

## **Bakkebyråkraters relasjonsbygging med flyktninger**

**En studie av hvordan lærere i voksenopplæring og  
programrådgivere i introduksjonsprogrammet navigerer  
relasjonsbygging i møte med komplekse arbeidsbetingelser**

ANETTE TARALDSEN NILSEN

### **VEILEDER**

Ronald Mayora Synnes

### **Universitetet i Agder, 2023**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

Master

# Forord

Da var arbeidet med masterstudiet kommet til en slutt. Det har vært et par givende år med studier. Jeg har tilegnet meg mer kunnskap, fått mange gode refleksjoner og økt læregleden desto mer.

Jeg ønsker å takke alle som har bidratt til denne oppgaven. Først og fremst informantene som har satt av tid i sin travle hverdag for å bidra med nyttig kunnskap og refleksjoner rundt oppgavens tema. Jeg har helt oppriktig blitt inspirert av måter å tenke og arbeide på, og håper jeg evner å bringe med meg noen av disse nye innsiktene inn i min egen jobb. Jeg er også takknemlig for en god og dyktig leder som har tilrettelagt for at jeg kan kombinere jobb og studier de siste par årene.

Videre ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder Ronald Mayora Synnes for utrettelig hjelp og veiledning. Du er svært dyktig og reflektert, og jeg har nytt godt av dine tilbakemeldinger.

Til slutt vil jeg takke Steinar, som i løpet av arbeidet med denne oppgaven, ble min ektemann. Jeg er så takknemlig for at du har gitt meg frihet og rom til å jobbe med denne oppgaven disse første månedene av ekteskapet vårt. På grunn av deg har jeg hatt mulighet til å jobbe redusert, jeg har fått varme middager og rent hus midt i en hektisk tid.

Anette Taraldsen Nilsen

Vennesla, 17. november 2023

## Sammendrag

Denne masteroppgaven utforsker relasjonsbyggingen mellom bakkebyråkrater og flyktninger, med særlig vekt på påvirkningen av arbeidsbetingelsene. Jeg undersøker temaet ved å søke svar på følgende problemstilling: På hvilken måte påvirker bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser relasjonsbyggingen med flyktningene de arbeider med? Det teoretiske rammeverket inkluderer Lipskys (1980/2010) teori om bakkebyråkrater og Zackas (2017) teori om moralske disposisjoner. Avhandlingen baserer seg på kvalitative intervjuer med fire lærere i voksenopplæring og fire programrådgivere.

Funnene i denne studien peker på at arbeidsbetingelsene til bakkebyråkratene i stor grad spiller inn på hvordan de bygger relasjoner. Bakkebyråkratene har en krevende arbeidshverdag med begrenset tid, et press på effektivisering, høy arbeidsbelastning og stadige endringer. Programrådgiverne opplever at det byråkratiske systemet de jobber innenfor i større grad påvirker relasjonsbyggingen med flyktningene i negativ retning, enn hva som er tilfelle for lærerne. I tillegg påtar programrådgiverne seg ofte oppgaver som er utenfor deres instruks, i møte med arbeidsbelastninger og eksterne forventninger. Lærerne evner derimot i større grad å avgrense sin egen rolle og sine arbeidsoppgaver i møte med høy arbeidsbelastning. Både programrådgivere og lærere rapporterer at relasjonene med flyktningene blir påvirket av beslutningene som tas i kraft av deres rolle som bakkebyråkrater.

Resultatene av undersøkelsen viser videre at på tross av utfordrende arbeidsbetingelser, så velger enkelte bakkebyråkrater allikevel å prioritere relasjonsbygging med flyktningene. Jeg finner at utdanningsbakgrunn, erfaring og bakkebyråkratens egen forståelse av sine arbeidsoppgaver og rolle er avgjørende for om bakkebyråkratene prioriterer relasjonsbygging. Enkelte prioriterer relasjonsbyggingen over systematiske krav. Andre har større fokus på å følge lover og retningslinjer, noe som kan nedprioritere relasjonene.

Utover dette identifiserer oppgaven to verdigrunnlag, som styrer bakkebyråkratenes motivasjon og hvordan de utfører arbeidet sitt; et samfunnsorientert verdigrunnlag og et mellommenneskelig verdigrunnlag. Engasjementet til bakkebyråkrater med samfunnsorientert verdigrunnlag er knyttet et ønske om å forbedre strukturelle utfordringer i samfunnet eller på arbeidsplassen, mens engasjementet til de med mellommenneskelig verdigrunnlag ligger i relasjonen med menneskene de arbeider med.

## Abstract

The intent of this master thesis is to explore the relationship-building between street-level bureaucrats and refugees, and how the relationship is affected by institutional conditions. This is explored through answering the following question: In what way do the institutional conditions of the street-level bureaucrats' work affect the building of relationships with refugees? The theoretical framework that this thesis is based on includes Lipsky's (1980/2010) theory of street-level bureaucrats and Zicka's (2017) theory of moral dispositions. This master thesis is formed based on qualitative interviews with four teachers and four caseworkers in the Norwegian Introductory Program for refugees and immigrants.

The findings in this study show that the institutional conditions play a significant role in building relationships with the refugees. The street-level bureaucrats' working conditions are demanding, especially when it comes to limited time, pressure to work more efficiently, a heavy workload, and continual changes. The caseworkers feel the bureaucratic system they work within, to a higher degree affect their relationship-building with the refugees in a negative way, compared to the teachers. On top of that caseworkers are more likely to take on tasks outside their field of work when they are met with a heavy workload and external expectations. Teachers, on the other hand, show a greater ability to set boundaries when met with a heavy workload. Both the case workers and the teachers report that the decisions they make as street-level bureaucrats affect their relationships with the refugees.

Furthermore, the results show that despite challenging institutional conditions some workers still prioritize relationship-building. Factors like educational background, work-experience and their own understanding of their role and responsibility play a role in whether relationships are prioritized. Some street-level bureaucrats prioritize relationships over systemic demands, while others focus more on following policy. This can down-prioritize relationship-building.

This thesis has identified two types of core values that fuels the street-level bureaucrats' motivation and affect how they do their work: society-oriented core values and interpersonal core values. The dedication of workers with society-oriented core values comes from wanting to improve structural challenges in society or their workplace, while the dedication of workers with interpersonal core values is based in the relationships with the people they work with.

# Innholdsfortegnelse

<b>1.0. INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
1.1. BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA .....	8
1.2. PROBLEMSTILLING OG UNDERPROBLEMSTILLINGER .....	9
<i>Arbeidsbetingelser</i> .....	9
<i>Rolleforståelse og avgrensing</i> .....	9
<i>Relasjonsbygging og prioritering av relasjoner</i> .....	10
1.3. BEGREPSAVKLARING OG KONTEKST .....	10
1.3.1. <i>Integrering</i> .....	10
1.3.2. <i>Bakkebyråkrater og deltakere</i> .....	11
1.3.3. <i>Introduksjonsprogrammet og flyktingtjenesten</i> .....	13
1.3.4. <i>Voksenopplæring</i> .....	14
1.4. OPPGAVENS OPPBYGGING .....	14
<b>2.0. TIDLIGERE FORSKNING PÅ FELTET</b> .....	<b>16</b>
2.1. BAKKEBYRÅKRATERS ARBEIDSBETINGELSER.....	16
2.1.1. <i>Endring i fokus innen sosialt arbeid – fra relasjon til politiske mål</i> .....	16
2.1.2. <i>Arbeidsbelastning og stress innenfor sosialt arbeid</i> .....	17
2.1.3. <i>Usikkerheten i flyktingtjenesten</i> .....	18
2.2. ROLLENE BAKKEBYRÅKRATER INNTREER I .....	18
2.2.1. <i>Flyktingtjenestens grenseløshet</i> .....	18
2.2.2. <i>Omsorgsbyråkrater og regelbyråkrater</i> .....	19
2.2.3. <i>De ulike lærerrollene – læreplanbasert og hjelperrolle</i> .....	20
2.3. BAKKEBYRÅKRATENES RELASJONSBYGGING .....	21
2.3.1. <i>Flyktingers opplevelser med programrådgivere og lærere</i> .....	21
2.3.2. <i>Betydningen av gode relasjoner og kvaliteter ved bakkebyråkratene</i> .....	21
2.4. OPPSUMMERING AV KAPITTEL .....	23
<b>3.0. TEORETISKE PERSPEKTIVER</b> .....	<b>25</b>
3.1. BAKKEBYRÅKRATER .....	25
3.1.1. <i>Bakkebyråkrater sine arbeidsbetingelser</i> .....	25
3.1.2. <i>Bakkebyråkrater og deres moralske disposisjoner</i> .....	26
Den likegyldige .....	27
Omsorgsgiveren.....	27
Håndheveren.....	28
3.1.3 <i>Bakkebyråkrater og deres roller og maktposisjon</i> .....	28
3.2. RELASJONER – NÆRHET OG AVSTAND .....	29
3.2.1. <i>Fra sekundære til primære relasjoner</i> .....	29
3.2.2. <i>Relasjonskompetanse</i> .....	31
3.2.3. <i>Kulturkompetanse og kultursensitivitet</i> .....	32
3.2.4. <i>Tillit</i> .....	33
<b>4.0. VITENSKAPSTEORETISK POSISJON OG METODE</b> .....	<b>35</b>
4.1. METODISK TILNÆRMING .....	35
4.2. FORBEREDELSE TIL INTERVJUENE.....	36
4.2.1. <i>Intervjuguide</i> .....	36
4.2.2. <i>Utvalg av informanter</i> .....	37
4.3. GJENNOMFØRINGEN AV INTERVJUENE.....	39
4.3.1. <i>Lyddoptak fra intervjuene</i> .....	40
4.4. BEARBEIDING AV DATAMATERIALET .....	41
4.4.1. <i>Transkribering</i> .....	41
4.4.2. <i>Analyse av mitt materiale</i> .....	43
Koding av materialet .....	44
4.5. ETISKE HENSYN .....	44
4.5.1. <i>Mitt ståsted og selvsituering</i> .....	45
4.5.2. <i>Samtykke til deltakelse</i> .....	45

4.5.3. Personvern, konfidensialitet og anonymitet.....	46
4.6. FORSKNINGENS KVALITET OG OVERFØRBARHET .....	47
4.6.1. Reliabilitet.....	47
4.6.2. Validitet.....	48
4.6.3. Overførbarhet.....	49
<b>5.0. ARBEIDSBETINGELSER, ROLLER OG RELASJONER I BYRÅKRATIET .....</b>	<b>51</b>
5.1. BAKKEBYRÅKRATENES ARBEIDSBETINGELSER OG ARBEIDSHVERDAG .....	52
5.1.1. Arbeidsbetingelser i stadig endring .....	52
5.1.2. Tidsklemma .....	53
5.1.3. Effektivitetspresset .....	55
5.1.4. Strategier i møte med tvetydige krav og utfordrende arbeidsbetingelser .....	55
5.2. BAKKEBYRÅKRATENES AVGRENSING OG FORSTÅELSE AV SIN EGEN ROLLE .....	57
5.2.1. Bakkebyråkraters avgrensing av arbeidsoppgaver.....	57
Lærernes avgrensing av arbeidsoppgaver .....	57
Programrådgiveres avgrensing av arbeidsoppgaver.....	59
Et annet perspektiv på programrådgivernes grensesetting .....	60
5.2.2. Bakkebyråkratenes rolle i møte med flyktningene .....	61
Å være en representant for staten .....	61
Makten i bakkebyråkratenes rolle .....	63
5.3. BAKKEBYRÅKRATENES RELASJONSBYGGING MED FLYKTNINGENE .....	65
5.3.1. Relasjonsbyggingen i praksis.....	66
Tillit som en del av relasjonsbyggingen .....	66
Kultursensitivitet og kulturkompetanse som en del av relasjonsbyggingen .....	68
Programrådgiveres frustrasjon og læreres fordel – relasjonsbygging innenfor byråkratiet .....	70
Venn eller bakkebyråkrat – hvor tett blir relasjonen? .....	72
5.3.2. Prioritering av relasjonene.....	75
Utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring kan styrke relasjonen .....	75
Prioritering av arbeidsoppgaver – et resultat av utdanning eller personlige valg?.....	77
5.4. VERDIBASERTE BAKKEBYRÅKRATER - EN DISKUSJON AV FUNNENE.....	79
5.4.1. Zackas moralske disposisjoner i en norsk kontekst .....	79
En annerledes norsk kontekst .....	80
5.4.2. Verdiorienterte bakkebyråkrater.....	81
Det samfunnsorienterte verdigrunnlaget .....	82
Det mellommenneskelige verdigrunnlaget.....	84
<b>6.0. AVSLUTNING .....</b>	<b>86</b>
6.1. BAKKEBYRÅKRATENES ARBEIDSBETINGELSER OG ARBEIDSHVERDAG .....	86
6.2. BAKKEBYRÅKRATENES AVGRENSING OG FORSTÅELSE AV SIN EGEN ROLLE .....	87
6.3. BAKKEBYRÅKRATENES RELASJONSBYGGING MED FLYKTNINGENE .....	88
6.4. VERDIBASERTE BAKKEBYRÅKRATER.....	88
6.5. TEORETISKE REFLEKSJONER OG AVSLUTTENDE KOMMENTAR .....	89
6.6. VEIEN VIDERE .....	90
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>91</b>
<b>VEDLEGG.....</b>	<b>95</b>
Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring .....	95
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	97
Vedlegg 3: Godkjennelse fra NSD/Sikt .....	100

## 1.0. Innledning

*Det er så mange systemer som vi skal tilfredsstillere. Og da tenker jeg at det kan ta fokus litt vekk fra det relasjonelle, som jeg ser på som noe av det viktigste i denne jobben - Margot, programrådgiver*

Sitatet ovenfor kommer fra en programrådgiver som arbeider med flyktninger i introduksjonsprogrammet. Hennes uttalelse representerer flere bakkebyråkraters opplevelser av at arbeidsbetingelser og strukturelle rammer på deres arbeidsplass påvirker relasjonene deres med flyktningene.

Forskning knyttet til sosialt arbeid vektlegger relasjoner som sentralt for å gi god hjelp og å opprettholde god kvalitet på arbeidet (Djuve et al., 2017; Hansen & Natland, 2017; Hutchinson et al., 2012; Killén, 2017; Natland et al., 2019; Røkenes & Hanssen, 2012; Solheim et al., 2021). Forskning viser også at de arbeidsbetingelsene som bakkebyråkrater må forholde seg til kan være krevende (Lipsky, 2010; Zacka, 2017). Denne avhandlingen handler om arbeidsbetingelsene til bakkebyråkrater, og hvordan disse påvirker relasjonsbyggingen med flyktningene. Jeg undersøker dette temaet både blant lærerne som arbeider i voksenopplæring og programrådgivere som er ansatt i NAV eller kommunen.

Det finnes mange grunner til å forske på relasjonen mellom bakkebyråkrater og flyktninger. Jeg baserer valget på relasjonens avgjørende rolle i hjelperelasjoner. Psykologene Røkenes og Hansen (2012) trekker frem to grunner til at det er viktig å ha en god relasjon mellom en hjelper og bruker. Den første grunnen er at brukere selv trekker frem relasjonen med bakkebyråkraten som viktig for å få god hjelp (Djuve et al., 2017; Hansen & Natland, 2017; Hutchinson et al., 2012; Natland et al., 2019; Røkenes & Hanssen, 2012; Solheim et al., 2021). Den andre grunnen er at mennesker er sårbare. I relasjon med bakkebyråkraten kan flyktningen påvirkes i stor grad, og selvfølelsen kan enten bygges opp eller ned avhengig av måten flyktningen blir møtt på (Røkenes & Hanssen, 2012). Relasjonen mellom bakkebyråkrat og flyktning kan enten være fylt av anerkjennelse, tillit og trygghet, eller en følelse av å bli nedverdiggjort, mistenkeliggjort eller avvist. I disse hjelperelasjonene ligger det derfor mye makt. Det er nok nettopp dette Løgstrup snakker om når han sier at man aldri kan møte den andre uten å holde noe av dens liv i våre hender (Løgstrup, 2010, s. 25). Disse betraktningene gjør at jeg ser på det som relevant og viktig å undersøke relasjonen mellom

bakkebyråkrat og flyktning nærmere. Hovedfokuset i oppgaven vil være på arbeidsbetingelsene som setter rammer for relasjonsarbeidet. Forskning tyder på at arbeidsbetingelsene til bakkebyråkrater har stor innvirkning på hvordan arbeidet deres blir utført (Gullikstad & Kristensen, 2021b; Hutchinson et al., 2012; Vannebo & Breimo, 2020).

### 1.1. Bakgrunn for valg av tema

Integrering av flyktninger er et sentralt politisk mål, noe som gjenspeiles i offentlige planer og dokumenter. I 2021 trådte en ny integreringslov i kraft. Denne loven har til formål å bidra med integrering av innvandrere i det norske samfunnet, samt å tilrettelegge for at flyktninger blir økonomisk selvstendige (Integreringsloven, 2021). Disse målene gjenspeiles også i andre offentlig dokumenter, for eksempel i Regjeringens integreringsstrategi for 2019-2022. Her skisseres hovedmålet for integrering som høyere deltakelse i arbeids- og samfunnsliv (Kunnskapsdepartementet, 2018). Kommunen har fått mye av ansvaret for gjennomføringen av offentlige planer og strategier (Integreringsloven, 2021). De fleste flyktninger har normalt tett kontakt med det kommunale hjelpeapparatet.

Jeg har i flere år jobbet på en kommunal voksenopplæring. Her jobber jeg tett med lærere og samarbeider noe mindre med programrådgivere. Jeg har observert samspillet disse bakkebyråkraterne har med flyktninger daglig, over flere år, og ser stort engasjement for at det skal gå bra for flyktningene. Samtidig har jeg også fått innblikk i enkelte utfordringer som bakkebyråkraterne opplever at kan komme i veien for arbeidet deres. Dette har blant annet vært knyttet til lover og retningslinjer for arbeidet deres. Det er slike forhold jeg er interessert i å undersøke nærmere i denne oppgaven.



## 1.2. Problemstilling og underproblemstillinger

I denne avhandlingen undersøker jeg arbeidsbetingelsenes innvirkning på relasjonene mellom bakkebyråkrater og flyktninger. Bakkebyråkratene jeg tar utgangspunkt i, er lærere i voksenopplæring og programrådgivere. Mer konkret spør jeg:

*«På hvilken måte påvirker bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser relasjonsbyggingen med flyktningene de arbeider med?»*

For å svare på problemstillingen har jeg valgt å utforme tre underproblemstillinger.

### Arbeidsbetingelser

Den første underproblemstillingen jeg tar for meg er: Hvordan opplever bakkebyråkratene arbeidsbetingelsene på sin arbeidsplass?

Bakkebyråkratene jeg forsker på er lærere i voksenopplæring og programrådgivere. Jeg er opptatt av å undersøke hvordan bakkebyråkratene beskriver sine egne arbeidsbetingelser. Når jeg undersøker arbeidsbetingelsene ser jeg etter forhold ved arbeidshverdagen deres som bakkebyråkratene selv trekker frem som relevante, og hvordan disse kan virke inn på relasjonsbyggingen. Lipsky (2010) og Zacka (2017) sine teorier om bakkebyråkrater og deres arbeidsbetingelser er med på å kaste lys over funnene i denne delen av oppgaven.

### Rolleforståelse og avgrensing

Den neste underproblemstillingen er som følgende: Hvordan avgrenser og forstår bakkebyråkratene sin rolle i møte med flyktningene?

Her er jeg ute etter å få en dypere forståelse av hvordan arbeidsbetingelsene til bakkebyråkratene påvirker hvordan de avgrenser sin rolle. Jeg er også interessert i at bakkebyråkratene ikke møter flyktningene som privatperson, men som representanter for staten, og hvordan deres forståelse av deres rolle virker inn på relasjonene med flyktningene. Også i denne delen står Lipsky (2010) og Zacka (2017) sine teorier sentralt for å forstå funnene. Zacka (2017) viser at bakkebyråkrater forstår sin egen rolle og sine egne arbeidsoppgaver ulikt. Dette utsagnet står sentralt i analysen av funnene.

## Relasjonsbygging og prioritering av relasjoner

Den siste underproblemstillingen er formulert slik: På hvilken måte bygger og prioriterer bakkebyråkratene relasjoner med flyktningene?

I denne delen av oppgaven undersøker jeg hvordan bakkebyråkratene bygger relasjonene med flyktningene de arbeider med. Her er perspektiver på relasjonskompetanse, tillit og kultursensitivitet sentrale. Videre søker jeg svar på hvordan bakkebyråkratene prioriterer relasjonsbyggingen. Jeg vil undersøke hvilke faktorer som kan skille bakkebyråkrater som prioriterer relasjoner, og de som eventuelt ikke prioriterer dem. Her vil Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner gi relevant innsikt til temaet. Denne brukes for å forsøke å identifisere hans moralske disposisjoner blant informantene, for deretter å diskutere hvorvidt denne teorien er relevant i en norsk kontekst. Tidligere forskning bidrar også til å kaste lys over dette.

### 1.3. Begrepsavklaring og kontekst

I denne delen av oppgaven kommer jeg til å redegjøre for noen sentrale begreper som oppgaven bygger på. I tillegg bidrar jeg med innsikt i konteksten jeg forsker innenfor. Først vil jeg gjøre rede for begrepet integrering. Deretter begrepene bakkebyråkrat og deltaker. Til slutt gir jeg bakgrunnsinformasjon om introduksjonsprogrammet og flyktningtjenesten, samt voksenopplæring.

#### 1.3.1. Integrering

I norsk sammenheng har integrering av flyktninger i flere år blitt sett på som sysselsetting av flyktninger (Gullikstad & Kristensen, 2021a; Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a; Rugkåsa, 2012). Men man kan se at integrering også snakkes om i en større kontekst enn bare å komme i jobb. I Meld. St. 30 (2016-2017) ble for eksempel begrepet «hverdagsintegrering» innført. Hverdagsintegrering kan ses på som samfunnsdeltakelse, for eksempel i form av kontakt med skole, nærmiljø og arbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a). Samtidig ser man at de politiske føringene til stadighet dreier mot arbeid. Dette gjør seg synlig i de pågående utarbeidingene av en ny stortingsmelding om integrering, som kommer i 2024. Et av hovedmålene i denne meldingen vil være å få flere i jobb (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023).

Både flyktningtjenesten og Voksenopplæring er en del av velferdsapparatet som skal bidra til integrering av flyktninger i det norske samfunnet. Integreringsloven sier at sluttmålet til introduksjonsprogrammet skal være at deltakerne kommer i jobb eller fullfører videregående eller grunnskole, avhengig av alder og bakgrunn (Integreringsloven, 2021). Dermed er dette hva flyktningtjenesten arbeider mot i introduksjonsprogrammet, og det er nærliggende å tenke at de ansatte i denne instansen definerer integrering som å komme i jobb eller ut i studier.

Voksenopplæringer forholder seg til samme lovverk, men i tillegg er de underlagt opplæringsloven og voksenopplæringsloven (Utdanningsforbundet, u.å.).

Voksenopplæringene får som regel ansvar for samfunnsfag- og norskopplæringen av flyktningene i henhold til kapittel 6 i integreringsloven (Integreringsloven, 2021). Herav blir deres mål for arbeidet at flyktningene skal lære seg språk og lære om det norske samfunnet.

For flyktningtjenesten vil integrering gjennom introduksjonsprogrammet innebære å komme i arbeid eller i utdanning, mens i voksenopplæring vil det handle om opplæring i norsk og samfunnsfag. Det kan fremstå som at de to instansene har ulike målsetninger; enten knyttet til arbeid og ordinær utdanning, eller til opplæring i norsk og samfunnsfag. Men jeg vil argumentere at målene allikevel går inn i hverandre da voksenopplæringene også kvalifiserer flyktningene til å komme ut i jobb. Språket ses tross alt på som en av de viktigste faktorene for å komme ut i jobb og lykkes i arbeidslivet (Fedreheim et al., 2022; Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a; Kunnskapsdepartementet, 2018).

Da et av hovedmålene for introduksjonsprogrammet er integrering av flyktningene (Integreringsloven, 2021), trekker jeg frem dette begrepet som relevant. Fokuset i denne oppgaven er på relasjonsbyggingen mellom bakkebyråkratene og flyktningene, sett i lys av de ansattes arbeidsbetingelser. Selv om jeg ikke direkte forsker på hvordan bakkebyråkratene arbeider med integrering, vil funnene i denne oppgaven omhandle viktige deler av integreringsprosessen til flyktningene.

### 1.3.2. Bakkebyråkrater og deltakere

Lærere i voksenopplæring og ansatte i flyktningtjenesten fremstår umiddelbart som representanter for to ganske ulike fagretninger. I voksenopplæringer er det hovedsakelig ansatt pedagogisk utdannede personer. De jobber med opplæring i språk og samfunnsfag og fokuserer på læring som skjer i klasserommet. Ansatte i flyktningtjenestene, såkalte

programrådgivere, kan ha ulike faglige utdanninger som for eksempel sosiologi, sosialt arbeid eller lignende. De jobber med å følge opp enkeltdeltakere i introduksjonsprogrammet gjennom å blant annet ha møter med dem, utarbeide integreringsplan, finne og følge opp praksisplasser, koordinere opplæring, alt i samsvar med introduksjonsloven. På tross av at de to yrkene fremstår svært ulike med tanke på arbeidsoppgaver og mandat, påpeker Lipsky (2010) at lærere, sosialarbeidere og andre lignende offentlig ansatte har mye til felles fordi de har like arbeidsforhold. Han gir dem fellesbetegnelsen bakkebyråkrater. Noe av det bakkebyråkrater kjennetegnes av er at de har en stor grad av skjønn i arbeidet sitt, de har en ganske autonom rolle og beslutningene de tar påvirker menneskers liv og livssjanser direkte (Lipsky, 2010). Dette gjelder både for lærere og ansatte i introduksjonsprogrammet. Et annet viktig aspekt ved arbeidet til bakkebyråkrater er at de individuelle beslutningene bakkebyråkratene tar i sitt daglige arbeid gjør at de bidrar til å utforme politikken, blant annet fordi de har mulighet til å utøve høy grad av skjønn (Lipsky, 2010). For bakkebyråkratene jeg forsker på vil det innebære at de bidrar til å sette regjeringens integreringsstrategi ut i praksis.

Jeg kan ikke skrive om begrepet «bakkebyråkrat» uten å ta med en viktig betraktning, som en av mine informanter trakk frem. Vedkommende påpekte at for henne så har ordet «byråkrat» en negativ konnotasjon. Også Zacka, som har videreutviklet begrepet bakkebyråkrat, skriver i sin bok at det ikke er et kompliment å bli kalt en bakkebyråkrat, da det kan gi assosiasjoner til en ansatt som er kald, trangsynt og en regelrytter (Zacka, 2017, s. 1). Denne assosiasjonen knyttet til ordet har gjort at jeg måtte vurdere om dette er et hensiktsmessig begrep å benytte i et så stort omfang i denne oppgaven. På tross av den negative konnotasjonen på folkemunne vurderer jeg at begrepet «bakkebyråkrat», med den hensikt Lipsky (1980) innførte det, viser til en beskrivende og dekkende definisjon av arbeidsmåtene til mange ansatte i flyktingtjenesten og voksenopplæring. Når jeg snakker om bakkebyråkrater i denne oppgaven så handler det ikke om ansatte som er mer opptatt av regler og prosedyrer, enn mennesker. Men det brukes som en samlebetegnelse på de ansatte jeg undersøker i denne oppgaven, og viser til arbeidsbetingelsene de har i sitt arbeid. Jeg kommer nærmere tilbake til begrepet «bakkebyråkrater» i teoridelen av denne oppgaven.

For å betegne flyktingene som bakkebyråkratene jobber med, så bruker jeg enten begrepene «flykting», «deltaker» eller «elev». Deltaker er betegnelsen som blant annet blir brukt i rundskrivet til introloven (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b). Dette er også betegnelsen som oftest blir brukt i dagligtalen blant programrådgivere. Når jeg intervjuer

ansatte i voksenopplæringer betegner de ofte flyktningen som «elev». I de tilfellene jeg viser til generell forskning på relasjoner mellom bakkebyråkrater og menneskene de hjelper, så benytter jeg gjerne betegnelsen «bruker». Denne betegnelsen er ikke begrenset til flyktninger. Tidligere var det normalt å benytte begrepet «klient». I dag er «bruker» den mest benyttede betegnelsen på de som får hjelp fra ansatte i hjelpeapparatet. Hvilket begrep man benytter om de som mottar hjelp har i flere år vært på dagsorden. I Norge ble begrepet «bruker» benyttet fra 1970-tallet, og den bakenforliggende tanken var å få fokuset bort fra en passiv mottaker, og å skape avstand til stigmaet som lå i klient-begrepet (Olsen, 2009). På tross av stadige diskusjoner av hvilke begrep som er passende, velger jeg å benytte begrepet «bruker» i de tilfellene hvor jeg ikke kun snakker om flyktninger. Dette er fordi jeg tenker det er et begrep som favner mennesker som kommer til hjelpeapparatet med behov for ulik grad av oppfølging. I tillegg er dette begrepet det som oftest benyttes i forskningen jeg viser til senere i denne avhandlingen.

### 1.3.3. Introduksjonsprogrammet og flyktingtjenesten

Introduksjonsprogrammet er et kvalifiseringsprogram for flyktninger. Målet til introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, samfunnet, gi formelle kvalifikasjoner, samt å forberede dem til arbeid eller utdanning (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021; Integreringsloven, 2021).

I noen kommuner er introduksjonsprogrammet lokalisert under NAV, mens det i andre er lokalisert i kommunen. NAV er navnet på arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge, og er et statlig forvaltningsorgan som også har et samarbeid med hver enkelt kommune i landet (NAV, 2023). Fordi arbeids- og velferdsetaten står fritt til å legge andre av kommunens tjenester til NAV-kontoret, vil det i de ulike kommunene variere om introduksjonsprogrammet er underlagt NAV eller ikke (IMDI & NAV, 2021). I min avhandling er begge typer organiseringer inkludert. Uavhengig av om introduksjonsprogrammet er lokalisert under NAV eller i kommunen, kalles enheten for flyktingtjenesten.

