



Hvordan sikrer programrådgiverne brukermedvirkning,  
ved utarbeidelsen av individuelle planer i  
Introduksjonsprogrammet?

Liz Janne Gabriell Friis Konst  
VID vitenskapelige høgskole  
Stavanger

Masteroppgave  
Master i Interkulturelt arbeid

Antall ord: 24 664

16.05.2018

# FORORD

Det har vært en svært lærerik og utviklende prosess å jobbe med masteroppgaven, møte med Nav og informantene. Planleggingen, organiseringen, feltarbeidet, behandlingen av dataene, analysen og drøftingen for å besvare forskningsspørsmålet. Medvind og motvind i prosessen for å komme i mål med masteroppgaven. Det har vært en spennende reise i ukjent terreng.

Jeg hadde ikke forventet å bruke så mye tid på organiseringen, eller med å skaffe informanter for å få gjennomført forskningen. Men når vi først kom i gang, ble jeg vist svært stor tillit fra alle. Jeg vet at arbeidspresset er stort, og spesielt i Flyktningtjenesten med så mange ukjente faktorer, arenaer og instanser å forholde seg til. Derfor, en spesiell takk til alle informantene som ga av seg selv og sin dyrebare tid i en svært hektisk hverdag. Jeg vil takke min tidligere arbeidsgiver Nav, for at de ga meg muligheten til å gjennomføre forskningsprosjektet der.

Jeg vil benytte anledningen til å takke mine to tidligere kollegaer i Nav, som stilte opp tidligere i studieforløpet. Fokuset var også da på brukermedvirkning, de ga meg viktige innspill til dette prosjektet. Jeg må samtidig benytte anledningen til å rose alle mine tidligere Nav kollegaer. Flotte, seriøse og hardarbeidende mennesker som bare vil det beste for brukerne.

Så vil jeg rette en spesiell takk til min dyktige veileder Professor Marianne Skjortnes ved VID vitenskaplige høgskole, for gode og konstruktive tilbakemeldinger og kommunikasjon. Jeg har følt meg svært godt ivaretatt, det har vært en trygghet å ha deg som veileder. Jeg vil også rette en spesiell takk til Sissel Ravnås Gjøvikli ved VID vitenskaplige høgskole, som gjorde det mulig for meg å gjennomføre studieløpet.

Fra hjertet takk til dere alle!

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>INTRODUKSJON</b> .....	1
1.1	Bakgrunn for valg av tema .....	1
1.2	Empirisk felt for oppgaven .....	2
1.3	Problemstilling.....	2
1.4	Brukernes behov står sentralt i Nav .....	3
1.5	Introduksjonsprogrammet .....	3
1.6	Brukerutvalgene .....	4
1.7	Opgavens oppbygging .....	5
<b>2</b>	<b>KONTEKST</b> .....	6
2.1	Innvandringspolitikk .....	6
2.2	Brukermedvirkning .....	6
2.3	Sikring av brukermidvirkning i Nav.....	7
2.4	Individuell plan .....	8
2.5	Programrådgiveren.....	9
2.6	Tidligere forskning.....	9
2.6.1	Ti års erfaring.....	9
2.6.2	Med rett til å lære og plikt til å delta. ....	10
2.6.3	Brukermedvirkning i NAV - hvor er vi nå? .....	10
2.6.4	Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen .....	10
2.7	Studiens hensikt .....	11
<b>3</b>	<b>METODISK TILNÆRMING</b> .....	12
3.1	Kvalitativ metode .....	12
3.2	Planlegging og organisering .....	13
3.3	Informanter og deltagere .....	13
3.4	Intervjuguiden .....	14
3.5	Datainnsamlingen.....	14
3.5.1	Intervjuene .....	14
3.5.2	Observasjonene.....	16
3.5.3	Litteratur.....	16

3.6	Reliabilitet og validitet.....	17
3.7	Etiske overveielser.....	18
<b>4</b>	<b>TEORI</b> .....	<b>20</b>
4.1	Brukermedvirkning.....	20
4.2	Empowerment.....	20
4.3	Hermeneutikk.....	25
4.3.1	Fordom, for-dom og forforståelse.....	26
4.3.2	Forståelseshorisont .....	27
4.3.3	Den hermeneutiske sirkel.....	29
4.4	Interkulturell kommunikasjon .....	30
4.4.1	Makt og avmakt i kommunikasjon .....	32
<b>5</b>	<b>EMPIRISKE FUNN</b> .....	<b>33</b>
5.1	Intervjuene .....	33
5.1.1	Introduksjonsprogrammet .....	33
5.1.2	Programrådgiverne.....	35
5.1.3	Kultur, religion og samfunnsforståelse .....	36
5.1.4	Utarbeidelsen av individuelle planer.....	40
5.1.5	Brukermedvirkning.....	45
5.1.6	Voksenopplæringen .....	49
5.1.7	Brukerundersøkelser .....	50
5.2	Observasjonene.....	51
<b>6</b>	<b>ANALYSE OG DRØFTING</b> .....	<b>52</b>
6.1	Brukernes forståelse.....	52
6.2	Koordinering.....	55
6.3	Utformingen av tjenesten .....	56
6.4	Styrke - Kraft - Makt .....	58
6.5	Individuell plan .....	60
	Litteraturliste.....	64

