfellet av både datter og mor. Slik skapes det også *tillit* mellom partene når klienten søker etter bekreftbarhet av informasjonen hos en profesjonell.

Et annet eksempel gjelder deltaker nummer tre, Rafid. Deltakeren er målrettet og har helt fra starten av programmet bestemt seg for at det første året skal han bare satse på skolen. Han har jobbet hardt og har lært seg nokså godt norsk på vel ett år. Han er blitt fortalt at for å komme seg videre i et nytt land, er det avgjørende for ham først og fremst å lære seg språket. Etter å ha oppnådd dette, vil hans neste skritt i fremgangsplanen være å søke etter praksisplass eller relevant jobb innen elektronikk.

Siden desember 2014 har han hatt en avtale med sin programrådgiver Eva om at de skulle samarbeide veldig tett hele veien under jobbsøkingprosessen. Rafid skulle søke relevant jobb i annonser som er publisert av potensielle arbeidsgivere, og vise dem til Eva. Eva skulle så hjelpe ham videre med å ta kontakt med arbeidsgivere på vegne av Rafid. Dette fordi Rafid ikke hadde noen arbeidserfaring fra Norge og er i et helt nytt arbeidsmarked. En helt vanlig del av oppfølgingsprosessen i Intro programmet, der *ansvar for oppgaver fordeles mellom begge samarbeidspartene*. Dette kan sees i lys av Kinges teorien som handler om at klart definerte roller og gode systemer for deling av informasjon, er en av de viktige faktorene for å fremme samarbeid mellom partene (Kinge, 2012).

Fordeling av oppgaver kan også tolkes som en viktig del av kommunikasjonsprosessen mellom samarbeidspartene. Den er absolutt nødvendige for å gjøre deltakere om til selvstendige og aktive samfunnsdeltakere, og hjelpe dem til å komme seg raskt i arbeid. Dette finner sitt uttrykk i en av NAV-reformens tre eksplisitte målsettinger som handler om å skape et inkluderende samfunn med godt tilrettelagt arbeidsmuligheter (NAV, 2010; Prop.nr.46 (2004-2005)). Ved hjelp av sin programrådgiver, har Rafid kommet på et nivå, hvor han klarer å gjøre det meste selv. Den måte deltakeren blir behandlet på som velferdsmottaker, mener

Lipsky (1980, s.9) påvirker denne personens relasjoner med andre, og på hans personlige selv-evaluering. En annen kilde til lignende tanke sier at *"Den som vet, kan si hvordan situasjonen er"* sier Grimen (2008b, s.200), men ved å gjøre en egen innsats i jobbsøkningsprosessen, får Rafid mulighet til selv å bli overbevist i den nåværende markedssituasjonen. På den måten unngår programrådriver fornærmelser eller mistillit for ikke å få gjort jobben sin da hun (Eva) ikke fikk Rafid raskt ut i arbeid.

Deltaker nummer fire, Karim, befinner seg på et lignende stadium i jobbsøkningsprosessen. Karim begynte på programmet for over et år siden. Hans klasse er sammensatt av ulike grupper med folk av forskjellige nasjonaliteter, og forskjellige aldre. Noen av dem presterer bedre, mens andre presterer på et lavere nivå. Dette forklares med at folk har vært gjennom vanskeligheter i bl.a. krig og konflikter, og dette gjør læringsevnen lavere på skolen, forteller Karim. I henhold til Karim, ligger alle hans medelever på forskjellige klassenivåer. Dessuten, Noen av dem har opplevd krig, traumer eller tap av sine pårørende; noen mangler skolegang fra hjemlandet; noen mangler grunnleggende forståelse av kulturelle skikker (normer, verdier, holdninger, hva som er akseptabel atferd, hva som er høflig og hva som er upassende, etc.).

"Ved ikke å kunne språket er i seg selv en stor utfordring. Språk er nøkkelen til kulturforståelser, samfunnsforståelser, og vi må ha også forståelse for våre rettigheter og plikter i det samfunnet vi lever i. Dette er først og fremst de viktigste faktorer som programdeltaker må få til. I nesten alle jobbannonser står det at søkeren må snakke godt norsk, det norsk språket er vanskelig og vi må lære noe av det for å kunne delta i arbeidslivet" (Deltaker Karim).

Erfaringen viser at det er mye lettere for en kommune med mange deltakere å legge til rette for mer homogene grupper i undervisningen, enn for kommuner der det er få deltakere (St.meld.nr.17 (2000-2001), punkt 7.2.2.). Det er imidlertid vanskelig å si hvorfor det på skolesenteret i en av de sentrale kommunene i regionen som har mange deltakere, det ikke lar seg gjøre å opprette mer homogene grupper.

Samtidig finnes det ikke noen oversikt over kompetansen til de lærere som jobber ved skolesenteret, ettersom det er blitt kjent at en del lærere ikke hadde en godkjent utdanning og Statens ressurs- og voksenopplæringscenter måtte arrangere opplæringskurs for lærere som skulle gå gjennom den nye opplæringsloven (Ibid.). Poenget her er at interne rutiner ved selve skolen og den måten undervisningsopplegget er arrangert på, kan være en av ytterlige

utfordring som deltaker Karim prøver å fortelles oss. Disse utfordringene kan ha direkte konsekvenser for samarbeidsprosessen mellom ham og programrådgiver.

Under deltakelse i Intro programmet, ble Karim stilt overfor to typer utfordringer samtidig, nemlig utfordringer som er knyttet til et nytt sosialt miljø og utfordringen til kun å fokusere på opplæring og språkpraktisering. Ja, det er utfordrende å bo og fungere i et kulturelt mangfold, men som Vangen og Huxham (i Willumsen, 2009, s.76) mener, det kan også være en kilde til samarbeidsgevinst. Det er ikke alltid mulig å tilfredsstille alle behov (Ibid.), men man kan ved hjelp av god og konstruktiv dialog med samarbeidspartene komme fram til en konstruktiv løsning (Jacobsen og Thorsvik, 2008). Dette forsøker programrådgivere også å nå fram til, blant annet ved hjelp av fleksibilitet, forutsatt av Introduksjonsordningsloven og ved hjelp av Individuell planen (Introduksjonsloven, 2003, §5).

Selve Introduksjonsprogrammet er en veldig viktig ordning, ettersom den fremstår som et slags mønster for hvordan det norske samfunnet fungerer. Forskjellen er bare at innvandrere som deltar i dette programmet får mulighet til å øve seg, få tilgang på en større rådgivnings- og praktisk hjelp av forskjellige typer fra tjenesteytere før de kommer inn den ”virkelige verden”.

Tross disse utfordringene har alle mine fire deltakere hver for seg kommet til den oppfatning at bak alle slags utfordringer, prøver de å se for seg noe positivt; muligens en ny sjanse eller et nytt perspektiv. Deltaker nummer tre og fire gikk litt lengre tidsmessig frem i programmet og er blitt litt bedre kjent med virkeligheten i det norske arbeidsmarkedet. Midt under deltakelsen i programmet, begynte både deltaker nummer tre og fire å bli litt mer skeptiske i forhold til sine fremtidsplaner som de hadde satt seg fore å lykkes med innen kort tid, for så komme seg raskt i arbeid. Deltaker nummer tre Rafid innrømmet eksempelvis, at han kanskje kunne klare seg godt uten programrådgiver, men samtidig sier han:

”Jeg føler at jeg trenger litt støtte, litt oppmuntring og akkurat all dette gir Eva meg. Noen ganger blir jeg redd for fremtiden. Det er ikke alltid mine planer blir om til virkelighet eller gjennomføres nær til realiteten akkurat som jeg ser det for meg. Jeg forstår at jeg må fullføre dette programmet, men samtidig har det noen ganger vært at jeg bare hadde lyst til det. Eva fanget dette raskt opp og fortalte meg igjen og igjen at jeg må bare stå på og jobbe videre hardt for å få det til!” (Deltaker nr. 3, Rafid).

En av tjenestedimensjonene er at den skal være kvalitetsmessig god. Offentlige forventninger og krav til visse offentlige tjenester øker over tid (Lipsky 1980, s.34.). I møte med forskjellige

problemer og utfordringer under deltakelse i dette programmet, forventes det da av deltakere at deres programrådgivere skal kunne følge dem tett og veilede dem gjennom den vanskelige prosessen. Her trer det frem et viktig poeng. Programrådgiver har en på alle måter krevende jobb og er i større grad spesialisert på brukere enn andre NAV-medarbeidere som mesteparten av tiden arbeider med papirer. Lovverket er tilrettelagt slik at de kan forme sin handlingsmåte på den måte at arbeidet med deltakere bare skal bare fremmes og lykkes, noe som noen av mine respondenter og jeg personlig la merke til under observasjonsmøter.