De ansatte som jobber i flyktingtjenesten, med oppfølging av introduksjonsprogrammet, har fellesbetegnelsen «programrådgivere». En sentral del av arbeidet til programrådgiverne er å utarbeide en integreringsplan sammen med flyktningen. Denne skal blant annet inneholde introduksjonsprogrammets varighet, elementer i programmet og deltakerens slutt mål og

norskmål (Integreringsloven, 2021). Programrådgiverne jeg har intervjuet i forbindelse med denne oppgaven hadde svært varierende fagbakgrunner.

#### 1.3.4. Voksenopplæring

Det finnes ikke en klar og tydelig beskrivelse av hva en voksenopplæring er, da det varierer hva som tilbys ved de forskjellige skolene. Skolene går også under forskjellige titler, blant annet skolesenter eller læringscenter. Ifølge utdanningsforbundet er en voksenopplæring

*«en samlebetegnelse på opplæring som er særskilt rettet mot voksne med sikte på personlig utvikling, kvalifisering for arbeidslivet eller kvalifisering for videre skolegang» (Utdanningsforbundet, u.å.).*

Det listes opp ulike tilbud som går inn under en voksenopplæring, blant annet; grunnskole og videregående for voksne, opplæring innenfor kriminalomsorgen, spesialundervisning for voksne og opplæring i norsk og samfunnsfag for innvandrere (Utdanningsforbundet, u.å.). I denne oppgaven har jeg forsket på de voksenopplæringssettene som tilbyr opplæring i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere. Noen av disse skolene tilbyr også grunnskole for voksne eller andre kurs for voksne. På grunn av formålet med denne oppgaven ligger mitt fokus på de lærerne som underviser i norsk og samfunnsfag for innvandrere.

Det har lenge vært lite krav om faglig kompetanse til ansatte som underviser innvandrerne i norsk og samfunnsfag. Dette ser derimot ut til å snu. Når den nye integreringsloven trådte i kraft kom det nemlig krav om faglig og pedagogisk kompetanse hos lærerne som skal undervise i norsk for innvandrere (Integreringsforskriften, 2020). Sett i lys av at forskning tyder på at lærere med høy formell kompetanse genererer bedre resultat for elevene, så er dette en positiv utvikling (Djuve et al., 2017). I denne oppgaven betegner jeg de ansatte i voksenopplæring som «lærere». Samtlige av mine informanter fra voksenopplæringene er utdannet lærere, mange av dem med tilleggsutdannelse.

#### 1.4. Oppgavens oppbygging

Jeg gir her en oversikt over innholdet i de seks kapitlene som denne oppgaven består av. I det første kapitlet har jeg allerede gjennomgått bakgrunnen for valg av tema, problemstilling og

underproblemstillinger, samt gitt begrepsavklaring og kontekst til relevante begreper og fenomener.

I kapittel to presenterer jeg tidligere forskning på feltet. Her har jeg delt forskningen i ulike delkapitler basert på oppgavens tre problemstillinger. Dermed handler den første delen om tidligere forskning på bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser. Neste del omhandler forskning knyttet til rollene bakkebyråkratene inntreer i. Det siste delkapittelet omhandler bakkebyråkratenes relasjonsbygging.

I oppgavens tredje kapittel presenterer jeg teoriene jeg benytter for å forstå og fortolke mine egne funn. Her presenteres teorier knyttet til bakkebyråkrater og relasjonsbygging, herunder tillit og kultursensitivitet/kulturkompetanse. Lipsky (1980/2010) sin teori om bakkebyråkrater og Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner er spesielt relevante her.

Fjerde kapittel er oppgavens metodedel. Her presenterer jeg min metodiske tilnærming, samt hvordan jeg har gått frem for å hente inn og bearbeide datamaterialet til oppgaven. Etske hensyn og forskningens kvalitet og overførbarhet presenteres også her.

I det femte kapittelet analyseres oppgavens funn. Kapittelet har fått navnet «Arbeidsbetingelser, roller og relasjoner i byråkratiet». I dette kapittelet søker jeg svar på oppgavens hovedproblemstilling, ved hjelp av underproblemstillingene.

Det sjette, og siste kapittelet er oppgavens avslutning. Her oppsummeres først funnene fra analysen. Deretter presenterer jeg noen teoretiske refleksjoner og forslag til videre forskning.

Etter det sjette kapittelet kommer referanselisten. Deretter aktuelle vedlegg; informasjonsskrivet og samtykkeerklæringen, intervjuguiden og godkjenningen fra NSD/Sikt.

## 2.0. Tidligere forskning på feltet

Her presenteres tidligere forskning som er relevant for å svare på oppgavens problemstilling. Forskerne jeg har trukket frem har ulike fagbakgrunner; blant annet sosiologer, sosialarbeidere, sosialantropologer og samfunnsvitere. Hensikten med denne gjennomgangen er å redegjøre for noe av den sentrale forskningen som jeg finner relevant for å plassere min oppgave, og å forstå mine egne bidrag.

Delkapitlene under følger de tidligere definerte underproblemstillingene. Dermed handler det første delkapittelet om bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser. Neste omhandler bakkebyråkratenes roller i møte med flyktningene. I siste delkapittel trekker jeg frem forskning på bakkebyråkratenes relasjonsbygging.

Jeg har valgt å inkludere noen studier som ikke direkte forsker på introduksjonsprogrammet. Bakgrunnen for det er at jeg vurderer at denne forskningen sier noe relevant om temaet jeg forsker på. Jeg vurderer at forskning utenfor flyktningfeltet også til en viss grad kan være med å kaste lys over problemstillingen i denne studien.

### 2.1. Bakkebyråkraters arbeidsbetingelser

En rekke undersøkelser (Blomberg et al., 2015; Djuve et al., 2017; Hansen & Natland, 2017; Vannebo & Breimo, 2020) peker på bakkebyråkraters utfordrende arbeidsbetingelser. Studiene gir et innblikk i motstridende krav og rollekonflikter som de ansatte kan møte på. Under trekker jeg fram studiene til Hansen og Natland, Blomberg med kollegaer, og Vannebo og Breimo for å gi bakgrunn for dette temaet.

#### 2.1.1. Endring i fokus innen sosialt arbeid – fra relasjon til politiske mål

Samfunnsviteren Hansen og førsteamanuensis i samfunnsfag Natland (2017) påpeker at fokuset i sosialt arbeid de siste par tiårene har beveget seg fra et syn på viktigheten av relasjoner, til en større vekt på aktiveringsplikt og andre politiske mål. Datagrunnlaget for studien er basert på observasjoner av møter mellom sosialarbeidere og personer i kvalifiseringsprogrammet.

Deres studie viser hvordan sosialarbeidere arbeider i balansegangen mellom byråkrati og personfokus. De finner i sin studie at sosialarbeidere beveger seg langs et kontinuum mellom



en praksis preget av tvang og en praksis preget av myndiggjøring, og at de ansatte i én og samme samtale både kan vise omsorg, kontroll og utøve brukerinvolvering. De ser på det som for snevert å dele ansatte i to grupper; de som har arbeids-fokus, og et snevert syn på aktivering, og de som har omsorgs-fokus, og et bredere forståelse av aktivering. I stedet argumenterer de at sosialt arbeid er et svært komplekst felt, at ansatte inngår i prosesser av forhandlinger og posisjoneringer og at dette er pragmatiske arbeidsmetoder som sosialarbeiderne benytter for å nå de politisk satte målene. Alt dette samtidig som de utvikler gode relasjoner med brukerne. De finner at det er mulig å ha et person-sentrert arbeid uten at det går på bekostning av politiske krav (Hansen & Natland, 2017).

Denne studien omhandler deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Selv om studien ikke er rettet direkte mot introduksjonsprogrammet, har kvalifiseringsprogrammet en del likhetstrekk med introduksjonsprogrammet, slik som aktivitetsplikten. Kvalifiseringsprogrammet favner derimot flere brukergrupper, herunder også innvandrere. Fordi den handler om relasjonen mellom brukere og bakkebyråkrater i NAV, så ser jeg fortsatt på den som relevant for min studie. I min egen oppgave er jeg også interessert i slike forhold som kommer frem i denne studien. Jeg kommer til å undersøke hvordan relasjonen med flyktningene utarter seg, i lys av rammebetingelsene bakkebyråkratene møter.

### 2.1.2. Arbeidsbelastning og stress innenfor sosialt arbeid

En nordisk undersøkelse av professor i samfunnsvitenskap Blomberg og hennes kollegaer (2015), peker på forhold ved arbeidet i seg selv, og viser at sosialt arbeid er et stressende felt hvor arbeidsbelastningen kan være høy og man kan oppleve rollekonflikter. Studien var av kvantitativ karakter, og ble gjennomført ved å ta i bruk spørreundersøkelser blant sosialarbeidere i Norge, Sverige, Finland og Danmark.

Rollekonfliktene denne studien peker på handler blant annet om at målene for arbeidet er formulert slik at det er vanskelig å gjennomføre alle samtidig. Studien indikerer at det er en korrelasjon mellom å oppleve rollekonflikter på jobb og å inneha negative holdninger mot brukere. Det er også en sammenheng mellom høyt arbeidspress og negative holdninger mot klienter, men denne sammenhengen er noe svakere (Blomberg et al., 2015). I min studie er jeg også opptatt av hvordan arbeidshverdagen til bakkebyråkratene fortøner seg, samt hvilke rollekonflikter de kan oppleve. Funnene til Blomberg og kollegaer knyttet til de ansattes arbeidsbelastning vil være nyttig sammenlikningsgrunnlag, da studien viser til de ulike

arbeidsbetingelsene som bakkebyråkrater arbeider under, og på hvilken måte dette kan påvirke hvordan de utfører sitt arbeid.

### 2.1.3. Usikkerheten i flyktingtjenesten

Vannebo og Breimo (2020), henholdsvis sosiolog og professor i sosialt arbeid, har foretatt en undersøkelse blant ansatte i flyktingtjenesten og deres tilgrensende tjenester (voksenopplæring, NAV og lignende tjenester) i to ulike kommuner. Metoden for studien var individuelle intervjuer, gjennomført med til sammen 13 ansatte. En viktig bemerkning med denne studien, er at studien omhandler hele flyktingtjenesten. Dermed kan informantene være både programrådgivere, bosettere og miljøveiledere.

Funnene i studien viser at flyktingtjenesten er preget av det de kaller «tidevannsstyring». De viser til usikkerheten tjenestene kan møte på med tanke på antall flyktninger de får anmodning om å bosette. Dette medfører at kommunen bruker tid og ressurser på å bygge opp et tilbud til flyktningene, for så å bygge ned igjen når det ikke er like stort behov. Dette fører til at kompetanse i tjenestene forsvinner og det kan være vanskelig å opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud. Flyktingtjenestene opplever uforutsigbarhet fra den kommunale ledelsen, samtidig som de opplever styring fra statlige myndigheter. Studien viser i tillegg til funn knyttet til bakkebyråkratenes roller og grenser med tanke på arbeidsoppgavene. Disse funnene presenterer jeg under neste punkt.

## 2.2. Rollene bakkebyråkrater inntre i

Under dette punktet presenterer jeg de ulike rollene programrådgivere og lærere i voksenopplæring har i møte med flyktningene. I min studie er jeg også interessert i måten de ansatte tilnærmer seg sin rolle på.

### 2.2.1. Flyktingtjenestens grenseløshet

I studien til Vannebo og Breimo (2020), som jeg viste til ovenfor, finner de en grenseløshet i flyktingtjenesten. De ansatte i studien beskriver at de inntar en rolle ovenfor flyktningen som spenner fra tjenesteyter til pårørende. Flere av de ansatte synes det var vanskelig å sette grenser for arbeidet, og de har en tendens til å havne i en mekler- og koordinatorrolle i flyktningenes møte med andre velferdstjenester. Studien finner også at flyktingarbeiderne utfører et mangfold av oppgaver i arbeidet med flyktningene, og det synes å være liten

begrensning for hva de gjør. En av bakgrunnene for denne grenseløsheten er at tjenesteapparatet rundt fraskriver seg ansvaret for flyktingene. Men det nevnes også at flyktingtjenesten selv tar på seg mye ansvar ved å ikke selv sette tydelige grenser.

### 2.2.2 Omsorgsbyråkrater og regelbyråkrater

En studie av professor i sosialt arbeid Djuve og sosiolog Kavli (2015a), har undersøkt hvilken tilnærming ansatte innenfor introduksjonsprogrammet tar ovenfor flyktingene, så vel som arbeidsoppgavene de har. Datagrunnlaget for denne artikkelen er basert på kvantitative og kvalitative intervjuer fra evalueringer av introduksjonsprogrammet i 2007 og 2011.

Hovedvekten blir lagt på de kvalitative intervjuene. Både individuelle og fokusgruppeintervjuer ble gjennomført med 54 programrådgivere og 37 lærere i voksenopplæringer. I tillegg inkluderes data fra individuelle intervjuer med 35 nåværende eller tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet, samt en spørreundersøkelse blant 329 programrådgivere i et representativt utvalg av norske kommuner.

Funnene i studien viser at lærere og programrådgivere kan kategoriseres innenfor to typer i møte med flyktinger; omsorgs-orienterte og regel-orienterte sosialarbeidere. De sosialarbeiderne som beskrives som omsorgs-orienterte, har en fleksibel tilnærming til egne oppgaver og en fleksibel tilnærming i møte med flyktingene. De har gjerne en personlig relasjon med flyktingene. De regel-orienterte ansatte har ofte tydelig definerte og regelrette forståelser av egne oppgaver, i tillegg til å ha en profesjonell distanse til flyktingen. Disse personene er gjerne strenge og tydelige på reglene i møte med flyktingene.

Det påpekes derimot at de ansatte gjerne kan forandre seg over tid, uavhengig av hvilken kategorisering man havner innenfor. Ansatte kan også i selve situasjonen opptre i en annen kategori enn de ellers ville gjort. En annen viktig bemerkning er at de fleste ansatte er en miks av disse kategoriene og ikke et rendyrket eksempel på den ene eller andre kategorien. Studien viser også til to typer brukere som de ansatte kan komme i kontakt med; «queens» (dronninger) og «pawns» (bønder), hvor førstnevnte blir sett på som autonome, aktive brukere og sistnevnte som passive brukere. De to ulike kategoriene av sosialarbeidere vil reagere forskjellig i møte med de to typene brukere. De regelorienterte ansatte har en tendens til å overstyre beslutningene i møte med autonome brukere som har forskjellig syn fra dem, mens de tar beslutninger på vegne av passive brukere. De omsorgs-orienterte ansatte vegrer seg

gjærne for å overstyre beslutninger når det oppstår uenigheter, og de utsetter ofte beslutninger når de møter passive brukere (Djuve & Kavli, 2015a).

### 2.2.3. De ulike lærerrollene – læreplanbasert og hjelperrolle

En annen undersøkelse som setter fokus på bakkebyråkraters roller, er studien til sosialantropolog Guribye og professor Hidle (2013). De avdekte noen av hjelperrollene ansatte i voksenopplæring fr i mte med flyktingene. Dette er en pilotstudie som er gjennomført ved Arendal Voksenopplæring. Studiens metode besto av kvalitative intervjuer med 14 ansatte; både lærere, rådgiver og ledere.

Denne studien fant at det ofte utvikles stor tillit mellom de ansatte og flyktingene i voksenopplæringen. Lærerne, hvis egentlige arbeidsoppgave er å undervise, ender opp med å ha mange andre roller utover lærerrollen; støtte i mte med hjelpeapparatet, hjelp med familiære utfordringer, hjelp til bosetting, visumsknad, jobbsøking, mentale helseutfordringer og mye mer. I studien trekkes spesielt «knutepunktfunksjonen» lærerne har frem. Det vil si at de i mange tilfeller er et knutepunkt mellom flyktingen og det offentlige hjelpeapparatet.

Videre peker studien på to typer roller lærere inngår i ved voksenopplæringen. Den første typen omhandler en kombinasjon av en læreplanbasert lærerrolle og en hjelperrolle. Den andre typen var en ren lærerrolle. Studien fant begge typer ansatte ved samme arbeidssted. Ansatte fra begge kategorier synes å gi emosjonell og praktisk støtte til deltakerne, men forskjellen mellom de to synes å ligge i måten de definerte «profesjonell» på. Noen uttalte at det fremsto som profesjonelt å gå hjem til deltakerne og å hjelpe dem med utfordringer de måtte på, da dette for dem representerte medmenneskelighet. Mens andre hadde tydeligere grenser for deres rolle og med hensyn til hva de kan bistå flyktingen med. På tross av at dette er en studie som omhandler én voksenopplæring, samt at det er en noe eldre studie, så vurderer jeg at den fortsatt er relevant å ta med. Det er sannsynlig at dette er utfordringer som også finnes ved andre voksenopplæringsentre den dag i dag. Jeg er interessert i liknende problematikk, og kommer til å undersøke hvilke roller lærere i voksenopplæring har ovenfor flyktinger. I tillegg inkluderer jeg også programrådgivere i min studie.

### 2.3. Bakkebyråkratenes relasjonsbygging

Tidligere forskning på feltet har satt søkelys på relasjoner mellom sosialarbeidere og brukere (Djuve & Kavli, 2015a; Lillevik & Tyldum, 2018; Liodden et al., 2023; Natland et al., 2019), og forskning viser at relasjon er et viktig virkemiddel for forandring hos mennesker (Djuve et al., 2017; Gulliksen et al., 2020; Hansen & Natland, 2017; Hutchinson et al., 2012; Solheim et al., 2021). Jeg trekker frem fire studier her, som sier noe om relasjoner som er relevant for min oppgave.

#### 2.3.1. Flyktingers opplevelser med programrådgivere og lærere

I en brukerundersøkelse i forbindelse med introduksjonsprogrammet forteller noen deltakere om sine opplevelser i møte med lærere i voksenopplæringen og programrådgivere i NAV (Lillevik & Tyldum, 2018). Statsviteren Lillevik og sosiologen Tyldum har gjennomført en kvalitativ studie hvor de intervjuet 38 deltakere i introduksjonsprogrammet, i tillegg til ni programrådgivere, ledere og lærere som arbeider med introduksjonsprogrammet i fire forskjellige kommuner.

Flere av flyktningene forteller om programrådgivere som er respektfulle, viser forståelse og hører på dem, og de opplever å få gode råd gjennom relasjonen de har opprettet. Andre forteller om utrygge relasjoner med programrådgiverne sine i NAV, enten fordi programrådgiverne er fraværende, det er vanskelig å komme i kontakt med dem, de fremstår som overarbeidet eller kommunikasjonen er vanskelig på grunn av språket. Flere flyktinger uttaler at de har en nærere relasjon og mer tillit til sin lærer på voksenopplæringen enn til sin programrådgiver. I rapporten foreslås det at denne forskjellen kan handle om at flyktningene får en mer stabil relasjon til lærerne, da programrådgivere hyppigere blir byttet ut (Lillevik & Tyldum, 2018).

#### 2.3.2. Betydningen av gode relasjoner og kvaliteter ved bakkebyråkratene

Djuve og kollegaer gjennomførte en evaluering av introduksjonsprogrammet i 2017 (Djuve et al., 2017). Studien er omfattende, og inkluderer både kvalitativ og kvantitativ data. Jeg har valgt å fokusere på de ansattes perspektiv i denne studien. Innhenting av data knyttet til de ansatte, ble gjort ved hjelp av nettsurveys til lærere og programrådgivere, i tillegg til gruppeintervjuer med lærere og programrådgivere i noen få, utvalgte kommuner.

Lærerne i denne rapporten viser til viktigheten av trygghet i klasserommet, både i møte med lærere og medelever. Både lærere og programrådgivere vektlegger at flyktingene skal behandles med verdighet. De er bevisste på flyktingenes tidligere liv og at det kan føles som en degradering å plutselig ikke kunne kommunisere, og å måtte gå på skole igjen når de kanskje hadde jobb, en posisjon i samfunnet og utdanning fra hjemlandet. Et annet relevant funn fra denne studien er at det sannsynliggjøres at de ansattes kompetanse og erfaring påvirker deres evne til å gjøre jobben godt (Djuve et al., 2017).

Solheim og kollegaer (2021) har undersøkt betydningen av relasjoner i møte mellom NAV og unge, sårbare brukere. De finner at relasjoner er en nøkkelfaktor for å lykkes i arbeidet med disse brukerne. Studien baserer seg på aksjonsforskning ved et NAV-kontor. De inkluderte deltakerne i studien var fire NAV-brukere, tre NAV-ansatte, to ledere fra arbeidslivet og to forskere. Dataen ble hovedsakelig innhentet ved hjelp av lydopptak fra forsknings sirkelen og fokusgruppeintervjuer.

Funnene viser at flere brukere kunne oppleve det som vanskelig å blottlegge sine følelser og tanker for NAV. Samtidig kunne mange beskrive at de opplevde kontakten med nåværende NAV-ansatt som hjelpsom og at de opplevde at den ansatte genuint brydde seg om dem. Brukerne trakk frem den ansattes evner, anerkjennelse, tilgjengelighet, fleksibilitet og tett oppfølging over tid som viktig for relasjonen og forandring. Dette inkluderte handlinger som å dra hjem til brukerne for å hente dem dersom de ikke kom til møter, sende kontinuerlige meldinger og ikke gi dem opp. Denne typen oppførsel fra de ansatte gjorde at brukerne forsto at de ansatte virkelig brydde seg, og det skapte en følelse av at brukerne var viktige for den ansatte og et ønske om å ikke skuffe (Solheim et al., 2021).

En annen studie som forsker på de gode hjelperelasjonene er studien av ansatte og brukere av sosialtjenesten (Hutchinson et al., 2012). Forskningen tar utgangspunkt i et prosjekt i to ulike kommuner hvor det jobbes med unge brukere som har mistillit til hjelpeapparatet og har omfattende hjelpebehov. Det er en kvalitativ studie og beskrives som følgeforskning. Dataen er innhentet ved hjelp av kvalitative intervjuer med ansatte og brukere, samt loggbøker som de ansatte skrev i underveis. Studien viser at både brukere og ansatte vurderer at å bygge tillit i relasjonen er det samme som å utvikle en god relasjon. Noe av det viktigste som trekkes frem i relasjonsbyggingen er respekt, og i det uttrykket legger informantene blant annet å ha tro på personen, at de ansatte ikke gir brukerne opp, tilgjengelighet og samhandling på

hverdagsarenaer. Hutchinson og kollegaene presenterer en mulig forklaring på de gode resultatene til prosjektet - de ansattes mulighet til å fristille seg fra institusjonelle normer og betingelser, og dermed kunne se det større bilde av brukernes utfordringer, samt handle på måter som ikke er vanlige i sosialtjenesten (Hutchinson et al., 2012).

De to sistnevnte studiene omhandler ikke arbeid med flyktninger i introduksjonsprogrammet. Det vurderes allikevel at de sier noe nyttig om relasjonsbygging mellom bruker og hjelper, som kan ha overføringsverdi til arbeid innenfor flyktningfeltet.

## 2.4. Oppsummering av kapittel

Studiene presentert ovenfor gir et godt bakteppe og viser noen av de sentrale temaene som tidligere har blitt undersøkt når det kommer til relasjonsbygging mellom bakkebyråkrater og brukere, samt arbeidsbetingelsene bakkebyråkratene møter i hverdagen. Noen av studiene ønsker jeg å bygge videre på, mens andre er viktige med tanke på sammenlikning.

Forskningen jeg har trukket frem ovenfor viser til en endring i sosialt arbeid fra et fokus på relasjoner til et fokus på politiske mål. På tross av denne endringen trekker flere av studiene frem relasjoner, samt kvaliteter ved bakkebyråkraten, som nøkkelfaktorer i arbeid med mennesker. Det økte fokuset på politiske mål fører blant annet til høy arbeidsbelastning, mye usikkerhet og mål som står i konflikt. Det er i dette miljøet bakkebyråkratene jeg forsker på arbeider. I analysen av denne oppgaven ønsker jeg å undersøke om jeg finner lignende funn i denne studien.

Videre viser forskning at det finnes en slags grenseløshet i flyktningtjenesten, som innebærer at programrådgivere inntar et bredt spekter av roller og arbeidsoppgaver i møte med flyktningene. Flere forskere har forsøkt å kategorisere bakkebyråkrater med bakgrunn i hvordan de forholder seg til sine arbeidsoppgaver og hvordan de møter flyktningene. Jeg har trukket frem to slike studier. Den første studien omhandler programrådgivere og lærere i voksenopplæring, og kategoriserer dem som omsorgsbyråkrater eller regelbyråkrater. Den andre studien kategoriserer rollene som lærere i voksenopplæring har, enten som en rendyrket lærerrolle eller som en lærerrolle kombinert med en hjelperrolle. Disse kategoriseringene står sentralt i analysedelen av denne oppgaven.

I denne avhandlingen skal jeg undersøke hvordan arbeidsbetingelsene til bakkebyråkratene spiller inn på relasjonsbyggingen med flyktingene de jobber med. Dette gjør jeg med fokus på følgende tre temaer:

1. Bakkebyråkratenes opplevelser av egne arbeidsbetingelser
2. Bakkebyråkratenes avgrensning og forståelse av sin egen rolle
3. Bakkebyråkratenes relasjonsbygging og prioritering av relasjoner

Jeg benytter den tidligere forskningen på feltet som bakteppe for å forstå og fortolke funnene i denne undersøkelsen.



### 3.0. Teoretiske perspektiver

I dette kapittelet kommer jeg til å redegjøre for og diskutere de sentrale begreper og teorier som jeg benytter meg av i denne oppgaven. Først skal jeg presentere teori knyttet til bakkebyråkrater av Lipsky (1980/2010) og Zacka (2017). Herunder vil jeg komme inn på temaer som bakkebyråkraters arbeidsbetingelser, bakkebyråkratenes moralske disposisjoner og deres roller. Deretter vil jeg presentere teori knyttet til relasjoner. Under dette punktet inngår perspektiver på sekundære og primære relasjoner, relasjonskompetanse, kulturkompetanse og kultursensitivitet, samt tillit. Teorien som presenteres i dette kapittelet vil jeg ta med meg videre i analysedelen av oppgaven, og denne vil bidra til å belyse mine egne funn.

#### 3.1. Bakkebyråkrater

Bakkebyråkrater er en samlebetegnelse på offentlige ansatte, slik som lærere, sosialarbeidere og politi, som jobber under visse like arbeidsbetingelser (Lipsky, 2010). I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i dette begrepet, både fordi det favner de to gruppene ansatte jeg ønsker å forske på, men også fordi bakkebyråkrater jobber under noen arbeidsbetingelser som det er interessant å undersøke nærmere.

##### 3.1.1. Bakkebyråkrater sine arbeidsbetingelser

Det finnes noen karakteristikk ved arbeidet til bakkebyråkrater som skiller dem fra andre arbeidstakere. Disse karakteristikkene er viktige for å forstå kompleksiteten i arbeidet til bakkebyråkraterne. Et aspekt ved dette arbeidet er at bakkebyråkraterne jobber i møtet mellom det offentlige og samfunnet. Derfor blir de gjerne sett på som «statens ansikt utad», eller en representant for staten (Zacka, 2017). Et annet viktig aspekt ved deres arbeid, er at bakkebyråkraterne kan ta beslutninger som kan ha store konsekvenser for brukerne de møter (Lipsky, 2010; Zacka, 2017). I den sammenheng er det relevant å trekke inn at bakkebyråkrateren sitter med makten til å vurdere brukernes rett på goder og sanksjoner.

En sentral del av bakkebyråkratenes rolle er at de bidrar til å utforme politikken. Dette gjør de med bakgrunn i to faktorer; gjennom en høy grad av skjønn i arbeidet og en relativt høy grad av autonomi (Lipsky, 2010). Molander (2013) definerer skjønn utfra to dimensjoner. Det kan handle om at man ved hjelp av egne vurderinger tar et valg mellom ulike handlingsalternativer. Men det kan også handle om den kognitive aktiviteten, eller

resonneringen som ligger bak valget man tar (Molander, 2013, s. 42). Ifølge Zacka (2017) er det svært mange grunner til at man har skjønnsutøvelse i bakkebyråkratiet. Blant annet at det finnes tvetydige mål og at mål og verdier kan stå i konflikt.

I sitt daglige arbeid vil bakkebyråkrater ofte møte motstridende mål og krav ovenfra, som er vage, tvetydige og står i konflikt. Zacka (2017) har funnet minst fire krav som bakkebyråkrater må navigere etter. Dette er krav om å være effektive og økonomiske, å være oppmerksomme og mottagelige ovenfor brukerens omstendigheter, de må behandle alle upartisk og rettferdig, og i tillegg må de behandle brukerne med respekt (Zacka, 2017, s. 99-100). Dette er store og motstridende krav som kan gjøre arbeidet utfordrende.

I denne sammenheng er det også relevant å trekke frem New Public Management (NPM), en samlebetegnelse på nye styringsreformer som ble innført fra 1980-tallet, og som i stor grad påvirker arbeidsbetingelsene til bakkebyråkrater. Gjennom New Public Management ble prinsipper fra privat sektor benyttet i offentlig sektor, og man kunne se en effektivisering og økonomisering av byråkratiet (Almklov et al., 2017; Kroken & Madsen, 2016; Nilsen, 2017). Under NPM blir ofte tjenestene som tilbys og oppgavene som gjøres organisert som «produksjon». Et resultat av dette kan være at fokuset i arbeidet rettes mer mot det som lettere kan måles og synliggjøres (Almklov et al., 2017). Et eksempel kan være introduksjonsplaner, antall saker den enkelte følger opp og antall flyktninger som kommer ut i jobb. Det bør nevnes at NPM ikke er like fremtredende i Norge som det er i andre land, slik som USA eller England, men likevel finner man at en del elementer fra NPM også er tatt i bruk i Norge (Almklov et al., 2017; Hansen, 2022)

I møte med sine brukere kan bakkebyråkrater innta ulike «roller», slik som «en sympatisk lytter» «en forkjemper», «en likegyldig byråkrat» eller «en omsorgsgiver». Zacka viser til en forskjell på situasjons-bestemte, såkalte «lokale disposisjoner», som handler om hvordan man møter brukeren i den gitte situasjonen, og «moralske disposisjoner» som er en situasjons-uavhengig forståelse av ens egen rolle og ansvarsområder (Zacka, 2017, s. 86-87).

