



Jon Horgen Friberg og Olav Elgvin

Når aktivering blir ydmykelse

En studie av møtet mellom somaliske innvandrere
og NAV

Olav Elgvin og Jon Horgen Friberg

Når aktivering blir ydmykelse

**En studie av møtet mellom somaliske innvandrere
og NAV**

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0149-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0150-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	9
Metode og data	11
Gangen i rapporten	13
2 Somaliske innvandrere på det norske arbeidsmarkedet	14
3 Dilemmaer i NAVs velferdsproduksjon.....	17
Skreddersøm, standardisering og bakkebyråkratisk skjønn	18
Aktivering og ydmykelse	19
Problemforståelse og verktøy	20
4 Somaliske innvandreres møte med NAV	23
Kommunikasjonsvansker og vilkårlig behandling	24
Aktivitetskrav og ambivalens	25
Opplevelsen av å bli ydmyket.....	28
5 NAV-ansattes møte med somaliske brukere	33
«Vanskelige brukere».....	33
Vanskelige byråkratiske rammer	35
Et virkemiddelapparat som ikke treffer	38
6 Avslutning	43
Referanser	47

Forord

Dette prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd. Vi vil gjerne takke oppdragsgiver for ikke bare å ha gitt oss generøs støtte og frie hender til å arbeide med rapporten, men også for deres tålmodighet når prosjektet av ulike grunner ble noe forsinket. To dyktige forskningsassistenter har bidratt til å realisere prosjektet. Hawa Muuse og Maryan Hussein har fungert som tolker under intervjuene, de har hjulpet til med å rekruttere informanter, oversatt informasjonsmaterieell, transkribert intervjuene og oversatt dem til norsk. I tillegg har de bidratt med nyttige innspill og diskusjoner rundt forskningsspørsmål og tolkninger av empirien. Begge fortjener en stor takk for en uvurderlig innsats! En referansegruppe bestående av representanter for ulike somaliske organisasjoner og kompetansemiljøer, samt NAV, ble nedsatt for komme med innspill til problemstillinger og perspektiver. Tusen takk til Mohammed Bashir Sheikh, Bashe Musse, Mohamed Duale, Hege Aspelund, Steinar Danielsen, Rakia Bihi, Ubah Abdukadir, Ali Hagi, Vilde Reichelt, Inger Johanne Aas, Cindy Horst og Vibeke Larsen, for gode innspill og råd i oppstarten av prosjektet og kommentarer til rapportutkastet! Anne Britt Djuve har fungert som kvalitetssikrer, diskusjonspartner og faglig inspirator, og fortjener en stor takk for innsatsen. Til sist vil vi takke alle våre informanter, både blant brukere med somalisk bakgrunn og ansatte i NAV, som har satt av rikelig med tid og øst av sine erfaringer og sin kunnskap. Uten dem kunne denne rapporten aldri ha blitt skrevet.

Fafo, september 2014

Jon Horgen Friberg & Olav Elgvin

Sammendrag

Hvordan opplever somaliske innvandrere møtet med NAV? Og hvordan er betingelsene for å utvikle gode brukerrelasjoner i dette møtet formet av de byråkratiske rammene for NAV-ansattes arbeid? Denne studien belyser hvordan møtet med en av de sentrale offentlige institusjonene i det norske samfunnet bidrar til å forme tillit og opplevelse av medborgerskap hos en marginalisert flyktninggruppe fra et land hvor staten kollapset for mer enn 20 år siden, og hvorav mange mangler grunnleggende utdanning fra hjemlandet og har lite erfaring med og liten tillit til offentlige institusjoner.

Intervjuene med somaliske NAV-brukere viser at mange opplever kommunikasjonen med NAV som vilkårlig, mistenkeliggjørende og bebreidende, samtidig som aktivitetene de pålegges gjerne oppleves som meningsløse og demotiverende. Mange er opptatt av at de mangler formell kompetanse og trenger hjelp med kvalifisering. Informantene er for eksempel gjennomgående svært positive til språkopplæring, og mange ønsker også kvalifisering i form av grunn- eller videregående skole, eller konkrete kurs og sertifiseringer som kan gi formell yrkeskompetanse. Men de fleste har hatt en opplevelse av at disse ønskene ikke blir imøtekommet, og at de i stedet blir pålagt aktiviteter som de selv ikke ser noen mening i. Informantene er særlig negative til ordningen med praksisplass i bedrift. Mange opplever dette som ren utnytting, uten at det gir dem økt sjanse for jobb. Mange har også hatt negative erfaringer med ulike typer AMO-kurs, som de synes virker lite relevante. Opplevelsen av å bli invadert, mistenkeliggjort og nedvurdert i kommunikasjonen med NAV og krav om aktiviteter som føles meningsløse, kombinert med stadige skuffelser i møtet med arbeidslivet, gir opphav til en konstant følelse av å bli ydmyket i NAV-systemet. Vanlige reaksjoner på denne følelsen synes å være tilbaketrekning, apati og sviktende motivasjon på den ene siden, og aggresjon og motvilje mot systemet på den andre.

Intervjuene med NAV-ansatte viser på sin side at mange av dem opplever somaliske innvandrere som en særlig vanskelig gruppe å jobbe med. Mens en del retter sin frustrasjon mot det de anser som kravstore og lite motiverte brukere, legger andre vekt på at de byråkratiske rammene og de tilgjengelige virkemidlene fungerer svært dårlig for denne brukergruppen. Tidspress og manglende kontinuitet i brukerrelasjonene går ut over forholdet til brukere som ikke er vant med skriftlig informasjon og byråkratiske rutiner, og nye målstyringsverktøy kan gå på bekostning av faglige skjønnsvurderinger. Flere legger vekt på at skillet mellom grunnopplæring på den ene siden, og såkalt arbeidsrettede tiltak på den andre, hvorav NAV kun skal tilby sistnevnte, fungerer

dårlig for en brukergruppe som i stor grad mangler grunnleggende opplæring. Mange ansatte opplever at de «tvinges» til å sende personer på arbeidsrettede kurs og tiltak som de ikke regner med at brukerne vil få noe ut av. Samtidig har de ikke mulighet til å tilby mer grunnleggende utdanning og språkopplæring, noe som ville vært i tråd med deres faglige vurdering av hva brukerne trenger. Disse utfordringene gjelder ikke spesifikt i arbeidet med somaliske innvandrere, men rammer denne gruppen særlig hardt, fordi så mange mangler grunnleggende skolegang som følge av borgerkrig og statskollaps i hjemlandet.

Forholdet mellom NAV-ansatte og somaliske brukere kan forstås som en selvforsterkende ond sirkel, der et aktiveringsregime som i liten grad er tilpasset somaliske innvandreres særskilte behov, de somaliske brukernes reaksjoner på det de opplever som stadige ydmykelser i møte med systemet, og NAV-ansattes frustrasjon over det de opplever som vanskelige brukere, forsterker hverandre og bryter ned tilliten i relasjonen mellom dem. Det er grunn til å tro at dette også har negative konsekvenser for somaliske innvandreres forhold til offentlige institusjoner generelt og for deres muligheter til aktiv samfunnsdeltakelse. Avslutningsvis skisseres noen mulige implikasjoner av disse funnene.

1 Innledning

Hver gang jeg går ut av NAV-kontoret føler jeg meg litt mindre.
(«Aisha», trebarnsmor og stønadsavhengig)

Hvordan opplever somaliske innvandrere møtet med NAV? Hvordan bidrar møtet med en av de sentrale offentlige institusjonene i det norske samfunnet til å forme tillit og opplevelse av medborgerskap hos en utsatt flyktninggruppe fra et land hvor staten kollapset for mer enn 20 år siden? Og hvordan er dette møtet formet av de strukturelle rammene for de NAV-ansattes arbeid? Dette er de sentrale spørsmålene vi undersøker i denne rapporten, ved hjelp av kvalitative intervjuer med somaliske innvandrere på den ene siden, og ansatte i NAV på den andre. Bakgrunnen for valget av problemstilling er todelt. På den ene siden viser nyere forskning at møtet med offentlige velferdsinstitusjoner kan ha en avgjørende betydning for opplevelsen av tillit, medborgerskap og tilhørighet blant innvandrere, enten ved at positive erfaringer med dette møtet kan bidra til å bygge opp tilliten til storsamfunnets institusjoner, eller ved at negative erfaringer kan bryte den ned (Dinesen 2012). Samtidig har flere tidligere studier vist at møtet mellom somaliske innvandrere og NAV i stor grad har vært preget av frustrasjon og manglende gjensidig tillit (Engebretsen & Farstad 2004; Engebretsen & Fuglerud 2009; Fangen 2008; Shala & Eide 2012; Open Society 2013). Vi vet imidlertid lite om hva som bidrar til at tilliten bygges opp eller brytes ned i dette møtet. Vår ambisjon er på den ene siden å undersøke hvordan somaliske innvandrere selv opplever kontakten med NAV, og hva som ligger til grunn for den frustrasjon og sviktende tillit som tidligere studier har pekt på. På den andre siden vil vi undersøke hvordan dette henger sammen med organisering og innretning i den offentlige velferdsproduksjonen, sett fra NAV-ansattes synspunkt.

Det tiltaksapparatet og de ytelsene som forvaltes av NAV, skal ifølge hensikten bidra til inntektssikring, kvalifisering og overgang til arbeid, utdanning og selvhjelpenhet (NOU 2004: 13). I dennes studien er vi likevel mer opptatt av å undersøke de sekundære, utilsiktede – og gjerne mindre synlige – konsekvensene, i form av at brukernes motivasjon og selvfølelse, og deres institusjonelle tillit og opplevelse av medborgerskap, kan bygges opp eller brytes ned i møtet med NAV. Her ligger det en erkjennelse av at sosiale utfall ikke nødvendigvis blir i tråd med intensjonene til de som handler. I sosiologien ble dette tidlig formulert av blant andre Robert Merton (1936). Med begreper som «selvoppfyllende profetier» og «latente funksjoner og dysfunksjoner» påpekte

han at sosiale ordninger og målrettede handlinger i mange tilfeller har betydningsfulle bieffekter, som i noen tilfeller kan gå på tvers av det som man forsøker å oppnå. Her er det altså slike bieffekter – i form av institusjonell tillit og opplevelse av medborgerskap – som står i sentrum, snarere enn måloppnåelse målt i form av overgang til arbeid eller utdanning. Vi vil også understreke at vi ikke sikter mot å gi noen detaljert gjennomgang av NAVs ulike ytelser og tiltak, men å beskrive hvordan møtet mellom somaliske innvandrere og NAV oppleves for de involverte partene.

Sentralt i analysen står altså begrepet om institusjonell tillit – og hvordan denne tilliten bygges opp eller brytes ned. Dette har de siste årene utviklet seg til et sentralt tema i internasjonal samfunnsforskning, ettersom slik tillit er nært forbundet med en rekke samfunnsmessige forhold som regnes som universelt ønskelige (se f.eks. Wollebæk & Seggaard 2011). Med økt internasjonal migrasjon og framveksten av et mer etnisk mangfoldig samfunn, har spørsmålet om hvordan tillit kan bygges opp på tvers av etnisitet og sosiale skiller fått fornyet aktualitet, ettersom tillit – til institusjoner og mellom folk – anses som en sentral forutsetning for økonomisk og sosial integrasjon, og fravær av tillit regnes som en sentral utfordring i flerkulturelle samfunn (Putnam 2007). Et sentralt funn fra forskningen på innvandreres institusjonelle tillit – eller mangelen på tillit – er at denne er et resultat av både medbrakte erfaringer fra hjemlandet og ervervet i møtet med mottakerlandets offentlige institusjoner (Dinesen 2012). Aggregerte makrostudier som sammenlikner innvandrergrepper på tvers av land med ulik innretning og kvalitet i det offentlige tjenesteapparatet, har vist at innvandreres møte med offentlige velferdsinstitusjoner kan bidra til å utvikle en positiv følelse av medborgerskap og tilhørighet, men det kan også bidra til fremmedgjøring og mistillit, avhengig av kvalitet og innretning på velferdsstatens tjenester (Dinesen 2012). Vi vet likevel ikke så mye om de konkrete sosiale mekanismene og prosessene som bidrar til å bygge opp eller bryte ned tillit i møte med institusjonene. Denne studien har til hensikt å belyse disse prosessene, gjennom en casestudie av somaliske innvandrere og deres møte med NAV, som er den sentrale tjenestetilbyderen innenfor norsk velferdsforvaltning.

Det er flere årsaker til at vi valgte å fokusere spesifikt på somaliske innvandrere. Blant alle innvandrere i Norge framstår somaliere som en av gruppene med de største utfordringene knyttet til levekår, integrasjon og deltakelse. Mange unge med somalisk bakgrunn har de siste årene begynt å gjøre seg gjeldende innen utdanning og akademia, media og samfunnsliv (Open Society 2013), og framtiden for den oppvoksende generasjon med somalisk bakgrunn ser ikke entydig negativ ut (Fuglerud & Engebriktsen 2007). Men store deler av den voksne somaliske innvandrerbefolkningen har fortsatt problemer med høy arbeidsledighet, lav sysselsetting, avhengighet av offentlige ytelser, fattigdom, analfabetisme, dårlige boforhold, dårlig helse, høy andel eneforsørgerfamilier og store problemer med å utnytte utdannings- og kvalifiseringstjenester (Fangen 2006; Henriksen 2010; Shala & Eide 2012). Dette gjelder ikke bare i Norge, men også i andre vestlige land (Danso 2002; Griffiths 2002). Somaliere er også antakelig blant

de innvandrergroppene som utsettes for mest negativ omtale i media, og de er svært utsatt for diskriminering på bolig- og arbeidsmarkedet (Henriksen 2010; HL-senteret 2012; Grødem & Sandbæk 2013). Mange har vokst opp med krig og/eller fattigdom, som har gitt utslag i fysiske og psykiske helseplager (Open Society 2013). Samtaler med personer i helsevesenet som jobber spesielt opp mot det somaliske miljøet, tyder på at særlig psykiske helseplager i begrenset grad fanges opp i det norske helsevesenet. Ikke overraskende har innvandrere som kommer fra Somalia i utgangspunktet svært lav tillit både til offentlige institusjoner og til andre mennesker generelt. Mer enn 20 år med vedvarende borgerkrig og en kollapset stat har bidratt til at somaliere flest har få positive erfaringer med offentlige institusjoner. Fravær av tillit har derfor vært et gjennomgangstema i mye av forskningen på somaliere i Norge (Engebretsen & Farstad 2004; Engebretsen & Fuglerud 2009; Fangen 2008; Shala & Eide 2012; Open Society 2013). Men nettopp fordi somaliere som gruppe i utgangspunktet har lav tillit til offentlige institusjoner, er de interessante å studere ut fra teoretiske og metodologiske hensyn: De kan fungere som et prisme som hjelper oss å se visse prosesser og mekanismer ekstra tydelig. Prosessene som kan observeres i møte mellom somaliske brukere og NAV vil man antakelig også kunne finne i andre gruppers møte med NAV, men kanskje ikke like tydelig. Mange somaliere har liten kontaktflate til det norske samfunnet, både når det gjelder det uformelle sivilsamfunnet og offentlige myndigheter. Men ettersom mange somaliere er arbeidssøkere og/eller avhengige av stønader fra det offentlige, har de til gjengjeld mye kontakt med NAV. For mange somaliere er derfor NAV en sentral arena for deres møte med det norske samfunnet. Satt på spissen: Saksbehandleren i NAV blir den norske statens – og det bredere norske storsamfunnets – konkrete og levende ansikt. Andre sentrale offentlige institusjoner – som utlendingsmyndighetene, helsevesen, barnehage og skole, barnevern og voksenopplæringen m.m. – vil selvfølgelig også være med på å påvirke somaliske innvandreres holdninger og tillit til storsamfunnet, men det er altså ikke urimelig å anta at møtet med NAV har stor betydning for deres generelle tillit og holdninger til storsamfunnet som helhet.