Her kan det poengteres viktigheten av den rollen som også NAV Intro-enhet spiller i deltakerens liv. To år, og for noen deltakere en enda lenger del av deres liv, dedikeres til dette Intro Programmet. Institusjoner som fullt ut dominerer et menneskets liv har veldig stor påvirkning på hvorledes deres personlighet utvikler seg, mener Lipsky (1980, s.66). Men det viktigste i hele denne prosessen er selvsagt *vilje til samarbeid* fra begge partene men i større grad hos deltakere, ettersom den går utover det pålagte mandatet iboende i organisasjonens strukturer og prosedyrer (Martin-Rodriguez m.fl., 2005).

Utfordringer er noe som kan gjøre mennesker sterkere; særlig gjelder dette flyktninger som har gått gjennom vanskelige ting før de kom til Norge. I forhold til de vanskeligheter de har hatt i sin fortid, bør utfordringene relatert til Intro programmet være av en enklere type; altså en slags normal læringsprosess. Dette fordi de hele tiden har for seg en tilgjengelige konsulent fra kommunen/en programrådgiver som følger dem opp og støtter dem under hele programmet. Lett tilgjengelige programrådgivere er en nøkkelfaktor for en god dialog. Begge programrådgivere er pålagt å ha en *tett og individuell* oppfølging av deltakere som nedlagt i målsettingen for Intro programmet (St.meld.17, 2000-2001, punkt 7.1.).

På den annen side, vet vi at tjenesteyter bør opptre formelt og korrekt, være distansert og helst ikke vise personlige følelser (Dahle, 2008, s.223). Lignende prinsipper forholder Jacobsen og Thorsvik (2008) seg til, da de mener at potensielle konflikter kan bli undertrykket på grunn av fysisk avstand, men dette er noe både Eva og Ivar har sikret seg mot ved å bygge dialogen med sine deltakere opp på en profesjonell måte. I dette poenget ser jeg en stor utfordring for begge partene. I praksis må de kunne forholde seg formelt og profesjonelt til sine deltakere, til tross for at de jobber tett med hverandre i over lang tid.²⁵ De blir bedre og bedre kjent med hverandre; noe som kan føre at man kan vise sitt virkelige ”jag” med alle sine både positive og negative sider.

²⁵ Her er det snakket om programmets varighet i to år (Lov, 2003, §2, e).

4.6 Tett oppfølging sett ut fra deltakers situasjon

I følge introduksjonsordning (Introduksjonsloven, 2003; Prop. 79 L (2010-2011) og NAVs målsettinger, skal Intro-programmet sikre en tett oppfølging og deltakere skal få en helhetlig oppfølging ut fra sine behov. Her vil jeg se nærmere på hvordan programrådgivere jobber med oppfølging av arbeidssøkere ut fra NAV-Intros rutiner, og hvorvidt deltakerne får en helhetlig oppfølging ut fra behov.

Den ene programrådgiveren forteller at de jobber ut fra en rutine der de skal gå gjennom deltakers kompetanse og bakgrunn ved å ha samtalemøte om veien videre. Én programrådgiver peker på at dersom noe er uklart i registreringen eller deltaker ønsker kontakt med en programrådgiver, skal rådgiver kontakte deltakere. I etterkant av registrering blir deltakerne påmeldt et felles informasjonsmøte eller jobbverksted, og mange deltakere blir deretter påmeldt til et felles informasjonsmøte for utarbeidelse av CV, og ekstra informasjon om jobbsøking.

Den andre programrådgiveren gir uttrykk for at de forsøker å ha individuelle oppfølging av deltakerne hver annen uke, og deltakerne skal få en individuell oppfølgingssamtale med programrådgiver innenfor fra tre til seks måneder fra vedkommende får tildelt kommune. Fokuset i informasjonssamtalen varierer ut fra deltakernes situasjon, og programrådgiver har fokus på eventuelle problemer som hindrer deltaker i aktiv jobbsøking, for eksempel bolig, helse, eller økonomi. Programrådgiveren gir uttrykk for at de prøver å være støttespillere, involvere deltakerne og legge ansvaret over på deltaker.

Programrådgiveren hevder at individuell oppfølging er en samtale med deltaker. Andre programrådgiver påpeker at jobbmatch eller gjennomgang av CV og jobbsøking med deltaker også kan anses som individuell oppfølging. Jobbmatch innebærer at man foretar en søk etter praksisplasser ut fra deltakernes jobbønsker, og informasjon om arbeidspraksis blir videreformidlet til deltakerne. En programrådgiver registrerer individuelt en oppfølgingsplan ved å bruke av jobbpraksis, noe som illustreres i følgende sitat:

”Det har vært mye fokus på arbeidspraksis i senere tid og hvis jeg ser at deltakerne ikke har hatt oppfølging i en lang periode, kan jeg ta en individuell oppfølging uten å snakke med personen ved gjennomføring av arbeidspraksis som blir sendt ut til deltaker”.
(Programrådgiver, Ivar).

Den andre programrådgiver gav inntrykk av at flere deltakerne ikke får god nok oppfølging, noe som kan illustreres fra følgende sitat:

”Jeg tror at en del kunne trengt mer oppfølging, fordi jeg ser at en del av dem ikke kommer ut i arbeidspraksis eller i et ordinært arbeid. Hvis vi tror at oppfølgingen vår fungerer, så skulle de ha kommet ut i arbeid eller i alle fall kommet nærmere en jobb hvis vi hadde mer tett oppfølging på deltakere” (Programrådgiver, Eva).

En av de to programrådgivere forteller at få brukere får god oppfølging, og andre deltakere ikke får den oppfølging de burde hatt. Begge programrådgivere mente at mangel på tid gjør at de må prioritere papirarbeid mer, og dette går på bekostning av mer og tett oppfølging av deltakerne. En annen programrådgiver hevdet at det er vanskelig å drive tett oppfølging på grunn av mangel på tid, og tok i svært liten grad kontakt med programdeltaker.

En programrådgiver påpekte videre at deltakerne må ta ansvar for eget liv og egen plan, idet deltakernes innsats er avgjørende for å lykkes med å komme i arbeid. En programrådgiver nevner at det er viktig å ha en god dialog med brukere og at man stiller krav til deltaker om å gjøre noe med sin egen situasjon. Det synes at oppfølgingen er ikke tett nok, kommer ikke fra alle programrådgivere. En annen programrådgiver uttrykker dette i følgende sitat:

«I det daglige arbeidet merker vi at en tett og rask oppfølging, samt redusert saksmengde for saksbehandlere, vil kunne få positive effekter på resultatoppnåelse for overgang til arbeid og utdanning (Programrådgiver, Eva).

Dermed vil utfallet alltid være preget av forhandlinger og kompromisser mellom ulike aktører. Fra dette synspunktet vil resultatet av Intro-enhet være preget av interessekonflikter, forhandlinger og kompromisser som kommer opp og blir håndtert underveis. Det synes som om at det de siste årene har vært fokus på å styrke samhandlingen med resten av NAV-kontoret.

Programrådgiverens beskrivelser er i samsvar med oppfølgingsmodellen, standard for oppfølging og tiltakstrappen. Ifølge oppfølgingsstandarden skal deltakerne få en individuell oppfølging hver måned. De har gitt ulike definisjoner av hva individuell oppfølging innebærer og hvor noen programrådgivere mener at det må være i form av en samtale med deltaker, mens andre mener det kan være å gjennomgå et CV, og ta en samtale om praksisplasser etc.

Ulike definisjoner av begrepet *individuell oppfølging* fører til at deltakere får ulik oppfølging ved at enkelte programrådgivere har en samtale med deltaker. I tilfeller hvor

programrådgiver ikke tar kontakt med deltaker, får deltaker redusert mulighet til å medvirke i egen sak. Bakgrunnen for at programrådgiver ikke klarer å gjennomføre en tett oppfølging er mangel på tid. Programrådgiver gav oppfølging til deltakere som selv tok kontakt og ba om oppfølging. Dette er ikke i samsvar med NAV-reformens intensjoner eller NAVs mål om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” (introduksjonsordning) hvor det fremgår at deltakerne skal få en tett oppfølging.

Ut fra overnevnte funn og drøfting, kommer det frem at programrådgiveren gir deltakerne en helhetlig oppfølging og at de forsøker å gjennomføre oppfølgingsarbeidet best mulig. Programrådgivers mangel på tid innebærer at enkelte deltakere ikke får god nok oppfølging. Mangel på tid har også medført at programrådgiver i enkelte tilfeller gjennomfører individuelle oppfølging på ulike måter, eller er blitt mer opptatt med papirarbeid og mindre opptatt med oppfølging.