### 3.1.2. Bakkebyråkrater og deres moralske disposisjoner

Ifølge Zacka (2017) handler moralske disposisjoner om måten bakkebyråkrater forstår og tolker situasjoner og saker, hvordan deres moralske følelser mobiliseres og hvordan de forstår deres rolle og ansvarsområder (Zacka, 2017, s. 12; 85). Bakkebyråkratene har utviklet

strategier for å klare å navigere de motstridende kravene de møter i arbeidet sitt. Zacka (2017) presenterer tre ideal-typiske moralske disposisjoner; den likegyldige, omsorgsgiveren og håndheveren. Bakkebyråkraten tenderer til å handle innenfor en av de tre gitte disposisjonene, men samtidig kan man også se at innen for én og samme samtale så kan de ansatte bevege seg mellom de forskjellige disposisjonene (Zacka, 2017, s. 79). Under vil jeg gå nærmere inn på de tre disposisjonene.

### *Den likegyldige*

Bakkebyråkrater som kan plasseres i kategorien likegyldige, har en viss avstand til brukerne de arbeider med, og de forholder seg til brukerne som «saker». Det finnes en del fordeler ved å arbeide på en slik måte; ved å skape avstand mellom seg selv og brukere, kan man i større grad oppnå nøytralitet og person-uavhengighet, som er et ideal i moderne byråkrati. Man lar ikke egne forhold eller verdier komme i veien for arbeidet. Andre fordeler er at dette er en effektiv måte å arbeide på, samt at det kan gi en beskyttelse mot å bli emosjonelt utbrent. På den andre siden så er arbeidet til bakkebyråkrater preget av motstridende krav og det krever bruk av skjønn. Som likegyldig vil man ofte forsømme bruk av skjønn ved å ikke evne å bruke abstrakte prinsipper knyttet til skjønn inn i konkrete situasjoner. I stedet behandler man heller alle likt (Zacka, 2017).

### *Omsorgsgiveren*

Omsorgsgivende bakkebyråkrater kan fremstå som de moralsk overlegne av de tre kategoriene. De er oppmerksomme på brukernes behov og individualitet og de møter dem på en human og respektfull måte, i motsetning til å se på dem som «saker». Men på den andre siden kan en slik tilnærming fra bakkebyråkratens side oppmuntre brukere til å prøve å fremstå så hjelpeløse som mulig for å mest mulig hjelp. Det kan også føre til et forhold mellom sosialarbeider og bruker preget av umyndiggjøring av brukeren. En annen negativ sideeffekt av denne måten å arbeide på er at det krever mye tid og emosjonell energi, i tillegg til at det kan være vanskelig å opprettholde en universal praksis da man blir tvunget til å vurdere hvilke brukere man vil bruke mest tid på. Til slutt vil en slik tilnærming stille bakkebyråkraten i en posisjon hvor han har større risiko for å bli emosjonelt utbrent, da han gjerne har et ønske om å hjelpe og vise omsorg for flest mulig (Zacka, 2017).

### *Håndheveren*

Den siste moralske disposisjonen som Zacka presenterer, er håndheveren. En håndhever forholder seg gjerne strengt til loven, er opptatt av å håndheve regler og prinsipper, samt å sikre orden og likebehandling. En fordel med denne måten å arbeide på er at når de ansatte møter brukerne ansikt til ansikt så klarer de å motstå å bli emosjonelt påvirket. I stedet streber de etter å skille mellom de som har rett på hjelp og goder eller ikke, og å identifisere de som prøver å utnytte systemet, ved å forholde seg strengt til retningslinjer og kriterier. Dette kan gjøre at de forvalter offentlige goder på en god måte og ikke fritt deler dem ut til alle som ønsker det. Noe som igjen bidrar til å opprettholde innbyggers tillit til det offentlige. En ulempe med denne måten å arbeide på kan være at de er overmistenkssomme og viser mistillit ovenfor mennesker som har virkelige behov. Dette kan i seg selv være vanskelig for en brukergruppe som på mange måter allerede er stigmatisert (Zacka, 2017).

De tre disposisjonene ovenfor er reduktive, eller forenklete, måter å innta rollen som bakkebyråkrater på. De motstridende kravene som ansatte møter i sin rolle blir redusert til en enkelt dimensjon og resten blir ignorert (Zacka, 2017, s. 109). Man forholder seg til én verdi og unngår å måtte forholde seg til alle de ulike kravene, motstridende behovene og verdiene samtidig.

Disse tre moralske disposisjonene viser hvordan bakkebyråkrater arbeider innenfor et system med mange motstridende krav, og dette gjør at de må utvikle strategier for å navigere kravene. De tre disposisjonene vil benyttes i analysedelen av oppgaven og kaste lys over hvordan bakkebyråkrater handler i møte med arbeidsbetingelsene sine.

#### 3.1.3 Bakkebyråkrater og deres roller og maktposisjon

En sosial rolle oppstår dersom en person blir utsatt for et sett av forventninger fra andre med tanke på atferd og holdninger (Schiefloe, 2019, s. 203). Noen roller er veldig definerte med hensyn til oppgaver og ansvar, for eksempel i noen jobber, mens andre roller er mindre definerte. Forventningene til disse rollene vil være styrene for atferden til den som innehar rollen. Samtidig ser vi at i mange tilfeller er det rom for individuelle tilpasninger og forhandlinger til hvordan rollen skal se ut (Schiefloe, 2019, s. 203).

Lipsky (2010) påpeker at rollekonflikter og tvetydighet preger arbeidet til bakkebyråkrater, og at dette stammer fra motstridende forventninger til bakkebyråkraters rolle (Lipsky, 2010). For

bakkebyråkratene i denne studien kan dette for eksempel oppstå dersom en ansatt i introduksjonsprogrammet møter forventinger om å være effektiv, saklig og ha en viss profesjonell distanse til flyktningen fra ledelsens side, og samtidig møter en forventning fra flyktningen om å bruke mye tid med dem og å utvikle et vennskap.

Som «statens ansikt utad» besitter bakkebyråkratene mye makt i sin posisjon. Makt er et begrep som ofte lar seg definere bedre når man kjenner på det motsatte; avmakt. Men jeg ønsker allikevel å trekke frem Magelssen sin definisjon av makt:

*«Makt er komplekse og strategiske sosiale relasjoner som alle deltar i, og som skaper ulike grader av avhengighet og uavhengighet mellom mennesker» (Magelssen, 2008, s. 65).*

Denne definisjonen viser til at makt er noe som oppstår i møte mellom mennesker, og at det ofte er slik at en part har mer makt enn den andre (Magelssen, 2008). I møtet mellom bakkebyråkrat og flyktning vil det som regel være bakkebyråkraten som sitter med makten. Lipsky (2010) påpeker at bakkebyråkrater ikke trenger å kommandere brukerne, men brukerne er som regel «lydige» på grunn av den overordnede rollen bakkebyråkratene har. Brukerne er klar over at de ansatte har makt til å kontrollere goder de ønsker, potensiale til å nekte dem disse godene, eller eventuelt gjøre prosessen deres vanskeligere (Lipsky, 2010, s. 57).

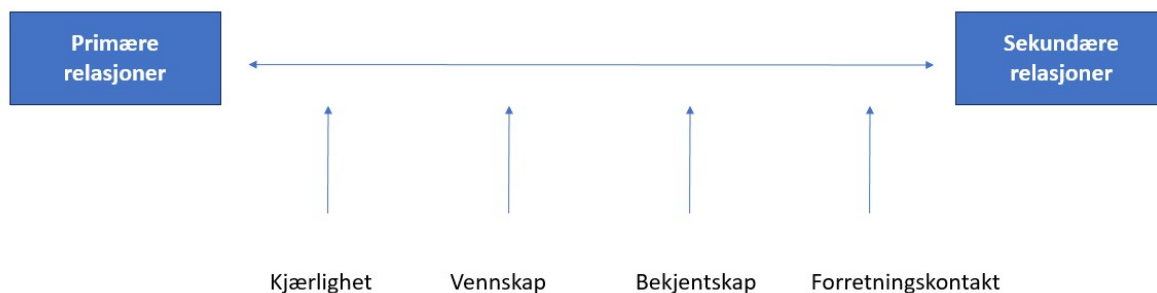
### 3.2. Relasjoner – nærhet og avstand

Relasjonskompetanse er en av de mest sentrale kompetansene til profesjonelle som hjelper mennesker med kompliserte, sammensatte og følelsesmessig belastende utfordringer (Killén, 2017, s. 31), slik nettopp bakkebyråkrater gjør. Denne oppgaven handler om bakkebyråkraters relasjonsbygging, sett i lys av arbeidsbetingelsene de har i sitt arbeid. Under presenterer jeg relevant teorier som jeg i analysedelen vil knytte til oppgavens funn.

#### 3.2.1. Fra sekundære til primære relasjoner

Vi mennesker inngår i mange sosiale relasjoner gjennom livet, fra nære, dype relasjoner med familiemedlemmer til mindre nære relasjoner for eksempel med en kollega. Schiefloe skiller mellom primære og sekundære relasjoner. De primære relasjonene er personlige og

emosjonelle, mens de sekundære gjerne er mer begrensede og saksorienterte. Disse to blir ytterpunkter på en illustrert linje hvor alle relasjoner kan plasseres innenfor. Linja går fra primære til sekundære, med «kjærlighet», «vennskap», «bekjentskap» og «forretningskontakt» i synkende rekkefølge. Relasjonene endrer gjerne plass over tid og basert på erfaring (Schiefløe, 2019, s. 340).



*Illustrasjon av primære og sekundære relasjoner (Schiefløe, 2019, s. 340).*

Det er naturlig at en relasjon mellom bakkebyråkrater og flyktninger, slik som de fleste nye relasjoner, starter i den sekundære enden av skalaen. Denne avhandlingen vil kunne kaste lys over om relasjonen mellom de to utvikler seg og «kryper» videre oppover linja til en annen, tettere relasjon. En viktig refleksjon man må ha med seg som profesjonell, er hvor nær relasjon man skal forsøke å skape med flyktningene man jobber med. Man må ta med i beregningen hvor lenge man skal ha kontakt med dem, og om det på noen måter kan være uheldig å skape en type relasjon, dersom relasjonen må avsluttes svært raskt (Røkenes & Hanssen, 2012, s. 30).

Å bygge relasjoner i kontekst av det byråkratiske systemet kan by på ulike utfordringer. Lipsky (2010) trekker frem det motstridende ved at en slik relasjon er en sosial, menneskelig relasjon hvor det tilbys hjelp og man viser at man bryr seg, samtidig som denne relasjonen utvikler seg midt i en byråkratisk modell som handler om lik behandling for alle og avstand til den man hjelper (Lipsky, 2010, s. 71).

Relasjonsbygging mellom bakkebyråkrater og flyktninger inneholder andre aspekter enn hva relasjonsbygging mellom to venner gjør. I vennskap er relasjonen frivillig og ofte gjensidig. Andre relasjoner er påtvungne (Schiefløe, 2019). Ifølge Lipsky (2010) er det tydelig at brukerne er ufrivillige i relasjonen når de møter politiet på grunn av lovbrudd, men at ufrivillige relasjoner også oppstår i andre offentlige etater. Dette er fordi disse etatene tilbyr noe som brukerne, eller i dette tilfellet flyktningene, ikke kan få noen andre steder (Lipsky, 2010, s. 54).

### 3.2.2. Relasjonskompetanse

Arbeid med mennesker handler blant annet om å tilrettelegge for forandring, læring, mestring og utvikling hos andre mennesker. For å gjøre dette er relasjonskompetanse svært viktig. Relasjonskompetanse handler om «å forstå og å samhandle med de menneskene vi møter i yrkessammenheng på en god og hensiktsmessig måte» (Røkenes & Hanssen, 2012, s. 9-10). Begrepet «en god og hensiktsmessig måte» er svært vagt, og derfor trekker psykologene Røkenes og Hansen (2012) frem flere ulike egenskaper og måter å samhandle på viser til relasjonskompetanse.

Først og fremst vil det være viktig å behandle den andre personen som et selvstendig individ; en person som har rett til selvbestemmelse og hvis integritet man skal respektere. En god relasjon handler om samhandling som skaper tillit, trygghet og en opplevelse av troverdighet og tilknytning. Å *forstå* den andre personen vil spille en viktig rolle i denne relasjonsbyggingen. Det vil være viktig å bruke tid på bygge en slik trygg og god relasjon (Røkenes & Hanssen, 2012, s. 27).

I arbeid med mennesker fra andre kulturer kan det oppstå andre utfordringer i relasjonene enn de man kan møte på i relasjon med mennesker fra samme kultur. I relasjoner på tvers av kulturer vil mellommenneskelige behov som anerkjennelse og empati være viktig for relasjonsbygging, i likhet med relasjoner innenfor samme kultur. Men i krysskulturelle relasjoner vil det i særlig grad være viktig å ikke ta for gitt den andre personens forståelse av verden. Man må i en slik relasjon forholde seg på en god måte til den andres annerledeshet. En viktig del av relasjonsbyggingen med mennesker fra andre kulturer vil være å tilegne seg kulturforståelse, slik tar man både hensyn til den andres annerledeshet, samt at man ikke handler på basis av stereotyper. Man må samtidig huske to ting; selv innad i kulturer har man

store individuelle forskjeller, og at vi møter *mennesker* og ikke *kulturer* (Røkenes & Hanssen, 2012). Dette kan ses i sammenheng med neste punkt; kulturkompetanse og kultursensitivitet.

### 3.2.3. Kulturkompetanse og kultursensitivitet

Kompetanse om kulturer handler om et sett med holdninger, handlinger og retningslinjer som hjelper oss å effektivt jobbe i situasjoner som er krysskulturelle. Å utvikle kulturell kompetanse kan gi oss evnen til å forstå, og effektivt møte og kommunisere med mennesker på tvers av kulturer (Ben-Ari & Strier, 2010, s. 2156-2157). Det har i flere år vært fokus på viktigheten av å utvikle kulturell kompetanse som sosialarbeider, og dette gjenspeiles i offentlige dokumenter, undervisning og faglitteratur (Rugkåsa & Ylvisaker, 2021, s. 242).

Mange forskere er i dag enige om at en kulturelt kompetent praksis inneholder tre komponenter; den utvikler bevissthet til egne kulturelle verdier og eget ståsted og hvordan dette påvirker forholdet til klienter, har forståelse av klientens verdenssyn, og fokuserer på utvikling av kulturelt tilpassede tiltak (Jani et al., 2016, s. 312). En australsk studie som omhandler kulturkompetanse legger også til disse konkrete kvalitetene; å være komfortabel med usikkerhet, å teste personlige antagelser og å spørre spørsmål på en respektfull måte (Harrison & Turner, 2011).

Begrepene kultursensitivitet og kulturell kompetanse overlapper i en viss grad. Begrepet kulturell kompetanse har blitt kritisert for å ha en statisk forståelse av begrepet «kultur». Derfor blir konseptet kulturell sensitivitet i større grad brukt (Volckmar-Eeg, 2021).

Man kan si at en del av det å være kultursensitiv handler om å i mindre grad forstå den andre personen ut fra vår egen virkelighetsoppfatning og premisser (*ethosentrisme*), men heller i større grad forstå den andre ut fra deres premisser, uten at det gjør at vi føler oss truet av deres oppfatning eller uten å bli provosert (*kulturrelativisme*). Samtidig så er det viktig å påpeke at dette på ingen måte betyr at man må være enig med den andre, eller at vi ikke skal dele av vår faglige innsikt (Magelssen, 2008, s. 20-21).

Harrison og Turner (2011) indikerer at de organisatoriske rammebetingelsene til ansatte spiller inn på hvor bra de ansatte arbeider med mennesker fra andre kulturer.

Rammebetingelser som knapphet med tid, tidsfrister, byråkratiske barrierer og økonomi ble trukket frem som hinder for å utøve kulturell kompetanse i sitt arbeid (Harrison & Turner, 2011)



#### 3.2.4. Tillit

«Tillit sies ofte å være samfunnets *lim, smøremiddel og grunnmur*» skriver professor Harald Grimen (2009, s. 11). Tillit binder mennesker sammen og gjør at et samfunn kan fungere bedre. Høy tillit reduserer transaksjonskostnadene, da det ofte vil være rimeligere å stole på noen enn å ta mer kostnadsfylte forholdsregler (Grimen, 2009; Holmberg & Rothstein, 2020).

Tillit kan defineres på mange ulike måter, blant annet fordi man kan snakke om tillit i mange ulike typer relasjoner. Men her vil jeg ta utgangspunkt i filosofen Jon Elster sin definisjon. Han bruker en enkel definisjon basert på atferden som er et resultat av tilliten. Siden jeg i denne oppgaven undersøker relasjonen mellom to personer – bakkebyråkraten og flyktingen – vil en atferdsmessig definisjon være mer relevant enn en mer teoretisk definisjon. Elster definerer det å ha tillit til noen som å senke «guarden» sin, eller med andre ord å handle med få forholdsregler i møte med en annen person (2015, s. 335). Mistillit kan derimot ta to former, man kan enten unngå å ha en interaksjon med en person hvor man tror man blir sårbar for inkompetanse eller opportuniste, eller man kan inngå i relasjonen, men samtidig ta forholdsregler mot disse risikoene (Elster, 2015, s. 336).

Tillit gjelder ikke bare mellom enkeltmennesker, men det er også relevant å snakke om tillit til et system eller en stat. Det er delte meninger knyttet til om man kan stole på institusjoner eller ikke. Grimen (2009) oppsummerer noen av disse. Et av argumentene handler om at man ikke kan ha tillit til institusjoner fordi man ikke kjenner til interessene til institusjonen eller dens ansatte. Et annet argument handler om at det ofte er en maktasymmetri i møtet mellom den enkelte og institusjonen, som gjør at man ikke bør ha tillit til institusjoner. På den andre siden argumenteres det med at tilliten til en institusjon ikke kan bedømmes utfra en eller to egenskaper med institusjonen, men grunnlaget for tillit er tuftet på flere ting, slik som egne og andres erfaringer med institusjonen, upartiskhet i beslutninger, institusjonens historie med svik og svindel og lignende. Et annet viktig argument handler om at man blir kjent med institusjoner, på lik linje med personer, på grunnlag av gjentatt samhandling, noe som er vist å være viktig for tillitsbygging (Grimen, 2009).

Vi kan se at det er en forskjell på tillit blant befolkningen med etnisk norsk bakgrunn og blant innvandrere. Statistisk sentralbyrå sine analyser viser at innvandrere har mindre tillit til andre

personer enn den generelle befolkningen, men de har ofte større tillit til det politiske systemet i Norge enn det befolkningen som helhet har (Støren, 2019). Innvandreres opplevelse av tillit henger ofte sammen med deres erfaringer fra hjemlandet, men også opplevelser i det nye landet, slik som opplevelser av diskriminering eller utenforskap (Dalen et al., 2022, s. 66). Det vil være viktig å være bevisst på at ulike erfaringer og bakgrunner kan spille inn på hvor mye tillit man har til andre personer eller til staten.

## 4.0. Vitenskapsteoretisk posisjon og metode

I dette kapitlet redegjør jeg for metoden jeg har benyttet i arbeidet med denne masteroppgaven og hvordan jeg gjennomførte undersøkelsen. Først skal jeg gi en innføring i den metodiske tilnærmingen. Jeg har valgt kvalitative intervjuer for å undersøke problemstillingen. Deretter greier jeg ut om hvordan jeg har forberedt meg til intervjuene, herunder utforming av intervjuguide og utvalg av informanter. Neste steg i metodeprosessen handler om gjennomføring av intervjuene. Her viser jeg til rammene for intervjuene, samt bruken av lydopptak. Videre gjør jeg rede for bearbeiding av datamaterialet mitt. Transkriberingen av intervjuopptakene og analysemetode er relevante punkt her. Jeg beveger meg så videre til oppgavens etiske problemstillinger. Her kommer jeg inn på min rolle som forsker, samtykke til deltakelse, personvern, konfidensialitet og anonymitet. Til slutt oppsummerer jeg ved å si noe om studiens reliabilitet, validitet og overførbarhet.

### 4.1. Metodisk tilnærming

I denne studien benyttet jeg kvalitativ metode. Innenfor kvalitative metoder har fortolkning av sosiale fenomener en stor plass (Thagaard, 2013). Fordi jeg ønsket å undersøke hvordan bakkebyråkrater i flyktningsjenesten og voksenopplæring blir påvirket av arbeidsbetingelsene når de skal bygge relasjoner med flyktingene, valgte jeg å benytte kvalitative intervjuer som metode. Kvalitative intervjuer er et naturlig valg når man er opptatt av å studere meninger, holdninger eller erfaringer (Tjora, 2021). Metoden hjalp meg å få innsikt i de ansatte sine erfaringer i min søken etter å bedre forstå hvordan de opplever sin arbeidshverdag. Jeg opplevde at enkelte informanter fortalte om utfordringer med økende systemiske krav og arbeidsbelastninger, mens andre ga meg større innsikt i hvordan relasjonen mellom dem og flyktingen så ut i hverdagen. Dette er bare et par eksempler på innsikter som hjalp meg å forstå informantenes arbeidshverdag.

Kvalitativ forskning handler om å utføre grundig arbeid som leder til begrunnede svar på forsknings spørsmål. Det er viktig å være bevisst i prosessen og å vite hva man har gjort og hvorfor. Valgene må også kunne gjøres rede for (Johannessen et al., 2018, s. 26). Nedenfor redegjør jeg for flere av disse valgene.

## 4.2. Forberedelser til intervjuene

I forkant av datainnsamlingen brukte jeg en god del tid på litteratursøk. For å finne relevant litteratur benyttet jeg blant annet databaser som Oria, Google Scholar, Idun (tidsskriftsdatabasen) og regjeringen.no. Jeg ønsket å sette meg inn i hvilken forskning som allerede var gjort på feltet, for å få et bakteppe for å forstå min egen studie bedre. En annen grunn til at jeg brukte tid på å søke etter litteratur var for å gjøre en vurdering på hva som allerede var forsket på, slik at jeg ikke forsket på noe som var helt likt på hva mange andre har gjort før meg.

En annen viktig del av forberedelsene til undersøkelsen var å sende meldeskjema til Norsk senter for forskningsdata (NSD). NSD har i etterkant av en sammenslåing blitt til Sikt. Når jeg hadde landet tema for oppgaven, og laget en intervjuguide, søkte jeg om godkjenning. Søknaden ble godkjent et par måneder før jeg skulle i gang med å arbeide med oppgaven. Dette er fordi jeg tidlig visste hvilket tema jeg ønsket å forske på, og jeg ville være klar til å begynne så raskt det lot seg gjøre. Godkjenningen er lagt ved som vedlegg nummer 3 til denne oppgaven.

### 4.2.1. Intervjuguide

Jeg valgte å lage en semi-strukturert intervjuguide til denne studien. Disse intervjuene er kjennetegnet av at intervjuguiden inneholder en oversikt over emner som skal dekkes, samt forslag til spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2009). Bakgrunnen for dette var at jeg ønsket muligheten til å følge opp ulike perspektiver og tanker som kom opp underveis i intervjuene. Jeg har selv noe innsikt i temaet fra lærernes side, men jeg har liten innsikt i hvordan programrådgiverne opplever sin arbeidshverdag. I tillegg ønsket jeg at min egen forforståelse skulle påvirke hvordan intervjuene ble gjennomført i minst mulig grad. Derfor vurderte jeg at semi-strukturerte intervjuer var en fin fremgangsmåte for å innhente data til denne studien. I intervjuguiden forsøkte jeg å ha åpne, ikke-ledende spørsmål. Dette tilrettelegger for at informanten kan gå i dybden på temaer hun har mye å fortelle om (Tjora, 2021).

Valg av Semi-strukturerte intervjuer førte til at jeg fikk frem nye og relevante temaer som jeg ikke hadde tenkt på på forhånd. Jeg startet hvert intervju med å introdusere temaet for oppgaven. Deretter begynte noen av informantene å snakke fritt om det de assosierte med oppgavens tema. Enkelte lot jeg snakke helt fritt fordi jeg så at de kom innom flere av

intervjuguidens spørsmål og temaer uten at jeg trengte å spørre dem om det. Andre informanter måtte jeg noen ganger stille spørsmål for å få dem tilbake på oppgavens tema. Noen av informantene snakket mindre fritt. Da fulgte jeg i større grad intervjuguiden, men hoppet over spørsmål som de allerede hadde fortalt om tidligere i samtalen. Fordi jeg benyttet semi-strukturerte intervjuer og fordi jeg vektla å holde flyten i samtalen, førte dette til at alle intervjuene var ulike, og at ikke hvert tema ble utdypet i like stor grad under hvert intervju.

Underveis i intervjuprosessen redigerte og omformulerte jeg intervjuguiden. På slutten av hvert intervju spurte jeg informantene om hvordan opplevelsen var, og jeg spurte om konkrete tilbakemeldinger. I mitt første intervju fikk jeg tilbakemelding om at ett av spørsmålene var vanskelig å forstå. I etterkant av intervjuet, omformulerte jeg spørsmålet. Jeg opplevde også at temaer kom opp i de første intervjuene, som gjorde at jeg forandret intervjuguiden til de neste intervjuene. Et eksempel på dette er delen av intervjuguiden som omhandler de ansatte sine roller. «Roller» var ikke et opprinnelig tema for min oppgave, men jeg innførte dette temaet etter et par av intervjuene var gjennomført. Metoden jeg har benyttet ga meg denne fleksibiliteten. Et resultat er at ikke alle intervjuene inneholdt de samme temaene. Jeg vurderer allikevel at intervjuene bidro til å innhente nyttig informasjon, da målet mitt ikke var at alle informantene skulle snakke om akkurat det samme, men heller å få en dypere innsikt i oppgavens tema.

Jeg vurderer at min erfaring med og mitt komfortnivå i intervjusituasjonen spilte inn på hvordan de enkelte intervjuene ble gjennomført. En konsekvens av at intervjuene varierte i innhold var at det noen ganger var vanskeligere å se når informantene snakket om samme tema. Enkelte tok for eksempel opp temaet «tillit» i en helt annet kontekst. Dette krevde mer av meg som forsker i analysen av datamaterialet, spesielt fordi jeg i denne studien benyttet tematisk analyse av dataen. I løpet av arbeidet med avhandlingen, økte min kunnskap om temaet jeg undersøkte, samt kunnskapen om hvordan et intervju kan gjennomføres, noe jeg vurderer at hjalp meg med å forstå og fortolke svarene jeg fikk. Den økte kunnskapen bidro også til at jeg i selve intervjusituasjonen kunne avgjøre hvilke av temaene informantene tok opp som jeg skulle følge opp videre.

#### 4.2.2. Utvalg av informanter

I utvalg av informanter ønsket jeg å unngå å forske i egen kommune. Dette er fordi jeg selv jobber i voksenopplæringen og har samarbeid med programrådgivere, og jeg ønsket å unngå

uheldige situasjoner slik som at mine kollegaer følte at de måtte takke ja til å bli med i studien på grunn av vår relasjon. Det kan også tenkes at kjennskap til informantene kunne påvirke hvilken informasjon som kom frem i intervjuene, for eksempel i form av at de holdt tilbake informasjon fordi jeg er en person som kjenner alle informantens kollegaer og leder. På den andre siden kunne det ført til at informanten faktisk hadde åpnet seg mer for meg på grunn av vår allerede foreliggende relasjon. Ved å unngå å intervju noen jeg kjenner, vil jeg ikke trenge å forholde meg til disse dilemmaene.

Jeg opplevde at det var noe vanskelig å finne den første informanten. Etter en stund kom jeg derimot i kontakt med en aktuell informant gjennom mitt private nettverk. Dette åpnet døren for å finne flere informanter innenfor denne kommunen. Her benyttet jeg det som betegnes som «snøballmetoden». Det vil si at jeg først etablerte kontakt med én person, og fikk gjennom denne personen videre kontakt med andre aktuelle informanter (Thagaard, 2013). En ulempe Thagaard påpeker med denne typen utvalg er at man risikerer å få tilgang til informanter som er del i ett og samme miljø. Dette kan lede til at man får et noe snevert og ensidig utvalg. For å unngå dette i min studie har jeg valgt å fordele utvalget på to kommuner. Det er ingen forbindelse mellom de to kommunene. I etterkant av transkriberingen og analyseringen, ser jeg at det fremkommer ulike meninger om temaene jeg har tatt opp. Dette forstår jeg som at informantene gir et mangfoldig innblikk i deres arbeidshverdag. Dette indikerer at selv om enkelte arbeider på samme arbeidssted, så har de noe ulike perspektiver på enkelte områder.

Etter at jeg hadde skaffet informantene jeg trengte ved hjelp av «snøballmetoden» i den første kommunen, tok jeg så fatt på å finne første informant i neste kommune. Her tror jeg det var en fordel med kjennskap til feltet. Jeg presenterte meg selv som ansatt på et voksenopplæringssenter, og sa deretter at jeg skriver master ved siden av jobb. Jeg tok kontakt med aktuelle avdelingsledere i kommunen, som igjen sendte epost videre til sine ansatte. Min tilknytning til voksenopplæringen kan ha påvirket informantene til å bli mer åpne for å la seg intervju av meg, da de forsto at jeg er en person med kunnskap til feltet. I etterkant av kontakten med avdelingslederne ble jeg kontaktet av et par informanter som var interesserte i å bli med. Deretter benyttet jeg igjen «snøballmetoden» for å skaffe de resterende informantene i denne kommunen.