Metode og data

Vår analyse er basert på kvalitative intervjuer med somaliske innvandrere på den ene siden, og ansatte i NAV som har mye erfaring med somaliske brukere på den andre. Når det gjelder de somaliske innvandrerne, har vi vært interessert i personer som har vokst opp i en annen institusjonell setting enn den norske, og som har hatt relativt liten kontakt med andre norske samfunnsinstitusjoner. Vi har derfor konsentrert oss om voksne personer som selv har innvandret fra Somalia. Vi har altså utelatt personer som er født og/eller oppvokst i Norge med foreldre fra Somalia, da deres erfaringer med

norske institusjoner vil være langt mer sammensatte. Utvalget av informanter tar ikke sikte på å være representativt for somaliske innvandrere i Norge, ettersom vi bevisst har forsøkt å rekruttere folk som har mye erfaring med NAVs tjenester. Men vi har også snakket med somaliske innvandrere som er i full jobb og som ikke er avhengige av økonomisk bistand fra NAV, siden deres erfaringer kan utfylle bildet. Heller ikke utvalget av NAV-ansatte er ment å være representativt. Vi har hovedsakelig intervjuet ansatte ved NAV-kontorer som har mange somaliske brukere, men vi har søkt å oppnå en viss spredning med tanke på fordeling mellom ansatte både i statlig og kommunal del, samt i førstelinje- og andrelinjetjenesten, som NAV Intro. Hensikten har først og fremst vært å få et begrep om deres erfaringer knyttet til de strukturelle rammebetingelsene for deres arbeid. I analysene har vi ikke foretatt noe systematisk skille mellom de ulike delene av NAV. Årsaken er dels at materialet vårt ikke er stort nok, men den viktigste årsaken er empirisk. De aller fleste av våre somaliske informanter er såkalte «flerbrukere», som gjennom lang tid har vært i kontakt med mange ulike deler av NAV-systemet. Selv om de i noen tilfeller legger vekt på forskjellene mellom for eksempel statlig og kommunal del, er de fleste erfaringene deres mer diffuse og preget av generelle betraktninger etter møtet med NAV-systemet. Å bryte ned deres erfaringer etter hvorvidt de var basert på møtet med statlig eller kommunal del, ga i mange tilfeller liten mening. Ulike ytelser, som for eksempel dagpenger, stønad til enslige forsørgere, kontantstøtte og forskjellige ordninger som introduksjonsprogram, kvalifiseringsprogram og sosialtjenester, har ulike formål, vilkår og regelverk. For brukergrupper med lite systemkunnskap og systemforståelse kan det være krevende å skille mellom hvilket regelverk som ligger til grunn for de pengene som kommer inn på konto hver måned.

Intervjuene med somaliske innvandrere ble gjennomført som fokusgruppeintervjuer med mellom fire og seks personer i hver gruppe. I alt arrangerte vi sju fokusgrupper med somaliske innvandrere, med til sammen 35 personer. I tre av gruppene var det bare menn, i tre av gruppene var det bare kvinner, mens det i den siste var både menn og kvinner. De fleste kvinnene ble rekruttert gjennom ulike typer arbeidsmarkedsrelaterte tiltak, mens mennene hovedsakelig ble rekruttert på kafeer i Grønlandsområdet. Hver fokusgruppe varte fra én og en halv til tre timer. Samtalene ble gjennomført dels på somalisk, ved hjelp av somalisktalende tolker, og dels på norsk, avhengig av informantens ønsker. I tillegg intervjuet vi 15 NAV-ansatte, dels gjennom personlige intervjuer, dels gjennom gruppesamtaler. Av disse var fem ansatte i førstelinjetjenesten (publikumsmottak og saksbehandlere) ved NAV-kontorer i Oslo, fem var ansatt i førstelinjetjenesten ved NAV-kontorer i Buskerud, og fem var ansatt i andrelinjetjenesten i Oslo. Alle intervjuer ble tatt opp på bånd og transkribert. Opptakene av samtaler som foregikk på somalisk, ble oversatt til norsk av somalisktalende forskningsassistenter.

Gangen i rapporten

I kapittel 3 vil vi gi en kort oversikt over situasjonen for somaliske innvandrere på det norske arbeidsmarkedet, basert på tidligere forskning og tilgjengelig statistikk. Hensikten er å gi en bedre forståelse for de utfordringene som somaliske flyktninger møter, og som danner bakgrunnen for deres interaksjon med NAV. Deretter vil vi i kapittel 4 gå igjennom noen sentrale dilemmaer i norsk velferdsproduksjon. Vi fokuserer på utfordringene med å kombinere individuelt tilpasset skreddersøm og rettferdig likebehandling; spør om forholdet mellom hva som er rimelige aktivitetskrav og hva som er ydmykende overstyring av folks personlige autonomi; samt om hvorvidt det er samsvar i forholdet mellom problemforståelse, tilgjengelige verktøy og brukernes behov. I kapittel 4 går vi igjennom de somaliske informantenes opplevelse av ulike sider ved NAV-systemet. Kommunikasjonsvansker og en følelse av vilkårlighet i behandlingen, deres ambivalente forhold til ulike typer aktivitetskrav, samt en gjennomgående opplevelse av å bli ydmyket og krenket i møtet med NAV, står her i sentrum. I kapittel 5 kommer de NAV-ansatte til orde. Vi ser særlig på deres oppfatninger av kommunikasjonsvansker og følelse av å være i skvis mellom det som oppleves som en vanskelig brukergruppe på den ene siden, og byråkratiske rammer som gjør det vanskelig å møte denne brukergruppens behov på den andre. Videre reiser vi spørsmålet om hvorvidt de virkemidlene som NAV-ansatte har til rådighet, er tilpasset de behovene som mange NAV-brukere med somalisk flyktningebakgrunn faktisk har. I kapittel 6 oppsummerer vi funnene og trekker opp noen mulige implikasjoner.

2 Somaliske innvandrere på det norske arbeidsmarkedet

Somaliske innvandrere er en av de største og yngste flyktninggruppene i Norge. Den norske befolkningen med somalisk bakgrunn har vokst fra mindre enn 1400 personer i 1990, via 8300 i 2000, til mer enn 33 000 personer i 2013. Av disse er 9400 født i Norge. De aller fleste av de som selv har innvandret, har kommet som flyktninger eller som familieinnvandrere i deres kjølvann, etter at den somaliske staten under president Siad Barre kollapset i 1991, og med den påfølgende borgerkrigen mellom ulike krigsherrer og etter hvert også islamistiske militsgrupper som Al-Shabaab.

Den første bølgen av flyktninger besto dels av den urbane og administrative eliten tilknyttet den gamle statsadministrasjonen, som forlot landet på slutten av åttitallet og begynnelsen av nittitallet. Den senere – og langt mer omfattende – tilstrømmingen av somaliske flyktninger på 2000-tallet har inkludert et langt bredere spekter av befolkningen. Mange har hatt lengre opphold i flyktningleirer, eller vært innom ulike transitland, før de har ankommet Europa og Norge som asylsøkere. Ved siden av irakere er somaliere i dag den største gruppen flyktninger i Norge, og gjennom store deler av 2000-tallet har somaliere vært den største gruppen nyankomne asylsøkere.

I Norge har somaliske innvandrere møtt store barrierer for å komme inn på arbeidsmarkedet, og bare rundt 28 prosent av den voksne somaliske befolkningen er i dag sysselsatt – om lag 34 prosent av mennene og 21 prosent av kvinnene. Dette har til en viss grad sammenheng med kort botid, men selv for dem med mer enn sju års botid er sysselsettingen under 40 prosent.¹ Undersøkelser viser at de som er i jobb, hovedsakelig befinner seg i arbeidsmarkedets randsoner, med lav inntekt, mye deltidsarbeid og midlertidige ansettelser, dårlig arbeidsmiljø og lite autonomi i arbeidet, og for mange oppleves arbeidet som en stor psykisk påkjenning (Henriksen 2010).

Årsakene til deres utsatte posisjon på arbeidsmarkedet er sammensatte. Den mest grunnleggende årsaken er at somaliske innvandrere har lite skolegang og få formelle kvalifikasjoner fra hjemlandet. Ifølge landinfo.no begynner under 20 prosent av barna i Somalia på formell grunnutdanning, og av disse når kun en femtedel så langt som til

¹ Her bør man ta høyde for at somaliske innvandrere har relativt høy grad av utvandring, uten at dette nødvendigvis fanges opp av folkeregisteret. Det er altså en viss sannsynlighet for at SSBs statistikk overestimerer antallet somaliske innvandrere i Norge og dermed underestimerer deres sysselsettingsgrad. Det er likevel ingen tvil om at arbeidsdeltakelsen er lav i denne gruppen.

femte klasse. Under en firedel av den voksne befolkningen i Somalia kan lese og skrive på morsmålet. I SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere fra 2005/2006, oppga 40 prosent av de somaliske respondentene at de ikke hadde fullført grunnskole. Det er grunn til å anta at den reelle andelen er enda høyere, ettersom svarprosenten var relativt lav og folk med utdanning vanligvis er langt mer tilbøyelige til svare på slike undersøkelser. Særlig blant de nyere ankomne flyktningene er det grunn til å anta at svært mange mangler grunnleggende skolegang. I levekårsundersøkelsen til SSB kom det dessuten fram at svært mange heller ikke hadde noen formell yrkeserfaring fra Somalia. Nomadisk husdyrhold har utgjort ryggraden i den somaliske økonomien, og borgerkrigen som har pågått i mer enn to tiår, har lagt mye av økonomien i ruiner. I et kompetansekrevenne arbeidsmarked som det norske, der formelle kvalifikasjoner og dokumentasjon spiller en viktig rolle, også i de yrkene som normalt ikke krever høy utdanning, har somaliske innvandrere lite å bringe til bordet.

I tillegg er somaliere sannsynligvis blant de innvandrergruppene som er mest utsatt for etnisk diskriminering i Norge. Feltekspementer har dokumentert at personer med pakistansk-klingende navn har mindre sannsynlighet for å bli innkalt til jobbintervjuer (Midtbøen & Rogstad 2012), og det er liten grunn til å tro at somalisk-klingende navn utgjør en positiv forskjell. Tvert imot, somaliere topper listen over ti innvandrergupper med selvrapportert diskriminering (Henriksen 2010), og en befolkningsspørreundersøkelse gjennomført av HL-senteret, tyder på at de har rett: blant de spurte i et representativt utvalg av den norske befolkningen, oppga 42 prosent at de ville mislike å få en somalier som nabo – mot 26 prosent for «muslimer» generelt og 16 prosent for «polakker». Kun «romfolk» kom dårligere ut, med 55 prosent. Samtaler med helsepersonell som jobber opp mot somaliske miljøer, tyder dessuten på at en relativt høy andel somaliere har betydelige helseproblemer i kjølvannet av krig og flukt, men at disse gjerne forblir udiagnostisert, siden de har liten tillit til og begrensede erfaringer med norsk helsevesen og moderne sykdomsforståelse.

Den lave sysselsettingen gjør at store deler av den somaliske befolkningen er avhengig av støtte fra NAV. Men samtidig er somaliere en relativt ung innvandrerguppe (mer enn 80 prosent er under 40 år), og det er derfor relativt få som har fått innvilget varige pensjonsstønader, som uføre- eller alderspensjon. Mange mottar såkalte tidsbegrensede ytelser med aktivitetskrav knyttet til seg – altså støtteordninger der NAV kan kreve deltakelse i ulike typer aktiviteter som betingelse for utbetaling av støtte. En relativt stor andel av den somaliske innvandrerbefolkningen er dermed underlagt det vi kan kalle «aktiveringsregimet» i den norske arbeidslinja.

Tidligere studier tyder på at forholdet mellom somaliere og NAV-ansatte er preget av lav gjensidig tillit (Engebretsen & Farstad 2004; Shala & Eide 2012; Open Society 2013). Somaliere kommer fra et samfunn som i nesten en hel generasjon har vært uten sentraladministrasjon og statlig infrastruktur. Den sosiale organiseringen har vært klanbasert, noe som har preget både lagdelingen og skillelinjene i samfunnet og de

kulturelle identitetene i befolkningen. De har derfor gjerne lite erfaring med – og liten tillit til – offentlige institusjoner. Antropologiske studier legger vekt på «stolthet» og «krenkelse» som et vesentlig begrepspar i somalisk kultur, og som særlig kommer til uttrykk i eksiltilværelsen. Basert på feltarbeid og intervjuer med somaliske innvandrere i Norge, påpeker for eksempel Katrine Fangen (2006, 2008) at mange somaliere føler seg krenket i møtet med både arbeidsmarkedet, skolen, NAV og media, og også i møtet med andre somaliere. Mange har ydmykende erfaring med et fall i sosial status etter flukten. Lav såkalt «brukerkompetanse» og forståelse for skriftlighet og liten erfaring med byråkratiske beslutningsprosesser kan også bidra til at møtet med offentlige institusjoner oppleves som negativt (Fangen 2008). Følelsen av krenkelse i møtet med et offentlig byråkrati man har dårlige forutsetninger for å forstå, kan bli forsterket av kulturelle normer som legger stor vekt på personlig handlekraft, ære og autonomi. Dette er verdier som gjerne står sterkt i nomadiske og statsløse samfunn, der man i liten grad kan appellere til offentlige institusjoner, men må stole på sin egen handlekraft og evne til å inngå i strategiske allianser for å sikre liv og rettigheter for seg og sine (Barth 1959, 1961), slik tilfellet har vært i Somalia gjennom flere tiår.