4.7 Brukermedvirkning i NAV-introprogrammet

Brukermedvirkning innebærer at deltakerne skal ha mulighet for medvirkning og innflytelse i egen sak og tjenestene skal tilpasses deltakers behov. Bruker skal aktiveres, ha ansvar for egen situasjon og medvirke ved behov for aktivitetsplan (Prop. nr. 46 (2004-2005)). For å nå målet om rett tjeneste til rett tid, skal bruker/deltaker også medvirke ved vurdering av innsatsbehov (Ibid.).

Det som har kommet fram i funnene fra intervjuene, tyder på at programrådgiver har fokus på at deltaker i størst mulig grad blir hørt, og gjennom dialog blir programrådgiver og deltaker enige om hva som kan lede til at vedkommende kommer i arbeid. En av programrådgiverne forteller at deltakerne er delaktige i forhold til introduksjonsprogrammet og medvirker i vurderingen av tiltak, og hvor programrådgiver har beslutningsmyndighet ved innvilgelse av tiltak.

En av programrådgiverne har fokus på at deltaker kommer med forslag og ønsker, og at de må ansvarliggjøre deltaker og minne vedkommende om at det er deltakers liv, valg og muligheter det dreier seg om. De påpeker at det gis veiledning i forhold til deltakers plan, med utgangspunkt i hva deltaker ønsker å få veiledning om. En programrådgiver ved det store kontoret forteller at de har fokus på brukermedvirkning, og at i samtaler stiller programrådgiver spørsmål som gjør at deltaker selv kan finne svaret for at vedkommende skal komme videre, utarbeide og gjennomføre en plan. I forbindelse med introduksjonsprogrammet mener programrådgiver at brukermedvirkning innebærer at deltaker

har makt til å ta egne beslutninger, deltaker har kontroll over eget liv og eierskap til beslutninger som tas. Programrådgiver var opptatt av ikke å overkjøre deltaker og inngikk noen ganger kompromisser i samarbeid med vedkommende.

«Man kommer lengst med å ha et godt samarbeid. Samtidig har programdeltakere brukermedvirkning til å bestemme hva deres ønske er, og vi som programrådgiver prøver å hjelpe og svare på spørsmål rundt dette programmet og eventuelle tilrettelegge handlingsplan for veien videre» (Programrådgiver, Ivar).

Andre programrådgiver var opptatt av at deltaker kommer med et forslag som blir avklart, og er opptatt av å skape en felles forståelse av forventningene til deltaker og programrådgiver. Rådgiver har fokus på at deltaker ikke skal sitte hjemme og motta sosialpenger uten å gjøre noe. Vedkommende gir uttrykk for å stille krav til deltakerne ved at de får ansvar og oppgaver de må utføre, og programrådgiver stiller krav om at deltaker skal delta i arbeidspraksis eller arbeidssøking som skal dokumenteres. Programrådgiver peker på at:

”Som programrådgiver skal man prøve å hjelpe dem og sette dem i gang, men de må selv ta avgjørelsen, og vi bør informere dem om at det alltid er en konsekvens” (Programrådgiver, Ivar).

Som programrådgiver lytter vi til deltakerne, informerer dem om NAV Intros rammer og forsøker å komme frem til løsninger med bruker i felleskap, legger han til. Programrådgiveren har også nevnt at programdeltakere som får tett oppfølging får stor grad av brukermedvirkning. Dette er avhengig av deltakeres ønsker om hvor mye oppfølging de trenger i løpet av programmet.

Brukermedvirkning kan defineres ulikt, og som jeg tidligere har gitt uttrykk for i analysen, mente en programrådgiver at brukermedvirkning innebærer at deltaker har makt til å ta egne beslutninger, at deltaker har kontroll på eget liv, og til de beslutninger som tas. Dette er i samsvar med Kjellevold (2005 i Willumsen, 2009) som omtaler at viktigheten av medvirkning i dette tilfellet forutsetter at bruker/deltaker får å vite hva og på hvilken måte tiltaket skal gjennomføres; at de skal bli hørt; at brukernes eller deltakernes synspunkter skal vektlegges og eventuelt at brukerne selv får mulighet til å styre utforming og gjennomføring av aktuelle tjenester (Ibid.). Videre brukermedvirkning dreier seg om hvordan man skal sikre at brukernes ønsker ivaretas med hensyn til hvilke tjenester som ytes (Ramsdal og Skorstad 2004, s.66), hvorvidt bruker medvirker i egen sak og i hvilken grad de føler eierskap til

beslutninger, hvilket i stor grad avhenger av den enkelte veileder og hvordan oppfølgingsarbeidet utføres i praksis.

Deltakelse i introprogrammet forutsetter at det individuelle kvalifiseringsprogrammet skal utarbeides i samarbeid med de nyankomne flyktninger og at den skal få høve til og ha ansvar for planlegging av sin egen kvalifisering. Jenssen og Tronvoll (2012) påpeker at i hvilken grad bruker har mulighet for å medvirke avhenger av hvor mye innflytelse, makt og påvirkningsmuligheter bruker/deltaker får fra den ansatte/programrådgiver (Jenssen og Tronvoll 2012). Ved at deltaker medvirker og får mulighet til stor grad av deltakelse i prosessen, innebærer dette en endring i fokus fra programrådgiveren som ekspert, til deltaker som ekspert til eget liv (Ibid., 2012 s.160). Som tidligere nevnt i analysen, ga programrådgiveren uttrykk for at deltakere hadde stor grad av deltakelse og medvirkning i egen sak, og at programrådgiveren hadde fokus på å komme frem til løsninger i fellesskap med deltaker/brukere.

I intervjuer kom det også frem at en av de to programrådgivere har opplevd at det ikke alltid er like lett å ha et godt samarbeid med alle deltakere, og dette kan knyttes til deltakernes tidligere problemer i sitt eget land, samt at det kan knyttets til språk og kommunikasjon som gjør det vanskeligere å etablere en god forståelse dem imellom. Det kan stilles spørsmål ved om manglende kultur- og språkforståelse kan få betydning for deltakers mulighet for medvirkning og deltakelse i egen sak. Dette forholdet vil kunne innebære utfordringer for programrådgivere med tanke på å gi deltakere god oppfølging til tross for at programrådgivere benytter tolketjenesten for å formidle informasjon til deltakerne. Ved dårlig kommunikasjon kan dette også medføre at programrådgivere får vansker med å sette seg inn i brukers situasjon, da programrådgiverens forforståelse vil kunne påvirke kommunikasjonen.

Det kommer frem i funnene at programrådgiver arbeider i samsvar med mål om ”tjenester tilpasset deltakerens forutsetninger og behov”, ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” og ”rett tjeneste og stønad til rett tid” (Prop. nr. 46 (2004-2005) ved at de gir deltakerne mulighet til å medvirke i egen sak. Deltaker får blant annet medvirkning ved utarbeidelse av aktivitetsplan; deltakerne blir hørt ved vurdering av tiltak, og programrådgiver har fokus på at deltaker også har et ansvar for egen situasjon. Programrådgiveren praktiserer brukermedvirkning på ulike måte, noe som kommer frem av funnene. Deltakernes medvirkning gjør at de kommer frem til løsninger i fellesskap med programrådgiver og dette vil forsterke deltakers rett til å påvirke på deres egen sak.

4.8 Etikk i møte med deltaker i NAV Intro

Forholdet mellom programrådgiver og deltaker er som tidligere nevnt, en asymmetrisk relasjon hvor programrådgiver har myndighet som representant for introprogrammet. I arbeidet med deltaker kan det oppstå etiske dilemmaer hvor programrådgiverens verdigrunnlag blir styrende for hvordan vedkommende handler. Programrådgiverens inntrykk og oppfatning av deltaker vil også kunne påvirke hvordan programrådgiver kommuniserer med deltaker. Programrådgiver gir uttrykk for at de har fokus på å møte deltakere med verdighet, respekt og tillit, uten fordommer. *Etikk* handler om hvilke holdninger og menneskesyn man har (Eide og Aadland, 2008), og hvordan dette kommer til uttrykk i møte med deltaker, noe som anskueliggjøres i følgende sitat:

«Alle er like verdifulle, vil skal behandle alle likt, uansett nasjonalitet, eller hudfarge,. Alle har krav på en rettferdig behandling. Menneskesynet mitt styrer mine etiske verdier med tanke på hvordan jeg ser på andre mennesker. Alle har jo rett til en ny sjanse» (Programrådgiver, Eva).