Det er åtte informanter i mitt utvalg, fordelt på to ulike kommuner. Fire av informantene arbeider som lærere på voksenopplæringer, mens de fire andre arbeider som programrådgivere, to av dem i kommunen og to av dem i NAV. Sammensetningen av informantene var varierende med tanke på alder og bakgrunn. Noen av informantene var relativt nyutdannede, mens andre nærmet seg pensjonsalder. Jeg tror variasjonen i kjennetegn ved informantene, samt at jeg har undersøkt to ulike kommuner, gir bredere og bedre innsikt i feltet. En annen faktor som også kan bidra til en bred innfallsvinkel til temaet er at informantene hadde relativt vid utdanningsbakgrunn. Selv en del av lærerne hadde ulike utdanningsbakgrunn i forkant av pedagogisk utdanning. Dette tror jeg er en fordel, da informantene kan vektlegge ulike sider av arbeidet med utgangspunkt i deres bakgrunn og erfaring. Dette er også noe av det jeg diskuterer i analysedelen av denne oppgaven.

Blant mine informanter var det kun én mann. Jeg hadde ønsket å intervju flere menn, da jeg tror det kunne gitt et videre perspektiv på temaet mitt. Tidligere forskning antyder at bakkebyråkratens kjønn har betydning for hvordan de utøver sitt arbeid (Vannebo & Breimo, 2020). Jeg vurderer at jeg ikke har nok mannlige informanter til å si noe relevant om kjønnsperspektivet i denne sammenhengen. Siden temaet for denne avhandlingen har tatt en annen retning, vurderte jeg at hensynet til anonymitet veide tyngre enn å få frem informantenes kjønn. Jeg har derfor valgt å betegne han som en kvinne. Dette er fordi det faglige miljøet ikke er så stort, og når det attpåtil er et mindretall menn som arbeider innenfor feltet, ønsker jeg å ta de nødvendige skrittene for å sørge for at han ikke er gjenkjennbar i det ferdige materialet. Det er kjent at det innenfor flyktningsfeltet, blant lærere i voksenopplæring og programrådgivere, er ansatt flere kvinner enn menn (Djuve et al., 2017). Derfor er det heller ikke så unaturlig at det kun er én mann med i dette utvalget.

### 4.3. Gjennomføringen av intervjuene

Jeg ønsket at informantene skulle føle seg så komfortable som mulig i intervjusituasjonen. Av den grunn lot jeg de selv bestemme hvor intervjuet skulle gjennomføres. Av praktiske grunner ble det som regel på vedkommende sitt arbeidssted. Det korteste intervjuet hadde en varighet på 50 minutter, det lengste varte i 1 time og 15 minutter. De to minuttene det gjerne tok å gå fra avtalt møtested og inn på møterommet brukte jeg på å snakke om hverdagslige ting. Jeg så på dette som en viktig del av forberedelsen til intervjuet, og en måte å bli litt kjent på slik at informantene kunne bli noe mer trygge på meg før vi satte oss ned og snakket om temaene.

De fleste intervjuene foregikk fysisk, med ett unntak. Fordi jeg reiste en del under arbeidet med denne avhandlingen, så jeg meg nødt til å gjennomføre det ene intervjuet digitalt. Dette lot seg greit gjennomføre. Men i ettertid ser jeg at jeg foretrekker å gjennomføre intervjuene fysisk. Dette er fordi jeg får en helt annen kontakt med informantene, og intervjuene synes å flyte mer naturlig enn hva det gjør over en digital plattform. Jacobsen (2022) viser til at digitale intervju kan gjøre det vanskeligere å etablere tillit og åpenhet. Jeg forsøkte å motvirke dette ved å bruke tid til å snakke om løst og fast på telefonen når vi avtalte intervjuet, samt å snakke om andre ting enn intervjutemaet i begynnelsen av det digitale intervjuet.

Under punktet om intervjuguide gjorde jeg rede for at jeg har benyttet en semi-strukturert intervjuguide, og hvordan jeg forholdt meg til denne. Et annet virkemiddel jeg ønsker å trekke frem her er min kommunikasjon underveis i intervjuene. I en intervjusituasjon bruker forskeren seg selv som instrument (Thagaard, 2013). Med bakgrunn i min sosialfaglige utdanning, arbeidserfaring og ulik kursing, har jeg gjennom flere år opparbeidet meg en viss kompetanse på profesjonelle samtaler. Med dette henviser jeg til samtaleteknikker slik som aktiv lytting og verbal bekreftelse. Disse virkemidlene benyttet jeg hyppig gjennom intervjuet. Min tro er at dette bidro til å både skape en avslappet og god stemning under intervjuet, og at det også oppmuntret informantene til å fortsette å fortelle og utdype temaene de snakket om.

#### 4.3.1. Lydopptak fra intervjuene

I intervjusituasjonen benyttet jeg lydopptaker. Fordelen med dette er at man sørger for å bevare alt som blir sagt i et intervju, samtidig som at man har mulighet til å være mer tilstede i intervjuet (Kvale & Brinkmann, 2009; Thagaard, 2013). Jeg informerte om lydopptak i mitt samtykke- og informasjonsskriv, som informantene mottok i forkant av intervjuet. I tillegg informerte jeg om lydopptak før intervjuet begynte, og spurte om det gikk greit for informantene at jeg tok opp samtalen.

Et par av informantene virket noe skeptiske til opptaket. For å sørge for at de ga et reelt samtykke, snakket vi litt om lydopptak før vi satte i gang intervjuet. Den ene informanten virket ukjent med lydopptak som metode i intervjusammenheng, mens den andre ga uttrykk for at hun ikke var helt tilstede mentalt den dagen, og derfor håpte hun at lydopptaket ville bli slettet når jeg var ferdig med arbeidet med denne oppgaven. Jeg brukte derfor litt ekstra tid med disse informantene for å forklare hvorfor jeg ønsket å ta opp intervjuet, og at ingen andre



skal ha tilgang på lydopptakene. Jeg forklarte videre at transkripsjonen av lydopptakene skal anonymiseres og at dataene lagres i tråd med NSD sine retningslinjer. I tillegg informerte jeg om at opptakene vil slettes når prosjektet avsluttes. Etter denne informasjonen var gitt, spurte jeg de to informantene om det var greit at jeg tok opp intervjuet, og begge samtykket til dette. Jeg ga samme informasjon til de andre informantene, men da de selv hadde gjennomført liknende studier, kjente de til prosessen og trengte ikke spesielt inngående informasjon om dette.

En fordel med opptak av intervjuet er at man kan lytte til det igjen og igjen og man sørger for å dokumentere ordbruk, tonefall og pauser (Kvale & Brinkmann, 2009). Man fanger derimot ikke opp mimikk eller kroppsspråk. I tillegg til båndopptaker, så tok jeg derfor også noen notater for hånd underveis i intervjuet. Disse notatene var viktige for å både notere ikke-verbal kunnskap, men også for å notere temaer jeg opplevde som fremtredende, med tanke på senere analyse av dataen (Thagaard, 2013). Min opplevelse var at når jeg innimellom tok meg tid til å notere, så fremsto intervjusituasjonen mindre intens. Når man tar lydopptak, behøver man strengt tatt ikke ta notater. Men en intervjusituasjon hvor den som intervjuer sitter og har uavbrutt blikkontakt og et observerende blikk på informanten kan oppleves noe overveldende. Ved å ta noen notater underveis, ble det en mer naturlig pause fra blikkontakten og en mer avslappet stemning. Når jeg i etterkant av intervjuet spurte en av mine første informanter hvordan hun opplevde at jeg noterte underveis, nevnte hun nettopp dette. Samtidig var jeg bevisst på å ikke bruke lang tid på notattaking, for å unngå at jeg fremsto som fraværende i intervjuet, eller for å avbryte samtalens frie flyt, slik Kvale og Brinkmann (2009) anbefaler.

#### 4.4. Bearbeiding av datamaterialet

Herunder redegjør jeg for hvordan jeg har bearbeidet råmaterialet jeg satt med i etterkant av intervjuene. Jeg greier ut om fremgangsmåte og vurderinger knyttet til transkriberingen av lydfile. Deretter redegjør jeg for valg av analysemetode. Jeg har valgt å foreta en tematisk analyse av datamaterialet.

##### 4.4.1. Transkribering

Transkribering handler om å forandre et muntlig intervju til en skriftlig tekst, med den hensikt å klargjøre dataen for analyse (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg valgte å benytte meg av transkriberingsfunksjonen i Microsoft Word, da jeg ble tipset om å benytte denne. Etter

transkriberingen av lydfilen, lagres ikke lyd- og transkripsjonsresultatene av Microsoft (Microsoft, u.å.). Dermed utgjør ikke denne tjenesten en større trussel mot anonymiteten til informantene, enn manuell transkripsjon av intervjuene. Jeg var noe i tvil om denne transkriberingsfunksjonen var en hensiktsmessig fremgangsmåte, da jeg var kjent med en del av fordelene med å transkribere datamaterialet for hånd. Noen av disse fordelene handler om at man gjerne husker detaljer som kan oppklare uklarheter når intervjuet skal forandres til tekst. En annen fordel med å manuelt transkribere er at man får bearbeidet og blitt bedre kjent med materialet som en del av en begynnende analyse (Malterud, 2018). Jeg gjorde meg derimot den erfaringen at man kan få «i både pose og sekk». Ved å benytte meg av transkriberingsfunksjonen i Word sparte jeg noe tid. Men samtidig gjennomgikk jeg nøye hvert intervju for å korrigere transkriberingen. Det viste seg at funksjonen ikke var optimal for mine intervjuer, og det var derfor en del feil og mangler i transkriberingen. Jeg ser allikevel på dette som en nyttig funksjon, da det sparte meg tid, samtidig fikk jeg gjennomgått hver del av samtalen nøye og virkelig blitt kjent med materialet. To av intervjuene ble transkribert av såpass dårlig kvalitet at jeg heller foretok transkripsjonene for hånd.

Når jeg så satte i gang med transkriberingen, ble jeg raskt bevisst på forskjellen på talespråk og skriftspråk. Selv den mest velartikulerte professor kan fremstå usammenhengende når hans muntlige ord blir transkribert direkte. Her måtte jeg kontinuerlig foreta vurderinger og beslutninger underveis (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 187). En slik vurdering var å transkribere til bokmål, på tross for at flere informanter snakker dialekt. Jeg forsøkte etter beste evne å være så tro til det som ble sagt som mulig, samtidig som at jeg noen ganger gjorde små justeringer slik at formuleringene ble tydelige. Dette innebar også å fjerne gjentakende ord, enkelte korte ordlyder og lignende små justeringer. I sitatene fra informantene står det noen ganger [...]. Her har jeg fjernet noen ord som ikke hadde betydning for meningsinnholdet. Jeg var nøye med å beholde enkelte ordlyder og andre språklige nyanser som jeg vurderte som relevante i samtalen. Jeg hadde hele tiden i bakhodet at det er viktig med et bevisst forhold til hvordan man velger å transkribere, da transkripsjonen har betydning for studiens reliabilitet (Kvale & Brinkmann, 2009).

Malterud (2018) minner om at formålet med transkriberingen skal være at man best mulig får frem det informanten ønsker å formidle, og av den grunn er den naturlige konteksten, inkludert nonverbal kommunikasjon, sentral. Mye av menneskelig kommunikasjon handler om stemmeleie, tonefall og kroppsspråk. Dette kan være vanskelig å fange opp i en tekst.

I gjennomgangen av opptakene husket jeg enkelt «stemninger» og detaljer fra intervjuene som jeg noterte ned i parentes i transkripsjonene. Jeg hadde også gjort enkelte notater underveis i intervjuene som jeg fikk inn i transkripsjonen. Dette ser jeg på som en fordel i analyseprosessen, da det er med på å fange opp helheten av meningsinnholdet til det informanten fortalte.

#### 4.4.2. Analyse av mitt materiale

Jeg har valgt å foreta en tematisk analyse av mitt datamateriale, med inspirasjon fra Braun og Clarke (2017) sin reflekssive tematiske analyse. Jeg valgte å analysere manuelt. Under beskriver jeg i korte trekk et overblikk over hvordan jeg arbeidet med analysen. Selv om beskrivelsen fremstår som en ryddig og enkel prosess, var det ikke fullt så lineært som det ser ut som. Dette er i tråd med hva det metodebøker sier om at det metodiske arbeidet med en masteroppgave ikke følger en lineær plan (Braun & Clarke, 2022; Ryen, 2002). Spesielt fordi jeg har begrenset erfaring med analyse, så endte jeg flere ganger opp med å revidere temaene mine. Jeg opplevde også at jeg flere ganger begynte på analyseprosessen på nytt, selv om jeg etter hvert innså at denne revideringen og bevegelsen mellom ulike steg i analyseprosessen, nettopp var en viktig del av analysen i seg selv.

Som jeg tidligere har trukket frem så begynte jeg allerede under intervjuene å notere ned relevante tanker og potensielle temaer. Også i transkriberingsprosessen noterte jeg ned relevante tanker. Når transkriberingen av intervjuene var ferdig, så begynte prosessen med analysering for fullt. Det første jeg gjorde var å sette meg godt inn i materialet. Jeg leste transkriberingen av intervjuene gjentatte ganger, mens jeg noterte og understreket elementer som fremsto som relevante.

Fremgangsmåten jeg har benyttet kan omtales som en abduktiv innholdsanalyse. Jeg hadde lest meg noe opp på enkelte relevante teorier i forkant av studien, og jeg hadde med meg denne bakgrunnen som en forforståelse i møte med datamaterialet. Abduksjon handler om å utfordre disse forforståelsene ved å lete etter det som ikke passer inn i observasjonene man gjør, eller i de forhåndsdefinerte kategoriene og sammenhengene. Dermed formulerer og omformulerer man stadig teori i møte med det man observerer i dataen (Jacobsen, 2022, s. 227). Helt i oppstarten av studien hadde jeg størst fokus på teorier knyttet til relasjonskompetanse, tillit og kultursensitivitet. Samtidig ville jeg være åpen for at andre teoretiske perspektiver kunne dukke opp underveis. Underveis i studien, ble det tydelig at

teorier knyttet til bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser var sentrale for å belyse oppgavens empiri.

### *Koding av materialet*

Når jeg følte jeg hadde fått et helhetlig bilde av datamaterialet, satte jeg i gang med kodingen. Koding handler om å identifisere segmenter av materialet som potensielt er relevante eller gir mening for å besvare problemstillingen, og å gi dem meningsfylte beskrivelser (Braun & Clarke, 2022). Jeg benyttet Microsoft Excel for å systematisere kodene. Slik Ryen (2002) påpeker, så innebærer den kvalitative forskningsprosessen å kontinuerlig ta veivalg.

Veivalgene her handlet om å vurdere hvilke koder som kunne hjelpe meg å gi et begrunnet svar på problemstillingen. Dette førte meg til neste steg i analysen. Det neste steget handlet om å identifisere likhetstrekk og mønster i datamaterialet. Her samlet jeg aktuelle koder som synes å representere en delt idé eller konsept, for dermed å prøve å generere noen foreløpige tema (Braun & Clarke, 2022). Etter jeg hadde funnet noen foreløpige temaer brukte jeg tid på å bearbeide disse videre. Jeg gikk tilbake til de transkriberte intervjuene og mine egne notater, og jeg vurderte temaene opp mot min foreløpige problemstilling og konfererte med teorien.

Analyseringen av datamaterialet har ført til en konstruksjon av følgende tre hovedtemaer for denne oppgaven; Arbeidsbetingelsene til bakkebyråkratene, hvordan bakkebyråkratene avgrensner og forstår sin rolle og hvordan de bygger og prioriterer relasjoner med flyktningene. Disse tre hovedtemaene danner grunnlaget for å svare på problemstillingen til oppgaven. I kapittel 5 i denne oppgaven vil jeg ta for meg hvert av temaene.

### **4.5. Etiske hensyn**

Når man forsker så har man ansvar for å opptre forsvarlig. Det er viktig å være bevisst på og ta etiske hensyn i hele forskningsprosessen (Kvale & Brinkmann, 2009). Når man forsker innenfor samfunnsfagene er man forpliktet til de forskningsetiske retningslinjene for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH, 2021).

Jeg har valgt å trekke frem enkelte etiske hensyn som jeg ser på som relevant å gjøre rede for i dette delkapittelet. Disse hensynene er min situering som forsker, samtykke til deltakelse, personvern, konfidensialitet og anonymitet.

#### 4.5.1. Mitt ståsted og selvsituering

Som forsker er det umulig å fremstå som fullstendig nøytral, eller å tenke at man ikke påvirker forskningsfeltet i noen grad (Neumann & Neuman, 2012). Min innvirkning på forskningen var noe av bakgrunnen til at jeg valgte å ikke forske på egen arbeidsplass. Men jeg forsker allikevel innad i flyktningfeltet, og min egen rolle og arbeidserfaring kan også ha spilt inn her. Neuman og Neuman (2012) snakker om selvsituering – hvordan vi plasserer oss i forhold til noe. De påpeker også at man som forsker bærer med oss vår egen forforståelse, altså summen av egne livserfaringer, inn i forskningssituasjonen.

Fordi jeg selv arbeider innenfor feltet jeg forsker på, kan min forforståelse gjøre at jeg leter etter bekreftelse på kunnskap eller antagelser jeg allerede har, i stedet for å gripe temaet an med utforskende og åpen undring. Min kjennskap til feltet kan også ha ført til at informantene tar for gitt at jeg kjenner til begreper eller fenomener innenfor feltet, eller at vi deler samme ståsted og syn i enkelte saker. I intervjuene ba jeg ofte informantene fortelle om sin opplevelse eller sin definisjon av fenomener, for å unngå at min egen forståelse og tolkning dominerte. Dette gjaldt for eksempel med begrepene tillit og kultursensitivitet.

Som forsker er det viktig å være reflektert over hvordan egen rolle og forforståelse kan påvirke forskningssituasjonen (Neumann & Neuman, 2012). Jeg har forsøkt å etterstrebe slik refleksjon i hele prosessen; fra planlegging av forskning, til analysen og nedskrivning av det ferdige arbeidet. Mitt mål var å se på datamaterialet på en mest mulig nøytral måte. Samtidig vet jeg, som nevnt innledningsvis, at jeg aldri vil bli 100% nøytral. Jeg tror allikevel bevisstheten rundt dette har hatt positiv innvirkning på forskningsprosessen.

#### 4.5.2. Samtykke til deltakelse

En av de etiske refleksjonene som var viktig for meg i arbeidet med denne avhandlingen handler om samtykket til å delta. Samtykket skal ifølge de etiske retningslinjene være «*frivillig, informert og utvetydig, og det bør være dokumenterbart*» (NESH, 2021, s. 18).

Jeg ønsker å gjøre rede for hvordan jeg ivaretok hver enkelt del av prinsippet om at samtykket skal være *frivillig, informert, utvetydig, og dokumenterbart*. Først ønsker jeg å se på hvorvidt samtykket er frivillig. Et av de etiske valgene jeg tok for å sikre frivillighet, var å unngå å forske på egen arbeidsplass. Dersom jeg hadde forsket på mine kollegaer kunne jeg risikert at flere av dem sa ja til å bli med i undersøkelsen fordi de følte seg forpliktet på bakgrunn av vår

relasjon. Selvsagt er det også andre ting som kan spille inn på hvor frivillig et samtykke er. Blant annet fikk jeg kontakt med informantene i den ene kommunen gjennom deres ledere. Det kan tenkes at noen følte en forpliktelse til å delta da forespørselen kom fra deres leder. Jeg ønsket å sørge for at samtykket var *frivillig* ved å forsøke å gi invitasjonen til å delta i så nøytral form som mulig, i samsvar med de etiske retningslinjene (NESH, 2021). Dette innebar nøytrale eposter og telefonkontakt uten noen form for insentiver som kunne påvirke dem. I tillegg var jeg tydelig på at de kunne trekke samtykket når som helst.

I forkant av møtene med mine informanter ble de tilsendt et informasjons- og samtykkeskjema med gjennomgående informasjon om hvilket forskningsprosjekt de deltar på. Her var det også blant annet informasjon om hva det innebar for den enkelte å delta, deres personvern og rettigheter. Jeg begynte hvert intervju med å gjennomgå skjemaet, samt å snakke om eventuelle punkter som var utydelige. Ifølge Kvale og Brinkmann (2009) handler et *informert* samtykke om at informantene får informasjon om hovedtrekkene i designet, det overordnede formålet, samt mulige risikoer og ulemper med å delta. Jeg vurderer at jeg etter beste evne etterstrebet at informantene var godt informerte om hva samtykket innebærer, ved å gi utfyllende informasjon i hvert intervju, og gjennom informasjonsskrivet.

Slik jeg har vist i punkt 4.3.1. var det også viktig for meg at samtykket var *utvetydig*. Et par av informantene fremsto noe skeptiske til lydopptaking. Her var jeg påpasselig med at jeg ikke presset informantene til noe de ikke hadde lyst til. Vi snakket om hensikten med lydopptaket, hvordan det skal oppbevares og at det skal slettes etter prosjektets slutt. Etter denne gjennomgangen sa informantene at det gikk fint at jeg tok opptak. Jeg vurderte dette som et reelt og utvetydig samtykke.

Til slutt anbefaler de yrkesetiske retningslinjene at samtykket er *dokumenterbart*. Samtlige informanter har skrevet under på samtykkeerklæringen og dermed bekreftet at de samtykker til å delta i undersøkelsen.

#### 4.5.3. Personvern, konfidensialitet og anonymitet

I de yrkesetiske retningslinjene fremkommer det at informasjonen som er innhentet skal oppbevares konfidensielt dersom det er avtalt (NESH, 2021). I informasjons- og samtykkeskjemaet forplikter jeg meg til å ivareta deres personvern i tråd med personvernregelverket. I tillegg forplikter jeg meg også til å ivareta konfidensialiteten, i form

av at informasjon og personopplysninger om informantene ikke skal videreformidles til andre. Konfidensialitet innebærer innen forskningsfeltet at data som kan bidra til å identifisere informantene ikke skal avsløres (Kvale & Brinkmann, 2009). En måte å sikre konfidensialiteten på er ved hjelp av anonymisering.

Bruk av pseudonymer og fjerning av identifiserbare detaljer er en måte å ivareta konfidensialiteten på (Ryen, 2021). Jeg har selv benyttet meg av de metodene i denne avhandlingen. Jeg ga samtlige informanter fiktive navn i transkriberingsprosessen. I tillegg ønsker jeg ikke å nevne hvilke kommuner jeg har forsket i, da jeg ikke ser det som relevant for denne studien. Videre har jeg valgt å omtale alle informanter som kvinner, selv om det er én mann blant dem. Dette har jeg begrunnet i punkt 4.2.2. I tråd med formålet med denne avhandlingen, vurderte jeg at hensynet til anonymitet var sterkere enn å få frem den enkeltes kjønn. En annen måte jeg sørget for å ivareta anonymiteten på, er ved å være bevisst på språklige formuleringer. Enkelte av informantene snakket dialekt eller hadde andre særtrekk ved språket. Når disse ble sitert i denne oppgaven, har jeg enkelte ganger valgt å gjøre små justeringer for å sikre deres anonymitet. De gangene det ble gjort vurderte jeg at det ikke ville påvirke meningsinnholdet.

#### 4.6. Forskningens kvalitet og overførbarhet

Under dette punktet skal jeg diskutere påliteligheten/troverdigheten (reliabiliteten), gyldigheten (validiteten), og overførbarheten (generaliserbarheten) til denne studien. Dette handler om å undersøke studiens kvalitet (Ryen, 2002).

##### 4.6.1. Reliabilitet

Reliabilitet handler om troverdighet, og om resultatet kan reproduseres senere av andre forskere (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 250). Det gir mening å snakke om reliabiliteten til forskningen både under intervjuene, i transkriberingen av samtaler og i analyseringsprosessen. Et eksempel er om min studiekollega får likt svar dersom hun stiller samme spørsmål til samme informant. Dette bringer oss tilbake til hvordan vi som forskere påvirker forskningen. Kvale og Brinkmann (2009) understreker samtidig at på tross av at det er ønskelig at forskningen skal ha høy reliabilitet, må man fortsatt ha rom for personlig preg i forskningen. Fordi jeg har benyttet kvalitative intervjuer som metode er det sannsynlig at jeg har påvirket forskningsarbeidet, og man kan anta at andre forskere vil få andre svar. Dette er bakgrunnen

for at enkelte forskere påpeker at innenfor kvalitativ forskning, så handler reliabilitet i stor grad om å redegjøre for hvordan man har fremskaffet datamaterialet. Det er denne redegjørelsen som viser til forskningens pålitelighet, og som kan bygge tillit blant andre forskere (Thagaard, 2013).

Måten jeg forsøker å sikre studiens reliabilitet på er ved å bruke tid på utarbeiding av intervjuguiden. Jeg fikk hjelp av medstudenter og forelesere i utarbeidingen av denne. I selve intervjuene prøvde jeg å stille åpne og ikke-ledende spørsmål. Slik forsøkte jeg å minske min innvirkning på svarene jeg fikk. Jeg tok opp samtalen på båndopptaker, og i transkriberingsfasen forsøkte jeg å gjengi det informantene fortalte etter beste evne. Refleksjonen rundt min situering i forskningssituasjonen er også en del av vurderingen av studiens reliabilitet. Alle disse forholdene, blant flere, har jeg gjort rede for i dette metodekapittelet. Ved å redegjøre for fremgangsmåten og valgene jeg har tatt underveis, søker jeg å styrke studiens reliabilitet.

#### 4.6.2. Validitet

Validitet er et kvalitetskriterie, som omhandler hvorvidt man har forsket på det man hadde intensjon om å forske på, eller om metoden undersøker det man ønsker å undersøke (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 250-251). For å konkretisere det, viser validering til om det er samsvar mellom virkeligheten og forskerens beskrivelse av denne virkeligheten (Jacobsen, 2022).

For å kunne få god innsikt i temaet jeg studerte, var det viktig at informantene som deltok i studien var personer som var tett på flyktningene i deres arbeid. I denne sammenheng er det også relevant å spørre seg om man får riktig og sann informasjon fra informantene. Jeg har ovenfor redegjort for hvordan min egen rolle kan være med å spille inn på intervjusituasjonen. Det kan også tenkes at enkelte informanter ønsker å fremstille seg i et godt lys og derfor ikke deler informasjon som kan være relevant for studien. Dette kan ofte være vanskelig å kontrollere, men enkelte forholdsregler ble tatt, slik som å ha samtalen i et rom uten tilskuere eller å forsøke å skape en avslappet og fin stemning. Samtidig så jeg at flere av informantene fortalte om enkeltopplevelser som hadde vært utfordrende, noe som tilsier at informantene delte åpent og ærlig om sin arbeidshverdag. Et eksempel her er læreren som fortalte om flyktninger som var frustrerte på henne og hvordan dette hadde ført til en utfordrende relasjon med dem. Informantenes kunnskap om feltet kan også spille inn på hvilken informasjon jeg får i intervjuene (Jacobsen, 2022). En ansatt med lang fartstid i yrket, vil kunne ha mer



kunnskap å formidle om forskningstemaet enn en nyansert. I min studie har jeg en bred variasjon i erfaring blant informantene, noe som kan føre til et mer nyansert bilde av virkeligheten.

Innhenting av datamateriale var spredt over noen måneders tid. På en side kan man argumentere at de senere intervjuene er de beste da jeg i løpet av forskningsprosessen har opparbeidet meg kunnskap om feltet og om intervjueteknikker. På den andre siden kan jeg også i løpet av prosessen ha blitt farget av tidligere intervjuer, noe som gjør at jeg i de siste intervjuene kun leter etter bekreftelse på det jeg tidligere har funnet, og ikke evner å se eventuelle nye aspekter (Jacobsen, 2022). En måte jeg motarbeidet å havne i disse to grøftene på, var fremgangsmåten jeg tok i analysefasen av arbeidet. Når jeg arbeidet med analysen, brukte jeg god tid på å lese igjennom og få et helhetsblikk på dataen. Jeg ønsket å se på intervjuene i sammenheng og forholde meg til alle intervjuene på en lik måte.

Når funnene fra intervjuene skulle presenteres, i form av sitater, var det viktig for meg å ta med konteksten til sitatet der jeg vurderte at det var relevant. Dette handler om at spørsmål og stimuli fra meg som forsker kan være førende for hvilken informasjon som blir gitt i intervjuet. Uoppfordret informasjon har gjerne større gyldighet (Jacobsen, 2022). Jeg har gitt kontekst til informantens sitater der det er relevant. Et eksempel er at samtlige informanter, med unntak av én, trakk frem tillit som relevant for relasjonsbygging før jeg tok dette opp som tema.

En annen måte å undersøke validiteten til studien på, handler om å konferere med annen forskning (Tjora, 2021). I løpet av denne avhandlingen viser jeg til flere studier med fellestrekk til min egen studie. Dette fører til en styrket gyldighet.

#### 4.6.3. Overførbarhet

Overførbarhet kan ses på som en form for ekstern validitet (Ryen, 2002). Overførbarhet, eller generaliserbarhet som det også kalles, viser til om resultatene fra studien også kan overføres til andre situasjoner (Kvale & Brinkmann, 2009). Det er et omstridt tema hvorvidt kvalitativ forskning kan sies å ha overførbarhet. Blant annet handler dette om antall informanter (Kvale & Brinkmann, 2009). I min studie har jeg åtte informanter, noe som regnes som relativt få. Flere forskere vil med bakgrunn av antallet informanter argumentere mot studiens overførbarhet. Men på den andre siden argumenteres det for at overførbarhet handler om

hvordan forskning kan føre til funn som gir ny innsikt som kan være nyttig i andre situasjoner (Malterud, 2018). Da funnene i denne studien sammenfaller til en viss grad med annen tidligere forskning, styrker det antagelsen om at funnene har overførbarhet til andre situasjoner.