3 Dilemmaer i NAVs velferdsproduksjon

NAV-reformen i perioden 2006–2011 var en av de største forvaltningsreformene i nyere norsk historie. Den besto i at tidligere Aetat og trygdeetaten ble samlet i en statlig enhet og slått sammen med den kommunale sosialtjenesten i et lovfestet partnerskap i nyopprettede NAV-kontorer i alle norske kommuner. Hensikten var å etablere et felles kontaktpunkt for de ulike velferdstjenestene. I samme periode gjennomgikk en rekke ytelser og tjenesteområder omfattende endringer – for eksempel etableringen av kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad, arbeidsavklaringspenger (AAP) og endringer i sykepengeordningen. Reformarbeidet de siste årene har hatt som mål å få flere i arbeid og færre på trygd, samt å øke brukervennligheten og effektiviteten i velferdstjenestene.

Reformarbeidet har vært preget av tre viktige trender, som også gjenspeiler internasjonale strømninger på velferdsfeltet (Berkel & Borghi 2007; Clarke m.fl. 2007). Den første trenden handler om intensivering av den såkalte «arbeidslinja». Dette innebærer en sterkere vektlegging av mottakernes plikter, samt et tydelig skille mellom «passive» og «aktive» ytelser, der stadig flere ytelsesområder knyttes opp mot aktiveringskrav. Lødemel og Trickey (2001) har formulert denne typen aktivitetskrav som «An offer you can't refuse». Aktivitetskrav er dels knyttet til ideen om «empowerment», som vi kan oversette med «myndiggjøring» eller «ansvarliggjøring». Brukt riktig, tenker man seg at denne typen aktivering kan være en måte å hjelpe folk til å ta styring over eget liv på (se f.eks. Arnstein 1969). En annen antakelse som ligger til grunn for denne typen aktivitetskrav, er at generøse passive ytelser svekker folks motivasjon for å jobbe, og at mange vil velge minste motstands vei dersom det blir for behagelig å motta offentlige stønader.

En annen hovedtrend i reformarbeidet er målsettingen om økt brukermedvirkning og individuell tilpasning, gjerne oppsummert under parolene om «skreddersydde tjenester» og «å sette brukeren i sentrum» (NOU 2004: 13). Forskning har påpekt at slike honnørord i liten grad har blitt konkretisert i praktisk politikk (Hansen & Grønningseter 2010). Likefullt gjenspeiler de en erkjennelse av at brukernes utfordringer er sammensatte og krever individuelt tilrettelagte hjelpetiltak, og at tiltak har større sjanse for å lykkes dersom brukerne selv får være med og påvirke tiltakenes innhold.

Til sist har det vært et mål at NAV-reformen skulle innebære forenkling og standardisering av tiltak og ytelser. Hensikten har vært å øke effektiviteten og rettferdigheten i tjenesteproduksjonen, ved å unngå vilkårlig praksis og sikre lik behandling på tvers av

geografi og brukergrupper. Til sammen har disse reformtrendene bidratt til å synliggjøre og forsterke to sentrale dilemmaer i velferdsproduksjonen i Norge, som har betydning for vår studie.

Skreddersøm, standardisering og bakkebyråkratisk skjønn

Det første dilemmaet oppstår i skjæringsfeltet mellom individuell tilpasning og standardisering. Mens prinsippet om standardisering tilsier at like saker skal behandles likt, tilsier prinsippet om individuell tilpasning at tiltak skal utformes i tråd med den enkelte brukerens særegne behov. NAV-ansatte må dermed navigere mellom risikoen for urettmessig forskjellsbehandling som resultat av for mye skreddersøm på den ene siden, og risikoen for å benytte standardiserte løsninger som ikke er tilpasset brukernes behov etter prinsippet om «one size fits all» på den andre. Lipsky (1980) har beskrevet hvordan politikkutvikling i stor grad preges av såkalte «bakkebyråkrater» – de som iverksetter velferdspolitikken ansikt til ansikt med brukerne – idet *personer*, med sine unike behov, skal gjøres om til *saker* som skal behandles etter standardiserte normer. Lipskys hovedpoeng er at den faktiske politikkutformingen i stor grad skjer i førstelinjetjenesten, og det avgjørende er hvilket rom bakkebyråkratene har for lokal skjønnsutøvelse. Lipsky legger vekt på hvordan bakkebyråkratene er presset mellom brukernes individuelle behov på den ene siden og allmenne byråkratiske strukturer på den andre. Skjønnsutøvelsen gir riktignok bakkebyråkratene rom for å tilby gode og fleksible tilbud tilpasset den enkelte bruker, men den åpner også for skjevfordeling og ulik behandling. For bakkebyråkratene er det ifølge Lipsky særlig problematisk å ha et stort skjønnsmessig handlingsrom, og samtidig mangle gode rutiner og verktøy for å oppnå målsettingene. Dette problemet forsterkes av vage og/eller ambisiøse mål, som bidrar til høye forventninger til tjenestenes kvalitet, samtidig som bakkebyråkratene er overlatt til seg selv i utformingen av arbeidet. Knapp tid kan dessuten gjøre arbeidet krevende, da de ofte befinner seg i uforutsigbare situasjoner hvor de må ta hurtige valg, med begrenset mulighet til å konferere med kollegaer. Samtidig blir bakkebyråkratenes personlige ressurser utfordret, fordi de befinner seg i en posisjon som gjør dem sårbare overfor klager og trusler. Lipskys bakkebyråkratiteori understreker at stort skjønnsmessig handlingsrom kombinert med vanskelige arbeidsforhold, gir større rom for utilsikket praksis i forsøkene på å mestre en krevende hverdag.

Aktivering og ydmykelse

Det andre dilemmaet oppstår i skjæringsfeltet mellom en forsterket aktiveringslinje på den ene siden, og økt brukermedvirkning på den andre. Spørsmålet er om økt vektlegging av plikter og aktivitetskrav er forenlig med økt brukermedvirkning. Er det slik at ulike typer aktivitetskrav i forbindelse med sosiale ytelser innebærer økt myndiggjøring og ansvarliggjøring av brukerne, eller innebærer det en overstyring av deres personlige autonomi, noe som kan oppleves som ydmykende? På den ene siden er det nærliggende å tenke seg at et tilbud eller krav om å delta i meningsfulle aktiviteter kan være en måte å hjelpe folk til å ta kontroll over eget liv på. Man får klare rammer og rutiner å forholde seg til i hverdagen, og ved å bli stilt krav til, gis man mulighet for mestring, all den tid kravene framstår som meningsfulle. Å tvinges til noe som ikke oppleves som meningsfullt, vil derimot raskt kunne føles som en overstyring av brukernes ønske om å bestemme over seg selv. Hvorvidt møtet med NAV kan oppleves som ydmykende for brukerne, går til kjernen av vårt spørsmål om utviklingen av institusjonell tillit og det å være en medborger, ettersom det å føle seg ydmyket i møtet med offentlige institusjoner kan beskrives som motsatsen til det å høre til og være en del av et samfunnsfellesskap. Vi vil derfor gå litt nærmere inn i drøftingen av hva som ligger i begrepet ydmykelse.

Ydmykelse blir ofte definert som eksponering av egen utilstrekkelighet: å bli nedgradert i andres og egne øyne, å bli ekskludert fra det sosiale fellesskapet, å få sin personlige autonomi invadert eller overstyrt, å bli gjort avhengige av andres vilje (Lazare 1987; Klein 1992; Margalit 1996). Lindner definerer ydmykelse som en form for «subjugation that damages or strips away [the victims] pride, honor or dignity (...) to be placed, against ones will, in a situation where one is made to feel inferior» (2002). Ydmykelse skiller seg fra skam ved å ha et sterkere sosialt element, men dette er nært relaterte følelser. Frykten for ydmykelse og forsøk på å unngå ydmykelse er ifølge Klein (1992) blant de sterkeste og mest grunnleggende menneskelige drivkrefter for handling. Psykologer har identifisert to vanlige reaksjoner på ydmykelse. Den ene er rettet innover, i form av apati, depresjon og motløshet. Den andre er rettet utover, i form av avvisning, aggresjon og sinne (Torres & Bergner 2010).

Filosofen Avashi Margalit (1996) beskriver ydmykelsens vesen nettopp som avvisning og utestengelse fra det menneskelige fellesskapet, og han har drøftet dette i forhold til produksjon av velferdstjenester.² Risikoen forbundet med behovsprøving og aktivitetskrav har ifølge Margalit å gjøre med hvorvidt dette oppleves som overstyring av personlig autonomi og en invasjon i den private sfære. Ifølge Margalit er det å invadere privatsfæren et klassisk eksempel på ydmykelse, og nært knyttet til spørsmålet om makt og kontroll: ved å invadere privatsfæren demonstrerer den som invaderer at den invaderte ikke har kontroll selv over de mest private områder av sin egen kropp og sitt

² For en mer grundig diskusjon av Margalit opp mot norsk velferdsproduksjon, se Djuve (2011).

eget liv. I produksjonen av velferdstjenester står velferdsstaten overfor en utfordring når det gjelder å finne fram virkemidler som kan avhjelpe fattigdom, men samtidig respekterer individenes autonomi og privatliv. Velferdstiltak som søker å overstyre individuelle valg, og ulike varianter av kontroll av individers atferd, kan alltid oppleves ydmykende. Ifølge Margalit er det mindre ydmykende å motta offentlig inntektssikring dersom ytelsene er rettighetsbaserte, enn om de er basert på veldedighet eller behovsprøving. Likevel mener han at effektiv hjelp til de trengende vanskelig kan ytes uten en viss risiko for at hjelpen truer mottakernes autonomi. Årsaken til at folk er fattige, kan jo i mange tilfeller være at man har foretatt uheldige valg. Med utgangspunkt i påstanden om at et anstendig samfunn på den ene siden avhjelper nød og fattigdom og på den andre siden ikke ydmyker folk, argumenterer Margalit for at så lenge velferdstiltak bidrar til å gjøre brukerne selvhjulpne og løfte dem ut av fattigdom, kan det være legitimt at tiltakene til en viss grad oppleves som en overstyring av personlig autonomi og som en potensiell krenkelse. Men dersom de ikke har den forventede effekten, vil opplevelsen av krenkelse bare bidra til ytterligere marginalisering og ydmykelse, og kan vanskelig forsvares. Tiltak og virkemidler som innebærer å invadere folks privatsfære, vil dessuten kunne kjennes mindre ydmykende dersom de faktisk munner ut i kvalifisering til arbeidsliv og reell samfunnsdeltakelse, og på en måte som oppleves som meningsfull for mottakeren, slik også intensjonen er med NAVs tiltaksapparat. Dette er i tråd med empirisk forskning på det norske introduksjonsprogrammet for flyktninger, som har vist at deltakerne opplevde ulike former for «tvangsbruk» i programmet som mer legitime dersom de samtidig hadde en tro på at tiltakene virket (Djuve 2011).

Problemforståelse og verktøy

Begge de to utfordringene vi har nevnt ovenfor – altså risikoen for å ydmyke brukerne og risikoen for illegitim forskjellsbehandling – er i stor grad betinget av hvorvidt velferdsstatens tiltak faktisk «virker» etter hensikten. Slik vi skrev over, kan tiltak som går på bekostning av folks følelse av personlig autonomi, i større grad virke ydmykende dersom brukerne har en opplevelse av at de ikke fører noe sted. Nyere studier har reist store spørsmål ved den generelle effekten av enkelte typer kurs og arbeidstrening (Markussen & Røed 2014). Når det gjelder sannsynligheten for at NAVs tiltak skal fungere etter hensikten, står likevel somaliske flyktninger på mange måter i en særstilling. Mange har lite skolegang fra hjemlandet, lite arbeidserfaring som verdsettes i det norske arbeidsmarkedet, og i tillegg store fysiske og psykiske helseplager – ofte udiagnostiserte. For mange vil terskelen inn til arbeidsmarkedet være svært høy, og i en del tilfeller vil det være urealistisk å forvente at kortvarige kvalifiseringstiltak og praksisplasser skal munne ut i et givende arbeidsforhold, når brukerne starter med et

langt dårligere utgangspunkt enn de som tiltakene er beregnet på. Resultatet kan fort bli at mange somaliske innvandrere blir sendt i en «evig runddans» mellom ulike kvalifiseringstiltak, praksisplasser, jobbsøkerkurs og andre aktiveringstiltak, som det er vanskelig å få noe ut av når man ikke kan lese eller skrive, eller ikke behersker norsk godt nok. I lengden vil slike tiltak kunne virke svært demotiverende, og krav fra NAV-ansatte vil lett kunne oppleves som invaderende og overstyrende.