Til tross for at det er spennende og lærerikt å møte mennesker som har masse livserfaring og opplevelser, er det i noen tilfeller vanskelig å møte enkelte deltakere med respekt. Programrådgiver kan enkelte ganger oppleve frustrasjon og irritasjon. En programrådgiver fortalte at vedkommende i et tilfelle ble frustrert hvor en deltaker ikke hadde noen interesse av å følge med på veiledningsmøtet. Programrådgiver hadde lagt ned mye ekstrainsats og deltaker forstod ikke at Intro programmet ikke kunne gi direkte jobb eller 100 prosent garanti for at man kom ut i arbeid gjennom introprogrammet. Programveileder har gitt uttrykk for at situasjoner hvor deltaker ikke ønsker å samarbeide, er utfordrende, og som kan illustreres i følgende sitat:

«Når en person eller deltaker ikke har vilje til å samarbeide og samtidig krever de at vi som programrådgiver må kunne skaffe arbeid eller praksisplass så fort så mulig. Da pleier jeg som regel å si at «jeg kan ikke gjøre noe hvis du ikke er villig til å samarbeide og eventuell bestemme deg for hva du ønsker at vi skal hjelpe deg med». (Programrådgiver, Ivar).

En annen utfordring som blir nevnt av en programrådgiver er kulturforskjeller; i tilfeller hvor enkelte deltakere av religiøse årsaker ikke kan ta en jobb eller gå i praksis som innebærer kontakt med ulike typer matvarer eller tilsvarende, og hvordan man kan ha en god dialog eller samarbeid rundt dette uten at deltaker føler at dette er ubehagelig. I tillegg til dette finnes det også andre utfordringer som knyttes til ulike kriterier for å delta i Introprogrammet, og en opplevelse av at kommunal og statlig del kommuniserer dårlig innad på samme kontor. Alle disse tre samarbeidspartnerne har eksistert lenge og har arbeidet med sine oppgaver i lang tid.

På denne måten har de hver for seg utviklet måter å løse sine oppgaver på, og følgelig også en egen mentalitet overfor deltakere og hvordan man kommuniserer og behandler hverandre på innad i organisasjonen. Når de nå settes sammen til en enhet, ville det være veldig optimistisk å tro at kollisjoner omkring kulturelle trekk ikke vil forekomme.

Avklaring av innsatsbehov i tilfeller hvor deltakere har helsemessige utfordringer som de ikke ønsker å fortelle om, eks ved mistanke om rus, krigsopplevelser, ble også omtalt som utfordrende av programrådgiver. Det ble omtalt som vanskelig å komme inn på slike tema og ikke være pågående eller uhøflig. Språk kunne også her være en utfordring, ifølge programrådgiver. I tilfeller hvor deltaker ikke kan norsk eller engelsk på en grei måte, vil dette føre til at programrådgiver må ha med tolk.

Programrådgiver gav uttrykk for at det var noe som kanskje kunne bli utsatt litt på grunn av at språkbeherskelse er viktig i arbeidsmarkedet. Ut fra det som kom frem i intervjuet, gav programrådgiver uttrykk for å ha et reflektert forhold til etiske spørsmål, og at de var opptatt av at deltakerne skulle bli møtt med respekt, tillit, og uten fordommer. Tillit er en forutsetning for vellykket samarbeid (Vangen og Huxham i Willumsen 2009, s.73). I tilfeller hvor programrådgiver av ulike årsaker opplever frustrasjon i møte med deltaker, kan dette innebære utfordringer med tanke på å få til et godt samarbeid, og gi god veiledning. Ut fra etiske retningslinjer for statstjenesten skal deltaker møtes med respekt og programrådgiver skal opptre høflig, korrekt og være imøtekommende selv om deltaker ikke utviser samme holdning og atferd (Etiske retningslinjer for statstjenesten, 2012, s.3).

Kulturforståelse ble også nevnt som en utfordring, hvor enkelte deltakere begrenser hvilke jobber de er villige til å søke, på grunn av religiøse og kulturelle betingelser. Det vil forekomme en rekke utfordringer, for eksempel hvor enkelte deltakere ikke vil ta arbeid som innebærer kontakt med enkelte matprodukter og tilsvarende. Utfordringen i denne sammenheng var å ha en dialog og dette uten at deltaker opplevde ubehag. Hva som menes som god etikk er først og fremst avhengige av kulturforståelse, og det er i strid med våre etiske normer, dersom man ikke viser respekt for andre mennesker. Ut fra retningslinjer for statsenhet «Alltid respektere den enkelte innbyggers personlige integritet» (Etiske retningslinjer for statstjenesten, 2012). Dette kan være utfordrende når enkelte deltakers verdier og holdninger kan virke som de er i konflikt med det norske verdigrunnlaget.

Det som kommer frem fra funnene, er at programrådgiver opplever ulike etiske dilemmaer i møte med deltakerne. Ut fra mine observasjoner, fikk jeg inntrykk av at

programrådgivere har et reflektert forhold til de etiske utfordringene de møter, og har fokus på å møte deltakerne med respekt og profesjonalitet i sitt arbeid. Programrådgiver jobber i samsvar med NAVs mål om «God tjeneste tilpasset brukernes forutsetninger og behov», ved å yte tjeneste og å være imøtekommende med respekt.

4.9 Arbeides det ut fra NAV-reformens intensjon?

Hvordan programrådgiveren jobber i henhold til intensjonene og oppfølgingsarbeidet de driver, fører til at flere programdeltakere kommer ut i praksis eller arbeid. Det som kommer frem i funnene, hevder programrådgivere, er at oppfølgingsarbeidet med deltakere er i samsvar med intensjonene med reformen og at nåværende måte å jobbe på bidrar til at flere kommer i praksisplasser eller i arbeid. Fokuset i NAV-intro har forandret seg fra starten hvor det var stort fokus på at de medarbeiderne ble samkjørte, men at nå har mye av det praktiske kommet på plass. Programrådgiver Eva forteller at nå er det blitt mer fokus på brukerne, og arbeid/aktivitet, og at de hele tiden har hatt fokus på hva som kan bli bedre, bl.a. ved at deltakerne benytter seg av selvbetjening, får programrådgivere «frikjøpt» tid til oppfølging.

For at dette skal fungere mellom disse etatene, er det viktig for deltakere som vil raskest mulig ut i arbeidslivet, at det legges stor vekt på arbeidslivsdomenet. Det betyr at blant annet at rettigheter, plikter, kultur, og forventninger i arbeidslivet vil måtte stå sentralt²⁶. I intervjuer med programrådgiver formidles en opplevelse av at samarbeid mellom ulike enheter lar seg vanskelig gjøre for at den enkelte tjenesteyter oppnår de intensjonene som NAV-intro står for. Grunnen til dette er at de enkelte programrådgivere vil få andre arbeidsoppgaver enn det som de burde ha jobbet med. I et intervju svarte programrådgiver på et spørsmål om hvordan samarbeidet mellom NAV Intro ansatte er. På spørsmål svarte programrådgiver som følger:

«Faglige diskusjoner pågår, og det vil pågå kontinuerlig. Tidvis kan de imidlertid fremstå som støy i samhandlingen. Her er det imidlertid store utfordringer knyttet til eksempelvis oppstart av språk- og arbeidspraksis eller forlengelse av programmet» (Programrådgiver, Eva).

I forbindelse med NAV-reformens intensjoner forteller programrådgiver at NAV-intro er blitt mer effektiv og mer brukervennlig. De nevner at deltaker kan få raske svar og hjelp via telefon, nettsider eller ved å ringe inn istedet for å møte opp på kontoret. I tillegg til dette mener rådgivere at NAV-intro som en del av NAV-systemet er blitt bedre, men at de har behov for et bedre IKT-system for å kunne nå målene om brukerretting og effektivisering.

²⁶ "Forskrift for læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere" (FOR-2012-04-19-358).

Videre hevder programrådgiver at de nå jobber både med oppfølging av sosialmottakere og programdeltakere, noe som medfører et mer helhetlig fokus selv om hovedfokuset er arbeid. Dette illustrerer på følgende måte:

”Før da var det flere etater og man hadde kun ansvar for en del av deltakers situasjon. Og ansvaret for bruker kunne bli forskjøvet mellom enhetene uten at de andre tok ansvaret. Men nå har vi fullt ansvar for personen, mulighet for avklaring og lettere tilgang på virkemidler. Utfordringene er nå internt på huset mellom avdelingene. Det kan være ulike syn på hva som er best for deltakere. Som programrådgiver er vi ivrig på å få folk ut i praksis. I en situasjon der ulike faggrupper og ulik fagkompetanser må spille sammen, kan det oppstå uenighet basert på ulike faglige vurderinger» (Programrådgiver, Eva).

En programrådgiver påpeker at det kanskje er blitt mye fokus på effektivitet i form av det kvantitative; altså tall, fremfor det kvalitative og litt for lite på menneskelighet. Dette beskrives av programrådgiver gjennom følgende sitat:

”Hvor mye koster det å bruke noen minutter på å vise noen hvordan de tar ut et skjema i stedet for å avfeie dem med at det skal de selv finne ut av? Det betyr at tanken på oppfølging av programdeltaker ligger det ofte mer bak enn det vi ser. Mennesker er mer enn jobb. At det er litt lite fokus på menneskelighet skyldes mer byråkrati og mindre nærhet” (Programrådgiver, Eva).