## 5.0. Arbeidsbetingelser, roller og relasjoner i byråkratiet

I denne delen av oppgaven analyserer jeg datamaterialet jeg har innhentet. Jeg analyserer dataene i lys av tidligere forskning og teori om bakkebyråkrater og relasjoner. Jeg er opptatt av hvordan bakkebyråkrater bygger relasjoner med flyktninger i introduksjonsprogrammet og voksenopplæringene, sett i lys av deres arbeidsbetingelser. For å kunne svare på min problemstilling har jeg valgt å ta utgangspunkt i tre underproblemstillinger. De tre underproblemstillingene blir besvart i de fire underkapitlene i denne analysedelen av oppgaven. Det fjerde underkapittelet i denne delen, er en overordnet diskusjon av en av oppgavens benyttede teorier, som bidrar til å besvare underproblemstilling to og tre.

Den første underproblemstillingen jeg skal besvare i dette kapitlet er som følgende; «Hvordan opplever bakkebyråkratene arbeidsbetingelsene på sin arbeidsplass?». I denne første delen benytter jeg i hovedsak Lipsky og Zacka sine teorier om bakkebyråkratene for å analysere dataen. I tillegg trekker jeg inn tidligere forskning. Gjennom analysen av det empiriske materialet diskuterer jeg arbeidsbetingelser bakkebyråkratene beskriver, og hvordan de er i tråd med flere av betingelsene Lipsky og Zacka vektlegger at bakkebyråkrater møter i sitt arbeid. Arbeidsbetingelsene jeg diskuterer er de stadige endringene bakkebyråkratene møter på, den begrensede tiden de har til å gjennomføre arbeidet, effektivitetspresset de arbeider innenfor, og hvilke strategier bakkebyråkratene benytter i møte med arbeidsbetingelsene.

Neste underproblemstilling er «Hvordan avgrensner og forstår bakkebyråkratene sin rolle i møte med flyktningene?». Jeg undersøker her hvordan bakkebyråkratene avgrensner og forstår sin egen rolle. Også i denne delen står Zacka (2017) og Lipsky (2010) sine teorier sentralt. Jeg trekker i tillegg inn tidligere forskning på feltet. I den første halvdel av underkapittelet analyserer jeg hvordan arbeidsbetingelsene til bakkebyråkratene påvirker hvordan de avgrensner og forstår sin rolle. I den andre delen av underkapittelet undersøker jeg bakkebyråkratens sin rolle som representant for staten i møte med flyktningene, og hvordan denne rollen påvirker relasjonsbyggingen.

Den siste problemstillingen er «På hvilken måte bygger og prioriterer bakkebyråkratene relasjoner med flyktningene?». I denne delen står spesielt perspektiver på relasjonskompetanse, tillit og kultursensitivitet sterkt. I tillegg benyttes også Lipsky (2010) og

Zacka (2017) sine teorier. I den første delen ser jeg på hvordan relasjonsbyggingen skjer i praksis, med vekt på tillit og kultursensitivitet. Jeg ser også nærmere på lærernes fordel i relasjonsbyggingen, og hvor tette relasjonene mellom bakkebyråkrater og flyktingene blir. I andre halvdel undersøker jeg hva som gjør at relasjonene blir prioritert. Herunder ser jeg på hvordan bakkebyråkratens erfaringer, utdanningsbakgrunn og personlige valg påvirker relasjonsbyggingen.

Det siste delkapittelet i analysen bidrar også til å svare på den andre og tredje underproblemstillingen. Her diskuterer jeg funnene opp mot Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner, og tar en vurdering knyttet til teoriens relevans i en norsk kontekst. I dette delkapittelet presenterer jeg et forslag til to kategorier som kan benyttes for å forstå bakkebyråkratenes arbeid og motivasjon for arbeidet.

### 5.1. Bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser og arbeidshverdag

Bakkebyråkrater møter på en del like arbeidsbetingelser (Lipsky, 2010; Zacka, 2017), uavhengig av om de er lærere, sosialarbeidere eller innehar liknende profesjoner. Tidligere forskning viser at de institusjonelle rammene bakkebyråkrater arbeider innenfor kan være krevende (Blomberg et al., 2015; Vannebo & Breimo, 2020). Bakkebyråkrater må navigere i et byråkratisk miljø med krav som kan være motstridende. De skal forholde seg til politiske føringer og lovverk, samtidig som de skal møte flyktingen og deres menneskelighet og behov (Zacka, 2017). Jeg er interessert i hvordan bakkebyråkraterne i min studie erfarer og beskriver sine arbeidsbetingelser.

#### 5.1.1. Arbeidsbetingelser i stadig endring

Det kommer tydelig frem i intervjuene med informantene i denne studien at arbeid innenfor integreringsfeltet fører til en arbeidssituasjon som er i stadig forandring. Vannemo og Breimo (2020) trekker frem at et av de sentrale trekkene til flykningtjenesten er den stadige usikkerheten som råder i tjenesten. Bakkebyråkraterne i denne studien forteller at endringene på en side er et resultat av hva som rører seg i verden og i integreringspolitikken, for eksempel i etterkant av krigene i Syria eller Ukraina. Samtidig kan det også handle om deltakerne. Deltakere som har rask progresjon beveger seg raskt gjennom systemet og dette fører til stadige forandringer i klasser på voksenopplæringer, samt forandring med tanke på hvilke deltakere programrådgivere følger opp.

Ingfrid, som er lærer ved en voksenopplæring, forteller slik da jeg spurte om hvor lenge hun normalt følger opp elevene;

*Som kontaktlærer kan du ha noen i halvannet år og noen kan du ha i to måneder. Nå har jeg hatt en timeplan i seks uker og fikk beskjed i går at jeg får ny timeplan om et par uker. Helt normalt. Og det er også normalt at deltakere bytter klasser. Så det med fleksibilitet det er nummer én på dette stedet. [...]. For eksempel i juni så fikk vi beskjed om at alle [ukrainere] skulle slutte og videre i NAV. Rett før skolestart så bestemte de at de skal få et halvt år til.*

Ingfrid forteller at man må være fleksibel hvis man skal arbeide på et slikt arbeidssted. Hun viser til at arbeidshverdagen forandrer seg raskt og at man må tilpasse seg politiske føringer, som igjen blir påvirket av hva som rører seg ute i verden. Både andre lærere og programrådgiverne gir uttrykk for liknende opplevelser. For lærerne kan det bli gjentatte bytting av klasser når elevene har rask progresjon. Noen programrådgivere gir uttrykk for at systemet kan ha vanskeligheter for å håndtere den tidvis store pågangen av flyktninger. Den ene kommunen opplevde at en av konsekvensene ved at det kom mange flyktninger på en gang, var at skolen ikke hadde plass til å ta imot alle flyktningene. Det var gjennomgående i begge kommunene at flyktningstjenesten oppbemannet og nedbemannet avhengig av størrelsen på flyktningstrømmen på dette tidspunktet. Programrådgiver Tordis forteller at hennes arbeidsplass går igjennom stadige endringer i form av oppbemanning og nedbemanning:

*Vi driver jo stadig å oppbemanner. [Etter Ukrainerne kom] så oppbemannet man. Så blir det jo til at når krigen er ferdig, så nedbemanner man. Sånn er det å jobbe i flyktningstjenesten.*

Læreren Ingfrid, som fortalte om de stadige endringene på hennes arbeidsplass, vektla at man må være fleksibel for å jobbe i en voksenopplæring. Men også for programrådgivere vil det kreve en god del fleksibilitet å arbeide i et miljø som stadig er i endring, slik Tordis viser til. De får nye kollegaer å samarbeide med, og etter hvert forsvinner noen av disse kollegaene ut i andre jobber.

### 5.1.2. Tidsklemma

I tillegg til de stadige *forandringene* innenfor flyktningefeltet, som er vist til ovenfor, så er *begrenset tid* et gjennomgående funn i analysen av intervjuene. Dette gjelder både hvor mye

tid deltakerne har på å gjennomføre programtiden sin, men også hvordan de ansatte har erfaringer med at tiden ikke strekker til for å gjennomføre arbeidsoppgavene sine. Den nye integreringsloven har ført til en differensiering av hvor lang tid deltakerne har i introduksjonsprogrammet (Integreringsloven, 2021). Dette innebærer at flyktinger som har utdanning fra hjemlandet skal raskere igjennom introduksjonsprogrammet enn de med liten eller ingen skolebakgrunn. Flere av informantene påpeker at det er tidkrevende å skulle kvalifisere flyktingene med tanke på språk og jobb. Samtidig har de begrenset med tid på denne oppgaven, i henhold til integreringsloven.

I forbindelse med et spørsmål om tillit forteller programrådgiver Margot om sin rolle ovenfor flyktingene, og etter hvert kommer hun inn på viktigheten av tid i arbeidet med flyktinger. Hun trekker frem:

*De kjenner ikke systemet, de kjenner ikke kulturen, de kjenner ikke språket. Mange, eller de fleste egentlig, kommer seg videre på en eller annen måte. Men det tar tid. Det er ikke nødvendigvis gjort på 1-2-3.*

Olga, som har jobbet som lærer i mange år, påpeker en forandring som påvirker arbeidsdagen og hvor mye tid hun har til arbeidet. Hun forteller at de nylig har fått ekstra undervisningstimer på skolen.

*Det er litt begrenset tid. Nå har vi fått to timer ekstra undervisning i uka. Jeg merker stor forskjell. For eksempel når du har møter og skal løpe rett fra undervisning og til møtet. Og så er det plutselig masse ting som må gjøres. Det spiser litt av tiden min, ikke sant?*

Det er tydelig at ansatte i både flyktingtjenesten og voksenopplæringene kjenner på tidspresset. Disse funnene samstemmer med tidligere forskning som finner at sosialt arbeid i seg selv er et stressende felt med høy arbeidsbelastning, og at integreringsfeltet spesielt er et arbeidsområde med mye uforutsigbarhet (Blomberg et al., 2015; Vannebo & Breimo, 2020). Noe av grunnen til at temaet *begrenset tid* er såpass fremtredende i intervjuene med informantene, er fordi de ansatte arbeider innenfor tjenester hvor det er et stadig fokus på effektivisering. Nedenfor går jeg dypere inn på dette temaet.

### 5.1.3. Effektivitetspresset

Nærmest samtlige informanter som jeg har intervjuet påpeker at det tar tid å kvalifisere flyktingene og at introduksjonsprogrammet innvilger kort tid til dette, spesielt etter den nye integreringsloven kom i 2021. De ansatte merker følgene av det økte fokuset på effektivisering på kroppen. I den siste stortingsmeldingen om integrering er det tydelig at effektivisering er et mål for integreringsarbeidet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a). Tittelen på stortingsmeldingen er «Fra mottak til arbeid – en effektiv integreringspolitikk». I meldingen står det blant annet «*Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse. Det er avgjørende for samfunnet at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid*». Samtidig står det uttalt at «*Integreringsarbeid har ingen raske løsninger*». Det er i dette spennet informantene i denne studien jobber. De møter forventninger om å arbeide effektivt, men på samme tid er det kjent at integreringsarbeid tar tid.

Læreren Ingfrid snakker om nettopp dette presset på å være effektive. Når hun får spørsmål om hva hun og kollegaene snakker om seg imellom så trekker Ingfrid frem den nye loven og at de må klare mye på enda kortere tid enn tidligere.

*Så det er jo disse tingene det går mye på; [...] integreringsloven som er ny, de skal mye fortære gjennom det, hva kan vi som lærere gjøre for å bli mer effektive for å gi de så bra undervisning som overhodet mulig på enda kortere tid.*

Det er gjennomgående i intervjuene at både programrådgiverne og lærerne har begrenset med tid, og må rekke mye på kort tid. De fleste informantene nevner integreringsloven og tidsdifferensieringen som innførtes med den. Dette ser jeg på som et resultat av den nyliberale vendingen de siste årene, hvor alt skal effektiviseres (Almklov et al., 2017; Kroken & Madsen, 2016). For å håndtere en arbeidshverdag med mye effektivitetspress, må bakkebyråkratene ty til ulike strategier.

### 5.1.4. Strategier i møte med tvetydige krav og utfordrende arbeidsbetingelser

Fortellingene i dette delkapittelet viser til motstridende krav som bakkebyråkrater må forholde seg til. De må følge politisk bestemte målsetninger, men samtidig skal de møte flyktingene på deres behov. Gullikstad og Kristensen (2021b) påpeker at flyktingarbeidernes arbeid foregår i dette «*skjæringspunktet mellom flyktingenes behov, kommunens*

*integreringspolitiske strategier og mål, og nasjonal politikk og målsetninger».* Ovenfor har jeg vist til at bakkebyråkratene har en arbeidshverdag preget av stadige endringer, begrenset tid og press for effektivisering. Samtidig er flere av informantene tydelige på at institusjonene de arbeider i også vektlegger relasjonsbygging med flyktingene de arbeider med. I møte med disse tvetydige kravene, beskriver programrådgiver Tordis hvordan hun selv velger å løse det. Hun forteller også noe om hvordan andre ansatte velger å håndtere det:

*I stedet for å bare gjøre ting, så tar jeg meg tid til å forklare hvorfor jeg gjør det. Men veldig mange tar bare den lette løsningen og gjør ting for dem [flyktingene]. Fordi da går det forttere for oss, og vi sparer tid. Men det å bruke tid på disse tingene, selv om det er kjipt, det tror jeg er veldig viktig.*

Tordis forteller hvordan ansatte møter de motstridene kravene i arbeidet. Hun tar en rolle som «omsorgsgiver», ifølge Zacka sin teori. Hun bruker tid på å forklare og hjelpe, på tross av at hun kjenner tidspresset, mens hun beskriver at andre heller tar den lette veien og gjør oppgavene for dem. Sistnevnte strategi kan ses på som en eksemplifisering av en tilnærming som «håndhever» (Zacka, 2017). Som håndhever er man opptatt av å følge regler og prinsipper, og man går gjerne ikke utenfor retningslinjene for å hjelpe deltakerne med ting man ikke har tid til.

En programrådgiver i en annen kommune, Margot, forteller om en annen fremgangsmåte for å håndtere kravene hun møter på:

*Byråkrati medfører mye skjermarbeid. Så til tider har jeg nok følt meg litt sånn fremmedgjort i denne jobben. Det tar mye av min tid. Og det er de kravene som ligger der. Og du skal tilfredsstille systemet. Og så blir jeg av og til litt provosert, og så er det ikke alltid jeg gjør nøyaktig det jeg skal for å tilfredsstille systemet, for å ja.. Det var en forsker som uttalte seg på et Webinar [jeg var på nylig] og sa at “det er kanskje på tide at kommunene blir litt mer ulydige”.*

Margot har mye erfaring innenfor flyktingfeltet og forteller i intervjuet at hun har vært med på flere reformer og omstruktureringer gjennom årene. Hun viser frustrasjon over hvor mye tid hun bruker på byråkratiske krav og skjermarbeid. «Skjermarbeid» forstår jeg som de økte kravene til å dokumentere arbeidet skriftlig, i form av referater, planer og vedtak. Hennes strategi er å ikke følge kravene blindt. Hun forteller om et slags oppgjør med kravene som blir



stilt til dem som programrådgivere. Gjennom hele intervjuet med Margot, er det tydelig at hun prioriterer å bruke tid med flyktingene, selv om det går på bekostning av kravene om effektivitet og de politiske føringene hun møter. Hun kan også betegnes som en omsorgsgiver (Zacka, 2017).

## 5.2. Bakkebyråkratens avgrensning og forståelse av sin egen rolle

I det følgende delkapittelet vil jeg undersøke hvordan bakkebyråkraterne i introduksjonsprogrammet avgrensner og forstår sin egen rolle ovenfor flyktingene. De stabile forventningene knyttet mot en person i en bestemt posisjon utgjør en sosial rolle (Schiefløe, 2019, s. 203). Tidligere forskning har vist hvordan bakkebyråkrater inntar ulike roller i møte med sine arbeidsoppgaver og brukerne de arbeider med (Djuve & Kavli, 2015a; Guribye & Hidle, 2013). Forskning peker også på en grenseløshet med tanke på hvilke oppgaver og roller bakkebyråkrater påtar seg (Vannebo & Breimo, 2020). Jeg benytter denne forskningen, i tillegg til teorier fra Lipsky (2010) og Zacka (2017) til å forstå funnene i denne delen av analysen.

### 5.2.1. Bakkebyråkraters avgrensning av arbeidsoppgaver

Her analyserer jeg først hvordan lærerne forteller at de avgrensner sine arbeidsoppgaver. Deretter ser jeg på programrådgivernes fortellinger om hvordan de avgrensner sine arbeidsoppgaver. Til slutt analyserer jeg en fortelling fra en av programrådgiverne som skilte seg litt ut fra de andre.

#### *Lærernes avgrensning av arbeidsoppgaver*

Ingfrid, en erfaren lærer, forteller at hun er svært tydelig på grensesetting med tanke på hvilke arbeidsoppgaver hun involverer seg i. Hun forteller følgende:

*Vi har hatt noen rektorer opp igjennom som har vært gode på å si; du går ikke på hjemmebesøk, du er ikke psykolog, du er ikke utdannet lege. Vær profesjonen din, vær lærer – henvis. Det synes jeg er kjempeviktig informasjon å gi til nyutdannede. Ikke vær noe du ikke har kompetanse på – henvis! Tidligere i årene her så har vi hatt noen lærere, kvinnelige, som har blitt utbrente fordi de har blandet rollene sine.*

Samtlige ansatte i voksenopplæringene fortalte om liknende måter å utøve sin rolle på. Enkelte sier at de selvsagt kan hjelpe med noen praktiske ting når de får spørsmål, men

normalt henviser de til programrådgiveren. Alle lærerne i denne studien viser et ønske om at det skal gå vel for elevene, samt en interesse for den enkeltes liv, deres kultur og familie. Men samtidig er de også svært tydelige på hva som er innenfor deres instruks som lærere og hva som er utenfor. Dette funnet skiller seg fra studien til Guribye og Hindle (2013). De fant at lærerne inntar mange roller ovenfor flyktningene, slik som å hjelpe med visumsøknader, bosetting, mentale helseutfordringer og lignende. En mulig forklaring på de sprikende funnene kan være en økt bevissthet rundt utbrenthet og rolleavklaring i de siste ti årene siden Guribye og Hindle publiserte sin studie. Flyktningfeltet er et felt med tidvis høyt arbeidspress. Ingfrid forteller om hvordan lærerne på hennes skole blir bedt om å forholde seg til dette arbeidspresset i perioder hvor det kommer mange flyktninger, for eksempel i forbindelse med flyktningstrømmen fra Syria i 2015:

*Så sa rektor til oss på første skoledag: «nå er det viktig å være 100% på jobb, og så kan de andre være på språkkafeen og velkomstsentrene. Du kommer til å trenge 100% av din tilstedeværelse i jobben, for nå kommer det til å koke».*

Rektoren på Ingfrid sin skole er svært opptatt av at lærerne skal holde seg til sin rolle. Informantene fra den andre kommunen forteller om lignende praksis. Dette forstår jeg som at rolleavgrensninger og fokus på utbrenthet, har vært på dagsorden i flere voksenopplæringer.

Guribye og Hindle (2013) fant videre to typer lærere i sin studie; de som har en læreplanbasert rolle, og de som har en lærerrolle kombinert med en hjelperrolle. Det påpekes at begge lærerne gir emosjonell og praktisk støtte til flyktningene, men at forskjellen på de to rollene er hvordan lærerne definerer det å være profesjonell. Lærerne som har en ren lærerrolle, definerer profesjonell som å sette tydelige grenser for seg selv og hva de kan bistå med. I lys av Guribye og Hindle (2013) sin studie vil informantene i min studie kunne defineres under en ren læreplanbasert rolle. Dette begrunner jeg med at de har tydeligere grenser for seg selv, de drar ikke på hjemmebesøk og henviser oppgaver som går utenfor sin rolle. Jeg ønsker allikevel å presisere at lærerne i denne studien er engasjerte i hvordan elevene har det og viser mye omsorg for dem, på tross av å ha tydelige grenser. En av informantene som kan kaste noe lys over hvordan denne omsorgen vises er læreren Olga som forteller: «*De trenger kanskje litt støtte og trøst og ikke mer. Det er ikke alltid vi kan hjelpe, men vi kan bare høre litt*».

### *Programrådgiveres avgrensning av arbeidsoppgaver*

Programrådgiverne i denne studien er mindre kategoriske enn hva lærerne er og har en litt annen tilnærming til sin rolle. Noen av programrådgiverne har møter hjemme hos flyktningene, mens andre rapporterer mindre av dette, og påpeker at dette var vanligere for noen år siden. Når det kommer til hvilke arbeidsoppgaver programrådgivere gjennomfører, forstår jeg det slik at det byråkratiske systemet de jobber innenfor gjør at de av og til beveger seg utenfor det deres rolle innebærer. Lisa som jobber som programrådgiver i NAV forteller følgende:

*Vi har miljøveiledere som har ansvar for bosetting, søke støtte og søke om fastlege, barnehageplass og alle disse tingene. Men de har ikke nok miljøveiledere til å ha ansvar for alt. Derfor må vi som programrådgivere gjøre ting som er litt utenfor vår jobbeskrivelse. Jeg kan sende en oppgave til en miljøveileder og da må våre deltakere kanskje vente i to uker for å få hjelp. Så hvis det er noe enkelt som jeg kan bruke to minutter på å gjøre, da gjør jeg det.*

Dette kan knyttes til kravene om effektivitet som programrådgiverne møter på, slik jeg viste til i forrige delkapittel. For å spare tid, velger Lisa å gjøre en annen ansatt sin oppgave, da det er mer effektivt. Antagelig vil det også føre til mindre frustrasjon både i relasjon til kollegaen og i relasjonen med flyktingen.

For å forsøke å forstå programrådgivernes mer fleksible tilnærming til rollen sin enda bedre, så er det relevant å se nærmere på hva de selv rapporterer at inngår i deres arbeidsoppgaver. Tordis, som arbeider i introduksjonsprogrammet, forteller at hun har mange oppgaver og roller i møte med flyktingene:

*Det er jo egentlig å veilede på lovverk. Og egentlig alt. Hobbypsykolog. Og hva er det en ikke er? [...]. Å veilede på skatteetaten, veilede på mobilregning. Det blir mange sånne små oppgaver. Hovedsakelig skal en veilede dem og få dem i riktig retning, og man tenker fremtidsplaner.*

Dette bekreftes av flere av programrådgiverne. Samtlige snakker om de ulike aspektene som inngår i arbeidet. Programrådgiveren Margot trekker også frem de ulike faglige feltene de må arbeide innenfor: «Det er en rolle som inneholder ganske mange profesjoner[...]. Du har det juridiske aspektet, det økonomiske aspektet, pluss kvalifiseringsoppdraget». Også lærerne i

denne studien trekker frem mangfoldigheten av arbeidsoppgaver programrådgiverne må håndtere. Ingfrid, en erfaren lærer, beskriver forskjellen på hennes rolle og programrådgiveres rolle slik; «*Jeg skal lære de språk og samfunnsfag. Programrådgiver skal ta alt det andre*».

Disse funnene kan ses i sammenheng med hvordan bakkebyråkrater kan møte på tvetydighet og rollekonflikter i sitt arbeid (Lipsky, 2010; Zacka, 2017). Dette kommer blant annet fra motstridende forventinger til deres rolle (Lipsky, 2010). Basert på informantenes uttalelser er det tydelig at programrådgiverne skal veilede på både lovverk, kvalifisering og økonomi, uten å nødvendigvis ha utdanning innenfor disse feltene. Samtidig ser vi at de blir møtt med en forventning om at de som programrådgivere har ansvar for «alt annet» enn språk og samfunnsfag. En slik forventning kan være styrende for rollen deres (Schiefloe, 2019). De møter blant annet forventinger fra lærere i voksenopplæring, som er programrådgivernes tetteste samarbeidspartnere. I tillegg påtar de seg selv oppgaver som er utenfor sin instruks av hensyn til flyktingenes beste. Gjennom intervjuene har det også blitt tydelig at flyktingene ikke alltid forstår de ansattes rolle. Programrådgiverne kan dermed bevisst eller ubevisst ta til seg forventingene de møter og begynne å gjøre ting som de vet er utenfor sin egen rolle.

Mine funn sammenfaller med en studie av Vannebo og Breimo (2020) på flykningtjenesten. De finner at det synes å være en grenseløshet med tanke på hvilke arbeidsoppgaver de ansatte har i møte med flyktingene. De ansatte innehar en kombinasjon av en tjenesteyterrolle og pårønderrolle ovenfor flyktingene. Disse ubegrensede oppgavene synes å bli forsterket av at andre enheter i hjelpeapparatet fraskriver seg ansvar og henviser oppgaver knyttet til flyktingene til flykningtjenesten (Vannebo & Breimo, 2020). Den samme grenseløsheten finner jeg også blant flere av programrådgiverne i denne studien.

#### *Et annet perspektiv på programrådgivernes grensesetting*

Én programrådgiver skilte seg noe ut fra de andre med å ha en langt mer tydelig grense knyttet til hvor hennes ansvar slutter. Kari har mangeårig bred erfaring innenfor flyktingefeltet. Hun er svært tydelig på hva hennes rolle innebærer, og hun tror at flyktingene oppfatter det samme. På spørsmål om hvordan hun vil beskrive sin oppfølging av deltakerne forteller hun følgende:

*Den er nokså sånn proff i forhold til at jeg har møter. Jeg har ikke samtaler. Her har vi møter. De skal oppleve å bli tatt på alvor. De skal få den veiledningen som er nødvendig for å ta gode*

*valg, i forhold til plan. Så det innebærer at jeg må kunne en del om mye. Særlig utdannelse. Så det er rollen. [...]. Jeg får veldig lite av spørsmål eller kommentarer av ting som er utenfor. Og det vil jo si at de har jo forstått, deltakerne, hva som er sakens kjerne i denne stolen her i dette rommet her.*

Hennes tilnærming fremstår mer lik lærerne jeg har intervjuet i denne studien, enn de andre programrådgiverne. En mulig forklaring kan være erfaring. Kari har lang erfaring i feltet og har kanskje derfor en mer inngående forståelse av viktigheten av tydelige grenser. To av programrådgiverne i denne studien har mindre erfaring innenfor feltet.

En annen måte å forstå hennes tilnærming til avgrensning av arbeidsoppgaver på, kan finnes i Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner. Ved å se på denne teorien kan man se at det er individuelle forskjeller på hvordan bakkebyråkrater forholder seg til forståelsen av rollen og ansvarsområdene sine. Kari kan betegnes som å inneha den moralske disposisjonen «håndheveren», ifølge Zacka sin teori.

### 5.2.2. Bakkebyråkratenes rolle i møte med flyktingene

Under dette punktet er jeg opptatt av at bakkebyråkratene møter flyktingene som en representant for staten, og ikke som privatperson. Videre er jeg opptatt av hvordan bakkebyråkratene forstår denne rollen, og hvordan rollen påvirker relasjonsbyggingen med flyktingene. Jeg undersøker hva det innebærer å være en representant for staten, og trekker også inn makten som eksisterer i denne rollen.

#### *Å være en representant for staten*

Når de ansatte møter flyktingene, gjør de det i kraft av å være bakkebyråkrater, ikke som privatpersoner. Bakkebyråkrater fungerer som representanter for staten i møte med flyktingene (Lipsky, 2010). Som bakkebyråkrater har de ansatte betydelig autonomi og skjønnsmessig handlingsrom. Gjennom denne autonomien og skjønnsutøvelsen utøver de innflytelse på politikktutforming. Dette skjer samtidig som de er involvert i ansikt til ansikt-møter med flyktingene, og må videreformidle beslutninger de har tatt til flyktingen (Lipsky, 2010; Zacka, 2017).

Et flertall av informantene er bevisste på at de er en representant for staten igjennom sin stilling som programrådgiver eller lærer. Programrådgiver Tordis forteller om vanskelige beslutninger hun må ta og videreformidle i kraft av sin rolle:

*[...] «du kan ikke få den sofaen som du hadde lyst på» eller «du får ikke mer sosialhjelp enn det». Ja, det er mange sånne ting. Og så skjønner de jo ofte at det ikke er jeg som har tatt valget. At jeg følger systemet. Men folk reagerer jo på meg.*

Hennes uttalelse er med på å kaste lys over hvordan det å være en representant for staten, handler om å videreføre beslutninger som er tatt i tråd med lovverk og retningslinjer til flyktningene. Tordis deler også sine erfaringer om hvordan disse beslutningene kan påvirke relasjonen. Hun forteller følgende på spørsmål om hvilke opplevelser hun har med at relasjonen med flyktninger ikke er så god:

*Jeg har enda ikke opplevd relasjoner der det er konstant negativt, men det kan være perioder når det er kjipe beskjeder eller kjipe ting som skjer, og at det da går utover relasjonen, men så går det bra igjen.*

Tordis sin fortelling viser at bakkebyråkrater må håndtere brukernes personlige reaksjoner på deres beslutninger (Lipsky, 2010). Fordi bakkebyråkrater har den unike posisjonen at de ikke sitter bortgjemt på et kontor og tar beslutninger, men faktisk møter brukerne ansikt til ansikt, så vil de også møte flyktnings reaksjoner på deres beslutninger. Ikke bare må de ansatte fatte beslutninger, de må også forklare og rettferdiggjøre beslutningene ovenfor brukerne (Zacka, 2017). Denne doble rollen vil kunne ha innvirkning på relasjonene. Flere av informantene trekker frem hvordan relasjonene påvirkes av beslutningene de må ta. Lærere forteller om elever som blir frustrerte når de ikke får karakteren de ønsker, mens programrådgiverne forteller om frustrasjon når flyktningene ikke får økonomisk støtte til det de ønsker. I noen tilfeller går situasjonen raskt over og relasjonen blir ikke påvirket i stor grad. Andre informanter forteller om relasjoner som over tid kan være krevende.