Et grunnleggende spørsmål er altså hvorvidt problemforståelsen og virkemidlene står i et rimelig forhold til de utfordringene som skal løses. NAV har naturlig nok ingen særskilt problemforståelse for eller særskilte virkemidler rettet mot somaliske flyktninger – kun de generelle retningslinjene og virkemidlene som er tilgjengelige innenfor norsk aktiveringspolitikk. Spørsmålet er i hvilken grad de «treffer» de behovene og utfordringene som somaliske flyktninger har. Carol Bacchi (1999) har formulert spørsmålet «What's the problem represented to be?» som en tilnærming til å undersøke implementering av offentlig politikk. Ifølge henne bygger all politikk på en teori om hva det underliggende problemet som skal bøtes på faktisk er, men at disse teoriene ofte forblir implisitte. De ulike tiltakene som iverksettes overfor NAV-brukere som mottar tidsbegrensede ytelser med aktiveringskrav knyttet til seg, bygger gjerne på mer eller mindre implisitte teorier om hva som er deres problem, og disse teoriene, eller «diagnosene», er igjen knyttet til ulike ideologiske strømninger på velferdsfeltet. Djuve (2011) støtter seg på den britiske sosiologen Ruth Levitas (1998) sin beskrivelse av tre underliggende diskurser i velferdspolitikken. Grovt sett skiller hun mellom en «redistribution discourse» (RED) som legger vekt på ressursfattigdom som det grunnleggende problemet for de sosialt ekskluderte, en «social inclusion discourse» (SID) som legger vekt på manglende kvalifikasjoner og svake bånd til arbeidsmarkedet, og en «moral underclass discourse» (MUD) som legger vekt på moralsk svikt hos de ekskluderte og svake insentiver for å delta i arbeidsmarkedet som følge av generøse velferdsordninger. Disse ulike diskursene danner grunnlaget for ulike tiltak: mens «RED» tilsier omfordeling og oppmerksomhet om etterspørselssiden, vil «SID» tilså fokusering på kvalifisering og aktivering av brukerne. «MUD» derimot, tilsier at det fokuseres på brukernes motivasjon, eller manglende sådan. Gjennom kutt i generøse ytelser og/eller innføring av aktivitetskrav, vil man gjøre det mindre attraktivt å motta ytelser og stimulere motivasjonen for å jobbe.

Den norske arbeidslinja bygger i stor grad på ideer om kvalifisering og arbeidstrening i tråd med «SID», men forskning har pekt på at elementer av «MUD», i form av fokusering på motivasjon og insentiver, de siste årene fått en langt større plass i velferdsforvaltningen som overordnet fortolkningsramme og problemforståelse (Sandbæk & Djuve 2012). Hva som faktisk møter brukerne – i form av hjelp, forventninger og krav – vil likevel i stor grad formes av bakkebyråkratisk skjønnsutøvelse innenfor gitte institusjonelle rammer. Bakkebyråkratenes skjønn kan være preget av den enkelte bakkebyråkrats ideologiske ståsted, men det ideologiske ståstedet skapes

som regel i det enkelte kontorets interne diskurs. Slike ideologiske føringer diskuteres sjelden internt, fordi «dette er politikk og ikke fag». Men holdninger og lokal kultur kan prege bakkebyråkratenes skjønn, og ulikheter mellom NAV-kontorene, mellom førstelinje og andrelinje, mellom operative enheter og forvaltningsenheter, kan undergrave prinsippet om likebehandling. Sagt på en annen måte: hvorvidt det er «SID» eller «MUD» som preger møtet med den enkelte bruker, kommer dels an på bakkebyråkratisk skjønn, dels på kulturen ved det enkelte NAV-kontor eller -enhet. Samtidig er de NAV-ansattes yrkesutøvelse bundet opp av et omfattende regelverk og en begrenset «verktøykasse», i form av AMO-kurs, praksisplasser, jobbsøkerkurs o.l. I hvilken grad møtet med NAV oppleves som ydmykende eller myndiggjørende, som rettferdig eller urettferdig, vil i stor grad avhenge av hvorvidt problemforståelse og virkemidler er tilpasset de behovene som brukerne har.

4 Somaliske innvandreres møte med NAV

Ofte føler jeg at NAV skader mennesker heller enn å hjelpe dem. At de lager de problemene som folk opplever i samfunnet. Det at folk ikke har noen jobb, ikke har noe sted å bo, ingenting å leve av og ingenting å ta seg til, at de bare blir gående på gaten... At det kan føres tilbake til kontakten med NAV, at det er NAV som skaper disse problemene.

Sitatet ovenfor stammer fra «Abdi», en eldre somalisk mann som tok ordet tidlig i den første fokusgruppen vi arrangerte. Utsagnet ga umiddelbar gjenklang i gruppen, og flere av de andre nikket og kom med støttende bemerkninger. Det viste seg snart at nesten alle vi snakket med kunne fortelle om svært negative erfaringer i kontakten med NAVs saksbehandlere og ansatte. Eksempler på det som ble oppfattet som dårlig og urettferdig behandling, var gjennomgangstema i alle de påfølgende fokusgruppene. Et stadig tilbakevendende tema var at NAV faktisk gjorde det vanskeligere for somalierne å delta i det norske samfunnet, og at NAV bidro til å forsterke deres problemer i møtet med arbeidsmarkedet snarere enn å hjelpe dem. Denne oppfatningen kan være vanskelig å forstå for utenforstående, og vi skal i det følgende gå mer i detalj om hva de egentlig mente med dette.

Informanternes forhold til de ansatte i NAV var likevel ikke bare negativt. Litt senere i den samme fokusgruppen var det en mann som – etter at diskusjonen lenge hadde dreid seg om negative erfaringer og dårlig behandling – tok ordet med følgende oppfordring:

Vi må huske på at det er mange flinke folk som jobber i NAV også. Akkurat som det finnes gode og dårlige somaliere, så finnes det gode og dårlige saksbehandlere i NAV. Man må ikke generalisere!

Også dette synspunktet ga umiddelbar gjenklang hos de andre, og oppfordringen ble etterfulgt av historier om saksbehandlere som tok seg god tid, som lyttet til dem og var hyggelige og støttende. Liknende utsagn kom fram i flere av fokusgruppene – ofte illustrert med et somalisk uttrykk om at akkurat som fingrene på samme hånd er forskjellige, så er også mennesker forskjellige. Mange var opptatt av å understreke at de som jobber i NAV er flinke og sympatiske, og de fleste ønsket seg mer tid med saksbehandlerne, ikke mindre. Likevel hadde de fleste altså en grunnleggende opplevelse av kontakten med NAV som negativ. Svært mange ga uttrykk for det samme som «Abdi»: at deres selvtillit og motivasjon, deres mulighet til å komme i jobb, og i mange tilfeller

også deres tiltro til det norske «systemet», ble brutt ned snarere enn bygget opp i kontakten med NAV. Mange satt med en følelse av at selve systemet motarbeidet dem. Samtidig var altså mange opptatt av at man ikke skulle skyldes på de enkelte ansatte. I de følgende avsnittene vil vi forsøke å beskrive dette systemet sett fra somaliske brukeres perspektiv, før vi beskriver de NAV-ansattes oppfatninger av rammene for arbeidet.

Kommunikasjonsvansker og vilkårlig behandling

Vårt intervjumateriale tyder på at det allerede i starten er mye som skjærer seg mellom NAV og somaliske brukere. Det gjelder kommunikasjon, språk og tolkninger av hva som blir sagt og gjort. Dels handler dette om lav «byråkratisk kompetanse» hos mange somaliske brukere. Dels handler det om mangel på tolker og tidspress i førstelinjetjenesten. Samtidig var flere informanter overbevist om at mange saksbehandlere har negative holdninger til somaliere spesielt, og at de får dårligere behandling enn andre brukere.

I alle intervjuene var dette gjennomgangstema: kompliserte skjemaer som brukerne ikke forstår, vedtak om avslag eller pålegg som gis uten at de får en begrunnelse som de forstår, henvisning til lover og paragrafer som de ikke kjenner til, og møter med stadig nye saksbehandlere som ikke kjenner deres situasjon. Alt dette vil være gjenkjennelig for mange brukergrupper. Somaliske flyktninger er likevel særlig utsatt, siden mange har dårlige kunnskaper i skriftlig norsk, og – som mange av informantene legger vekt på – somaliere flest er mer vant til muntlig kommunikasjon og har liten erfaring med byråkratiske regler og rutiner. Flere forteller at de møter opp i publikumsmottaket og stiller seg i kø for en samtale, men at de får beskjed om å komme tilbake når de har fylt ut et skjema. For mange er det å skulle fylle ut kompliserte skjemaer et uoverstigelig hinder, og flere trekker fram at disse tersklene har blitt høyere i takt med at stadig mer saksbehandling blir gjort elektronisk på nett.

Mange viser også til mangelen på tolker. Det å ikke kunne gjøre seg forstått når man legger fram saken sin, oppleves som svært frustrerende. Uformelle nettverk i det somaliske miljøet blir dermed en viktig kilde til informasjon om regelverk og rettigheter i NAV-systemet. Hvilke saksbehandlere og hvilke kontorer som er «best» å gå til, er et vanlig samtaleemne i en del miljøer. Mange forteller at de er helt avhengig av hjelp fra venner eller familiemedlemmer i kontakten med NAV, og for de som har relativt gode språkkunnskaper, kan det store behovet for hjelp bli en betydelig påkjenning. En av våre informanter som behersket norsk svært godt, kunne fortelle at hun nesten hver eneste dag fikk forespørsler om å hjelpe andre med skjemaer og søknader, og at hun stadig måtte avvise folk som trengte hjelp fordi hun ikke hadde tid til alle.

Det å ikke kunne kommunisere sine behov eller få en forståelig begrunnelse for de vedtak som fattes, må være ekstra frustrerende, siden saksbehandlerens personlige skjønn oppleves som så avgjørende. Mange tror at utfallet av deres søknader, om for eksempel sosialhjelp eller andre ytelser, først og fremst hviler på saksbehandlerens personlige og moralske vurderinger av hvorvidt søkeren er en «verdig» trengende. Mange var dessuten overbevist om at de får dårligere behandling fordi de er somaliere. Ikke bare langtidsmottakere av sosialhjelp, men også enkelte som var i full jobb og bare skulle fylle ut skjemaer i forbindelse med foreldrepermisjon e.l., hadde en sterk opplevelse av å bli møtt som «somaliere», med alle de negative forventningene og assosiasjonene det bar med seg, snarere enn som individuelle brukere.

De fleste hadde likevel mye pent å si om «sine» saksbehandlere, og et gjennomgangstema i alle intervjuene var ønsket om mer direkte kontakt med sin saksbehandler. De fleste mente at dette var avgjørende for å få et godt utfall, og mangel på tid til selv å få legge fram sin sak, var noe nesten alle trakk fram. For mange somaliske flyktninger kan NAV oppleves som et uoversiktlig system preget av tilfeldigheter og vilkårlig behandling, der ens skjebne i stor grad avhenger av fremmede menneskers mer eller mindre gode vilje. Samtidig er mange helt og holdent avhengige av dette systemet for å overleve.

Aktivitetskrav og ambivalens

Mange somaliske innvandrere i Norge mottar tidsbegrensede ytelser med aktivitetskrav. Alle våre informanter blant de somaliske innvanderne har omfattende erfaring med ulike typer tiltak, inkludert det kommunale introduksjonsprogrammet, kvalifiseringsprogrammet (KVP), ulike typer AMO-kurs, jobbsøkerkurs, motivasjonskurs og praksisplasser. Mange har deltatt i programmer som kombinerer ulike elementer av kvalifisering, motivering og praksis, som for eksempel KVP. De fleste vi snakket med, ga inntrykk av at de i utgangspunktet var svært motiverte for alle typer tiltak som kunne øke deres muligheter til å få jobb. Ønsket om å bli selvforsørget gjennom arbeid, var et gjennomgangstema i alle intervjuene, og de fleste var fullt klar over at de trengte hjelp for å nå dette målet. Når det gjelder deres konkrete vurdering av de tiltakene de faktisk har deltatt på, og troen på at disse faktisk kunne bringe dem nærmere en jobb, var de imidlertid langt mindre positive. Informantene var i hovedsak samstemte i sine vurderinger, men det var stor forskjell på hvilke typer aktiviteter og tiltak de var positive eller negative til å delta i. Noen tiltak var langt bedre likt enn andre.

Praksisplasser er uten tvil den typen tiltak som brukerne var minst fornøyd med. Enkelte informanter var fornøyd med å være ute i praksis – det gjaldt særlig der de fikk muligheten til å snakke norsk i praksisbedriften – men disse tilhørte unntakene. De aller fleste hadde svært negative erfaringer med å være utplassert i praksis. At mange har

et negativt syn på ordningen med praksisplasser, er i tråd med tidligere studier på feltet (Sandbæk & Djuve 2011). Når praksisplasser framsto som det aller minst «populære» tiltaket, kan dette ha sammenheng med at det er her skuffelsen er størst: mange har hatt en forventning om at praksisen vil føre til ansettelse, og for mange er det tungt å oppleve at så ikke skjer, gang på gang. Historien til «Mohamed», en mann i 50-årene, kan fungere som illustrasjon. Han hadde bodd i Norge i ti år, men kunne fortsatt ikke snakke særlig godt norsk. Da vi møtte ham, hadde han akkurat avsluttet seks måneders praksis i en rengjøringsbedrift. Han hadde ønsket å fortsette å jobbe der, og fortalte at han hadde vært så pliktoppfyllende som mulig. Dagen før vårt intervju hadde han likevel fått beskjed om at det ikke ble noen jobb videre i rengjøringsbedriften. I stedet tok de inn en ny person på praksisplass fra NAV. Under intervjuet virket han avmålt og stille. Men han klandret ikke rengjøringsbedriften. Han klandret NAV, og politikerne som hadde laget ordningen med praksisplasser:

Jeg har vært igjennom så mange praksisplasser. Senest i går fikk jeg en tekstmelding om at min praksisplass er over. Nå vet jeg ikke hva jeg skal gjøre. Og jeg gruer meg til å besøke NAV igjen. Jeg orker ikke flere praksiser.

[pause]

Skal jeg være ærlig, så er det helt ubegripelig for meg at NAV holder på med det her, at politikerne har bestemt det sånn. Det er bare gratis arbeidskraft for arbeidsgiverne, måned etter måned, år etter år, som ikke fører noe sted. Når praksisen er ferdig, står det en ny kandidat klar – hvorfor skal de ansette noen når de får gratis arbeidskraft fra NAV? Arbeidsgiverne utnytter oss. Men det er klart at de gjør det, når de har sjansen. (...) Det er ikke sånn det burde være.

Holdningene til å gå på kurs var til gjengjeld mer positive. Svært mange vi snakket med, var klar over at de ikke hadde de nødvendige kvalifikasjonene til å konkurrere på det norske arbeidsmarkedet, og de ønsket derfor å styrke sin kompetanse. De fleste var likevel ikke fornøyd med de kursene de hadde deltatt på. Mange hadde konkrete ønsker, for eksempel hjelp til å ta førerkort for å kunne kjøre drosje, hjelp til å ta en helsefaglig utdanning e.l. Mange understreket at de trenger det noe uspesifiserte begrepet «papirer». Men de færreste får sine ønsker oppfylt. De fleste hadde omfattende erfaringer med ulike typer motivasjonskurs, jobbsøkerkurs og aktiveringskurs, men nesten ingen vi snakket med mente at slike kurs ga dem noen reell kvalifisering de kunne bruke på arbeidsmarkedet. En mann i 40-årene uttrykte det slik:

Vi har kofferten full av kurspapirer (latter). Kursene de sender oss til er mer som et kaffemøte, man drikker kaffe og bare sitter der. Det virker ikke som de som arrangerer kursene regner med at vi skal få noe utbytte av det (...) Det er ikke akkurat noe du kan vise til en arbeidsgiver...