Videre er det kommet det frem fra funnene at NAV-introenhet ønsker at alle har sosialt arbeid og borgerfokusering/brukermedvirkning mer i fokus. Dette poengteres av programrådgiver at hovedfokus er arbeid først, og at det ikke er fokus på sosialt arbeid.

Et annet element som er beslektet med intensjonene, er at dagens arbeidsmarked, og dette blir også nevnt som en viktig faktor, er veldig godt, men krever relevant utdanning. Ut fra det som kom frem i empirien, at enkelte deltaker faller utenfor, og det kunne vært en del stillinger for de som ikke er førstevalget til arbeidsgiver på grunn av de ikke har relevant utdanning, språk, arbeidstempo og kulturbakgrunn. Empirien viser til at til tross for at arbeidsmarkedet er godt, er det også vanskelig ved at det kreves mye å gå fra praksisplass til fast jobb.

I tillegg til dette viser empirien at programrådgivere jobber i samsvar med intensjonen, og at nåværende måte å jobbe på bidrar til at flere programdeltakere kommer ut i praksisplasser og det er en større sjanse for å komme videre til fast stilling sammenlignet med tidligere undersøkelser. Intensjonen med NAV-reformen og mål oppnåelse er vide og kan nås på ulike måter. Jeg har forsøkt å belyse hvordan dette gjøres ved hjelp av mine informanter og ut fra min forståelse og ståsted. Det er blant annet blir sagt om målene at deltaker også

forsøker å være med i denne samarbeidsprosessen med sine programrådgivere og dermed også ta avgjørelser. Men dette klarer ikke alle å gjøre første gang, og må, som ofte med små barn, gå gjennom en læringsprosess for å lære å gjøre mer bestemte første skritt på vei mot å bli et mer selvstendig menneske.

5.0 Oppsummering

Oppgavens problemstilling var å undersøke om NAV Intro-ansattes oppfølging av deltakere er i samsvar med NAV-reformens intensjoner og brukervedvirkning. For å kunne svare på

spørsmålet, har jeg gjennomgått intensjonene med NAV-reformen, hva oppfølgingsarbeidet innebærer og hvordan programrådgivere løser sine oppgaver. I tillegg til dette har jeg også undersøkt hvordan samarbeidet mellom programrådgivere og deltakere fungerer i NAV-Intro.

Forskjellige kulturelle premisser, erfaring, kompetanse og mye mer er blitt lagt til grunn for å vurdere hvordan dette gjenspeiles, samt hvilken rolle alle disse faktorer spiller for et godt samarbeid mellom partene. I funnene er det kommet frem at for en person med innvandrerbakgrunn som ikke har hatt tidligere erfaring med noe som ligner NAV-systemet slik det fungerer i Norge, er den første kontakt med tjenesteyter veldig viktig.

Den kan være enten positiv eller negativ. Deltakerens forskjellige kulturelle stereotyper og holdninger danner grunnlaget for hvordan de blir innstilt for videre samarbeid med sin programrådgiver. Mens andre deltakere som har hatt tidligere erfaring i hjemlandet med tilsvarende systemer som NAV-systemet, og til tross for at den var negativ, kan bli mye lettere integrert i det norske velferdssystemet. Høyere utdanning fra hjemlandet samt at disse deltakere ofte behersker et av de internasjonale språkene, hjelper dem godt på vei i denne integreringsprosessen; ikke minst når det gjelder å danne et sosialt nettverk, skaffe seg venner og begynne å kommunisere direkte med programrådgiver uten hjelp av tolk. Betydning av sosialt nettverk i relasjoner mellom samarbeidspartene er også blitt diskutert i denne oppgaven, samt hvilken effekt den har for både deltaker og programrådgiver.

På den annen side har programrådgiveres kompetanse og erfaring vist seg å være en annen viktig faktor for samarbeidsrelasjoner med deltakere. Profesjonskulturen som disse programrådgivere har utviklet, er direkte knyttet til de arbeidsmetoder de bringer med seg. Både kompetansen og erfaringen til programrådgiverne danner et godt grunnlag for opprettelsen av bl.a. tillitsfulle relasjoner og et mye lettere kommunikasjonsforløp. Det hjelper også å finne ut av hva en deltaker er ressurssterk i, og få vedkommende til å tro på seg selv og få utarbeidet en Individuell Plan innen rammene av Intro programmet. Tross alle de vanskeligheter deltakere møter, forsøker de typisk å se positivt på ting ved hjelp av sine programrådgivere. Funnene tyder også på at fleksibilitet og lett tilgjengelighet av programrådgivere samt tett oppfølging og veiledning av deltakere fremmer både selve samarbeidsprosessen mellom partene og har en positiv effekt på deltakerens medvirkning i alle faser av programdeltakelsen, samt bidrar til å omstille introdeltaker til en mer selvstendig og aktiv samfunnsdeltaker. Det har kommet frem i funnene at tett oppfølging av deltakere gir seg klare uttrykk gjennom den kommunikasjonsform partnerne benytter seg av.

Kommunikasjon mellom deltakeren og programrådgiver i form av samtaler utgjør en vanlig, men en viktig del av samarbeidsformen, og er preget av direkte kontakt mellom de to. Samtaler finner sted både under planlagte møter eller uformelt per telefon når en av partene føler behov for det. Denne samarbeidsmetoden gir bl.a. deltakeren en følelse av likeverdighet, ettersom vedkommende får sjansen til både å bli hørt og komme med innspill.

Et annet viktig moment som er blitt presentert, er den måten programrådgiver innleder samtalen på, hvordan de går frem, hvordan deltakere involveres til å være med i diskusjon, hvordan brukerorienterte relasjoner bygges opp og hvordan deltakeren blir lært opp til å ta kontroll i eget liv, hvordan oppgaver og ansvar fordeles, og ikke minst hvordan samtalen avsluttes og hvordan tilbakemelding gis. Alt dette utgjør en viktig samarbeidsprosess mellom partene og er også i tråd med Introduksjonsloven og i samsvar med brukermedvirkningsprinsippet.

Under alle disse samarbeidsfasene mellom partene, kommer etikk alltid inn i bildet og påvirker kommunikasjonen på forskjellige måter. Det forekommer at programrådgivere opplever ulike etiske dilemmaer i møtet med deltakere. Men de forsøker alltid å møte dem med respekt, verdighet, tålmodighet og ikke minst ved å bruke tid for å bli godt kjent med den kulturen deltakeren kommer fra.

Det har kommet fram i funnene at veiledning fra programrådgivere ikke har nok innvirkning på hvor raskt deltakerne kommer ut inn i arbeidslivet, så vel som det gjelder hvor relevant yrkeserfaring deltakere kan skaffe seg ved å delta i introprogrammet. Dette kan påvirke på deltakerens motivasjon og målsetningen for fremtiden. Det kan gå utover programrådgiverens innsats for å få deltakeren til å fullføre Intro programmet. Intensjonen med NAV-reformen er delt i tre punkter. Flere i arbeid og i aktivitet, færre på stønad”. ”Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov” og ”En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”. NAV Intro har definert en rekke punkter som beskrives i rundskrift om Introduksjonsordning.

”Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad” er et av de målene som ble analysert i denne oppgaven. Dette målet innebærer at programrådgivere så tidlig skal som mulig skal avklare programdeltakers behov, og det skal være kvalitet over denne vurderingen. Det betyr at tjenestene som deltakere trenger fra NAV Intro skal tilpasses programdeltakers behov og programrådgivere skal gi tett oppfølging og veiledning så lenge deltakeren er under

Introduksjonsprogrammets studier, og frem til vedkommende skaffer seg praksisplass og lykkes der, og ikke minst kommer videre inn i fast arbeid.

”Rett tjeneste og stønad til rett tid”. Ut fra dette målet skal programrådgivere opplyse deltakerne om sine rettigheter og at det stilles krav til at vedtak programrådgiver fattet skal være korrekte. Det vil si at programrådgivere skal arbeide målrettet for å iverksette riktige tiltak til rett tid ved bruk av riktige virkemidler. For å nå dette målet, skal deltaker medvirke i utarbeidelsen gjennom behovsvurderingen. Grunnleggende behov som stønad til livsopphold skal avklares i form av lønn for å gjøre deltakelse i Intro-programmet eller arbeidspraksis lettere.

”God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov” Dette målet innebærer at tjenestene skal tilpasses den enkelte deltaker, og programrådgivere eller veiledere skal ha et godt samspill med deltakere. Programrådgivere skal gi god informasjonsveiledning og møte deltakere, og de skal møtes med respekt og forståelse. Deltakere skal ha stor grad av medvirkning i prosessen for å nå målet om arbeidspraksis eller arbeid.