Læreren Nora forteller om en kvinnelig elev som fikk en dårlig karakter på en prøve hun hadde, og at mannen til eleven kom for å snakke med henne:

*Mannen hennes kom og snakket høyt og uhøflig mot meg. Jeg forklarte han at han ikke kan snakke sånn til meg, og at hvis hun har et problem, så kan hun [eleven] komme og jeg kan forklare til henne. Vi gikk gjennom kriterier og forklarte hva hun ikke gjorde og hva hun gjorde, og jeg begrunnet karakteren. Mannen blir litt irritert, men sånn er det. Jeg hadde ikke en god relasjon med han. [...]. Ikke alle mennesker tenker på samme måte. Vi er forskjellige, så jeg måtte bare håndtere det og ferdig med saken.*

Her reagerer både Noras elev og mannen hennes på en beslutning hun tok i kraft av sin rolle. Nora måtte også forklare og rettferdiggjøre beslutningene ovenfor eleven og mannen hennes. Lipsky påpeker at det er nettopp dette ved selve naturen til bakkebyråkraters arbeid som gjør at arbeidet blir langt fra idealet om å holde personlig avstand i beslutningsprosesser (Lipsky, 2010).

Programrådgiveren Tordis vektlegger i utsagnet ovenfor at hun tror flyktningene forstår at det ikke er hun som tar beslutningene, men at hun bare følger systemet. Jeg ønsker å problematisere denne tanken noe, da jeg vurderer at en slik forståelse av rollen til en bakkebyråkrat kan undervurdere makten som ligger i rollen. Nedenfor utdyper jeg dette.

#### *Makten i bakkebyråkratenes rolle*

Å være en representant for staten medfører en del makt (Lipsky, 2010). Makten som eksisterer i relasjonen mellom bakkebyråkratenes og flyktningene kommer frem i intervjuene med både programrådgiverne og lærerne i denne studien. Noen ganger blir informantene spurt om temaet makt, andre ganger forteller de selv om det. Programrådgiverne gir i løpet av intervjuene uttrykk for den delte rollen de har når de både skal være den hyggelige hjelperen og personen som tar beslutninger og utøver sanksjoner.

Tidligere forskning gjennomført av Hansen og Natland (2017) beskriver hvordan makten kommer til syne i møtene mellom sosialarbeidere og brukerne de arbeider med. De viser hvordan sosialarbeidere kan benytte tvang eller kontroll ovenfor brukere, spesielt i situasjoner hvor brukeren enten står i fare for å bevege seg bort fra målet for arbeid, eller når brukeren og den ansatte har forskjellige synspunkt (Hansen & Natland, 2017). Samtidig trenger ikke denne tvangen og kontrollen å være særlig uttalt, da brukere selv ofte tilpasser seg systemet fordi de vet at bakkebyråkratenes har kontroll over godene, og kan forhindre at flyktningene får tilgang på disse (Lipsky, 2010). Blant bakkebyråkratenes i denne studien er det mest uttalte

eksempelet på makt, kontrollen de har over flyktingenes økonomi. Dersom flyktingene ikke møter til avtalt aktivitet, vil de trekkes i lønn. Selv om lærerne rapporterer fraværet videre, er det programrådgiverne som faktisk trekker lønnen. Læreren Olga opplever at programrådgiverne har mest makt, på bakgrunn av kontrollen de har over flyktingenes økonomi. Hun sier følgende: *«Men jeg tror det er mest de som sitter på NAV. Det er de som har makt. De sitter på penger, ikke sant»*. Når hun sier NAV, så henviser hun til programrådgiverne som i hennes kommune er lokalisert på NAV. Dette er et perspektiv hun deler med flere av informantene. Jeg vil argumentere at makten lærerne har blir nedvurdert. Dette begrunner jeg med at lærerne faktisk må videreføre beskjed om fravær til programrådgiverne. I tillegg ligger det også en del makt i at de kan gi karakterer eller vurderinger til flyktingene.

En annen viktig del av maktperspektivet i relasjonen mellom bakkebyråkrat og flykting, handler om at relasjonen ikke er frivillig. Et trekk ved en ufrivillig relasjon er at brukeren har liten mulighet til å trekke seg bort fra kontakten med de ansatte (Lipsky, 2010). Det samme gjelder for flyktinger i møte med programrådgivere og lærere i voksenopplæring. Loven er tydelig på at flyktingene har «rett og plikt» til å delta (Integreringsloven, 2021). Tordis, som arbeider som programrådgiver, forteller om flyktinger som kan være misfornøyde i perioder når det ikke får det de ønsker. Det hun forteller viser hvilken makt som ligger i rollen hennes:

*«Jeg opplever at de vet at når de kommer til Norge, så er det enten oss, eller så er det ingenting. Så du kan velge å ta imot hjelp fra NAV og hvis du ikke vil det, «fair», da får du greie deg selv»*.

Makten bakkebyråkraterne har er tydelig i denne uttalelsen. Flyktingen har få muligheter til å motsette seg makten i møte med bakkebyråkraterne, da de ikke har noen andre alternativer. Dersom de ikke innretter seg etter lovene og reglene for introduksjonsprogrammet vil de risikere å miste inntekten samt hjelpen til å komme i arbeid eller utdanning.

Et siste perspektiv jeg ønsker å trekke fram er at bakkebyråkraters beslutninger påvirker menneskers livssjanser (Lipsky, 2010). Dette kan for eksempel handle om beslutninger knyttet til økonomi, hvilke goder flyktingen har krav på, karakterene de får eller andre beslutninger i utformingen av den individuelle integreringsplanen. Programrådgiveren Kari



har mange års erfaring med arbeid med flyktninger og forteller at for henne er det tydelig at det er kommunen som sitter med myndigheten og makten i møte med flyktningene;

*Det ligger i myndighetsutøvelsen i hele introduksjonsprogrammet, det er jo ikke til å misforstå hvem som har myndighetsutøvelsen. Det er ikke deltaker. Det er en stor misforståelse. [...] Loven er jo designet på den måten. Det er kommunen som har myndighetsutøvelsen, som treffer vedtak og bestemmer fordi at stortinget har sagt at sånn skal det være. Integreringsplanen er det jo kommunen som bestemmer, i siste instans. [...] Med rettssikkerhetsgarantier knyttet til klagerett og informasjon og innsyn og hele det som skal demme opp i forhold til den maktasymmetrien som ligger i vedtaket.*

Kari viser her en bevissthet rundt at makten og myndighetsutøvelsen ligger hos kommunen. Programrådgiverne og lærerne er bakkebyråkrater som ikke skal fatte de politiske beslutninger, men de skal implementere politiske beslutninger som allerede finnes (Zacka, 2017). Denne delen av arbeidet deres er én av dimensjonene som bidrar til maktasymmetri i møte med flyktningene, slik Kari viser til i fortellingen over.

Jeg har sett tendenser til at makten bakkebyråkratene sitter med i noen tilfeller blir undervurdert. Samtidig ser jeg også at enkelte av informantene i studien er klar over makten de har, og mange tar opp dette temaet på eget initiativ. Både lærere og programrådgivere synes derimot å enes om at programrådgiverne har mer makt enn lærerne. Dette blir ofte knyttet til at de sitter med de største beslutningene knyttet til økonomi og integreringsplan, mens de opplever at lærerens beslutninger har en noe mindre innvirkning på flyktingenes liv.

### 5.3. Bakkebyråkratenes relasjonsbygging med flyktningene

Kari Killén regnes som en av pionérene innen sosialt arbeid i Norge. Hun er tydelig på at relasjonen mellom hjelper og bruker er avgjørende for kvaliteten på arbeidet innen helse- og sosialfagene. Videre trekker hun frem at god læring henger sammen med gode relasjoner (Killén, 2017). Bakkebyråkratene i denne studien viser at de har ulike fremgangsmåter for å bygge relasjoner med flyktningene. I tillegg prioriterer enkelte relasjonsbygging i større grad enn andre.

### 5.3.1. Relasjonsbyggingen i praksis

I denne delen tar jeg for meg hvordan bakkebyråkratene benytter tillit og kultursensitivitet i relasjonsarbeid med flyktningene. Deretter ser jeg på fordelene lærerne har over programrådgiverne i relasjonsarbeidet, for så å undersøke forskjellen på hvor tett den enkelte bakkebyråkrat blir i relasjon med flyktningene.

#### *Tillit som en del av relasjonsbyggingen*

Grunnen til at jeg har valgt å fokusere på tillit i denne studien er fordi tillit blir trukket frem som en sentral del av relasjonsbygging (Djuve et al., 2017; Liodden et al., 2023; Røkenes & Hanssen, 2012). I studien til Hutchinson og kollegaer (2012) sidestilles det å bygge tillit i en relasjon med å ha en god relasjon. Flere av informantene i denne studien beskriver også tillit som avgjørende i relasjonsarbeidet. Dette blir nok et argument for at tillit er en viktig faktor i studien av relasjoner. I denne studien har jeg funnet at informantene viser til flere ulike måter tillit bygges på; ved å skape trygghet og trygge rammer, gjennom å overholde taushetsplikten, ved å høre andre personers erfaringer og til slutt gjennom å vise at de ansatte ønsker flyktningene vel. Funnene sammenfaller på flere av punktene med hva Guribye og Hindle (2013) i sin studie fant at bidro til tillitsbygging mellom lærere og flyktninger. I denne sammenhengen er det relevant å både snakke om tillit til den enkelte ansatte, men også til institusjonen som de er en del av.

Læreren Anne forteller om hvordan hun jobber med å skape tillit i klasserommet. Hun forteller at å skape trygghet i klasserommet, samt å gi flyktningene forståelse for taushetsplikten, er to viktige elementer i opparbeidningen av tillit:

*Man bygger tillit med at man senker skuldrene. Altså trygghet. At de føler at de kan si noe uten at jeg går rundt og sier det til noen andre. At de forstår at det er noe som heter taushetsplikt i Norge. Og læreren er ikke ute etter å henge ut noen, men er ute etter at de har det greit. Og at de forstår at hvis de ikke har det greit, og de kan snakke om ting, så vil det gjøre det lettere.*

Det Anne forteller om her handler om å gi flyktningene forståelse og kunnskap om relevante forhold ved institusjonen hun arbeider ved (Grimen, 2009). Dette innebærer å informere om og å øke forståelsen for taushetsplikten. Flere av informantene forteller at taushetsplikten er viktig for tillitsbyggingen. De ønsker å formidle informasjon om hvordan det norske systemet

fungerer, og de ønsker å bygge tillit slik at flyktningene kan slappe av i læresituasjonen, i tillegg til at de får en forståelse av hvordan det norske systemet fungerer. Taushetsplikten er et sentralt krav i arbeidet til bakkebyråkratene, og bakkebyråkratene trekker dette frem som en fordel i relasjonsbyggingen. Flere av informantene trekker også frem viktigheten av å skape trygghet og trygge rammer i klasserommet eller i møtet på kontoret, slik Anne også forteller at hun gjør.

En annen faktor som kan spille inn på tillitsbyggingen, er andre personers erfaringer med institusjonen (Grimen, 2009). Mange av flyktningene har ikke selv erfaring med den norske velferdsstaten. Men de snakker sammen for å dele kunnskap om hva man kan forvente av institusjonen og de ansatte som arbeider der. Programrådgiver Lisa i NAV forteller: *«Jeg tror [relasjonen blir] veldig påvirket av hvordan andre flyktninger snakker om NAV og om deres opplevelse. [...] Det kan smitte alle sammen»*. Lisa peker her på hvordan tilliten til institusjonen kan bli påvirket av hvordan flyktningene snakker sammen. Men man kan også se at tilliten til de enkelte bakkebyråkratene kan påvirkes vel så mye. Læreren Ingrid forteller om flyktningene at *«De snakker internt med hverandre, og alle lærerne her er jo blitt vurdert av deltakerne»*. Dersom flyktningene har gode opplevelser med ansatte som prioriterer dem og deres behov, vil denne erfaringen spres til andre. På samme måte vil informasjon om lang saksbehandlingstid, lite tilgjengelige ansatte og lignende informasjon også spres blant flyktningene. På en slik måte kan man se at arbeidsbetingelsene påvirker tilliten og relasjonen flyktningene har til bakkebyråkratene og institusjonene de arbeider på.

Et siste aspekt ved tillitsbygging som jeg ønsker å trekke frem handler om at bakkebyråkratene ønsker å vise flyktningene at de vil dem vel. En av informantene som forteller om dette er programrådgiveren Tordis:

*Jeg prøver på en måte å vise dem at jeg virkelig vil dem vel. Og det tror jeg de oppfatter meg som også. At jeg er ikke bare her fordi dette er en jobb for meg. «Jeg vil virkelig at du skal gjøre suksess, og jeg gjør det som må til for at du skal gjøre suksess». Så jeg opplever veldig stor tillit hos deltakerne mine. Og de bruker jo meg til mer ting også, når de skjønner at «jeg kan stole på Tordis, fordi Tordis vil meg vel». Jeg tror det er fordi jeg er genuin.*

Grimen (2009) påpeker at tillit til profesjonelle gjør tillitsgiveren sårbar for ond eller splittet vilje. Dette gjelder også i flyktningenes relasjoner til lærere og programrådgivere. Når Tordis,

og flere av de andre informantene, forsøker å vise flyktingene at de ønsker dem vel, så kan dette veie opp for noe av denne sårbarheten og bidra til å styrke tilliten. Tordis beskriver kvaliteter som at hun vil dem vel, at hun viser at for henne er det ikke bare en jobb, og at hun er genuin. Alle disse kvalitetene står sentralt når Solheim og kollegaer (2021) analyserer hva som er viktig for å utvikle en god relasjon mellom bakkebyråkrat og bruker.

En siste refleksjon knyttet til tilliten mellom bakkebyråkrater og flyktinger er hvorvidt det er realistisk at flyktingene har tillit til de ansatte innenfor de strukturelle rammene de arbeider. Relevante argumenter her kan handle om at flyktingene ikke vet nok om institusjonen til å kunne bygge den tilliten. I tillegg kan tillit fra flyktingen gi de ansatte enda større makt over dem; en persons tillit blir en annens maktbase er et velkjent uttrykk innenfor tillitsforskning (Grimen, 2009). Allikevel forteller samtlige informanter at de opplever tillit i relasjonene mellom bakkebyråkrater og flyktinger. En av grunnene til dette kan være at bakkebyråkraterne arbeider intensjonelt med å skape gode rammer for tillit innenfor en institusjon med utfordrende arbeidsbetingelser.

#### *Kultursensitivitet og kulturkompetanse som en del av relasjonsbyggingen*

Bakkebyråkraterne i denne studien skal bygge relasjoner med mennesker fra andre kulturer, og dette gjør at kultursensitivitet er et relevant verktøy i relasjonsbyggingen. Kultursensitivitet handler om å forstå den andre utfra deres prinsipper (Magelssen, 2008). Det handler om å ikke ta utgangspunkt i egen virkelighetsoppfatning, men å heller se situasjonen fra den andres ståsted. Programrådgiver Lisa sin forklaring av hvordan hun forstår kultursensitivitet ligger tett opp til Magelssen sin definisjon:

*Du må la de si hva som er viktig for dem. Ikke bare si «okei, du er kvinne som bruker hijab, så det betyr at du ikke kan jobbe i restaurant og servere svin». Jeg synes det er så viktig, fordi det er så annerledes fra person til person. Jeg synes det er viktig å ta hensyn til slike ting og ikke tvinge folk til å gjøre noe de er ukomfortable med. Jeg synes ikke vi skal gå mot personlige verdier og si «men sånn er det i Norge». Det er ikke en hyggelig måte å treffe folk på.*

Lisa forteller om hvordan hun praktiserer kultursensitivitet. Hun er opptatt av at ikke alle personer fra samme land eller at alle med lik religion er homogene. Hun forsøker å forstå den andre utfra deres posisjon, slik Magelssen sier at er en viktig del av en kultursensitiv praksis. Samtidig kan man også se at Lisa er opptatt av å se mennesket og ikke kulturen (Røkenes &

Hanssen, 2012). Hun er opptatt av å ikke dra alle over en kam, men å se dem som unike personer, med unike preferanser. Flere av informantene i denne studien har vist til en lik fremgangsmåte.

Programrådgiver Margot refererer til det å være «positivt nysgjerrig» som et relasjonelt verktøy. Hun forteller også om forskjellen på hvordan ulike ansatte nærmer seg flyktningene:

*Vi ser nok litt ulikt på det. For noen er veldig opphengt i rutiner og byråkrati. Mens jeg er ikke så opphengt i det. Jeg tror at jo mer du nærmer seg den livssituasjonen de er i og jo mer vi prøver å forstå, og jo mer du bruker det jeg kaller en positiv nysgjerrighet, jo mer får du en god relasjon.*

Her snakker Margot om å nærme seg flyktningenes livssituasjon og å prøve å forstå den. Å forsøke å forstå den andre personen er et viktig verktøy når det kommer til relasjonskompetanse (Røkenes & Hanssen, 2012). Uten at hun selv gir dette merkelappen «kultursensitivitet» er hun et godt eksempel på en åpen og sensitiv måte å møte flyktningene på. Gjennom lang arbeidserfaring kan hun ha opparbeidet seg denne måten å arbeide på, og erfart at den kan bære frukt. Disse funnene stemmer overens med en tidligere australsk studie blant sosialarbeidere. Her fant de at kulturkompetanse blant annet handler om å være komfortabel med usikkerhet, samt å spørre spørsmål på en respektfull måte (Harrison & Turner, 2011). Margot sin «positive nysgjerrighet» er en fin fremgangsmåte for å nærme seg kulturelle temaer på en respektfull måte. Samtidig viser hun til at ikke alle velger å prioritere en slik tilnærming til flyktningene. Hun påpeker at enkelte i større grad prioriterer rutiner og «byråkrati». Her skiller hun mellom ansatte som prioriterer relasjoner og ansatte som prioriterer andre, ikke-relasjonelle arbeidsoppgaver. Dette er et eksempel på hva Zacka (2017) sier om at bakkebyråkrater forstår sine roller og arbeidsoppgaver på forskjellige måter.

Et annet viktig funn i min studie kan knyttes til nettopp det å være komfortabel med usikkerhet (Harrison & Turner, 2011). Læreren Ingfrid har i intervjuet akkurat fortalt at de ved forrige flyktningkrise i 2015-2016 opplevde en del mistillit og sosial kontroll mellom flyktningene. Hun blir deretter spurt hvordan de som lærere taklet denne mistilliten og sosiale kontrollen, og hun forteller følgende:

*Noen liker ikke å ta i det, jeg synes det er greit å ta i det. [...]. Jeg er ikke redd for å gå inn i sånn materie. Jeg tror noen lærere ikke orker, ikke vil, for det er krevende. Der er vi forskjellig som mennesker. Og vi har forskjellig kapasitet.*

Ingfrid knytter kulturell kompetanse delvis til personlige egenskaper slik som en ureddhet i møte med vanskelige temaer og kapasitet til å takle ukjente fenomener. Dette reiser spørsmålet om kulturell kompetanse og kultursensitivitet kan knyttes til den enkelte person eller til strukturelle forhold. Min studie har ikke nok data til å kunne besvare et slikt spørsmål, men jeg ønsker fortsatt å trekke frem noen betraktninger knyttet til dette. Harrison og Turner (2011) hevder at litteratur og politikere legger for mye vekt på den enkelte ansatte sin rolle i å utvise kulturell kompetanse, og for lite vekt på organisatoriske rammer. I deres studie viser funnene at byråkratiske arbeidsbetingelser som begrenset tid, tidsfrister, byråkratiske barrierer og økonomi var barrierer som hadde innvirkning på hvordan sosialarbeiderne kunne utøve sin kulturkompetanse. I min studie peker funnene ovenfor på at personlige forhold spiller inn i den enkeltes utøving av kulturell kompetanse. Samtidig peker de overordnede funnene i denne oppgaven på at bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser påvirker måten de utøver arbeidet og bygger relasjoner på. Dermed vil det være nærliggende å anta at disse arbeidsbetingelsene også vil påvirke hvorvidt bakkebyråkratene arbeider på en kulturkompetent måte.

#### *Programrådgiveres frustrasjon og læreres fordel – relasjonsbygging innenfor byråkratiet*

Tidligere har jeg vist at bakkebyråkratene i denne studien må balansere etterfølgelsen av byråkratiske prinsipper og flyktingenes behov og omstendigheter. Dette representerer ifølge Hansen og Natland (2017) en del av et skifte vi har sett innenfor sosialt arbeid de senere årene. Et skifte bort fra relasjoner og mot mål. Under New Public Management blir ofte tjenestene som tilbys og oppgavene som gjøres organisert som «produksjon» (Almklov et al., 2017). Når fokuset blir på det som kan måles og synliggjøres er det lett at relasjonsbyggingen havner i bakgrunnen. Margot er ansatt som programrådgiver og forteller om hvordan systemet krever dokumentasjon og resultater, og at dette tar opp mye tid og tar fokuset bort fra selve relasjonsbyggingen:

*Byråkratiet tar mye av min tid. [...]. Det er så mange systemer som vi skal tilfredsstillere. Og da tenker jeg det kan ta fokus litt vekk fra det relasjonelle, som jeg ser på som noe av det viktigste i denne jobben. [...]. Jo mer byråkrati vi sitter med her, jo nærmere kommer de [flyktingene] nok læreren i det andre systemet.*

Hutchinson og kollegaenes (2012) studie peker i retning av at de institusjonelle rammebetingelsene sosialarbeidere må forholde seg til påvirker relasjonsbyggingen. De viser til at ansatte som kan fristille seg fra institusjonelle normer og betingelser, kan møte brukerne på andre måter. Sett i lys av Hutchinson og kollegaers funn, kan man forstå Margot sin uttalelse dithen at også hun opplever at de institusjonelle rammebetingelsene påvirker relasjonen med flyktingene, og at programrådgiverne er mer preget av dette enn lærerne er.

Et annet funn i denne studien handler om hvordan programrådgiverne opplever at de må ta noen av de kjipere oppgavene knyttet til oppfølgingen av flyktingene, sammenliknet med lærerne. Dette kommer til uttrykk i hva programrådgiveren Tordis forteller;

*Lærerne må ta mindre av disse her drittjobbene da, versus programrådgiverne som må ta disse der «nå har du hatt masse fravær på skolen». Eller det tar jo lærerne litt også da, men vi må trekke de i penger. Så det virker nok som det er lettere å bygge tillit hos en lærer kanskje. Fordi de gir mer positiv opplevelse, mens [programrådgivere] er både den hyggelig og den store, stygge ulven på en måte.*

Det er gjennomgående i intervjuene med informantene at det økonomiske aspektet og beslutningene programrådgiverne må ta, er noe de opplever at kan påvirke relasjonene. Relasjonsbyggingen mellom programrådgivere og flyktinger synes å være mer preget i negativ grad av det byråkratiske systemet de arbeider innenfor, sammenliknet med lærerne. Læreren Anne forteller om hvordan hun opplever forskjellen på de to instansene;

*Programrådgiveren er ikke den der hverdagslige hvor man kan tulle og tøyse. Der er det litt mer sånn praktiske ting, og det er veldig konkret. Så de må jo gjerne ha for eksempel telefontolk. Og da blir det jo en annen type relasjon. Og det er klart læreren ser de jo mye mer enn de [programrådgivere] gjør. Så jeg føler det er en annen type relasjon.*

Det Anne forteller om tulling og tøyning er gjennomgående i intervjuene med lærerne. Flere av informantene uttrykker at lærerne har en fordel når de skal utvikle gode relasjoner med flyktingene. En måte å forstå denne fordel på, er som et produkt av den daglige kontakten lærerne og flyktingene har. Lærerne ser elevene hver dag, mens programrådgiver som regel ser flyktingene når de innkaller dem til møter. Grimen (2019) viser i sitt perspektiv at en

gjentatt samhandling med institusjoner kan gi grobunn for å bygge tillit. Denne daglige kontakten kan bidra til at flyktningene raskere utvikler tillit til lærerne enn til programrådgiverne. Lillevik og Tyldum (2018) forklarer flyktningenes nærere og mer tillitsfylte relasjon til lærerne som et resultat av kontinuiteten og stabiliteten i kontakten med læreren, i motsetning til programrådgiveren. En alternativ forklaring kan være det faktum at lærerne må videreformidle færre av de vanskelige beslutningene til elevene, noe som fører til færre situasjoner som kan ødelegge den gode stemningen lærerne ønsker å skape i klasserommet.

### *Venn eller bakkebyråkrat – hvor tett blir relasjonen?*

Ovenfor har jeg vist at lærerne synes å ha en fordel i relasjonsbyggingen. Her går jeg dypere inn på relasjonene bakkebyråkraterne utvikler med flyktningene, og ser først på hvilke relasjoner lærerne utvikler, og deretter hvilke relasjoner programrådgiverne utvikler.

Bakkebyråkraterne i studien har ulike perspektiver på hvilken relasjon de har med flyktningene. Som nevnt tidligere i denne oppgaven så er bakkebyråkraters arbeid av en slik karakter at det ofte er vanskelig å ivareta det byråkratiske idealet om personlig avstand i beslutningsprosesser (Lipsky, 2010). Bakkebyråkraterne i denne studien er mer eller mindre tett på flyktningene i integreringsprosessen deres. De forteller at de får innsikt i mange av livets aspekter hos flyktningene. I min studie finner jeg en forskjell på i hvor stor grad informantene vektlegger idealet om personlig avstand. Noen informanter beveger seg nærmere en vennsrolle ovenfor flyktningene, mens andre ønsker å ha en relasjon som i større grad er preget av en profesjonell avstand.

Blant lærerne på voksenopplæringsentre forteller flesteparten om viktigheten av god stemning og tulling i klasserommet. Læreren Anne forteller at hun opplever at elevene i begynnelsen ser på henne som en autoritær person de skal ha respekt for, men at de etter hvert blir mer som «venner». På slutten av intervjuet ønsker hun å utdype hva hun mener med dette:

*Jeg tenkte litt på når jeg sa ordet kompis, i hermetegn vel og merke. Så tenker jeg det er litt viktig for meg å på en måte skille litt. Jeg tenker ikke sånn kompis som du er med dine venner. Du skal på en måte være den autoriteten. Så akkurat der er kanskje en litt vanskelig linje. For jeg synes det er veldig viktig at vi faktisk kan le sammen og at de kan senke skuldrene når vi er i klasserommet. Så det er viktig for meg. Men jeg møter de ikke utenom arbeidstid, så jeg*



*prøver å skille mitt privatliv fremfor min jobb da. Selv om jeg føler at vi godt kan være venner på jobben.*

Samtlige av de intervjuede lærerne i voksenopplæringen trekker frem at de verdsetter å kunne tulle og ha en «vennskapelig tone» sammen i klasserommet. Innenfor klasserommet bærer relasjonen mellom lærere og flyktingene et større preg av et vennskap, og kan derfor plasseres nærmere primære relasjoner enn sekundære relasjoner på illustrasjonen til Schiefloe (2019). Mens utenfor klasserommet, etter arbeidstid, er samtlige av informantene i voksenopplæringen tydelige på at de foretrekker å ikke dra på hjemmebesøk. Utenom arbeidstiden får relasjonen dermed et annet preg. Mange av lærerne forteller at de er tydelige med elevene om kontakten de kan ha utenom skoletid. De gir for eksempel beskjed til elevene om at de ikke drar på hjemmebesøk, og gir føringer på hvordan de ønsker eller ikke ønsker å bli kontaktet på telefonen utenom arbeidstid.

Blant programrådgiverne er det noe mer sprikende hvor langt de går i relasjonen til flyktingene. Jeg presenterer de to ytterpunktene i min studie her. Kari har arbeidet mange år med flyktinger, i både lederroller og som bakkebyråkrat. I en samtale om relasjonen med flyktingene forteller hun:

*Min relasjon det handler om et møte. Det er det som er greia. Relasjonen er ikke sånn stiv og formell. Men det er noe som hører til her [på kontoret], rundt det bordet her.*

Kari gir lite uttrykk for å involvere seg utover arbeidstid. Innenfor arbeidstid holder hun seg til arbeidsoppgavene og viktigheten av å tilby flyktingene det de har rett på. Samtidig forteller Kari i samtalen at det er viktig for henne at relasjonen ikke blir en formynder, men at hun er en støttespiller. Dette vitner om en bevissthet rundt sin egen rolle i møte med flyktingene, samtidig som hun har tydelige grenser i relasjonen med dem. Sitatet av Kari ovenfor vitner om en bakkebyråkrat som i større grad eksemplifiserer den personlige avstanden byråkratiets verdier er bygget på. Noe av bakgrunnen for idealet om personlig avstand til brukerne, er de byråkratiske prinsippene om nøytralitet og personuavhengighet. Denne avstanden fører til at man ikke lar egne verdier komme i veien for arbeidet sitt (Zacka, 2017).

På den andre siden av spekteret finner vi Tordis. Hun er også svært bevisst på hvordan hun selv inntreer i rollen ovenfor flyktningene. Hun har jobbet et par år i flyktningtjenesten, og forteller med selvinnsikt at:

*Jeg tror ikke jeg er et prakteksempel av en veileder, fordi jeg gir de på en måte hele hånda. Og det er jeg veldig klar over selv. [...]. Når jeg får et nytt kull så vil jeg kanskje være litt strengere med de. Fordi at jeg kvier meg av og til for å si at jeg har trukket dem for penger eller.... Fordi at jeg er litt for mye kompis.*

Tordis forteller at hun er litt for mye kompis med deltakerne, og at dette kan gjøre det vanskeligere å videreformidle beslutningene hun tar i kraft av sin rolle ovenfor flyktningene. Dette viser utfordringen som kan oppstå dersom man beveger seg for mye oppover på spekteret mot «primære relasjoner», og relasjonen ender opp med å minne mer om et vennskap. Da kan man risikere å forsømme prinsippene om nøytralitet og personuavhengighet. I tillegg vil det være viktig å reflektere over konsekvensen av en slik relasjon, slik Røkenes og Hanssen (2012) oppfordrer til. Spesielt med tanke på at relasjonen med flyktningen antagelig vil være over for bakkebyråkraten det øyeblikket flyktningen er ferdig med introduksjonsprogrammet. Men på den andre siden, kan det tenkes at en nær relasjon kan bidra på andre positive måter i arbeidet. Tordis fortsetter sin fortelling om hvordan hennes forhold til flyktningene kan bli påvirket dersom hun må melde noen av de hun følger opp til barneverntjenesten;

*Den dagen jeg får en barnevernssak, så skjønner jeg at det.. Da er det litt kjipt. [...]. Men igjen, så kan det jo hende at vi hadde fått et annet utfall da, fordi de har tillit til meg.*

Her reflekterer Tordis over hvordan de gode relasjonene hun har opparbeidet med flyktningene, som kan minne om vennskap, nettopp kan bidra positivt i de samtalene hvor hun må videreformidle beslutninger og vedtak som kan være vanskelige å snakke om. Tilliten de har fått gjennom relasjonen de har opparbeidet kan være sterk nok til å tåle vanskelige beskjeder, og kan være god hjelp når vanskelige beslutninger må videreformidles.