Når det gjaldt norskopplæring, var informantene langt mer positive. Et flertall sa at de ønsket mer norskopplæring, men mange var også klar over at de hadde en svært lang vei å gå. Følgende sitat kom under en samtale med en gruppe kvinner i kvalifiseringsprogrammet (KVP), der praksisutplassering blir kombinert med blant annet arbeidsrettet norskopplæring. Alle i gruppen var enige om at norskopplæringen var det beste med hele programmet, men de følte at det var et alt for hardt press om å avslutte kurset og bli klar for jobb:

Det er mye bedre med kurs enn med praksis. Vi vil ha mer undervisning. Språk, skriftlig norsk. Men det er ikke nok. Hvis man bygger et hus, så bygger man ikke øverste etasje først. Man bygger nederste etasje først. Men NAV vil bygge den øverste. Det går ikke an. Man må først lære norsk før man kan begynne å jobbe. Men vi har ikke noe valg. Det er de som bestemmer. Vi må gjøre som de vil. De presser oss veldig...

Informantenes forhold til tiltak framstår som gjennomgående ambivalent. De fleste vi snakket med, var avhengige av ulike ytelser, som dagpenger, sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad, med tilhørende aktivitetskrav. De aller fleste var fullt klar over at de mangler de kvalifikasjonene som skal til for å lykkes på arbeidsmarkedet, og de hadde et sterkt ønske om mer formell kvalifisering og norskopplæring. Men mange anså tiltakene de gikk på som lite relevante og nyttige. De har likevel ikke noe reelt valg, og de fleste uttrykte tydelig at aktiveringsregimet som de fleste av dem er (eller har vært) underlagt, oppleves som ren tvang. En del understreket hvordan denne tvangen i liten grad harmonerte med de frihetsidealene som de ellers får høre at det norske samfunnet er bygget på. En kvinne i 30-årene kunne for eksempel fortelle følgende om å bli «tvunget» til aktiviteter hun ikke hadde noen tro på:

Det føles ofte kvalmt. Men du må gjøre det [gå på NAV] uansett. Det er lønnen din, du må betale husleie. Det gjør veldig vondt... De sier til oss at Norge er et demokrati, at ingen kan tvinge noen andre. Men dette her, jeg føler at jeg blir tvunget hele tiden til noe jeg ikke vil. Er det sånn demokratiet i Norge skal være?

Det var en klar rekkefølge i deres vurdering av ulike typer tiltak: norskopplæring var svært populært, og nesten alle ønsket at NAV skulle tilby mer av dette. Når det gjaldt kurs, var de mer ambivalente – de fleste ønsket å få muligheten til å skaffe seg formell kompetanse gjennom kurs og opplæring, men nesten ingen hadde tro på at den typen kurs som de gjerne ble sendt på, kunne gi dem en slik kompetanse. Forholdet til praksisplasser var derimot nesten entydig negativt. Med noen få unntak opplevde informantene praksisordningen som en utnyttning av deres arbeidskraft, og som i liten grad ga dem noen nyttige erfaringer eller innpass hos arbeidsgivere.

Opplevelsen av å bli ydmyket

Så langt har vi beskrevet hvordan mange somaliske NAV-brukere har en sterk opplevelse av verken å forstå informasjonen som kommer fra NAV eller å kunne formidle sine behov på en måte som blir forstått av NAVs ansatte. Samtidig må de delta på ulike typer tiltak og kurs som de i liten grad opplever som nyttige eller relevante, hele tiden med trusselen om å miste stønaden dersom de ikke gjør som fortalt. I våre samtaler med somaliske flyktninger var det likevel ikke kommunikasjonssvikt eller meningsløse aktivitetskrav i seg selv som ble framhevet som det mest ubehagelige. Det de fleste derimot trakk fram som mest negativt, var en nagende følelse av mistenkeliggjøring og å bli nedvurdert som person. Kravene til aktivitet, kombinert med erfaringer med nederlag og utilstrekkelighet i møtet med arbeidsmarkedet, oppleves av mange som en konstant ydmykelse, og mange føler at det ligger en indirekte anklage i alle spørsmålene og kravene fra NAV.

Historien til «Ali», en mann i begynnelsen av 30-årene, kan fungere som en illustrasjon. Hans fortelling handler om kronisk arbeidsledighet og en tilværelse ut og inn av ulike NAV-tiltak, med møter med stadig nye saksbehandlere. Hans høyeste ønske var å få en jobb, slik at han kunne forsørge seg selv. Men han var ikke særlig flink i norsk, verken muntlig eller skriftlig, han hadde ikke fullført grunnskolen og hadde ingen relevant arbeidserfaring. Han hadde hatt noen vikariater og strøjobber som ringe-vakt for ulike renholdsfirmar, men aldri noe som varte over tid. Når han oppsøkte NAV, var det både fordi han trengte hjelp til å overleve økonomisk, men også fordi han ønsket hjelp til å skaffe seg relevant kompetanse og til å søke på jobber. Men han opplevde ikke å få noen av delene. I stedet følte han at han ble møtt med mistenksomhet, bebreidende blikk og kommentarer. Hans oppsummering av kommunikasjonen med NAV lyder slik:

Jeg går dit for å få hjelp til å finne jobber, men i stedet sier de bare «Hvorfor har du ikke gjort mer selv? Hvorfor har du ikke søkt på flere jobber? Hvorfor har du ikke tatt mer initiativ? Du kan ikke bare gå hjemme, vet du...» Sånn er det de sier til meg, hele tiden. Det hjelper jo ikke.

Han føler seg nedvurdert og anklaget for være en snylter. Hver gang han går ut av NAV-kontoret, har han litt mindre tro på seg selv, og mindre tro på at han noen sinne vil klare å få en jobb i Norge. «Ali» sin beskrivelse av møtet med NAV, likner en versjon av «moralisk underklasse-diskurs» eller MUD, slik vi beskrev det i kapittel 3, i form av bebreidelser og insinuasjoner om lav moral og mangel på motivasjon. For «Ali» – som selv mener at han er svært motivert for å jobbe – var det han opplevde som en implisitt anklage svært ydmykende.

Opplevelsen av ydmykelse henger nært sammen med det å få sine personlige valg og sitt privatliv vurdert med kritiske blikk. «Fatuma», en kvinne i 30-årene med fem barn, forteller om det på denne måten:

Jeg må velge ut en dag jeg orker å gå på NAV. Hvis jeg har en dårlig dag og er litt nede, så kan det knekke meg helt å gå der. Noen av dem setter seg selv i en posisjon som er så mye høyere enn deg. Bare et ord de sier kan knekke deg. De trykker ned selvrespekten din, de får deg til å føle deg så liten. Hver gang jeg går ut av NAV-kontoret føler jeg meg litt mindre. Jeg orker det ikke alltid. Sist gang jeg var på NAV, snakket jeg med en dame som fikk meg til å bli så sint. Jeg følte meg dårlig. Jeg skulle bare levere noen papirer. Men hun lurte på hva jeg brukte pengene mine på, og snakket bare om hvilke klær jeg kjøper til barna mine, merkeklær, Adidas. Det er ikke hennes sak. Det er mitt problem. Det er min økonomi. De har kalkulator, liksom «har du kjøpt klær, har du gjort det, har du gjort det. Du må ikke spise luksusmat. De sier nei, nei, ikke lov, ikke merkeklær». De styrer veldig mye. Ellers får du ikke hjelp.

Å bidra til en fornuftig husholdningsøkonomi blant brukerne er naturlig nok en viktig del av jobben til NAV-ansatte. For mange brukere oppleves likevel spørsmålene og veiledningen som en overstyring av deres personlige autonomi, og som en mistenkelig-gjøring og nedvurdering av deres evne til å ta fornuftige valg selv.

«Asha», en kvinne i slutten av 20-årene, forteller det samme. Hun er særlig opptatt av den offentlige ydmykelsen det innebærer å måtte svare på spørsmål om privatliv og økonomi i publikumsmottaket:

De som sitter i publikumsmottaket er de verste jeg vet. Jeg skal levere et papir, for eksempel. Det er ikke hun i resepsjonen som skal ha det, det er saksbehandlerne. Likevel stiller hun meg masse spørsmål: Hvorfor jobber du ikke, hvorfor det og hvorfor det? Hun spør om livet ditt. Hvor er mannen din? Står han på Grønland? Hvorfor jobber han ikke? Det føles ekkelt. [...] Men det er noen få som er hyggelige. Ja, jeg vet hvem som er hyggelige. Så hver gang jeg kommer til resepsjonen trekker jeg tre-fire kølapper, så jeg hopper over dem jeg ikke vil være hos. Til slutt kommer det opp noen som er ok, så går jeg til dem.

På oppfølgingsspørsmål om hva det innebærer at en ansatt i publikumsmottaket er hyggelig, svarer hun at det er en som «ikke snakker så mye» eller som i hvert fall «snakker lavt». «Ali», «Fatuma» og «Asha» sine historier er typisk for mange av dem vi snakket med. De ønsket hjelp med kvalifisering, formidling og jobbsøking. Men i stedet følte de at saksbehandlerne stiller spørsmål ved deres motiver og moral. Møtene med stadig nye saksbehandlere oppleves som et forhør, der forbruk, familieliv og motivasjon gang på gang settes under lupen. Nesten alle informantene i prosjektet forteller om å måtte «stå skolerett» overfor personer i NAV-systemet. Det at hele ens person gjøres til gjenstand for fremmedes kritiske og granskende blikk, kombinert med følelsen av aldri å være god nok, synes de er krenkende og ydmykende. Følelsen av å bli tvunget inn i en «evig runddans» mellom ulike typer kurs og praksisplasser, bidrar dessuten til følelsen av maktesløshet og ydmykelse.

Innledningsvis trakk vi fram to psykologiske reaksjoner på ydmykelse, en rettet innover og en rettet utover. Begge reaksjonene kommer tydelig fram i vårt intervjumateriale, der informantene forteller om ydmykelsen de mener seg utsatt for i NAV. På den ene siden beskriver mange en følelse av motløshet og apati i møtet med et system som ydmyker dem. Den samme «Mohamed» som nettopp hadde fått beskjed om at praksisperioden hans var over og at han skulle erstattes av en annen, fortalte følgende om hvordan det påvirket ham:

Det er ubehagelig å måtte gå igjennom det samme om og om igjen. Ikke sant, første gang er du full av håp. Du tenker at det her skal gi deg jobb. At du har fått en sjanse. Men så går det ikke. Og så, andre gang, er du litt mer skeptisk. Og så får du ikke jobb da heller. Og så, tredje gangen, har du kanskje gitt opp. Da er det ikke sikkert du gidder å komme presis på jobb en gang. Men denne gangen prøvde jeg virkelig. Og nå må jeg begynne på nytt. Jeg vet ikke om jeg orker.

«Mohameds» reaksjon var preget av motløshet og skuffelse. Men andre ga også uttrykk for et sterkt sinne i møtet med NAV. I en diskusjon i en av fokusgruppene omkring drapet på en NAV-ansatt i 2013, ble drapet tolket som et resultat av ydmykelse og frustrasjon i møtet med NAV. Alle i gruppen ga uttrykk for at de syntes hendelsen var tragisk og at slike handlinger ikke kan aksepteres, men samtidig ble det uttrykt forståelse for at det kan bygge seg opp et voldsomt raseri som kan resultere i denne typen overgrep. Her er det viktig å understreke at forståelse av hva som kunne motivere en slik ugjerning ikke er det samme som å bifalle det, noe også følgende sitat fra en som hevdet at hun hadde vært til stede på det aktuelle NAV-kontoret da det skjedde, illustrerer: «Man blir så sint på dem (...) Jeg vet at det er galt, men jeg tror alle som var i det rommet [publikumsmottaket] forsto hvordan han følte det». Vårt klare inntrykk var at deltakerne i gruppen antok at drapsmannen hadde en liknende opplevelse av ydmykelse i møtet med NAV som de mange ganger hadde følt på selv, og at dette var bakgrunnen for drapet. Hvorvidt denne opplevelsen stemmer med den faktiske motivasjonen til gjerningsmannen i dette tilfellet, er irrelevant. Poenget var at informantene umiddelbart tolket ugjerningen inn i en ramme av ydmykelse og avmakt i møtet med byråkratiet. Eksempelet er også en solid påminning om at NAV-ansatte kan stå i en utsatt posisjon når de skal håndtere brukere som kan være i en desperat situasjon og eventuelt i psykisk ubalanse.

Samtalene ga også innblikk i mer subtile måter å vise motstand på. Det var for eksempel ingen historier som vakte like mye begeistring i fokusgruppene som dem om folk som hadde «vunnet» over NAV, enten ved å få medhold i en klage eller at et vedtak ble omgjort av andre grunner. Å sette seg inn i reglene, søke juridisk bistand og påklage avslag til fylkesmannen var blant de få mulighetene til en form for mestring i møtet med NAV-systemet, som informantene kunne fortelle om. Flere ga uttrykk for at det viktigste i slike tilfeller var at motparten innrømmet sin feil. En kvinne som

hadde fått omgjort et vedtak, var for eksempel svært frustrert over at saksbehandleren aldri hadde innrømmet for henne i ettertid at han hadde gjort en feil. Omgjøringen av vedtaket var bare en halv seier. Pengene var viktige, men den moralske seieren og dermed gjenopprettelsen av egen selvrespekt var vel så avgjørende.

Vår vurdering er at de gjentakende opplevelsene av mistenkeliggjøring, ydmykelse og nederlag antakelig bidrar til at en del somaliske brukere kan framstå enten som umotiverte, motvillige og passive i møtet med NAV, eller som aggressive, kranglete og vanskelige. Dette er et viktig bakteppe for å forstå hvordan møtet med somaliske brukere oppleves fra NAV-ansattes perspektiv.