NAV Intros hovedmål i oppfølgingsarbeidet med programdeltakere er å få flere i arbeid eller i utdanning. Målet innebærer også at programdeltakere med behov for oppfølging fra NAV Introprogrammet skal få tett og individuell oppfølging tilpasset deltakerens behov. For å oppnå dette skal programrådgivere eller veileder i Introduksjonsprogrammet gjennomføre en behovsvurdering av programdeltakere. Det er et krav om at vurderingen skal skje innen tre måneder når deltakere skal bosettes i en kommune. I praksis blir deltakerne inndelt i kategorier ut fra behov, hvor programrådgivere som deltok i studien gav oppfølging til deltakere med standardprosedyrer. Deltakere med standard innsats vil klare å komme seg ut i arbeid på eget initiativ, og de som krever situasjonsbestemt innsats har behov for oppfølging og veiledning for å nå målet om arbeid.

Det er viktig å nevne at vedtak om informasjonsmøte og veiledning er viktig for å få deltakere raskt ut i arbeid eller i utdanning. NAVs mål ”Rett tjeneste og stønad til rett til” sier bl.a. annet at vedtak som fattes skal være korrekte. Det kom frem gjennom intervjuene at programrådgivere vanligvis fastsetter standard informasjonsmøte når det gjelder innsatsbehov, og en programrådgiver fastsetter konsekvent standard prosedyre ved første vurdering av deltakers behov.

Ved usikkerhet rundt vurderingen av deltakeres behov, skal programrådgivere i følge introprogrammets prosedyrer kontakte deltaker for å avklare situasjonen. Hvis deltaker ikke ønsker å være med på dette programmet, kan det dermed ta flere måneder før de får tilbud om introduksjonsordning. Med bakgrunn i overnevnte kan det sies at programrådgivere jobber i samsvar med målet om ”flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad».

Programrådgivere gav uttrykk for at flere av deltaker ikke alltid får tett nok oppfølging, og dette ble begrunnet med mangel på tid. Dette fordi programrådgivere må prioritere en rekke papirutiner de er pålagt av ledelsen og som går på bekostning av tett oppfølging av deltakere. Ut fra målet om «flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad» skal deltakerne få tett oppfølging fra NAV-intro. Bruk av tid på papirarbeid som erstatning for samtale med deltakere kan ikke sies å være i samsvar med målet. Det ble også påpekt av en programrådgiver at deltaker som får god oppfølging, får stor grad av medvirkning, mens deltakere som får mindre oppfølging, enten det begrunnes av helsemessige forhold eller at det er mye papirarbeid, får liten mulighet til medvirkning i sin sak.

I hvilken grad deltaker får mulighet for medvirkning, avhenger også av hvor mye innflytelse, myndighet og makt bruker får fra programrådgivere. Møtet mellom programrådgiver og deltaker innebærer et maktspekt hvor programrådgivere som representant for introprogrammet har makt på vegne av systemet. Programrådgivere gir uttrykk for at de har fokus på å møte deltakere med verdighet, respekt, og tillitt, uten fordommer. Programrådgivere jobber her i samsvar med NAVs intensjoner om ”god service tilpasset deltakers forutsetninger og behov” og i henhold til de etiske retningslinjene for statsansatte. Programrådgivere opplevde flere etiske utfordringer i møtet med programdeltakere, men at de hadde et reflektert forhold til dette.

I et eksempel på en utfordring, er ikke å la sine fordommer og førsteinntrykk påvirke hvordan programrådgivere ser på deltaker. Programrådgivere gir selv uttrykk for at de jobber i samsvar med intensjonene, noe som jeg også har observert under intervjuer. Men oppfølgingsarbeidet som helhet er i samsvar med intensjonen. Hovedårsaken til at programrådgivere ikke klarer å jobbe helt i henhold til alle mål, er mangel på tid til å gjennomføre arbeidsoppgavene de er satt til. Dette kan delvis skjules ved at NAV- Intro som helhet fokuserer på antall deltakere som skal komme seg ut i praksis eller i studiene, og dette kan gå utover den kvaliteten som er nødvendig for nå de målsetningene NAV Intro står for.

6.0 Litteraturliste

- Andreassen, Tone Alm (2009). Brukermedvirkning i NAV. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen. 1.utgave, 1.opplag. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Askeland, Gurid Aga (2011). Kritisk refleksjon i sosialt arbeid. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2005). Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. 2.utgave, 1.opplag. Bergen: Fagbokforlaget.
- Barbosa da Silva, A. m.fl. (2006). Etikk og menneskesyn i helsetjeneste og sosialt arbeid. Gyldendal Akademisk
- Bell, Judith (2005). Doing your research project. A guide for first-time researchers in education and social science. 4 Edition. England: Open University Press.
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1990). Kan organisationsformer væljas? I N.Brunsson og J.P.Olsen, red. Makten att reformera. Carlssons Bokförlag. Stockholm.
- Bryman, Alan (2008). Social Research Methods. 3rd Edition, NY: Oxford University Press.
- Creswell, John W. (2003). Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches. 2 Edition. Sage publications.
- Dahle, Rannveig (2008). Profesjon og kjønn i Molander, Anders og Lars Terum (red): Profesjonsstudier. Universitetsforlaget. I Kompendium SV 402, 2012.
- Eide, Solveig Botnen, Hans Herlof Grelland, Aslaug Kristiansen, Hans Inge Sævareid og Dag G. Aasland (2011). Fordi vi er mennesker. En bok om samarbeidets etikk. 2 utgave.
- Eide, Tom og Einar Aadland (2008). Etikk håndboka for kommunes helse- og omsorgstjenester. Kommuneforlaget AS, Oslo. Lastet ned fra:
<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/99117/Etikkhåndboka.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Einarsen, I.S. og Skogstad, A. (2003). Den dyktige medarbeider. Individ og organisasjon. Revisjon pr. 9.9.03. av Roal Bjørklund. Persepsjon og kommunikasjon: de basale mekanismer for menneskets fungering.
- Gentikow, Barbara (2005). Hvordan utforsker man medieerfaringer? Kvalitativ metode. Ij-forlaget: Oslo.

- Grimen, Harald (2008 b). Profesjon og tillit i Molander, Anders og Lars Inge Terum (red.): Profesjonsstudier. Universitetsforlaget. 26 sider. (i kompendium *SV-402: Tverrprofesjonelt og interorganisasjonelt samarbeid*, 2012. UiA).
- Grimen, Harald og Lars Inge Terum (2009). Evidensbasert profesjonsutøvelse. Oslo, Abstrakt forlag AS.
- Hellevik, Ottar (2002). Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. 7. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996). Metodevalg og metodebruk (3. utgave). Oslo, TANO.
- Jacobsen, Dag Ivar (2005). Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2 utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, Dag Ivar og Jan Thorsvik (2008). Hvordan organisasjoner fungerer. 3. utgave. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jenssen A.G og Tronvoll I.M (red.) m.fl. (2012) Brukermedvirkning. Likeverd og anerkjennelse. Universitetsforlaget.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research. Princeton, N.J.: princeton University Press.
- Kinge, Emilie (2012). Tverretattlig samarbeid omkring barn. En kilde til styrke og håp? Gyldendal Norsk Forlag, 1. utgave, Oslo.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009). InterView. Introduktion til et håndværk. 2. utgave. Hans Reitzels Forlag, København.
- Lipsky, Michael (1980). Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in the public services. New York, Russel SageFoundation.
- Martin-Rodrigues, San Leticia, Beaulieu Marie-Dominique, D'Amour Danielle and Marcela Ferrada-Videla (2005). The determinants of successful collaboration: A review of theoretical and empirical studies.
- Molander, Bengt (2004). Kunnskap i handling. *Bokförlaget Daidalos AB*, Göteborg.
- Nylehn, Børre (2002). Kan profesjonelle samarbeide? I Nylehn, B. og A.M. Støkken (red.) De profesjonelle, Oslo, Universitetsforlaget. I Kompendium SV- 402, høst 2012, Marthinsen, E.
- Patton, Michael Quinn (2001). Qualitative Research and Evaluation Methods. 3 Editiond, Sage Publications.
- Pettersen, Tove (1996). Skriv. Fra idé til fagoppgave. Ad Notam Gyldendal, Oslo.

- Ramsdal, Helge og Skorstad, Egil J. (2004). *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlige og privat organisering*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Repstad, Pål (2004). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. 2 utgave.
- Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. 4.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryen, Anne (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. 1.utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Terum, Lars Inge (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Kommuneforlaget, Oslo.
- Willumsen, Elisabeth (2009). *Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning i helse- og sosialsektoren*. I Willumsen, E. (red), *Tverrprofesjonelt samarbeid i praksis og utdanning*. Oslo, Universitetsforlaget.