### 5.3.2. Prioritering av relasjonene

For å undersøke nærmere hva som styrer hvilken type relasjon bakkebyråkratene har med flyktingen vil jeg i de neste to punktene ta for meg hvorvidt de ansattes utdanning, erfaring eller personlige valg er styrende for prioritering av relasjonene.

#### *Utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring kan styrke relasjonen*

Mine funn tyder på at bakkebyråkratenes utdanningsbakgrunn spiller inn på relasjonsbyggingen med flyktingene. Djuve og kollegaer (2017) finner liknende funn i sin studie. De uttaler at det er sannsynlig at programrådgiveres kompetanse og erfaring påvirker deres evne til å gjøre jobben godt. I den samme rapporten vises det til at norsklærere i voksenopplæring i gjennomsnitt har høyere utdanning enn programrådgivere. Lærerne i min studie har utdanningsbakgrunn i tråd med denne statistikken. Samtlige har pedagogisk utdanning, men i tillegg har de også andre ulike utdanninger. Samtlige har utdanning innenfor flere fag eller felt. Eksempler på dette er antropologi, engelsk og spesialpedagogikk. I tidligere år har kompetanse innenfor norsk som andrespråk blitt sterkt etterspurt blant lærere i voksenopplæring (Djuve et al., 2017). Flere av lærerne i denne studien har tatt norsk som andrespråk. Blant programrådgiverne har de ansatte blant annet pedagogisk bakgrunn, kulturelle studier og sosiologi. Denne bredden er et naturlig utfall når det ikke finnes noen formelle krav til hvilken utdanning som kreves for å arbeide som programrådgiver (Djuve et al., 2017).

Programrådgiver Tordis mener at det er fordeler ved å ha en bred utdanningsbakgrunn i kollegiet. Hun forteller følgende:

*Sjefen vår er veldig flink på å ansette folk som er sosialantropologer eller ha utviklingsstudier, og ikke bare sosialarbeidere. Vi har en god sammensetning av ulike fagbakgrunner. Vi er ekstremt flinke til å prate sammen, og så kan sosialantropologen komme med sin kulturforståelse. Og så kan sosialarbeiderne lære oss litt om veiledning. Sånn at vi bruker inn den kompetansen vi har.*

Slik Tordis forteller ovenfor så kan det være en styrke for en arbeidsplass å ha et vidt spenn på utdanningsbakgrunner blant de ansatte, da de kan utnytte hverandres kunnskaper i arbeidet med flyktingene. Man kan anta at dette vil være en styrke når de ansatte opparbeider en relasjon med flyktingene. Samtidig kan det også virke som at de ulike fagretningene

vektlegger ulike deler av sitt arbeid. Dette har vært tydelig i flere av informantenes uttalelser. Læreren Ingfrid beskriver det slik:

*Vi prøver å gi de verktøyene som gjør at de kan bli integrert i samfunnet der ute. [Vi jobber mye med aksept og det sosiale i klasserommet]. Det er litt ulikt i forhold til hvilken lærer hos oss, fordi noen er lingvistisk utdannet og synes at grammatikk og vokabular er viktigere. Jeg har en antropologisk bakgrunn som preger veldig at jeg synes dette er viktig.*

Fortellingen til Ingfrid ovenfor er en god beskrivelse av hvordan ansatte mange ganger har ulike forståelser av sin rolle og sine arbeidsoppgaver (Lipsky, 2010). Hun forteller at enkelte av de ansatte i voksenopplæringen er mer opptatt av det faglige og språklige, mens andre vektlegger en mer helhetlig tilnærming som innebærer arbeid med integrering, det sosiale i klasserommet og relasjoner. Her trekker hun frem hvordan utdanningsbakgrunn kan være en av grunnene til ulik prioritering og forståelse av sine arbeidsoppgaver.

Gjennom analysen av intervjuene, kom det også frem at de ansatte ser på erfaring som viktig når det kommer til å bygge relasjoner med flyktningene. Tidligere forskning viser til at lærere i voksenopplæringscentre i gjennomsnitt har lang arbeidserfaring. Rundt 40% har mer enn ti års erfaring. Mens programrådgiverne gjennomsnittlig er noe yngre enn lærerne, og av den grunn ofte har noe kortere erfaring innenfor flyktningfeltet. Blant dem har rundt 30% over ti års erfaring (Djuve et al., 2017). I min studie har lærerne lang erfaring i yrket, samtlige over 10 år. Mens det blant programrådgiverne var et sprik. Halvparten hadde mange tiårs erfaring, mens den andre halvparten hadde under 3 års erfaring innen feltet. En grunn til at programrådgivere har kortere erfaring enn lærerne, kan være at flyktningtjenesten preges av oppbemanning og nedbemanning, slik informantene i denne studien har uttalt. Dette gjenspeiles også i tidligere forskning (Vannebo & Breimo, 2020). I etterkant av flyktningkrisen i 2015-16 ble det ansatt mange nye flyktningarbeidere. Flere av disse manglet relevant erfaring eller utdanning, noe som førte til et høyt behov for faglig støtte og kunnskap (Gullikstad & Kristensen, 2021b). Det er nærliggende å anta at det samme skjedde ved flyktningstrømmen fra Ukraina i 2022.

Tordis som er ansatt som programrådgiver forteller følgende når hun blir spurt om hva hun tenker er viktig for å bygge en god relasjon med flyktningene; «Erfaring. At jeg vet hva jeg driver med. Hvis de merker at jeg er usikker på alt, så [fungerer det ikke så bra]». Hun ser

dermed en kobling med viktigheten av erfaring for å bygge relasjoner med flyktningene. Mens læreren Ingfrid forklarer på hvilken måte erfaring kan være en fordel;

*[Man] får et blick. Et erfarent blick på grupper. Det merket jeg i vår når jeg fikk inn to elever som jeg sendte veldig kjapp bekymringsmelding på. Den ene trengte psykiatrisk hjelp og den andre var suicidal. Og det spottet jeg veldig fort, mens den andre læreren som var inne i klasserommet ikke hadde fått det med seg. [...]. Og nå bruker jeg jo kortere tid på å skape relasjon, for jeg bruker jo det som blir erfaringen min.*

Her beskriver Ingfrid det «erfarne blikket» man kan opparbeide seg når man har jobbet en stund innen samme felt. Dette kan gjøre det lettere å fange opp når flyktningene har behov for ekstra hjelp, eller når de bare trenger litt ekstra omsorg. Hun påpeker også at denne erfaringen hjelper henne med å raskere bygge relasjon med flyktningene. Flere av informantene beskriver hvordan de av og til ser og merker at noen av flyktningene har behov for litt ekstra tid til å snakke. Erfaringen deres kan da hjelpe bakkebyråkratene med å ta beslutninger knyttet til arbeidet.

#### *Prioritering av arbeidsoppgaver – et resultat av utdanning eller personlige valg?*

Jeg vil argumentere for at det ikke kun er utdanning og erfaring som spiller inn i relasjonsbyggingen, slik jeg viste til ovenfor, men også kvaliteter og egenskaper ved de ansatte. Bakkebyråkrater har mulighet til å utøve en stor grad av skjønn i sitt arbeid (Lipsky, 2010), og en del av skjønnsutøvelsen her er hvorvidt man skal prioritere relasjonsbygging eller ikke. Når programrådgiver Lisa blir spurt om hva som er viktig for å bygge relasjoner forteller hun at hun enkelte ganger velger å prioritere relasjonen med flyktningene, på tross av at det kan føre til at systematiske krav, for eksempel krav om effektivitet, blir nedprioritert:

*Jeg synes det er ok at de kan snakke i 30 minutter [om det de har på hjertet] hvis de trenger det [...]. Jeg synes det er viktig å huske at vi er den første kontakten de har med det norske samfunnet, og av og til den eneste. Smiler vi, sier vi hei, sier vi «hvordan går det?», lytter vi når de snakker om ting som kanskje ikke handler om jobb? Det er forskjellige perspektiver. Fordi vi kan ikke bare la de klage over ting i livet hele tiden, da har du ikke tid til å gå videre og snakke om jobb. Men jeg synes det er en balanse og du kan gjøre litt av begge deler.*

Lisa refererer til når de har satt opp møter med flyktningene og skal snakke om konkrete temaer, slik som jobb, men i løpet av samtalen blir det tydelig at flyktningen har noe helt annet på hjertet. Lisa påpeker viktigheten av å skape rom for at flyktningene kan snakke om sin situasjon av og til, på tross av begrenset tid.

Lipsky (2010) påpeker at skjønn ikke bare er avgrenset av offisielle regler og sanksjoner, men også av uformelle normer som gjerne er opprettholdt av likemenn. Slik vi har sett tidligere opplever bakkebyråkrater et press for effektivisering som har utspring blant annet i politiske føringer. Dette har ført til juridiske regler for hvor lenge deltakere skal være i introduksjonsprogrammet. Samtidig kan det også ha ført til uoffisielle normer om at de ulike aspektene ved arbeidet skal effektiviseres. Her viser Lisa til hennes skjønnsutøvelse når hun skiller mellom situasjoner hvor hun ser at flyktningen har behov for ekstra tid til å snakke om temaer han eller hun er opptatt av, og situasjonene hvor det er viktig å få gjort jobben. Med andre ord ivaretar hun både fokuset på relasjonen, på samme tid som hun gjennomfører oppgavene som er i tråd med politiske slutninger. Dette samsvarer med studien til Hansen og Natland (2017) hvor de indikerer at det er mulig å møte brukerne på en person-fokusert måte, uten at man går på kompromiss med politiske krav.

Blant funnene i denne studien er det tydelig at det er forskjell på hvilke typer arbeidsoppgaver bakkebyråkratene prioriterer. Enkelte prioriterer relasjonsbygging, mens andre prioriterer oppgaver knyttet til det byråkratiske systemet, rutiner og fag. Enkelte av informantenes uttalelser jeg har vist til ovenfor kaster lys over dette. Programrådgiveren Tordis påpeker også at det er forskjell på hvordan ansatte inntre i sin egen rolle. Hun forteller om når hun skal ha samarbeidsmøter med lærerne og flyktningene. Da opplever hun at det er forskjell på hvordan lærerne forstår sin egen rolle:

*Lærerne er jo forskjellige. Og det er veldig artig å være med på elevsamtaler, fordi noen lærere er veldig «pedagoger». [De er opptatt av at] her skal vi gjennom dette opplegget og «that's it». Mens andre lærere er veldig opptatte av det sosiale. Her skal vi prate litt og ta oss tid, og de er veldig omsorgsfulle.*

I denne uttalelsen knyttes ikke de enkelte lærernes prioriteringer av arbeidsoppgaver direkte til deres utdanning, men heller til dem som personer. Enkelte lærere beskrives som å ha en pedagogisk tilnærming med fokus på fag, mens andre har en mer relasjonell tilnærming.

Tidligere forskning viser at skjønnsmessige vurderinger ikke kun kan ses i sammenheng med hva bakkebyråkrater kan, men også hvem de er (Djuve et al., 2017).

Hvorvidt bakkebyråkratene velger å vektlegge det relasjonelle eller det rent faglige, kan også ses i sammenheng med kategoriseringene til Zacka (2017) eller Djuve og Kavli (2015a). En ansatt som prioriterer det relasjonelle over andre arbeidsoppgaver, vil i de fleste tilfeller kunne beskrives som en «omsorgsgiver» eller en «omsorgsorientert» bakkebyråkrat. Dersom de ansette er mer opptatt av regler, prosedyrer og likebehandling, enn relasjonsbyggingen, vil de kunne betegnes som «håndhevere» eller «regelorienterte» bakkebyråkrater.

I neste delkapittel vil jeg diskutere hvorvidt Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner passer inn i en norsk kontekst, lik den jeg selv undersøkte. Jeg presenterer også to funn fra denne studien knyttet til hvilke verdier bakkebyråkratene lar seg motivere og styre av i møte med arbeidet sitt.

#### 5.4. Verdibaserte bakkebyråkrater - En diskusjon av funnene

Gjennom denne oppgaven har jeg benyttet Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner flere ganger. I denne avsluttende delen av analysen skal jeg diskutere hvorvidt hans teori kan benyttes i en norsk kontekst, og viser i den sammenheng til norske studier som kan kaste lys over dette. Til slutt presenterer jeg funn fra denne studien som kan gi en ny dimensjon til hvordan å forstå bakkebyråkrater og deres motivasjon for arbeidet. Disse to handler om verdigrunnlaget til bakkebyråkratene. Verdigrunnlaget handler om hva som motiverer dem til å gjøre arbeidet deres, og hvordan det påvirker arbeidsmåtene deres. Jeg har funnet to ulike verdigrunnlag; det samfunnsorienterte verdigrunnlaget, og det mellommenneskelige verdigrunnlaget.

Denne diskusjonen er med på å besvare oppgavens andre og tredje problemstilling som omhandler hvordan bakkebyråkratene forstår og avgrenser sin rolle i møte med flyktingene, og hvordan de bygger og prioriterer relasjonene med flyktingene.

##### 5.4.1. Zackas moralske disposisjoner i en norsk kontekst

Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner tar utgangspunkt i arbeid blant bakkebyråkrater i USA, og ikke blant norske bakkebyråkrater i et norsk velferdssamfunn. Her

ønsker jeg å vise i hvilken grad jeg kunne identifisere Zacka sine tre disposisjoner i mitt datamateriale, i den norske konteksten.

Zacka beskriver tre moralske disposisjoner som handler om måter bakkebyråkrater forstår og tolker situasjoner, sin egen rolle og sitt ansvarsområde på. Disse tre er «omsorgsgiveren», «håndheveren» og «den likegyldige». I denne studien har jeg identifisert bakkebyråkrater som handler som omsorgsgivere. Dette er tydelig i fortellingene til informantene som beskriver at de møter flyktingene på menneskelige og respektfulle måter, slik som programrådgivere som lar flyktingene snakke om sin vanskelige livssituasjon, på tross av et pågående tidspress. Jeg har også identifisert fortellinger om bakkebyråkrater som passer innenfor kategorien «håndheveren». Dette er informanter som prioriterer å behandle deltakerne likt, og å gjøre jobben korrekt med tanke på lover og retningslinjer. En håndhever er opptatt av å håndheve regler og prinsipper, samt å sikre likebehandling. Bakkebyråkratene som jeg i løpet av analysen har identifisert som håndhevere, er ikke spesielt opptatt av relasjonsbygging, i motsetning til omsorgsgiverne. En håndhever beskrives derimot også som en ansatt som kan bli mistenksom og få mistillit til brukerne. Denne siste delen av beskrivelsen har jeg ikke funnet at stemmer for noen av bakkebyråkratene i denne studien.

Den siste kategorien til Zacka er en likegyldig bakkebyråkrat. En slik ansatt vil innta en viss avstand til brukerne, de behandler brukerne sine som «saker», og lar ikke egne verdier komme i veien for deres beslutninger. Jeg har identifisert at noen av bakkebyråkratene i denne studien har tydeligere grenser mellom seg selv og flyktingene, og skiller mellom seg som privatpersoner og som profesjonelle. Men jeg opplever allikevel at bakkebyråkratene i denne studien er langt fra beskrivelsen av en likegyldig bakkebyråkrat. Tvert imot fremstår samtlige som flinke til å se og møte det menneskelige i flyktingene. Betegnelsen «likegyldig» er også i seg selv en grunn til at jeg vurderer at denne kategorien ikke er en helt passende kategorisering av informantene i denne studien. Jeg opplever ikke noen av informantene som likegyldige ovenfor flyktingene eller sine arbeidsoppgaver.

#### *En annerledes norsk kontekst*

Basert på refleksjonene ovenfor, foreslår jeg at Zacka sin teori i sin helhet muligens ikke passer inn i en norsk kontekst. Dette begrunner jeg med bakgrunn i hvilke verdier som verdsettes i det norske samfunnet. Verdier som likhet, solidaritet og rettferdighet står sterkt i det norske samfunnet (Rugkåsa, 2010). En studie av professor i sosiologi Skarpenes,



vedrørende den øvre middelklassen i Norge, viser andre kjennetegn ved personene i den norske øvre middelklassen, enn øvre middelklasse i andre land (Skarpenes, 2007). I Norge synes prestisje å bli knyttet opp til det moralske. Mennesker som arbeider med for eksempel rettferdighets- og fattigdomsproblematikk blir beundret, og karaktertrekk som ærlighet, vennlighet og omsorg for andre blir trukket frem som viktig. I studien poengteres det at denne forståelsen virker dypt forankret i kulturen og fremstår som internalisert i middelklassens identitet. Både norske og amerikanske studier påpeker at bakkebyråkrater ofte har idealer om å gjøre samfunnsnyttig arbeid, og om å møte individenes behov (Gullikstad & Kristensen, 2021b; Lipsky, 2010; Rugkåsa, 2010). Men sett i lys av Skarpenes sin studie, kan man argumentere at det i Norge er større prestisje i å ta arbeid utfra sine idealer og verdier, og at dette påvirker hvordan bakkebyråkratene forstår og handler i møte med sine arbeidsoppgaver og roller.

Jeg vil argumentere at i en slik norsk kontekst så er det mer passende å benytte Djuve og Kavli (2015a) sin kategorisering av regelorienterte og omsorgsorienterte byråkrater, enn Zacka sin kategorisering. De omsorgsorienterte bakkebyråkratene i Djuve og Kavli sin studie har en mer fleksibel tilnærming til egne arbeidsoppgaver og i møte med flyktingene. De har også ofte en tettere relasjon med flyktingene. De regelorienterte bakkebyråkratene har på den andre siden definerte og tydelige forståelser av sine egne arbeidsoppgaver og en profesjonell distanse til flyktingene. På bakgrunn av analysen av datamaterialet, vurderer jeg at disse to kategoriene passer bedre i min studie enn Zacka sin tredeling. Det vil kreve mer forskning for å kunne konkludere med om dette kan overføres til hele den norske integreringskonteksten, men basert på trekk ved det norske samfunnet vil jeg vurdere at det kan være tilfellet.

#### 5.4.2. Verdiorienterte bakkebyråkrater

Slik jeg har vist til ovenfor, vurderer jeg at en todelt kategorisering, lik den Djuve og Kavli (2015a) har kommet frem til, kan være mer passende i en norsk kontekst. Formålet med min studie er ikke å finne nye kategorier som et alternativ eller en erstatning til de eksisterende kategoriene. Men jeg ønsker derimot å presentere funn som kan representere en annen dimensjon av arbeidet til bakkebyråkrater. Dette omhandler verdigrunlaget til bakkebyråkratene, og hva som motiverer dem til å gjøre arbeidet og hvordan det påvirker deres arbeidsmåter. Slik jeg viste til ovenfor, så blir prestisje knyttet opp til det moralske i Norge. Rettferdighetsproblematikk, omsorg og en demokratisk innstilling blir satt høyt i den norske kulturen (Skarpenes, 2007).

I denne studien kommer informantenes verdier ved flere anledninger tydelig frem. Samtlige viser et stort engasjement for flyktingene og/eller flyktingefeltet. Gjennom intervjuene skinner deres verdigrunnlag frem i fortellinger om hvordan de tenker og hva som engasjerer og motiverer dem. For eksempel forteller læreren Ingfrid følgende: «*Jeg liker å være tett på. Jeg liker å ha tett dialog med elevene*». På bakgrunn av denne og liknende observasjoner, har jeg kommet frem til to typer verdigrunnlag som er tilstedeværende i mitt datasett. Disse to verdigrunnlagene utelukker ikke hverandre. Jeg finner tilfeller av at bakkebyråkratene i denne studien innehar begge verdigrunnlagene samtidig, om enn i noe ulik grad. Mens andre informanter tydeligere viser trekk som samsvarer med kun ett av verdigrunnlagene.

Jeg har valgt å kalle disse et «mellommenneskelig verdigrunnlag» og et «samfunnsorientert verdigrunnlag». Dette perspektivet på bakkebyråkraters verdier og hvordan verdiene til bakkebyråkrater kan være styrende for arbeidet, finnes også representert i annen forskning innenfor flyktingefeltet. For eksempel blir flyktingarbeidere beskrevet som idealister som jobber motstrøms med hjertet i hånden (Gullikstad & Kristensen, 2021b). Dette sier noe om engasjementet som de ansatte kommer inn med, og hvordan deres verdier kan bidra til å motivere de ansattes iherdige arbeid for flyktingene og deres rettigheter. Jeg kommer under til å forklare de to verdigrunnlagene ved hjelp av eksempler fra studien.

#### *Det samfunnsorienterte verdigrunnlaget*

Engasjementet til en bakkebyråkrat med samfunnsorientert verdigrunnlag er i større grad knyttet til temaer på makro-nivået, enn av de på mikro-nivået. Men dette betyr ikke at en samfunnsorientert bakkebyråkrat mangler engasjement for flyktingen selv. Tvert imot har sakene som opptar vedkommende på et samfunnsnivå direkte konsekvenser for flyktingenes liv. Men allikevel handler engasjementet i større grad om de store strukturelle utfordringene i samfunnet eller ved arbeidsplassen, mer enn et personlig og relasjonelt engasjement i den enkelte flyktingens liv. Et av de tydeligste eksemplene på en bakkebyråkrat med samfunnsorientert verdigrunnlag i denne studien finner vi hos programrådgiver Kari. Hun er svært engasjert i jobben og flyktingefeltet, men hennes engasjement finnes i større grad på et samfunnsnivå. Hun er opptatt av hvordan politiske føringer påvirker flyktingene, og av andre strukturelle utfordringer slik som diskriminering. Hun forteller om hvordan politiske føringer neglisjerer større strukturelle utfordringer, og at føringene heller fokuserer på utfordringer knyttet til individene:

*Så jeg synes at 2006 med NAV og fremover, og denne arbeidslinja som kom i 2010, er veldig problematisk. Fordi den ser jo kun på individnivå. Og løfter aldri mellom-nivå eller makronivå. Den ser aldri på det segmenterte arbeidsmarkedet. At noen faktisk får de verste jobbene, og ikke bare de verste, men de verste av de verste. Lav jobbkvalitet, diskriminering. [...]. Det ser jo ikke arbeidslinja, den seg kun på individ.*

Kari er opptatt av hvordan en del av utfordringene flyktingene møter på må løftes over individnivået, og at man heller må fokusere på politikk og struktur. Dette synet reflekteres også i forskning. Det påpekes at både problemforståelsen og løsningsforslagene i flyktningsproblematikken, blant forskere og i offentlige dokumenter, har flyttet seg fra et systemfokus til et individfokus (Magnussen, 2020; Vannebo & Breimo, 2020).

En av de andre informantene som viser trekk til å ha et samfunnsorientert verdigrunnlag er programrådgiveren Margot. Jeg vurderer at Margot kan plasseres i begge kategoriene, da hun også eksemplifiserer et mellommenneskelig verdigrunnlag. Men Margot er svært tydelig på hvordan organiseringsmåtene påvirker arbeidet hennes. Det er gjennomgående i intervjuet at hun opplever at flere sider ved den byråkratiske organisasjonsmåten er problematisk. Margot forteller i intervjuet at hun tidligere jobbet som programrådgiver i NAV, men nå er hun ansatt i kommunen. Hun forteller om strukturelle utfordringer, som spesielt var fremtredende den gangen hun var ansatt i NAV:

*Systemene var ganske rigide, sånn at det var vanskelig å gi [flyktingene] de tiltakene som de trengte. Det var litt sånn internkamp i systemet. [...]. Så er det klart, jeg ser jo at byråkratiseringen av arbeidsfeltet har tatt helt av. Det er min mening. Og det gjør jo at det relasjonelle arbeidet ikke er så... Hva skal jeg si... Vi treffer ikke flyktingene så ofte som vi gjorde før.*

Margot fremhever strukturelle utfordringer og byråkratisering av arbeidsfeltet som utfordringer for arbeidet. Hun bruker en del tid på å snakke om disse utfordringene i intervjuet. Hennes motivasjon og fokus ligger i stor grad på samfunnsplanet.

Det er relevant å reflektere over bakgrunnen for at enkelte bakkebyråkrater har et mer samfunnsmessig verdigrunnlag. Jeg vurderer at min studie er for liten til å kunne gi et tydelig svar på dette. Men en betraktning kan være hvorvidt bakkebyråkrater med sosiologisk eller

lignende utdanningsbakgrunn tenderer til å i større grad ha et slik samfunnsorientert verdigrunnlag. Dette kan være fordi de i løpet av studiet har lært å undersøke samfunnsmessige utfordringer og sosiale systemer. En annen forklaring kan være at ansatte som har jobbet lenger i feltet gjerne har erfart flere reformer og ulike styringsmåter og utfordringer gjennom tidene, og at dette har gjort dem mer engasjerte og motiverte på et samfunnsnivå.

### *Det mellommenneskelige verdigrunnlaget*

Bakkebyråkratene som jeg vurderer at har et mellommenneskelig verdigrunnlag får sin motivasjon og sitt engasjement fra relasjonene med flyktingene. Intervjuene med informantene som har dette verdigrunnlaget bærer preg av at de verdsetter å kunne være der for flyktingene og å bygge gode relasjoner med dem. Disse bakkebyråkratene vektlegger relasjonen over andre aspekter ved arbeidet. En ansatt med et mellommenneskelig verdigrunnlag vil gjerne falle inn under kategorien «omsorgsgiver» i Zacka (2017) eller Djuve og Kavli (2015a) sine inndelinger.

Læreren Anne er et godt eksempel på en bakkebyråkrat som har et mellommenneskelig verdigrunnlag. Anne forteller om hennes jobb og hvordan hun følger opp flyktingene, og da forteller hun følgende:

*Altså jeg tenker at det viktigste er jo det daglige møtet. At de føler seg sett av meg alle sammen. Selv om jeg har 17 liksom, eller om jeg har 6 stykk, så er det like viktig tenker jeg. Så det er viktig for meg å tenke på i hverdagen. Jeg går ofte rundt litt til de og spør litt bare for å snakke litt med én og én, sånn at de føler at jeg har lyst til å snakke med de alle.*

Anne beskriver det viktigste i hennes oppfølging som det å se den enkelte eleven. Hun er opptatt av at alle skal føle at hun ønsker å snakke med dem. Denne uttalelsen vurderer jeg at sier mye om hennes verdier. Hun legger verdi i hvordan hun møter den enkelte flyktingen, på tross av at hun har mange og skal rekke over mange. Det er gjennomgående i intervjuet med henne at hun bruker mye tid på relasjonen og at hun ser på relasjonen som en av de mest sentrale delene av hennes arbeid.

Det samme verdigrunnlaget finner jeg hos læreren Ingfrid. Hun forteller hva som er viktig for henne når hun arbeider med flyktningene. Hennes refleksjoner er relativt like Anne sine. Hun forteller:

*Jeg liker å være tett på. Jeg liker å ha daglig dialog. Jeg jobber mye med relasjon i begynnelsen av en klasse. Gjør de oppmerksomme på at jeg er en person som de kan stole på. [...]. For meg er det begrepet «å se og bli sett». Det er en relasjon. Og lytte til og å bli hørt. Og jeg jobber med det.*

Ingfrid er, på lik linje med Anne, opptatt av å se den enkelte. Relasjonen med flyktningene er noe hun prioriterer og setter høyt. Hun etterstreber å se og å lytte til flyktningene. Relasjonen med dem utgjør hennes verdigrunnlag.

I denne studien er ikke det mellommenneskelige verdigrunnlaget begrenset til kun lærerne, men jeg finner det også hos programrådgiverne. Et eksempel er Tordis som jobber som programrådgiver i NAV. Jeg har tidligere i denne avhandlingen vist til hennes fortellinger om at hun prøver å vise flyktningene at hun virkelig vil dem vel, at hun gjør det hun kan for at de skal gjøre suksess og at hun ikke bare er der fordi det er en jobb for henne. Relasjonen med flyktningene er noe av det som synes å motivere og drive flere av bakkebyråkratene i sitt arbeid.

## 6.0. Avslutning

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvordan arbeidsbetingelsene til programrådgivere og lærere i introduksjonsprogrammet påvirker relasjonsbyggingen med flyktingene de arbeider med. For å svare på hovedproblemstillingen benyttet jeg tre underproblemstillinger. Disse handler om hvordan de ansatte i flyktingtjenesten opplever sine egne arbeidsbetingelser, hvordan de avgrensner og forstår sin egen rolle i møte med flyktinger og til slutt hvordan bakkebyråkratene bygger og prioriterer relasjoner med flyktingene. Studiens funn peker på at bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser påvirker relasjonsbyggingen med flyktingene. Under vil jeg vise på hvilke måter dette kommer til uttrykk.

For å oppsummere oppgavens funn, benytter jeg meg av samme organisering som i analysen. Deretter foretar jeg en teoretisk refleksjon og avsluttende kommentar. Til slutt reflekterer jeg over noe relevante temaer for videre forskning.