**No table of figures entries found.**

# 1 INTRODUKSJON

## 1.1 Bakgrunn for valg av tema

Som tidligere saksbehandler i Nav - da begrepet brukervedvirkning var relativt nytt, fikk jeg som nyansatt svært mange vanskelige saker. Min utdanning innen veiledning, coaching og kompetanseutvikling viste seg å bli redningen. Jeg forsto umiddelbart at det lå store muligheter i begrepet brukervedvirkning, og brukte det bevisst for å komme frem til en beste mulig løsning for alle parter. Det viste seg å være svært effektivt å gi brukerne medansvar og medbestemmelse i egen prosess, det ble nøkkelen til løsninger i mange vanskelige saker. Som eksempel kan jeg ta to saker: Jeg fikk en bruker som bare gråt og gråt, som i lang tid hadde nektet å kartlegge sin restarbeidsevnen - å derved ikke lengre hadde rett til ytelse. Den annen brukeren nektet å stille i møter på Nav. Brukeren kunne dermed ikke motta ytelse lengre - om vi ikke fikk snudd situasjonen. Saken hadde pågått lenge å var så vanskelig, at alle mente at det var en sak lederen burde ta. Men etter en kort veiledningssamtale med brukeren som bare gråt og gråt, og en halv time på telefon med den andre brukeren - med bevisstgjøring om begrepet brukervedvirkning - var begge sakene løst. Brukerne var ikke lengre offer i systemet og prosessen. De var blitt medansvarlig, deltagende og ressurssterke. Med valgmuligheter.

Som tidligere ansatt i Nav, har jeg erfaring og kjennskap til begrepet. Jeg vet hvor vanskelig det kan være, selv for etniske nordmenn å forstå hva begrepet betyr og innebærer. Men også innsikt i hvor stor betydning begrepet kan ha - for brukernes prosess og opplevelse i møte med Nav. Så hvordan klarer da programrådgiverne i Introduksjonsprogrammet å formidlet begrepet til brukerne? Brukere med ulike kulturer og språk, analfabeter og mange med lite eller ingen utdanning eller samfunnsforståelse om Norge. Som kanskje aldri har hatt noen valgmuligheter i livet. Hvordan bruker programrådgiverne begrepet brukervedvirkning - og mulighetene som ligger i det? Har det noen innvirkning på brukernes utvikling, selvfølelse, medbestemmelse og hverdag? Er det i hele tatt mulig å skape en forståelse for begrepet brukervedvirkning - i møtene mellom programrådgiverne og brukerne ved utarbeidelsen av individuelle planer i Introduksjonsprogrammet?

Jeg har selv erfaringer med å sitte på andre siden av bordet - som bruker - før begrepet brukermedvirkning kom. Trygdekontoret ønsket å uføretrygde meg, på grunn av en senskade etter et fall på ski som 12-åring. Jeg nektet. Jeg må innrømme at jeg følte meg som et offer i møte med Trygdekontoret, som virket både uoverkommelig og lite brukervennlig. Selv når jeg fortalte om feil i informasjonen de la frem, var svaret at det kunne ikke endres på når det først var notert. Jeg følte meg verken sett, hørt, forstått eller ivaretatt. Det ble en svært nyttig erfaring da jeg selv skulle jobbe i Nav - og kanskje avgjørende for min interesse og lidenskap for begrepet brukermedvirkning.

## **1.2 Empirisk felt for oppgaven**

Stortinget ga 31. mai 2005 sin tilslutning til den nye arbeids- og velferdsforvaltningen Nav, organiseringen skulle foregå gjennom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Et av hovedmålene for organisasjonsreformen var at flere skal være i arbeid eller aktiv virksomhet, og færre på trygd eller stønad. Reformen tok også sikte på en mer brukervennlig, samordnet og effektiv velferdsforvaltning, der brukermedvirkning på individnivå er regulert i § 15 i arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Prinsippene om helhetlig behovsavklaring, brukermedvirkning og rett til individuell plan er slått fast i bestemmelsen. Siktemålet er et offentlig tjenesteapparat som kan yte rask og individuelt tilpasset bistand, i samarbeid med brukeren (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)). Dagens globalisering medfører omfattende flyt av varer og tjenester, kapital, personer og informasjon over landegrensene - å representerer derved nye utfordringer for velferdspolitikken. Det gir Nav en ny type brukere (St.prp. nr.46 (2004-2005)). Oppgaven setter søkelyset mot Flyktnings-tjenesten i Nav, der problemstillingen rettes mot programrådgiverne i Introduksjonsprogrammet. Forskningen ble gjennomført ved tilfeldige Nav kontor på Østlandet.