5 NAV-ansattes møte med somaliske brukere

Tidligere studier har som nevnt dokumentert at NAV-ansatte opplever somaliske brukere som en særlig vanskelig gruppe å jobbe. Det samme kom tydelig fram i våre intervjuer: mange av de NAV-ansatte vi snakket med uttrykte betydelig frustrasjon over møtet med somaliske brukere. «Vi klarer bare ikke å treffe den gruppa», som en leder ved et lokalt NAV-kontor formulerte det. I hvilken grad denne frustrasjonen retter seg mot antatte egenskaper ved brukerne eller mot systemet, i form av rammene for kommunikasjonen og de virkemidlene som er tilgjengelige, varierte, avhengig av hvilken posisjon informantene selv hadde i NAV. De som sto nærmest førstelinjetjenesten og i sitt daglige virke måtte forholde seg til mange somaliske brukere, hadde en tendens til å rette mye av sin frustrasjon mot brukerne. Samtidig var det andre NAV-ansatte som la større vekt på hvordan de byråkratiske rammene for NAVs arbeid kan virke ødeleggende i møtet med de særskilte behovene som mange brukere med flyktningebakgrunn har, og da kanskje særlig somaliske brukere. Vi vil i det følgende beskrive begge de to variantene av frustrasjon blant ulike NAV-ansatte.

«Vanskelige brukere»

De fleste saksbehandlerne vi snakket med var opptatt av å få fram at somaliske innvandrere er en sammensatt brukergruppe med ulike behov og erfaringer. Likevel var det ingen tvil om at de som jobber i førstelinjetjenesten i stor grad opplever denne brukergruppen som vanskelig.

Altså, det er jo brukere fra noen grupper det er vanskeligere å ha med å gjøre, det erfarer man. (...) Vel... Jeg liker ikke så godt å peke ut noen og stigmatisere, egentlig. (...) men jeg må nok si at somaliske brukere ofte er vanskelige. Der er det vanskelig å få til ting. (...) Det er så mye... Språket og kommunikasjonen, for det første. Og bare innstillingen... De setter seg på bakbeina og vil ikke samarbeide konstruktivt.

Mange saksbehandlere syntes det var vanskelig å få tak på hva somaliske brukere egentlig ønsker, og at de ikke alltid vet om brukerne har forstått det som blir sagt. En av informantene uttrykte det slik:

Det virker ofte som de forstår hva vi sier og vi tror at alt er greit, helt til de skal levere inn dokumentasjon på noe. Da viser det seg ofte at ting ikke har blitt forstått allikevel. Det blir ofte veldig vanskelig.

Et gjennomgangstema var at språk og kommunikasjon er et stort problem i møtet med somaliske brukere. En del NAV-ansatte trekker i likhet med de somaliske informantene fram at tolker er et knapt gode, og at de helst skulle brukt tolker mer, for å være sikre på at alle forstår hva som blir sagt. Andre peker på at bruk av tolk kan by på problemer, fordi tolkene enten er for tett knyttet til brukerne gjennom vennskaps- og familieband, eller at relasjonen mellom tolk og bruker blir preget av konflikter som følge av tilhørighet til ulike familiegrupper o.l. En del NAV-ansatte understreker at det ikke er noe spesielt med somaliske brukere i så henseende, men at dette gjelder mange innvandrere med kort botid og dårlige norskkunnskaper. De fleste mener likevel at kommunikasjonsproblemene er særlig store når det gjelder somaliske brukere. Og de fleste gikk lenger enn som så: flere la vekt på at somaliske brukere var særlig kravstore samtidig som de i liten grad var villige til å samarbeide:

Min erfaring er at somaliske brukere ofte er utrolig godt klar over rettighetene sine. Det kan de! De vet at de har krav på det og det, og skal ha og skal ha. Men når vi sier at de må gjøre noe for å få penger... da vil de ikke. De vil ikke på kurs, vil ikke på praksis, vil ikke ha noe av det jeg tilbyr dem. Hva skal jeg gjøre da? Når jeg har et fint kurs å sende dem på, og de ikke vil?

Flere pekte på at denne negative holdningen til NAV var et generelt fenomen i det somaliske miljøet, og at ryktespredning og «samsnacking» bidro til slike holdninger:

Et av problemene med somalierne er at de snakker så mye sammen, og at det spres så mye feilaktige rykter. For det første så snakker de med hverandre om hva de har rett til, og hvis én har fått det, skal den andre også ha det, og så videre, selv om det kanskje er en helt annen situasjon. Men et større problem er at de snakker seg imellom hvordan NAV fungerer på en feilaktig måte. De får det for seg at NAV ikke er der for å hjelpe dem. Og da kommer de til oss med en negativ holdning. Hva skal vi gjøre da?

Mange legger vekt på at skriftlig informasjon fungerer dårlig, og at informasjonen som ligger ute på NAVs nettsider, i liten grad når ut. At den fremste kilden til informasjon blant somaliske brukere er uformelle nettverk innad i miljøet, gir ofte opphav til misforståelser og feilinformasjon:

Mange kommer til oss og sier at de har hørt at andre har fått det og det. Og så synes de det er urettferdig dersom de selv ikke får det samme. Når vi utøver byråkratisk skjønn i ulike saker, så framstår det som forskjellsbehandling for dem.

Slike krevende møter i førstelinjen bidrar til å bygge opp omkring negative holdninger til somaliske brukere generelt. Dette var imidlertid noe mange NAV-ansatte var klar over, og som de ønsket å være bevisste på:

En del av oss har nok en sånn slitasje i møte med somaliere, som gjør at det blir en god del sånn samsnakk om hvor negativ den gruppen og deres forutsetninger og muligheter... men vi prøver jo å være bevisste på det.

Mange NAV-ansatte var opptatt av å bedre kompetansen innenfor flerkulturell kommunikasjon, for eksempel gjennom å ansette såkalte link-arbeidere med somalisk bakgrunn, som kan fungere som brobyggere. Det er liten tvil om at kulturforståelse og kommunikasjonsferdigheter i førstelinjetjenesten er viktig dersom man ønsker å øke tilliten mellom NAV og somaliske innvandrere. Våre funn peker likevel i retning av at mye av frustrasjonen og fortvilelsen på begge sider i møtet mellom somaliske brukere og NAV, først og fremst knytter seg til strukturelle rammebetingelser. Dette gjelder dels de byråkratiske rammene for samhandlingen med brukerne, og dels selve innholdet i de aktivitetene som NAV kan tilby og hvilke vilkår for ytelsene som kan stilles.

Vanskelige byråkratiske rammer

Mange NAV-ansatte trakk fram at en del av de byråkratiske rammene som de arbeider under, bidrar til å vanskeliggjøre relasjonen til brukerne, og at dette slo særlig uheldig ut i møtet med somaliske brukere. For det første trekker en del fram mangel på tid til å utvikle gode relasjoner. Dette er noe som gjelder generelt i møtet med NAVs brukere, men flere la vekt på at tidspress virker særlig ødeleggende når relasjonen i utgangspunktet er preget av språkproblemer og lav tillit, slik tilfellet ofte er i relasjonen til somaliske brukere. Som en NAV-ansatt påpekte:

Det handler jo om rammene i publikumsmottak og førstelinje, hvor mye tid du har. Hvis du har et kvarter – tjue minutter på hver bruker, så driver du ikke og spør så mye – da forteller du. Du prøver ikke å lete etter årsaken til at personen f.eks. har avbrutt et kurs; «hvordan er ting egentlig hjemme? Hvor mange barn har du å ta deg av?», du har ikke tid til å gå inn i det (...) Tid er lik tillit. Vi ser ofte at det er først etter en halvtime at vi faktisk kan få en dialog. Det er kanskje et nivå av mistillit der, men så handler det om å vise at «jeg faktisk vil deg vel». Man oppdager at «dette kan jeg få utbytte av, dette er ikke bare kontroll». Det er først etter en periode at du ser at «nå jobber vi sammen».

De som har behov for mest tid i møtet med saksbehandlerne, får imidlertid minst. En spørreundersøkelse fra 2011 viste at Oslo har langt større press på saksbehandlerne

kapasitet enn resten av landet. Hver fjerde saksbehandler i Oslo har til enhver tid har ansvar for å følge opp mer enn 200 brukere, og andelen er høyest ved de kontorene som har flest innvandrede brukere (Djuve & Tronstad 2011:45).

Videre er manglende kontinuitet i brukerrelasjoner noe flere NAV-ansatte trekker fram som et hinder for å utvikle en god relasjon. Også dette er et generelt problem, men det rammer særlig relasjonen til somaliske brukere, ettersom mange av dem har liten byråkratisk kompetanse og derfor er spesielt avhengige av en stabil personlig relasjon. Enkelte saksbehandlere peker på at dette ikke har blitt bedre etter NAV-reformen, snarere tvert imot.

NAV-intensjonen var én saksbehandler og én dør. Men det har vi ikke råd til nå. Det er ikke engang en intensjon lenger, tror jeg. (...) [NAV] er vanvittig svært og komplekst. Og det ble ikke mindre komplekst selv om det blir bare én dør. Tvert imot, for da tok du jo bort det skillet at du skjønnte at «nå må du gå på sosialkontoret» eller «nei, nå er du syk, så det er trygdekantoret. (...) mange somaliere er jo flerbrukere. Det var jo dem NAV ble laget for. Paradoksalt nok krever det enorm innsikt å være flerbruker og skjønne hvordan det fungerer... La oss si, nå er jeg både innmeldt som arbeidssøker, så jeg får innkallinger som arbeidssøker, så kan jeg få stønad som enslig forsørger, så har jeg en saksbehandler på det, og så har jeg supplerende stønad på sosialkontoret og vilkår for å få den. Samtidig har jeg kontantstøtte og barnetrygd. Og så går jeg til boligkontoret på grunn av boligen min. Det er jo en heldagsjobb... Hvis du da kommer fra et samfunn uten statssystem, uten utdanningssystem, med massiv korrupsjon, og massiv mistillit til myndighetene ...

I tillegg opplever mange at målstyring og politiske føringer vanskeliggjør kvalifiseringsarbeidet og forsurer relasjonen til brukerne. I likhet med andre deler av offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon, har telling og målstyring i løpet av de senere årene blitt stadig mer utbredt i NAV, og dette var noe flere informanter trakk fram. Mange opplevde at disse verktøyene i liten grad bidrar til en positiv relasjon til brukerne, snarere tvert imot:

Det [forholdet til brukeren] blir ofte ødelagt fordi du har disse punktene for en oppfølging som du skal gjennom. Det kan være «hvor mange jobber har du søkt?». Hvis du har dagpenger må du levere jobblogg. Eller hvis du har aktivitetskrav. Dette er jo et målstyringsregime, at de ansatte blir innprentet, at dette er sjekkpunkter som de skal innom (...) det tar jo også livet av den virkelige samtalen. Du må jo hakke innom alle de punktene... Du sitter jo som en fastlege og betjener maskinen. (...) med det nye saksbehandlersystemet ble tellinga, eller målinga av resultatene lagt mye mer inn i saksbehandlersystemet. At du kunne telle, du kunne sjekke prosesser som var gjennomført elektronisk eller virtuelt i systemet. Det ble viktigere enn virkeligheten. (...) Det skjer veldig mange fine møter, det skjer veldig mye viktig, men bare et hakk over det individuelle møtet synes kun denne avhukingen. Også

sjargongen blir litt sånn «kjørte du jobbmatch?». Det er sånn «klikk-klikk», «kjørte jobbmatch» står det der. Da kan det godt være du ser at denne brukeren så vidt kan norsk, men jeg har kjørt jobbmatch. Det vil si at han kjører denne personens data opp mot registrerte ledige stillinger på nav.no, men ingen med lite norsk vil kunne søke på utlyste stillinger i realiteten. De vil måtte finne en jobb via kontakter. (...) De målstyringskriteriene... de måler ikke nødvendigvis det man burde. Man gjør masse som ikke blir målt. Kanskje særlig det som går på å bygge tillit og sånn. Men det klarer du ikke å måle...

Enkelte påpeker at målstyringsregimet tvert imot bidrar til å pervertere insentivene for den enkelte saksbehandler, ved at det blir viktigere å oppfylle byråkratiske mål enn å gjøre en god jobb for brukeren:

For eksempel så kan det være at vi snakker med en person, tester en person og konkluderer med at personen har for dårlig norsk til å gå noe AMO-kurs. Og så ser vi, noen måneder senere, at vedkommende er søkt inn på jobbklubb, som er et spisset jobbsøkerkurs for folk som behersker norsk godt. (...) det mennesket har ingenting der å gjøre. Men det er plassert der blant annet på grunn av at man oppfordres til å fylle opp det kurset. Det er andre hensyn hele tiden som vektlegges enn det funksjonelle og å hjelpe en bruker fremover mot jobb.

Samtidig opplever en del saksbehandlere at deres arbeid er svært utsatt for politiske skifter, og at dette gjerne går på bekostning av faglige vurderinger.

Vår arbeidsdag er veldig politisk, det kan skifte på måneder hva som gis av signaler. (...) for eksempel, hvis en politiker får høre at så og så mange tusen mennesker får ytelser uten at det er registrert noen aktivitet på dem, da vil det komme ut at «nå må dere søke inn de på kurs og alle de som har ytelser vil bli prioritert inn før de som ikke har det». Hvis du får penger av NAV, så bør du i hvert fall ikke sitte i sofaen. Da er det aktivitetskrav. Da går det sånne signaler ut, og så måles alle enhetene, i enkelte enheter ned på individuelt saksbehandlernivå: «hvor mange fant du?», og så får vi dem inn der. Og så kan man rapportere opp. «OK, jeg fikk en respons på den bekymringen», og så går det seg til igjen. (...)

Flere NAV-ansatte legger vekt på at slike politiske føringer – som gjerne kommer til uttrykk gjennom nye målstyringskrav – ofte går på tvers av deres skjønnsmessige og faglige vurderinger, og at intensivering av ulike typer målstyring således har bidratt til å innskrenke de NAV-ansattes rom for å utøve faglig skjønn. Nok en gang blir det understreket i samtalene med NAV-ansatte at dette er et generelt problem, som ikke bare gjelder i møtet med somaliske brukere. Men nok en gang legger informantene vekt på at denne typen målstyring etter skiftende politiske føringer virker særlig ødeleggende for relasjonen til mange brukere med somalisk bakgrunn. Den viktigste årsaken

er, ifølge flere NAV-ansatte, at det virkemiddelapparatet som de har til rådighet, i særlig liten grad treffer de særskilte behovene og utfordringene som mange somaliske flyktninger har i møtet med norsk arbeidsliv. Jo strengere målstyringsregime, jo mindre rom har de for å utøve skjønn og tilpasse oppfølgingen til en brukergruppe som ikke passer inn i tiltaks-malen.