### 6.1. Bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser og arbeidshverdag

Analysen av det empiriske materialet viser at, i tråd med Lipsky (2010) sin teori, så har bakkebyråkratene en krevende arbeidshverdag. Denne hverdagen er preget av stadige endringer som resultat av hva som skjer ute i verden. Disse endringene har igjen direkte innvirkning på politikken, som videre påvirker bakkebyråkratenes hverdag.

Arbeidet til bakkebyråkratene er preget av motstridende krav, spesielt med tanke på effektivitet. De politiske føringene legger press på at integreringsprosessen skal effektiviseres. Samtidig er det kjent både blant ansatte og uttalt i offentlige dokumenter at integrering tar tid. I tillegg arbeider de ansatte i et miljø preget av mye forandringer og knapphet med tid. Blant programrådgiverne ser man et økt fokus på «skjermarbeid» og dokumentasjon. Både lærerne og programrådgiverne må balansere målene om effektivisering og andre byråkratiske krav, samtidig som de skal se de menneskelige behovene til flyktingene.

Det er innenfor disse rammene og arbeidsbetingelsene bakkebyråkratene skal bygge relasjoner med flyktingene. Det kommer frem av funnene at enkelte av bakkebyråkratene, spesielt programrådgiverne, i noen tilfeller velger å nedprioritere kravene som stilles til dem, til fordel for relasjonsbyggingen. Programrådgiveren Margot forteller om en «ulydighet» ved at hun ikke alltid gjør som systemet krever. Det hender at hun nedprioriterer «skjermarbeid»

for å prioritere relasjoner. Selv om hun beskriver det som «ulydighet», kan dette også forstås som et uttrykk for bakkebyråkratenes skjønn. Bakkebyråkrater handler ikke blindt i møte med lover og regler. Dette er blant annet fordi målene for arbeidet deres kan være tvetydige, mål og verdier kan komme i konflikt og arbeidet kan være preget av uforutsigbarhet (Zacka, 2017). Av den grunn trengs det skjønn. Når Margot og andre velger å nedprioritere enkelte krav til fordel for relasjonsarbeid, kan det ses på som bruk av skjønn. Det er samtidig tydelig at ikke alle ansatte prioriterer på samme måte. Her benyttet jeg Zacka (2017) sine moralske disposisjoner til å forklare forskjellen på de som handler utfra et relasjons-perspektiv (omsorgsgivere) og de som var mer opptatt av å forstå regler og prosedyrer på en strengere måte (håndhever).

## 6.2. Bakkebyråkratenes avgrensning og forståelse av sin egen rolle

Videre viser funnene at både lærere og programrådgivere møter et arbeidspress på jobben sin. Lærerne responderer på dette arbeidspresset ved å sette tydelige grenser for seg selv, og å henvise til andre instanser. Programrådgiverne møter på den andre siden både et høyt arbeidspress, men også en ekstern forventning om hvilke arbeidsoppgaver de skal påta seg. Arbeidspresset og forventningene fører til motsatt respons hos programrådgiverne; de tar på seg oppgaver som er utenfor deres rolle og instruks. Videre finner jeg at en økt bevissthet rundt egen rolle kan bidra til å avgrense rollen, noe som igjen kan være nyttig i møte med utfordrende arbeidsbetingelser. Flere av lærerne, og én av programrådgiverne i denne studien viser en slik bevissthet. Bakkebyråkratenes forståelse av egen rolle og ansvarsområde, kan ses i lys av Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner.

Deretter finner jeg at flere av informantene er bevisste på at de ikke møter flyktingene som privatpersoner, men som representanter for staten. I analysen av funnene kommer det tydelig frem at denne rollen virker inn på relasjonene med flyktingene. Dette kommer til uttrykk når bakkebyråkratene må videreformidle beslutninger som er tatt i henhold til loven direkte til flyktingene, noe som er langt fra det byråkratiske idealet om personlig avstand og nøytralitet i beslutningstakingen (Lipsky, 2010). Funnene viser at relasjonene kan bli påvirket både på kort og lang sikt. Selv om flere av bakkebyråkratenes er bevisste på sin rolle ovenfor flyktingene, finner jeg at enkelte undervurderer makten i denne rollen. På tross av dette enes de fleste informantene om at programrådgiverne har mer makt enn lærerne.

### 6.3. Bakkebyråkratenes relasjonsbygging med flyktingene

Funnene i denne delen av oppgaven viser at tillit og kultursensitivitet trekkes frem som viktige verktøy i relasjonsbygging. Bakkebyråkratene i denne studien trekker frem følgende virkemidler som viktige for å bygge tillit; å skape trygghet og trygge rammer, overholdelse av taushetsplikten, andres erfaringer med den enkelte bakkebyråkrat eller institusjonen, og en opplevelse av at den ansatte vil flyktingen vel. Kultursensitivitet kommer til syne ved et ønske om å forstå flyktingen og å ha en positiv nysgjerrighet ovenfor dem, uten å være preget av forutinntatte holdninger.

Relasjonen mellom programrådgiverne og flyktingene er, i større grad enn lærerne, preget av det byråkratiske systemet de arbeider innenfor og arbeidsbetingelsene dette medfører, i form av at programrådgiverne må videreføre flere vanskelige beslutninger til flyktingene, de ser flyktingene mindre og at de må bruke mer tid på systemiske krav slik som planer og dokumentasjon. Dette påvirker deres mulighet til å prioritere relasjonene. På den andre siden har lærerne daglig kontakt med flyktingene og må i mindre grad formidle vanskelige beslutninger, noe som fører til at det kan være enklere for dem å skape en relasjon preget av en lett og ledig tone i klasserommet. Videre viser funnene at lærerne i voksenopplæring tenderer til å ha en vennskapelig og lett tone med flyktingene på skolen. Men utenom skolen har de begrenset kontakt. Blant programrådgiverne finnes det et større sprik. Enkelte uttaler at de er *for* mye venn med flyktingene, mens andre utviser en tydelig profesjonell avstand. Jeg forstår dette som at på tross av utfordrende arbeidsbetingelser, så velger enkelte bakkebyråkrater allikevel å prioritere å bygge relasjoner med flyktingene.

Videre kan hvorvidt programrådgiverne prioriterer relasjonsbygging i sitt arbeid forstås i sammenheng med utdanningsbakgrunn og erfaring. Samtidig så kan det handle om hvordan den enkelte personlig avgrensner og forstår sin egen rolle og oppgaver, i henhold til kategoriseringen til Zacka (2017) eller Djuve og Kavli (2015a).

### 6.4. Verdibaserte bakkebyråkrater

I denne oppgaven har jeg benyttet Zacka sin teori om moralske disposisjoner hyppig. I den siste delen av analysen argumenterte jeg derimot at Zacka (2017) sin kategorisering av de ulike bakkebyråkratene ikke har direkte overføringsverdi til en norsk kontekst, selv om vi kan dra mye lærdom av hans teorier. Jeg har ikke funnet Zacka sin kategori «likegyldig» i mitt



datamateriale. Dette kan handle om at det i Norge synes å være større prestisje i å være «god» og å ta arbeid utfra sine idealer og verdier (Skarpenes, 2007), enn i USA hvor Zacka (2017) gjennomførte sin studie. Ifølge Skarpenes (2007) ser nordmenn opp til mennesker som utøver godhet og kjemper for rettferdighet. Disse verdiene kommer også til uttrykk i diskurser som bakkebyråkratene bruker for å snakke om sitt arbeid med flyktingene. En «likegyldig» bakkebyråkrat sin arbeidsmåte samsvarer ikke med rådende verdier i det norske samfunnet. Derfor vil jeg argumentere for at Djuve og Kavli (2015a) sin todeling er mer passende i en norsk kontekst. Denne todelingen reflekterer i større grad rådende verdier i det norske samfunnet. Kategoriseringen skiller mellom ansatte som vektlegger omsorg og relasjoner i sitt arbeid, og de som vektlegger regler og en profesjonell avstand til menneskene de arbeider med. Kategoriseringen inkluderer ikke kategorien «likegyldig». Djuve og Kavli (2015a) sine funn samsvarer i større grad med funnene i min studie.

Jeg har ikke funnet et alternativ til Djuve og Kavli sin kategorisering, men jeg har identifisert funn som kan representere en annen dimensjon av arbeidet til bakkebyråkratene. Dette handler om verdigrunnlaget til bakkebyråkratene. Verdigrunnlaget styrer bakkebyråratenes motivasjon og hvordan de utfører sitt arbeid. Samtlige informanter i denne studien er engasjerte i arbeidet sitt. Forskjellen handler om hvor deres engasjement i størst grad ligger. Jeg har i analysen av mitt materiale funnet følgende to typer verdigrunnlag; et samfunnsorientert og et mellommenneskelig verdigrunnlag. Bakkebyråkratene med samfunnsorientert verdigrunnlag har et engasjement som i større grad handler om de store, strukturelle utfordringene i samfunnet eller ved arbeidsplassen, mens bakkebyråkrater med et mellommenneskelig verdigrunnlag får sin motivasjon og sitt engasjement fra relasjonene med flyktingene.

## 6.5. Teoretiske refleksjoner og avsluttende kommentar

Teorien jeg har benyttet i denne avhandlingen har vært et bakteppe for å forstå det jeg har undersøkt. I arbeidet med analysen av mitt datamateriale stod spesielt Lipsky (1980/2010) sin teori om bakkebyråkrater, og Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner sentralt i forståelsen av mine egne funn. Samtidig har jeg også argumentert for at Zacka sin teori ikke i sin helhet passer i en norsk kontekst. På tross av dette var det andre deler av Zacka sin teori om bakkebyråkrater som fremdeles kunne bidra til å belyse mitt tema.

Lipsky (2010) og Zacka (2017) sine teorier komplimenterte hverandre i stor grad. Dette er fordi de begge omhandler hva som kjennetegner arbeidet til bakkebyråkrater. Zacka videreutvikler teorien til Lipsky, og presenterer de moralske disposisjonene som omhandler hvordan bakkebyråkrater forstår og tolker situasjoner, sin egen rolle og ansvarsområde. Jeg mener at teorien jeg har valgt å benytte har styrket studien og gitt meg en god innfallsvinkel for å forstå temaet.

En svakhet med denne studien er at jeg har et relativt lite utvalg av informanter, og kun fra to kommuner. Jeg kan ikke utelukke at et større utvalg og flere kommuner kunne ført til andre funn enn hva jeg har kommet frem til. Grunnet oppgavens omfang, den tiden og de ressursene jeg hadde disponibelt, lot det seg ikke gjøre å øke utvalget. Samtidig sammenfaller flere av mine funn med tidligere forskning, noe som taler for at det er sannsynlig at liknende funn ville kommet frem også ved et større utvalg.

## 6.6. Veien videre

I denne studien har jeg presentert to ulike verdigrunnlag som jeg identifiserte blant bakkebyråkratene; et samfunnsorientert og et mellommenneskelig verdigrunnlag. Disse verdigrunnlagene er basert på intervjuer med åtte bakkebyråkrater, noe som er et relativt lite utvalg. Videre forskning vil kreves for å kunne vurdere hvorvidt dette funnet kan overføres til andre bakkebyråkrater utenfor denne studien. Det ville også vært interessant å videreutvikle disse funnene utover det jeg har funnet i denne studien.

Jeg har i denne studien argumentert at Zacka (2017) sin teori om moralske disposisjoner ikke i sin helhet passer i en norsk kontekst. Jeg benyttet ulike norske forskningsartikler, samt funn fra denne studien, for å begrunne dette. I fremtidig forskning ville det være interessant å se en større internasjonal, komparativ studie på temaet. En sammenlikning av Norge og andre land kunne bidratt til å forstå i hvilken grad bakkebyråkratenes forståelse av eget arbeid og måten de velger å utøve arbeidet på, er kontekstavhengig.

## Litteraturliste

- Almklov, P. G., Ulset, G., & Røyrvik, J. (2017). Standardisering og måling i barnevernet. In T. Larsen & E. Røyrvik (Eds.), *Trangen til å telle : objektivisering, måling og standardisering som samfunnspraksis* (pp. 153-181). Scandinavian Academic Press.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2021, 15.10.21). *Introduksjonsprogram*. Regjeringen. Retrieved 11.09.23 from <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/asd/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/introduksjonsprogram/id2343472/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023, 28.04.23). *Ønsker innspill til ny integreringsmelding*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/onsker-innspill-til-ny-integreringsmelding/id2974266/>
- Ben-Ari, A., & Strier, R. (2010). Rethinking cultural competence: what can we learn from Levinas? *The British journal of social work*, 40(7), 2155-2167. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcp153>
- Blomberg, H., Kallio, J., Kroll, C., & Saarinen, A. (2015). Job Stress among Social Workers: Determinants and Attitude Effects in the Nordic Countries. *The British journal of social work*, 45(7), 2089-2105. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcu038>
- Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis : a practical guide*. SAGE.
- Dalen, K., Flatø, H., & Friberg, J. H. (2022). *Hverdagsintegrering* (2022:15). <https://www.faf.no/images/pub/2022/20818.pdf>
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015a). Facilitating User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens. *J. Soc. Pol.*, 44(2), 235-254. <https://doi.org/10.1017/S0047279414000804>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker - for hvem?* (FAFO-rapport 2017:31). <https://www.faf.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Elster, J. (2015). *Explaining Social Behavior*. West Nyack: Cambridge University Press.
- Fedreheim, G. E., Hansen, T., & Aure, M. (2022). Arbeidsinkludering av flyktninger gjennom praksis – En flernivåstudie av arbeidsgiveres synspunkter på det å tilby praksis. *Søkelys på arbeidslivet*, 39(2), 1-14. <https://doi.org/10.18261/spa.39.2.1>
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit* (Vol. 30). Universitetsforl.
- Gulliksen, S., Hekne, I., Råbu, M., & Opaas, M. (2020). Når jeg føler meg trygg, prøver jeg å si litt om det jeg har vært utsatt for». Traumatiserte flyktningers opplevelse av tillit i psykoterapi. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 17(4), 227-238. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3010-2020-04-03>
- Gullikstad, B., & Kristensen, G. K. (2021a). Hvordan lykkes med integrering? Stedsproduserende fortellinger om integreringsarbeid i to rurale kommuner. In T. F. Sætermo (Ed.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (pp. 109-133). Oslo: Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215042961-2021-05>
- Gullikstad, B., & Kristensen, G. K. (2021b). «Hvordan gjør dere det i andre kommuner?» Fortellinger om integreringsarbeid mellom nærhet og avstand. In T. F. Sætermo (Ed.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (pp. 203-223). Oslo: Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215042961-2021-09>
- Guribye, E., & Hidle, K. (2013). *Læreres hjelper roller i voksenopplæringen En pilotstudie fra Arendal voksenopplæring* (FoU Rapport 5/2013). <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2636192/FoU%20rapport%205->

- [2013%20Læreres%20hjelperroller%20i%20voksenopplæringen.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)
- Hansen, H. C., & Natland, S. (2017). The working relationship between social worker and service user in an activation policy context. *Nordic social work research*, 7(2), 101-114. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2016.1221850>
- Hansen, T. (2022, 26.01.22). *New Public Management*. Store Norske Leksikon. [https://snl.no/New\\_Public\\_Management](https://snl.no/New_Public_Management)
- Harrison, G., & Turner, R. (2011). Being a 'Culturally Competent' Social Worker: Making Sense of a Murky Concept in Practice. *The British journal of social work*, 41(2), 333-350. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq101>
- Holmberg, S., & Rothstein, B. (2020). *Social Trust - The Nordic Gold?* (QoG Working Paper Series (1)). [https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2020\\_1\\_Holmberg\\_Rothstein.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2020_1_Holmberg_Rothstein.pdf)
- Hutchinson, G. S., Sandvin, J. T., Bruaset, U. R., Klette, A., & Sommerseth, T. (2012). Forutsetninger for å utvikle gode hjelperelasjoner i sosialtjenesten. <http://fonteneforskning.no/?app=NeoDirect&com=15/19400/0/2/7f369f9e61>
- IMDI, & NAV. (2021). *Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet*. <https://www.imdi.no/contentassets/f3421621db2840cd99f0b925c0212d0d/veileder-om-samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-om-introduksjonsprogrammet.pdf>
- Forskrift til integreringsloven, (2020). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912>
- Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid, (2021). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127?q=introduksjonsloven>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave. ed.). Cappelen Damm akademisk.
- Jani, J. S., Osteen, P., & Shipe, S. (2016). Cultural Competence and Social Work Education: Moving Toward Assessment of Practice Behaviors. *Journal of social work education*, 52(3), 311-324. <https://doi.org/10.1080/10437797.2016.1174634>
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W., & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? : nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforl.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016a). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk Meld. St. 30 (2015-2016)*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016b). *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (G-01/2016). Regjeringen Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>
- Killén, K. (2017). *Profesjonell utvikling og faglig veiledning - Et fellesfaglig perspektiv for helse-, sosiale og pedagogiske profesjoner* (5. utg. ed.). Gyldendal Akademisk.
- Kroken, R., & Madsen, O. J. (2016). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten : fra sosialt arbeid til "arbeid med deg selv"?* Gyldendal akademisk.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap; Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022* (10). <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2 ed.). Gyldendal Akademisk.

- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering; brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (35). Fafo.  
<https://www.imdi.no/contentassets/f72d0361d57e4476b6c8bb023e1cf6b4/en-mulighet-for-kvalifisering.pdf>
- Liodden, T. M., Leirvik, M. S., & Holm, A. (2023). *Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst*. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3054721/2023-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
- Løgstrup, K. E. (2010). *Den etiske fordring* (4. utg. ed.). Klim.
- Magelssen, R. (2008). *Kultursensitivitet : om å finne likhetene i forskjellene* (2. utg. ed.). Akribe.
- Magnussen, M.-L. (2020). Jeg er klar til å bidra: Utforskning og utfordring av bakkebyråkraters kategorisering av flyktninger som prøver å komme i jobb i dagens Norge. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 63-75.  
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-05>
- Malterud, K. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag* (4 ed.). Universitetsforlaget.
- Microsoft. (u.å.). *Transkriberer innspillingene*. Microsoft. <https://support.microsoft.com/nb-no/office/transkriberer-innspillingene-7fc2efec-245e-45f0-b053-2a97531ecf57>
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten : mekanismer for ansvarliggjøring. In A. Molander & J.-C. Smeby (Eds.), *Profesjonsstudier: 2* (pp. 44-54). Universitetsforl.
- Natland, S., Bjerke, E., & Torstensen, T. B. (2019). Jeg fikk blankpusset håpet om at jeg hadde en framtid» Opplevelser av god hjelp i møter med Nav. *Fontene forskning*.
- NAV. (2023, 15.08.23). *Kva er NAV?* Retrieved 11.09.2023 from <https://www.nav.no/kva-er-nav/nn>
- NESH. (2021, 16.12.21). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- Neumann, C. B., & Neuman, I. B. (2012). *Forskeren i forskningsprosessen: en metodebok om situering*. Cappelen Damm Akademisk.
- Nilsen, A. C. E. (2017). Tverrprofesjonelt samarbeid i lokal tjenesteyting. Noen sosiologiske refleksjoner. *Tidsskrift for profesjonsstudier*, 13(25).  
<https://doi.org/10.7146/TFP.V13I25.96975>
- Olsen, B. C. R. (2009). Om å vite best... sammen - brukervedvirkning i helse- og sosialsektoren. In M. A. Stamsø (Ed.), *Velferdsstaten i endring : norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre* (2. utg. ed.). Gyldendal akademisk.
- Rugkåsa, M. (2010). *Transformasjon og integrasjon : kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten*
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma : om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Gyldendal akademisk.
- Rugkåsa, M., & Ylvisaker, S. (2021). From culturalisation to complexity - a critical view on the cultural competence discourse in social work. *Nordic social work research*, 11(3), 239-248. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2019.1690558>
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget.
- Ryen, A. (Ed.). (2021). *Research ethics: Between Care and Control* (5 ed.). Sage.

- Røkenes, O. H., & Hanssen, P.-H. (2012). *Bære eller bryte : kommunikasjon og relasjon i arbeid med mennesker* (3. utg. ed.). Fagbokforl.
- Schiefløe, P. M. (2019). *Mennesker og samfunn : innføring i sosiologisk forståelse* (3. utg. ed.). Fagbokforl.
- Skarpenes, O. (2007). Den «legitime kulturens» moralske forankring. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(4), 531-558. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2007-04-03>
- Solheim, I. J., Gudmundsdottir, S., Husabø, M., & Øien, A. M. (2021). The importance of relationships in the encounter between NAV staff and young, vulnerable users. An action research study. *European journal of social work*, 24(4), 671-682. <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1783213>
- Støren, K. S. (2019). Innvandrere har mindre tillit til sine medmennesker. *SSB-analyse*, 2019(3). <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-har-mindre-tillit-til-sine-medmennesker>
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (4. utg. ed.). Fagbokforl.
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utgave. ed.). Gyldendal. Utdanningsforbundet. (u.å.). *Om voksenopplæringsfeltet*. Utdanningsforbundet. Retrieved 11.09.23 from <https://www.utdanningsforbundet.no/medlemsgrupper/voksenopplaring/om-voksenopplaringsfeltet/>
- Vannebo, B. I., & Breimo, J. P. (2020). Flyktingtjenestene - et grenseløst tjenesteområde. In S. Johans Tveit, A. Cecilie Høj, B. Janne Paulsen, & H. Øystein (Eds.), *Velferdstjenestenes vilkår: Nasjonal politikk og lokale erfaringer* (pp. 90–108). Scandinavian University Press (Universitetsforlaget). <https://doi.org/https://doi.org/10.18261/9788215034713-2020-6>
- Volckmar-Eeg, M. G. (2021). “I don't know what to do—Could it be cultural?” The operationalization of cultural sensitivity among street-level workers in the Norwegian Labour and Welfare Administration. *Social policy & administration*, 55(1), 97-112. <https://doi.org/10.1111/spol.12615>
- Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street*. The Belknap Press of Harvard University Press.

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

#### **Vil du delta i intervju til masteroppgaven**

##### **«Relasjonsbygging med flyktninger – en komparativ studie mellom bakkebyråkrater i Voksenopplæring og flyktningtjenesten»**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et intervju knyttet til masteroppgaven min hvor formålet er å *undersøke relasjonens betydning i møtet mellom ansatte i flyktningtjenesten/Voksenopplæring og flyktningen*. I dette skrivet gir jeg informasjon om målene for oppgaven og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

*I denne oppgaven skal jeg undersøke hvilken betydning relasjonen mellom ansatte i NAV/ voksenopplæringen og flyktninger har i møtet mellom de to, og hvordan denne relasjonen kan påvirke integreringsprosessen. Herunder vil jeg se på viktige temaer slik som tillit, kultursensitivitet og roller.*

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

*Universitetet i Agder, Fakultet for Samfunnsvitenskap er ansvarlig for prosjektet.*

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

*Dersom du spørres om å delta kan dette være fordi jeg kjenner deg fra NAV, voksenopplæring eller andre instanser, eller jeg har fått ditt navn via kontakter på mitt eller ditt arbeidssted/studiested. Jeg henvender meg til deg fordi jeg tror du kan ha spesiell kompetanse og informasjon som kan bidra til å belyse temaet som opptar meg i forbindelse med denne oppgaven.*

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

*Du vil bli spurt om å delta på et intervju der jeg vil snakke med deg om ulike temaer knyttet til ditt arbeid med flyktninger, og dine relasjoner til dem. Intervjuet er beregnet til å vare ca. 60 minutter. Jeg kommer til å ta lydopptak og notater fra intervjuet.*

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

*Ditt navn vil ikke oppgis i intervjuet, men lagres på en separat, kryptert kodenøkkel. Deltagerne vil ikke kunne gjenkjennes i den ferdige masteroppgaven.*

#### **Hva skjer med opplysningene dine når masteroppgaven er ferdig skrevet?**

Oppgaven skal etter planen avsluttes 01.12.2023, med mulig forlengelse til 01.06.24. Opptak og kodenøkkel vil slettes etter innlevering av oppgaven. Alt transkribert materiale vil da være anonymisert.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Universitet i Agder* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i arbeid med denne oppgaven er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Universitet i Agder* ved *Ronald Mayora Synnes*, tlf.: 38 14 24 35.
- *Personvernombudet ved UIA*, ved *Trond Hauso*, epost: [personvernombud@uia.no](mailto:personvernombud@uia.no).

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig  
*Anette Taraldsen*

---

## **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Relasjonsbygging med flyktninger – en komparativ studie mellom bakkebyråkrater i Voksenopplæring og i NAV» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju*.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet 01.12.2023

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



# INTERVJUGUIDE

## Relasjoner mellom bakkebyråkrater og flyktninger

### Intervjuguide

Dato for intervju:

Lærer eller programrådgiver:

Kjønn:

### Del I – Bakgrunn og faglig ståsted

1. Hvor jobber du?
  - 1.1 Hvor lenge har du jobbet der?
2. Hva er dine arbeidsoppgaver?
3. Hvor mange brukere følger du opp, eller hvor mange elever har du?
  - 3.1. Hvor lenge følger du dem? (byter de mye veileder/ lærer underveis?)
  - 3.2. Hvor mye tid bruker du med hver enkelt?
4. Hvordan vil du beskrive din oppfølging av brukerne/elevene?

### DEL II – Relasjoner og integrering

5. Hva er integrering?
  - 5.1. Hvordan jobber dere med integrering på din arbeidsplass?
  - 5.2. Hvordan måler man integrering på din arbeidsplass? (hva betyr god integrering?)
6. Hva tenker du på når du hører ordet «relasjoner»?
  - 6.1. Hva er en god relasjon?
  - 6.2. Hva er en dårlig relasjon?
7. Hva er viktig for å bygge gode relasjoner med flyktingene du jobber med?
8. Hvordan vil du vurdere din evne til å bygge gode relasjoner med flyktingene du jobber med?  
Kan du komme med eksempel?
9. Hvilken erfaring har du med at relasjonene med flyktingene ikke er så god?
10. Hvilke tilbakemeldinger har du eventuelt fått fra flyktingene du jobber med, i forhold til hvordan de har opplevd deres relasjon?
11. Hvilken forskjell er det i arbeidet med flyktinger som du har en god relasjon med i forhold til de du ikke har en relasjon til?
12. Hvordan vil du beskrive kommunikasjonen din med flyktingene?

### **DEL III – Roller og grenser**

13. Hvilke roller har du i møte med flyktningene?
14. Hvordan er din rolle sammenlignet med rollen til ansatte i den andre etaten (Flyktningtjenesten/VO)?
15. Hvordan er din forståelse av din rolle sammenlignet med flyktingens forståelse av din rolle?
16. Har du opplevd noen rollekonflikter i ditt arbeid?
17. Hvordan opplever du at makt spiller inn i din rolle ovenfor flyktningene?
18. Hvilken, om noen, kontakt har du med flyktningene utenom arbeidstid?
19. Finnes det noen retningslinjer knyttet til hvilken kontakt og relasjon du kan ha til flyktningene?

### **Del IV - Tillit**

20. Hva vet du om tillit?
21. Opplever du at det er ulik grad av tillit mellom deg og de forskjellige brukerne?
22. Hva tenker du er viktig for å bygge tillit i en sosialarbeider – flyktning relasjon?
23. Hva tror du flyktningene legger vekt på ift å bygge tillit?
24. Hvilken erfaring har du med mistillit i relasjon med flyktningene?
  - 24.1. Hvordan oppfattet du at det var mistillit i relasjonen?

### **DEL V – Kultursensitivitet**

25. Hva tenker du på når jeg sier at en sosialarbeider er kultursensitiv?
26. Hvilken rolle har kultursensitivitet i arbeidet med flyktningene?
27. Hvordan kan man øke sin egen kultursensitivitet?
28. Hvilket fokus er det på kultursensitivitet på din arbeidsplass?
29. Hvordan vil du vurdere din egen kultursensitivitet?

## **DEL VI Relasjonen mellom Flyktingtjenesten og Voksenopplæringen**

30. Hvordan opplever du Flyktingtjenesten sin relasjon til Voksenopplæringa?(Eller motsatt)

30.1. Hvilke roller har du som jobber i FT/VO og hvilke roller har den andre instansen i møte med flyktingene?

31. Hvordan er samarbeidet mellom FT og VO i omfang?

32. Er det en forskjell på hvordan NAV jobber med flyktingene og hvordan Voksenopplæringa gjør det?

32.1. Er det en forskjell på målene de jobber mot? (/forskjellige interesser?)

32.2. Er det forskjell i type relasjoner som de ansatte i FT får med flyktingene vs relasjonene som de ansatte i VO får med flyktingene?

32.3. Hvordan måler de forskjellige instansene «god integrering»?

### **Avslutning**

Er det noe vi har utelatt som du ønsker skal være med?

Tusen takk for at du har deltatt på dette intervjuet og delt ditt syn med meg!

## Vurdering av behandling av personopplysninger

**Referansenummer**

686474

**Vurderingstype**

Standard

**Dato**

08.09.2022

**Tittel**

Relasjoner mellom bakkebyråkrater og flyktninger

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

**Prosjektansvarlig**

Ronald Mayora Synnes

**Student**

Anette Taraldsen

**Prosjektperiode**

01.12.2022 - 01.12.2023

**Kategorier personopplysninger**

- Alminnelige

**Lovlig grunnlag**

- Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.12.2023.

Meldeskjema

**Kommentar**

**OM VURDERINGEN**

Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

## TAUSHETSPLIKT

Deltagerne i prosjektet har taushetsplikt. Intervjuene må gjennomføres uten at det fremkommer opplysninger som kan identifisere brukere.

## VIKTIG INFORMASJON TIL DEG

Du må lagre, sende og sikre dataene i tråd med retningslinjene til din institusjon. Dette betyr at du må bruke leverandører for spørreskjema, skylagring, videosamtale o.l. som institusjonen din har avtale med. Vi gir generelle råd rundt dette, men det er institusjonens egne retningslinjer for informasjonssikkerhet som gjelder.

## TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

## LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

## PERSONVERNPRINSIPPER

Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet -lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet DE

## REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20). Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

## FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

## MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være

nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke typer endringer det er nødvendig å melde:  
<https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!