Offentlige skriv og rapporter:

- Datatilsynet (2011)**. Publisert 10.12.2011, sist endret 29.12.2011. Lastet ned fra: <https://www.datatilsynet.no/Sikkerhet-internkontroll/Databehandleravtale/>
- Korsvold, Audun (2014)**. Rapport nr.: R7968. Evaluering av IMDI. Publisert 11.februar 2014. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/sluttrapport-imdi.pdf>
- KS FoU (2011)**. Effektivisering i kommunene – tiltak og resultater. Sluttrapport 08.09.2011, s.1-87. Lastet ned fra: http://www.ks.no/PageFiles/19422/104031_effektivisering_rapport.pdf
- Lund, Monica (2003)**. Fafu-rapport 414, Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger. Prosjektleder: Anne Britt Djuve. Lastet ned fra: <http://faoarkiv.no/pub/rapp/414/414.pdf>
- Introduksjonsloven (2003)**. LOV-2003-07-04-80. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for innvandrere (introduksjonsloven). Sist endret: LOV-2014-06-20-24 fra 01.01.2015. Publisert: hefte 10. Lastet ned fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>
- Utlendingsloven (2008)**. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Publisert i 2008, hefte 5. Justis- og beredskapsdepartementet. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/*##
- Meld. St. 9 (2009 - 2010)**. Norsk flyktnings- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Meld-St-9-2009--2010/id597820/?docId=STM200920100009000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=4>
- NFK (2010)**. De nasjonale forskningsetiske komiteene. Artikkel: 5. Forskerrollen. Sist oppdatert: 15. januar 2010. Lastet ned fra: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/5-Forskerrollen/>

Prop. 79 L (2010-2011). Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven. Lastet ned fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop-79-l-20102011/id636689/?docId=PRP201020110079000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=2>

Prop.1 S. (2013-2014). Proposisjon til Stortinget. Det Kongelige Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement (BLD). For budsjettåret 2014. Lastet ned fra:
http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2014/dokumenter/pdf/bld.pdf

St.meld.nr.17 (2000 - 2001). Kvalifisering i arbeid. Lastet ned fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-17-2000-2001-/id194121/?docId=STM200020010017000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=7>

Prop.nr.46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Lastet ned fra:
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>

Etiske retningslinjer for statstjenesten (2012). Revider 26.april 2012. Lastet ned fra:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/arbeidsgiverpol/etiske_retningslinjer_rev2012.pdf

Ot.prp.nr.28 (2002- 2003). Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-28-2002-2003-/id171771/?docId=OTP200220030028000DDDEPIS&ch=1&q=>

Internett kilder (artikler, dokumenter, annet)

Berg, Ole. T. (2014). Artikkel, Samfunnsfag, samfunnsforskning. I Store norske leksikon. Sist oppdatert 23.02.2015. Hentet 26. januar 2015 fra: <https://snl.no/samfunnsvitenskap>

Encyclopedia of the Nations (2015). Syria – Poverty and wealth. Lastet ned fra:
<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Syria-POVERTY-AND-WEALTH.html>

Globalis verdensatlas (2012). Sist oppdatert 17.10.2012. Lastet ned fra:
<http://www.globalis.no/Land/Syria>

Hauger, Morten (2015). Norsk i arbeid. Lastet ned 02.03.2015 fra:
<http://www.minskole.no/kongsgard/seksjon/3385>

Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2011). Mot en spesialisert veilederrolle i NAV? En dokumentasjonsrapport. UNI Rokkansenteret, UNI Research. Lastet ned fra:
<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5991/Notat%202012-2011%20Helgoy%2c%20Kildal%2c%20Nilssen.pdf?sequence=1>

HRW (2011). Eritrea. World report by country. Publisert 2011. Lastet ned fra:
<http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/eritrea>

HRW (2014). Human Rights Watch. World Report by country. **Syria**. Publisert i Juni 2014, av Reuters. Lastet ned fra: <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/syria>

IMDI (2009). Hefte for ansatte. *Spør deltakeren! Metoder for brukermedvirkning i introduksjonsprogram*. Hentet fra http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Spor_deltakeren_net.pdf

IMDI (2011). Rapport, Fra introdeltaker til ansatt. Samarbeid mellom NAV og kommuner om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Publisert desember 2011, s.1-26. Rapport inkl. i tillegg 7 vedlegg. Lastet ned fra: http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Rapport_samarbeid_kommuner_og_NAV_om_introduksjonsdeltakere_ev.pdf

IMDI (2014). Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Sist publisert og oppdatert: 23.06.2014. Lastet ned fra: <http://www.imdi.no/no/introduksjonsordning/Eksempelsamling/Eksempelsamling/Dette-er-arbeidsretting-av-introduksjonsprogrammet/>

IMDI (2014 a). Introduksjonsprogram. Lastet ned 27.06.2014 fra: <http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/>

IMDI (2015). Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet: Eksempelsamling. Lastet ned fra: <http://www.imdi.no/arbeidsretting-av-intro>

Jarkho V.N. (1999). Originalkilden oversatt fra russisk til norsk: В.Н.Ярхо. Драматургия Еврипида и конец антической героической трагедии. Еврипид. Трагедии. В 2-х томах. Т.1. литературный памятники, М., Наука, Ладомир, 1999 OCR Бычков. М.Н. КГБ (Киевская городская библиотека). Lastet ned fra: http://lib.misto.kiev.ua/POEEAST/EVRIPID/evripid0_1.txt

Мое, Arild (2014). Store norske leksikon. Ingusjetia. Artikkelen Lastet ned den 27.05.2014 fra <http://snl.no/Ingusjetia>

NAV (2010). NAVs organisering og virkemåte (2010). 30. April. Delrapport 1 fra ekspertutvalget som vurderer oppgave- og ansvarsfordeling i NAV. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/NAVs-organisasjon-og-virkemate-Delrapport-1-/id603494/>

NRC (2011). Norwegian Refugee Council/Flyktninghjelpen. Tall og fakta, Oversikt over viktige begreper. Publisert 20.06.2011. Lastet ned fra: <http://www.flyktninghjelpen.no/?aid=9079310>

Plieva, X.P. (2014). Familietradisjoner i Ingusjetia. Artikkel lastet ned 29.05.2014 fra http://old.ingushetiyaru.org/culture/semiya_ingushei/print.html?id=112

Tangen, Lise Pedersen (2013). Forskjellen mellom en innvandrere, flyktning og asylsøker. Skrevet og publisert 6.juni 2013. Lastet ned fra: <http://www.xn--stemmerettsambassadrer-ojc.no/grunnleggende-samfunnsfag-forskjellen-mellom-en-innvandrere-flyktning-og-asylsoker/>

WB (2012). The World Bank. Eritrea Overview, Economy, article. Sist oppdatert: 01.sept., 2012.
Lastet ned fra: <http://www.worldbank.org/en/country/eritrea/overview>

UNESCO (2010/2011). International Bureau of Education. World Data Education, UNESCO, 7th edition, Eritrea, IBE/2010/CP/WDE/EA. Lastet ned fra:
www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publication/WDE/2010/pdf-version/Eritrea.pdf

Vedlegg 1

Informasjonsbrev til informanter

Kristiansand, 8. januar 2014

Informasjonsbrev – masteroppgave knyttet til samarbeid med flyktninger i NAV

Jeg er en mastergrad student i velferdsstudier med fordypning i sosialt arbeid ved Universitet i Agder (UiA). Jeg holder på med å skrive min masteroppgave og i forbindelse med dette vil jeg gjerne utføre en forskningsprosjekt. I mitt studieprosjektet ønsker jeg å se på samhandlingsprosessen mellom saksbehandler fra NAV Intro og brukeren (innvandrere).

Jeg ønsker å se på hvilke muligheter og utfordringer som kan ligge i dette samarbeidet spesielt med den konkrete type brukere. Med tanke på økende antall av disse brukere, synes jeg at kan det være spennende å se på hvilke elementer i denne samhandling saksbehandler og bruker legger i grunnen, hvilke kravene de stiller til hverandre og hvordan dette innfris under samhandlingsprosessen.

Formålet med studien er: studere hvordan tjenesteyterne og brukere opplever samarbeid med hverandre, og hva skjer i møtet mellom disse partene. Dessuten retter dette prosjektet seg mot utforskning av strategier og handlemåter som er brukt av disse aktørene med utgangspunkt i ulikt bakgrunn og ulikt kulturforståelse.