Et virkemiddelapparat som ikke treffer

Som vi har vært inne på tidligere, er noe av det som kjennetegner mange somaliske langtidsbrukere at de i liten grad har gått på skole, og flere av våre informanter i NAV var opptatt av at det virkemiddelapparatet som de har til rådighet, er svært dårlig tilpasset folk som mangler grunnleggende utdanning. Dette virkemiddelapparatet er basert på et tydelig skille mellom «arbeidsrettede tiltak» på den ene siden, og grunnopplæring – i form av språkopplæring og grunnskole – på den andre. Mens NAV har ansvaret for førstnevnte, er det kommunene som har ansvaret for sistnevnte. Enkelte ansatte i NAV var således helt på linje med en del av de somaliske informantene i sin vurdering av hvor formålstjenlig dagens arbeidsrettede aktiveringsregime virker overfor denne gruppen, og flere hadde forståelse for deres frustrasjon og motvilje:

Noe av den mistilliten, krenkelsen og håpløsheten [som somaliske brukere opplever i møte med NAV] handler om at det er et system som ikke fungerer for dem. For dem kan det virke som at NAV ikke vil deg vel. Og hvis man er litt paranoid, så kan man si at det er et system som er rigget til for å gjøre det umulig for denne gruppen å få den hjelpen de trenger...

De fleste NAV-ansatte mener i likhet med de fleste av våre somaliske informanter at somaliernes største utfordring på det norske arbeidsmarkedet handler om mangel på kvalifikasjoner. Samtidig understreker de at den kvalifiseringen som NAV tilbyr, ikke treffer deres behov. Arbeidsrettede tiltak er meningsfulle først når man allerede har en grunnleggende kompetanse som lar seg omsette på arbeidsmarkedet. Ettersom mange somaliske innvandrere mangler denne grunnopplæringen, på grunn av sine erfaringer med borgerkrig og flukt, opplever mange NAV-ansatte at de ikke har mulighet til å tilby et opplegg som er i tråd med deres behov:

Det tiltaksapparatet vi har er laget med utgangspunkt i at folk har en grunnutdanning som gjør at de er lette å omkvalifisere. Man har sånne prosesskurs, det går på motivasjon og kartlegging. Men det forutsetter jo også at du har en kompetanse som er brukbar og salgbar. Vi bruker de tiltakene vi har, vi prøver, men snakker du med folk [somaliere], ser du jo at det er grunnleggende kvalifisering som mangler.

Systemet vi opererer i er laget for Ola og Kari som har mistet jobben sin, men de fleste som er i jobb nå, har jo gjerne videregående... Man har ikke tatt innover seg hva som trengs. Systemet vårt er ikke dimensjonert for at du har en stor innvandrerguppe som ikke engang har grunnskole... Jeg snakket med en somalier i slutten av 30-årene. Han har bodd i Norge i ti år og prøvd å få seg jobb hele tiden. De siste fem årene stagnerer jo utviklingen når det gjelder norsk. Og så brytes moralen ned. Ti år! Tenk om han hadde fått et realistisk løp. Med ordentlig skolegang. Han har jo uansett holdt meg og mine kollegaer i arbeid i ti år ...

I likhet med de somaliske informantene etterlyser mange NAV-ansatte muligheten til å bruke grunnleggende opplæring som en del av tiltakskjeden. Men NAV har i dag mulighet til å bruke verken grunnopplæring eller videregående opplæring som en del av sine tiltak og aktivitetskrav. Det er svært begrenset i hvilken grad man kan anvende norskopplæring som aktivitetskrav. De fleste henviser til arbeidsdelingen mellom kommuner og fylke på den ene siden og NAV på den andre.

Grunnopplæring... det er snakk om folk som ikke kan lese og skrive tilstrekkelig. Den grunnopplæringa finnes ikke i NAV. Ikke sant? Så den må gis av kommunen gjennom voksenopplæringen. (...) Problemet er å få den undervisningen koblet med penger. Kommunen sier nei til det. De sier «nei, du får ikke sosialhjelp for å gå på grunnskole». De vil ha deg ut i en vaskejobb. Men hvor lenge holder du i den vaskejobben? Grunnskolen er fundamentet. Men det sier kommunen nei til. NAV sier nå nei til grunnskolerettet norsk sammen med AAP fordi det ikke er arbeidsrettet. (...) det er et symptom på at det er vanskelig å få aksept for at grunnopplæring i norsk, matematikk, engelsk, samfunnsfag – eller bare norsk – er noe som skal og må til. (...) Det er i det hele tatt ganske mange byråkratiske ting som hindrer folk i å følge norskopplæring. (...) men for de fleste somaliere... så er de fleste AMO-kurs helt verdiløse. Det er bare aktivitet. Det gir deg ingenting. (...) De har jo ikke basisferdigheter. Det gjør det helt håpløst å tro at en kan reparere på det med tre måneders AMO-kurs.

Nok en gang understrekes det at problemstillingen ikke gjelder somaliske innvandrere spesielt, men at de likevel rammes særlig hardt på grunn av manglende skolegang og lang erfaring med krig og flukt:

Nei, det er typisk bare fordi det er ekstra mange. Somalierne er unike i det at det er så mange med så lite grunnskole, så få år på grunnskole. I Pakistan er det bare et lite sjikt som kommer fra så rurale forhold at det er sånn. Og det samme med Afghanistan. Og egentlig det samme med Irak og Kurdistan. Så somalierne er spesielle. De var ikke det før. De som kom i 1988 og -89 var ikke sånn. De hadde videregående, de. De hadde gått på skole.

Skillet mellom grunnopplæring og arbeidsrettede tiltak står sentralt i de NAV-ansattes forståelse av hvorfor dagens aktiveringsregime ikke treffer somaliske innvandreres særskilte behov. NAVs arbeidsrettede tiltak er hjemlet og regulert i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (2006), samt i forskrift om arbeidsrettede tiltak, mens den kommunale grunnopplæringen i norsk språk er hjemlet og regulert i introduksjonsloven (2005). Ettersom disse i liten grad forholder seg til hverandre på dette punktet, er de fleste NAV-kontorer overlatt til å følge årlige mål og disponeringsbrev, som i generelle ordelag omtaler arbeidsdelingen mellom NAV og kommunene, samt vektleggingen av NAVs tiltak som «arbeidsrettede». I mål og disponeringsbrev til fylkene for 2014, heter det for eksempel at ansvaret for grunnleggende opplæring i norsk ligger hos kommunene og utdanningsmyndighetene, og at opplæringen fra NAV skal være et tillegg til, og ikke en erstatning for, den opplæringen som kommunene har ansvaret for. Norskopplæring kan inngå som et delement i AMO-kurs for målgrupper med mangelfulle norskkunnskaper, men hovedinnholdet skal være såkalt «arbeidsrettet».

Innledningsvis diskuterte vi forholdet mellom byråkratiske føringer og muligheten til å utøve lokalt faglig skjønn. Mye av de NAV-ansattes frustrasjon kan tolkes innenfor dette forholdet: det forventes at den enkelte saksbehandler skal utvise skjønn og finne gode tilpassede løsninger til den enkelte bruker. Men samtidig er det byråkratiske føringer som hindrer dem i å tilby det som mange mener vil være fornuftige tiltak for denne gruppen. Flere påpeker at dette har blitt vanskeligere med tiden. En del av informantene viser for eksempel til en beslutning fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2013, om at norskopplæring ikke lenger anses å være «arbeidsrettet» og derfor ikke kan kombineres med å motta arbeidsavklaringspenger. Andre trakk fram et nytt rundskriv som sier at de brukerne som står lengst unna arbeidsmarkedet – i realiteten personer som mangler grunnopplæring og språkferdigheter, og som ofte vil ha helseproblemer – er de som skal prioriteres når man pålegger aktivitetskrav. Disse informantene hadde liten tro på at denne gruppen ville ha særlig nytte av AMO-kurs, som ifølge dem først og fremst fungerer for de som står nærmest arbeidsmarkedet og kun «trenger et lite dytt».

Mange saksbehandlere opplever altså at det er vanskelig å bruke sitt faglige skjønn i møtet med somaliske brukere. De opplever å bli skviset mellom en brukergruppe med omfattende og sammensatte hjelpebehov, og et byråkratisk rammeverk som i liten grad tillater dem å finne gode løsninger tilpasset disse brukernes behov. Våre intervjuer tyder på at den frustrasjonen som mange føler på, rettes delvis mot brukerne selv og delvis mot de byråkratiske rammene. Vi har ikke gjort noen kartlegging av dette, men våre intervjuer tyder ikke overraskende på at de som jobber i førstelinjen, har lettere for å rette denne frustrasjonen mot brukerne, mens andrelinjen i større grad er frustrert over de byråkratiske rammene.

6 Avslutning

Innledningsvis reiste vi spørsmålet om hvordan møtet med NAV, som en av de sentrale offentlige institusjonene i det norske samfunnet, bidrar til å forme tillit og opplevelse av medborgerskap hos en marginalisert flyktninggruppe fra et land hvor staten kollapset for mer enn 20 år siden. Svaret synes å være at mange somaliske innvandrere opplever møtet med NAV som svært negativt, og at deres erfaringer med NAV på mange måter har en negativ effekt på institusjonell tillit og opplevelse av medborgerskap. Kommunikasjonen med NAV oppleves som vanskelig og frustrerende, som følge av språk-barrierer og manglende byråkratisk kompetanse. Kommunikasjonen oppleves som vilkårlig, invaderende og mistenkeliggjørende, og mange er av den oppfatning at de behandles dårligere og mer respektløst fordi de er somaliere. Samtidig forteller de at aktivitetene som de pålegges, oppleves som meningsløse og demotiverende. Ulike typer aktiviteter ble likevel vurdert ulikt. De fleste av våre informanter var svært positive til språkkurs og ønsket seg langt mer av dette enn det de i dag får tilgang til gjennom NAV. Mange var også positive til andre typer kvalifiseringstiltak, men de fleste var av den oppfatning at den typen arbeidsrettede tiltak som de ofte pålegges eller tilbys, har liten relevans eller verdi for dem. Mange hadde ønsker om kvalifisering i form av grunn- eller videregående skole, eller konkrete kurs eller sertifiseringer som kunne gi dem relevant yrkeskompetanse. «Noe man faktisk kunne vise til en arbeidsgiver», som flere uttrykte det. Men de fleste hadde en opplevelse av at deres ønsker ikke ble imøtekommet, og at de i stedet på pålagt ulike typer aktiviteter som de selv ikke ønsket eller så noen mening i å delta på, og som de i liten grad mente hjalp dem nærmere arbeidslivet. De somaliske informantene var særlig negative til ordningen med praksisplass i bedrift. Mange så på dette som ren utnytting, uten at det ga dem noen mulighet for videre jobb. Mange har antakelig hatt urealistiske forventninger i begynnelsen til at praksisplassene ville gi dem innpass i bedriftene, og mange følte seg skuffet og lurt.

Det de opplever som en kombinasjon av invadering, mistenkeliggjøring og nedvurdering i kommunikasjonen med NAV, krav om aktiviteter som føles meningsløse og lite relevante, og stadige skuffelser og nederlag i arbeidslivet, gjør at mange har en konstant følelse av å bli ydmyket i møtet med NAV-systemet. Vanlige reaksjoner på denne følelsen av ydmykelse blant dem vi har intervjuet, synes å være tilbaketrekning og apati på den ene siden, og aggresjon og motvilje på den andre. Selv om disse reaksjonene i første rekke retter seg mot NAV-systemet, er det god grunn til å tro at det også farger deres innstilling til det norske samfunnet generelt, og at dette har betydelige negative

konsekvenser for deres muligheter for aktiv samfunnsdeltakelse i Norge. Våre funn er altså i tråd med Avashi Margalit sin påstand om at tiltak for å redusere fattigdom som baserer seg på overstyring av personlig autonomi og invasjon i folks private sfære, har potensial til å virke ydmykende for mottakerne. Denne ydmykelsen blir både mer omfattende og mindre legitim når tiltakene ikke har den tiltenkte effekten i form av faktisk å redusere fattigdom og stønadsavhengighet blant brukerne.

Intervjuene med NAV-ansatte gir oss et innblikk i hvordan det samme møtet oppleves fra den andre siden. Samtidig gir det oss noen indikasjoner på hvilke rammebetingelser som bidrar til å gjøre at møtet med NAV oppleves såpass negativt av de somaliske brukerne. For det første bekrefter intervjuene at en del NAV-ansatte opplever somaliske innvandrere som en særlig vanskelig brukergruppe. Mange legger vekt på språkproblemer og kommunikasjonsvansker, men flere opplever også somaliske innvandrere som spesielt kravstore og motvillige sammenliknet med andre grupper. Mens en del ansatte retter sin frustrasjon hovedsakelig mot det de anser som vanskelige brukere, legger andre vekt på at de byråkratiske rammene og de tilgjengelige virkemidlene fungerer svært dårlig for denne brukergruppen. Tidspress og manglende kontinuitet i brukerrelasjonene gjør det vanskelig å opprette godt samarbeid med folk som ikke behersker skriftlig informasjon og byråkratiske rutiner, mens nye målstyringsverktøy oppleves som å gå på bekostning av faglige skønnsvurderinger og muligheten til å utvikle gode brukerrelasjoner. Mange i NAV er dessuten av den oppfatning at de tiltakene som tilbys og pålegges i forbindelse med ytelser, er svært dårlig tilpasset de behovene som somaliske innvandrere har. Flere legger vekt på at såkalt arbeidsrettede tiltak har liten relevans for personer som mangler grunnleggende opplæring, slik tilfellet er for mange somaliske innvandrere. NAV har imidlertid begrenset mulighet til å tilby mer grunnleggende opplæring, inkludert språkopplæring, da dette ikke regnes som «arbeidsrettet». Mange opplever at de «tvinges» til å sende personer på kurs og tiltak som de åpenbart ikke får noe ut av. Flere legger vekt på at nye målstyringsverktøy og skiftende politiske føringer har forsterket dette problemet i løpet av de siste årene.

Forholdet mellom NAV-ansatte og somaliske brukere kan i mange tilfeller forstås som en selvforsterkende ond sirkel, som bidrar til å bryte ned tillit i relasjonen mellom brukere og saksbehandlere. Ydmykelsen som mange somaliske innvandrere opplever i møtet med NAV, gjør at mange reagerer med å bli demotiverte og motvillige. Mange ønsker reell kvalifisering, men føler i stedet at de møtes med mistenksomhet, bebreidelser og tvang. Dette virker sterkt ydmykende. Mange reagerer med apati og tilbaketrekning, og det fører til sviktende selvfølelse og lav motivasjon. Andre reagerer med aggresjon og motstand overfor systemet. De somaliske brukernes negative reaksjoner på det de opplever som ydmykelser i møtet med NAV-systemet, forsterker de NAV-ansattes oppfatninger om at somaliere er en særlig vanskelig og kravstor brukergruppe. Dette preger kommunikasjonen med brukerne i negativ retning, noe som igjen forsterker brukernes opplevelse av bebreidelse, mistenkeliggjøring og negativ forskjellsbehandling.

Denne onde sirkelen kan knyttes an til den mer overordnede problemforståelsen og verktøyene som er tilgjengelig innenfor aktiveringspolitikken. Som nevnt er denne preget både av en fokusering på kvalifisering og aktivisering (SID) og en diskurs rundt manglende motivasjon og insentiver (MUD). Skillet mellom grunnopplæring og arbeidsrettede tiltak bidrar til at kvalifiseringstiltakene i liten grad treffer somaliske NAV-brukere, som jo ofte mangler grunnopplæring, og dermed får lite utbytte av supplerende arbeidsrettede tiltak. I fraværet av et kvalifiseringsapparat som treffer deres behov, blir fokuseringen på motivasjon – og dermed en implisitt bebreidelse for å mangle vilje – stående igjen som det eneste de opplever i møtet med NAV, altså en versjon av den offentlige diskurs om en «moralsk underklasse».

Vi finner imidlertid få holdepunkter for at manglende motivasjon er den mest grunnleggende utfordringen for somaliske innvandreres sysselsetting. Våre informanter virket alle svært interessert i å finne arbeid og få muligheten til å forsørge seg selv. Det som mange derimot åpenbart manglet – og selv etterspurte – var grunnleggende kvalifikasjoner som kan gjøre dem attraktive på arbeidsmarkedet. Tjue års borgerkrig har gjort at svært mange innvandrere fra Somalia mangler helt elementær grunnleggende skolegang, og dette gjør det svært vanskelig å konkurrere på det norske arbeidsmarkedet, selv om de jobbene som i utgangspunktet krever lite kvalifikasjoner. Manglende grunnleggende skolegang synes også å vanskeliggjøre effektiv språkopplæring.

Samtidig retter funnene søkelyset mot NAV-ansattes rom for å gjøre gode faglige skjønnsvurderinger i møtet med en brukergruppe som ikke passer inn i rammene som er gitt av systemet. Lipsky (1980) legger vekt på hvordan praktisk politikkutvikling i realiteten blir til gjennom bakkebyråkratiets utøvelse av skjønn i møte med brukerne. Våre informanter legger derimot vekt på at byråkratiske føringer i form av nye målstyringsverktøy og et sterkere skille mellom grunnopplæring og arbeidsrettede tiltak gjør det stadig vanskeligere å utøve faglig skjønn på en måte som kan gi gode løsninger for den typen brukere som mange somaliske innvandrere utgjør. Tvert imot opplever NAV-ansatte at det legges stadig nye byråkratiske hindre i veien for å koble grunnleggende opplæring med økonomiske ytelser, og brukerne blir i stedet tvunget inn i en «evig runddans» av arbeidsrettede tiltak som verken brukerne selv eller de NAV-ansatte har særlig tro på vil kunne virke etter hensikten. Det har en ødeleggende effekt for motivasjon og selvfølelse blant brukerne, og i neste omgang også for de NAV-ansatte. Mistilliten og frustrasjonen på begge sider synes å bli forsterket av språkproblemer, byråkratiske rutiner som hindrer kontinuitet i brukerrelasjonene og et målstyringsregime som ikke stimulerer til en tillitsfull dialog.

Selv om det kan være mye å hente i å øke kompetansen omkring flerkulturell dialog og kommunikasjon innad i NAV, vil det etter vår oppfatning ikke ta tak i de mer grunnleggende problemene, som dreier seg om at mål og virkemidler i aktiveringspolitikken ikke er tilpasset somaliske innvandreres særskilte behov. Vi har her skrevet spesifikt om somaliske brukere. Vi tror imidlertid at samme typen mekanismer kan oppstå i møtet

mellom velferdsstaten og brukere med annen etnisk bakgrunn, både innvandrere og etnisk norske. Prosessene vi her har beskrevet, er ikke spesielt knyttet til de somaliske brukernes «somaliskhet». Snarere er de knyttet til utfordringer som den somaliske gruppen har i større grad enn andre som følge av Somalias spesielle historie i nyere tid, men som man også kan gjenfinne hos mange ikke-somaliere.

Våre funn støtter også opp om den internasjonale faglige litteraturen om mekanismer som kan bidra til å bryte ned den institusjonelle tilliten blant innvandrere i møte med mottakerlandenes velferdsforvaltning. Litteraturen legger særlig vekt på 1) at korrupsjon kan føre til en opplevelse av vilkårlighet og urettferdighet i møtet med velferdsstaten og dermed bryte ned tilliten (Delhey & Newton 2005; Dinesen 2011), 2) at behovsprøving av ytelser kan bidra til å bryte ned tilliten ved at det signaliserer mistillit (Rothstein & Stolle 2008), og 3) at aktivitetskrav som ikke oppleves som meningsfulle bryter ned tilliten ved å overstyre folks personlige autonomi (Chan & Bowpitt 2005; Malmberg-Heimonen 2005). Våre funn støtter direkte opp om 2) og 3). For somaliske innvandrere i Norge er det altså kombinasjonen av mistillit signalisert gjennom behovsprøving på den ene siden, og overstyring av personlig autonomi gjennom aktivitetskrav som oppleves som meningsløse på den andre siden, som bidrar til å bryte ned tilliten. Vi har ikke som intensjon å legge fram anbefalinger. Likevel vil vi presentere noen mulige implikasjoner av de funnene vi her har diskutert, i form av mulige retninger som aktiveringspolitikken kan gå i.³ Vi vil understreke at alle disse forslagene reiser nye dilemmaer og utfordringer, uten at vi her går nærmere inn på disse.

(1) Et første alternativ er å holde på status quo, og dermed godta at en viss andel av folk som ikke kan forsørge seg selv føler seg ydmyket og ekskludert i møtet med offentlig velferdsforvaltning. (2) Et annet alternativ er å gi opp arbeidslinja for dem som står lengst unna arbeidsmarkedet. Gitt dagens lave sysselsetting blant somaliske innvandrere, er det rimelig å anta at betydelige deler av den somaliske flyktningbefolkningen vil stå utenfor arbeidsmarkedet også i overskuelig framtid, som følge av manglende skolegang, krig, helseproblemer, omsorgsbyrder og/eller diskriminering. For de som står lengst unna arbeidsmarkedet, kan våre funn tyde på at dagens aktiveringspolitikk gjør mer skade enn gagn for deres muligheter til integrasjon i det norske samfunnet, og at man derfor bør konsentrere tiltakene rundt de som står nærmest arbeidsmarkedet. (3) Man kan også satse på å forbedre det eksisterende tiltaksapparatet innenfor dagens rammer, for eksempel ved å øke kapasiteten blant saksbehandlere ved kontorer med mye press, styrke tolketjenesten, øke fokuseringen på flerkulturell dialog i opplæringen av NAV-ansatte, bedre oppfølgingen av personer i praksisplasser o.l., samt øke bruken av såkalte link-arbeidere. Dette vil kunne bidra til å lette noen av de problemene vi har beskrevet. Et element i denne sammenheng kunne også være å styrke de NAV-ansattes muligheter til å utøve faglig og profesjonelt skjønn i møtet med brukere, heller enn å

³ Takk til kvalitetssikrer Anne Britt Djuve, som introduserte disse alternativene.

satse på standardiserte målstyringsverktøy som ikke i like stor grad treffer brukere med spesielle behov. (4) Et forslag som i enda større grad går til kjernen av de utfordringene vi har beskrevet, ville være å bryte ned skillet mellom grunnopplæring og arbeidsrettede tiltak, slik at folk som mangler grunnleggende skolegang, kan få tilbud om langsiktig skolegang, yrkeskvalifisering og eventuelt norskopplæring knyttet til ytelser fra NAV. Dette vil være et brudd med dagens arbeidsdeling mellom NAV og kommunene, men vil uten tvil åpne for en mer relevant og treffsikker aktiveringspolitikk for en del av dagens innvandrerbefolkning og andre «langtidsbrukere» i NAV-systemet. (5) En siste mulighet vil være å etablere offentlige arbeidsplasser for langtidsbrukere. Det offentlige har en rekke oppgaver som må løses, og man kan tenke seg at langtidsmottakere av sosialhjelp og andre ytelser kunne tilbys noe tilnærmet ordinært arbeid innenfor slike oppgaver snarere enn å sendes på arbeidsrettede tiltak.

Referanser

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35(4), 216–224.
- Bacchi, C. (1999). *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: SAGE.
- Barth, F. (1959). Segmentary Opposition and the Theory of Games: A Study of Pathan Organization. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 89(1), 5–22.
- Barth, F. (1961). *Nomads of South Persia: The Basseri Tribe of the Khamseh Confederacy*. Boston: Little, Brown
- Berkel, R. van & Borghi, V. (2007) New modes of governance in activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), 277–286.
- Chan, C. K. & Bowpitt, G. (2005). *Human Dignity and Welfare Systems*. Bristol: The Policy Press.
- Clarke, J., Newman, J., Smith, N., Vidler, E. & Westmarland, L. (2007). *Creating citizen-consumers: Changing Publics and changing public services*. London, UK: Sage Publications.
- Danso, R. (2002). From ‘There’ to ‘Here’: An investigation of the initial settlement experiences of Ethiopian and Somali refugees in Toronto. *GeoJournal*, 56(1), 3–14.
- Delhey, J. & Newton, K. (2005). Predicting crossnational levels of social trust: global pattern or Nordic exceptionalism? *European Sociological Review*, 21, 311–327.
- Dinesen, P. T. (2012). Where you come from or where you live? Examining the cultural and institutional explanation of generalized trust using migration as a natural experiment. *Political Psychology*, 33(4) 495–511.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integrerings-politisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Oslo: Fafo-rapport 2011:19.
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Oslo: Fafo-rapport 2011:07

- Engebrigtsen, A. & Farstad, G. R. (2004). *Somaliere i eksil i Norge. En kartlegging av erfaringer fra fem kommuner og åtte bydeler i Oslo*. Oslo: NOVA Skriftserie 1/2004.
- Engebrigtsen, A. & Fuglerud, Ø. (2009). *Kultur og generasjon. Tilpasningsprosesser blant somaliere og tamiler i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fangen, K. (2008). *Identitet og praksis. Etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Griffiths, D. J. (2002). *Somali and Kurdish refugees in London: New identities in the diaspora*. Burlington: Ashgate.
- Grødem, A. S. & Sandbæk, M. L. (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Oslo: Fafo-rapport 2013:45.
- Hansen, I. L. S. & Grønningsæter, A. B. (2010). *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Oslo: Fafo-rapport 2010:40
- Henriksen, K. (2010). *Kjønnsforskjeller og levekår blant innvandrere fra ti land*. Rapporter 2010/6, Statistisk sentralbyrå.
- HL-senteret (2012). *Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter*. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.
- Klein, D. C. (1992). Managing humiliation. *The Journal of Primary Prevention*, 12(3), 255–268.
- Lazare A. (1987). Shame and humiliation in the medical encounter. *Arch Intern Med*, 147(9), 1653–8.
- Levitas, R. (1998). *The Inclusive Society? Social Exclusion and the New Labour*. London: Macmillan.
- Lindner, E. G. (2002). Healing the cycles of humiliation: How to attend to the emotional aspects of “unsolvable” conflicts and the use of “humiliation entrepreneurship.” *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 8(2), 125–138.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Lødemel, I., Trickey, H. (2001). *‘An Offer You Can’t Refuse’: Workfare in International Perspective*. Policy Press.

- Malmberg-Heimonen, I. (2005). Unemployment benefits, job search activity and the risk of mental health problems – discouraging or buffering effects? *Nordisk sosialt arbeid*, 25(1), 2–16.
- Margalit, A. (1996). *The Decent Society*. Harvard University Press.
- Markussen, S. & Røed, K. (2014 under publisering). The Impacts of Vocational Rehabilitation. *Labour Economics*.
- Merton, R. K. (1936). The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, 1(6), 894–904.
- Midtbøen A. H. & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Rapport (2012:001). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- NOU 2004: 13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygde-etatens og sosialtjenestens oppgaver*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Open Society (2013). *Somalis in Oslo. Somalis in European Cities*. Report from the At Home in Europe project. New York: Open Society Foundations.
- Putnam, R. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century -- The 2006 Johan Skytte Prize*. *Scandinavian Political Studies*, 30(2).
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2008). The state and social capital. An institutional theory of generalized trust. *Comparative Politics*, 40, 441–460.
- Sandbæk, M. L. & Djuve, A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeids-metoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Oslo: Fafo-rapport 2012:27.
- Shala, A. & Eide, K. (2012). Somalieres møte med Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 15(1).
- Torres, W. J., Bergner, R. M. (2012). Severe public humiliation: Its nature, consequences, and clinical treatment. *Psychotherapy*, 49(4), 492–501.
- Wollebæk, D. & Seggaard, S. B. (red.) (2011). *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Når aktivering blir ydmykelse

Denne studien belyser møtet mellom NAV og somaliske innvandrere – en flyktninggruppe som kommer fra et land hvor staten kollapset for mer enn 20 år siden. Mange mangler grunnleggende utdanning, og de har gjerne liten tillit til offentlige institusjoner. Aktiveringspolitikken i NAV er ikke tilpasset de særskilte behovene til denne gruppen, noe som fører til at mange somaliske brukere blir motløse og opplever NAV-tiltakene som ydmykende. NAV-ansatte kan på sin side oppleve somalierne som vanskelige brukere. Dette blir en selvforsterkende ond sirkel, og det er grunn til å tro at det kan få negative konsekvenser for somaliernes deltakelse i det norske samfunnet og for deres tillit til offentlige institusjoner generelt.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:43
ISBN 978-82-324-0149-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20390