Hovedtrekkene i studien innebærer både datainnsamling og teorianalyse. Datainnsamling skal gjennomføres i form av *kvalitativ metode*, *intervjue* og *observasjon*. Formålet med valg av kvalitativ metode er å vektlegge direkte forhold og opplevelse til det som studeres i lys av aktørens virkelighetsoppfatning.

Ved hjelp av spørsmålet som vil omhandle samhandlingsprosessen mellom tjenesteyterne og brukerne vil jeg gjennomføre face-to-face intervjuet med hver av partene alene (omtrent 5-7 informanter fra begge sider). Informasjonsinnsamlingsprosessen planlegges å utdypes ved hjelp av observasjon av noen få utvalgte informanter (ca. 1-2 ganger) dersom aktiv deltagelse fra respondenter skal mangle. Dette er ment å foregå under vanlig rutinemessig møte mellom saksbehandler fra NAV og brukeren.

Teorianalyse skal basere seg på tidligere forskningslitteratur, Nav reformer i tilknytning til sosialt arbeid). Eventuelt innsamling av informasjon om deltagere fra andre kilder (SSB, journaler, internett artikler etc.) kan også vurderes ved behov. Data skal registreres i form av spørreskjema, notater og lydopptak.

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Tilgang til personopplysninger skal ha kun min prosjektveileder og jeg. Alt materiell (personopplysninger, lydopptak og notater) skal ivaretas konfidensielt og lagres adskilt fra øvrige data. Etter gjennomført transkriberingsprosessen blir datamateriale makulert. Respondentene vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon av denne type oppgaven ettersom deres personalia blir anonymisert. I sluttproduktet vil det ikke være mulig for andre å gjenkjenne hvem som har sagt hva i intervjuene.

Jeg gjør oppmerksom på at det er frivillig å delta i studien, og alle deltagerne kan når som helst trekke sit samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom de trekker seg, vil alle opplysninger om dem bli anonymisert og slettet. Samtykke til deltakelse i studien skal innhentes skriftlig eller muntlig. I studien skal deltakerne vil være voksne mennesker.

Dersom dere ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med meg per e-post: hannsu11@student.uia.no eller på mobil.tlf: xx xx xx xx

Eller med prosjektveileder prof. Bjørn Øystein Angel
på tlf.: xx xx xx xx

Med hilsen

Hanna Sukh

Masterstudent i velferdsstudier

Universitet i Agder

Før intervjuet må intervjupersonene undertegne svarslippen nedenfor:

Jeg ønsker å delta i intervju om mine erfaringer med i NAV

Navn: Tlf:

Vedlegg 2

Spørsmålsguide 1

Intervjuguide med programrådgiver fra NAV Intro enhet

1. Hva er din nåværende stilling?
2. Hvor lenge har du jobbet i NAV generelt og NAV Intro-enhet konkret?
3. Hva inneholder din vanlige arbeidsdager (brukerkontakt, saksbehandling, samarbeid med kollegaer, papirarbeid, annet...)?
4. Hvilken utdanning har du?
5. Har det vært arrangert noen ganger for NAV medarbeidere noen yrkesrelevante kvalifiseringskurs/opplæringsprogrammer hvor du har vært invitert i forbindelse med din jobb med flyktninger/asylsøkere?
6. Hva liker du mest i din jobben og hva misliker du mest?
7. Hvordan ville du beskrive din kunnskapsnivå i forhold til brukere (innvandrere) og hvordan holder du deg oppdatert på det som skjer i hjemlandet til dine deltakere?
8. Er antall av dine brukere varierende fra år til år?
9. Har du lagt merke til at noen av dine brukere kunne ha vært avhengige av din hjelp/veiledning/rådgivning? Hvis ja, hvordan det har påvirket på deres videre samarbeidsrelasjoner?
10. Hva slags utfordringer møter du i din daglige arbeid med flerkulturell mangfold som du er kontakt person for?
11. Hvordan legger du til rette for å få et godt samarbeidsforløp?
12. Hvordan ville du beskrive dine deltakere?
13. Hvordan det er å jobbe med dine deltakere (er de aktive eller passive tjenestemottakere, åpne til samarbeid, ansvarlige eller ikke...)?
14. Har noen av dine brukere prøvd å påvirke på dine avgjørelse/spille på dine medfølelser/kreve fra deg mer enn du er oppfordret til å gjøre i tråd av din programrådgiverens rolle?
15. Hvordan forholder seg dine brukere til Introduksjonsprogrammet og hvor lang tid tar det for at de vil bli godt kjent med dette samarbeidssystemet innad Introprogrammet?
16. Hvor mye NAV-reformen har påvirket på deres avdeling, særlig på samarbeid mellom deg og dine deltakere?
17. Hvordan ville du forklare brukermedvirkning på individnivå i lys av NPM relatert til NAV Intro enhet?
18. Er det noe som hindrer deg å gjøre ditt beste i den samarbeidsforhold som du har med brukeren (noen organisatoriske rammer, system utfordringer...)?
19. Er det andre ting du vil dele med meg som omhandler det vi nå har snakket om?

Vedlegg 3

Spørsmålsguide 2

Intervjuguide med deltaker fra Introduksjonsprogrammet

1. Hvilket land kommer du fra?
2. Hvor lenge har du bodd i Norge?

3. Hva betyr NAV? Hva vet du om NAV Intro?
4. I det landet du kommer ifra har dere lignende NAV systemet som i Norge? Hva heter det og hvordan det fungerer?
5. Når begynte du på Introprogrammet?
6. Hva er ditt generelle inntrykk av Introprogrammet? Har den svart til dine forventninger?
7. Hvordan vurderer du din egen innsats i dette programmet?
8. Hvordan ville du beskrive samarbeid med din kontaktperson fra kommune/programrådgiver?
9. Dersom du har behov for å treffes med din programrådgiver utenom avtalt på forhånd dagen, hvordan ville du ta kontakt med han/hun og ville det være komplisert for deg å gjøre dette?
10. Hvor ofte pleier du treffe eller å ta kontakt med programrådgivere ?
11. Kommer du alltid forberedt på møte med din programrådgiver?
12. Har det vært noen gang at du gikk fra møte med din programrådgiver med en rekke ubesvarte spørsmål?
13. Hvordan oppfatter du programrådgiverens veiledning og informasjon ? Hva er det som du kunne sette pris på i møte med din programrådgiver?
14. Hva har det vært vanskelig å forholde seg i forhold til i den norske kulturen?
15. Stiller din programrådgiver til deg noen krav, deler ut noen oppgaver som du må gjøre?
16. Får du hjelp i forbindelse med avklaring av tekster/brev/søknadsskjemaer dersom du har noe å fylle inn?
17. Er det andre ting du vil dele med meg som omhandler det vi nå har snakket om?

Vedlegg 4



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES

Bjørn Øystein Angel Institutt for sosiologi og sosialt arbeid Universitetet i Agder Serviceboks
422 4604 KRISTIANSAND S

Vår dato: 21.01.2014 Vår ref: 36951 / 2 / LT Deres dato: Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 09.01.2014.

Meldingen gjelder prosjektet: 36951

Behandlingsansvarlig Daglig ansvarlig Student

Hva skjer i samhandlingsprosessen mellom saksbehandler fra NAV og brukeren (flyktninger)?

Universitetet i Agder, ved institusjonens øverste leder Bjørn Øystein Angel Hanna Sukh

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.06.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Kontaktperson: Lis Tenold tlf: 55 58 33 77 Vedlegg: Prosjektvurdering Kopi: Hanna Sukh
hanna.trumf@yahoo.no

Lis Tenold

Vedlegg 5

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no



Personvernombudet for forskning

Prosjektvurdering - Kommentar

Det gis skriftlig informasjon og innhentes skriftlig samtykke for deltakelse. Personvernombudet finner i utgangspunktet skrevet godt utformet, men forutsetter som nevnt i telefonsamtale med prosjektleder 20.01.2014, at følgende endres/tilføyes i skrevet til brukeren; - setningen "Unntatt taushetsplikten er opplysninger....." fjernes - det må gå tydelig frem at dersom en ikke ønsker å delta vil dette ikke få betydning for den videre oppfølgingen fra NAV sin side - det må eksplisitt gå frem hvem brukeren samtykker til at prosjektleder kan intervju

Personvernombudet legger til grunn for sin godkjenning at revidert skriv ettersendes personvernombudet@nsd.uib.no før det tas kontakt med utvalget (merk eposten med prosjektnummer).

Det kan bli registrert sensitive personopplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8, a).

Innsamlede opplysninger registreres på privat pc. Personvernombudet legger til grunn at veileder og student setter seg inn i og etterfølger Universitetet i Agder sine interne rutiner for datasikkerhet, spesielt med tanke på bruk av privat pc til oppbevaring av personidentifiserende data.

Prosjektet skal avsluttes 01.06.2014 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. yrke, alder, kjønn) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.