## **1.3 Problemstilling**

Regjeringen legger til grunn at brukermedvirkning både på system og individnivå, skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. En ny arbeids- og velferdsforvaltning skal vise respekt for menneskeverdet, og fremme verdier som personlig ansvar og råderett over eget liv. Det er i den forbindelse viktig at forvaltningen har fokus på hele mennesket, og tar totaliteten i brukerens behov i betraktning (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

*"Hvordan sikrer programrådgiverne brukermedvirkning, ved utarbeidelsen av individuelle planer i Introduksjonsprogrammet?"*

#### **1.4 Brukernes behov står sentralt i Nav**

Å tilpasse tjenestene til brukernes behov står sentralt i arbeids- og velferdsforvaltningen i Nav, der offentlig sektor er til for brukerne og dermed må organiseres etter brukernes behov. Nav er både tjenesteleverandør og veileder for brukerne, men også myndighetsutøver og "portvakt" til rettighetsordningene. For Regjeringen betyr brukermedvirkning å sette brukernes behov i sentrum, ved at alle offentlige nivåer skal gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid. Det skal gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak, og dreier seg om hvordan Nav møter brukerne - og hva man kan gi de. Det handler om et godt tilpasset tjenestetilbud der tilgjengelighet, service, informasjon, kompetanse og respekt er viktig. Brukermedvirkning og brukernes innflytelse på sin egen sak er et grunnfestet prinsipp i Nav, og har en sentral plass. Brukernes oversikt over egen liv og situasjon, må sammenholdes med forvaltningens innsikt. Å eie sitt livshistorie og problem betyr å besitte kunnskap og erfaring, noe som blir basisen i arbeidet med brukermedvirkning både på individ og systemnivå. Brukermedvirkning forutsetter delegerte fullmakter og godt faglig skjønn i forvaltningen. Brukermedvirkning skal inkluderes som en metodisk tilnærming på individnivå, på overordnet nivå gjennom blant annet sentrale og lokale brukerfora, brukerundersøkelser, brukerpanel (St.prp. nr.46 (2004-2005)).

#### **1.5 Introduksjonsprogrammet**

Introduksjonsprogrammet er et kommunalt tiltak der opplæring i norsk og samfunnskunnskap er de viktigste virkemidlene for at brukerne raskt skal kommer inn i arbeidslivet, og forblir der. Programmet går over to år - men kan også være kortere eller lengre alt etter brukerens behov, et vilkår for å delta er at man har behov for grunnleggende opplæring. Programmet skal ligge så nært opp til det normale arbeidslivet mulig, både i timeantall per dag og uker per år. I hovedsak er det flyktingtjenesten i kommunen, Nav lokalt og Voksenopplæringen som har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet (IMDi)<sup>1</sup>. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sitter med det overordnede sektoransvaret for integrering og

---

<sup>1</sup> Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet. *"Hva er et introduksjonsprogram?"*

forvaltning av introduksjonsloven. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fungerer som et kompetansesenter for integrering, samtidig som de ansvarlig for å veilede NAV og kommunene vedrørende introduksjonsprogrammet på direktoratsnivå. IDMi er også pådriver for at andre statlige departementer og direktorater ivaretar integrering. Fra 2012 har Fylkesmannen hatt tilsynsansvaret, for å påse at kommunene gjennomfører sine plikter. Introduksjonsloven sier at kommunene har ansvar for å tilrettelegge introduksjonsprogram i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser. Det være seg kompetansekartlegging, utarbeide individuelle planer, oppfølging, evaluering, administrering, utbetaling av stønad og utstedelse av deltakerbevis. Kommunen er ansvarlig for å samordne ulike virkemidler som for eksempel videregående opplæring og yrkesprøving. De skal også sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunene anbefales å opprette tverrfaglige team, og at brukerne tildeles en kontaktperson i prosessen. Det anbefales også å utpeker en etat med hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen (Tronstad 2015).

## **1.6 Brukerutvalgene**

Det er brukerne som vet best hvordan tjenestene virker, men Nav sliter med å få bruker - utvalgene til å fungere. Brukerutvalgene finnes på flere nivåer: sentralt i Arbeids- og Velferdsdirektoratet, regionalt på fylkesnivåene til Nav og lokalt i kommunene. Målet med brukerutvalgene er at brukerne skal ha innflytelse på utformingen av tjenesten, og hvordan det prioriteres. Utvalgene skal være med på å *sikre* brukerne. Men det viser seg at det fortsatt er store mangler, selv om utvalgene ble opprettet samtidig med den nye Arbeids- og velferdsetaten Nav. Flere steder har man ikke brukerutvalg, og evalueringer fra Arbeids - forskningsinstituttet viser at mange av utvalgene fungerer dårlig. Brukerutvalgene er vanligvis representert av de store velorganiserte organisasjonene som for eksempel Funksjons - hemmedes fellesorganisasjon. Nav sliter med å komme i kontakt med de gruppene som faller utenfor. Det er også problemer med for snevert utvalg - og sammensetning i flere av brukerutvalgene, der blant annet innvandrere og ungdom er noen av de gruppene som faller utenfor. Det medfører at Nav mister verdifulle innspill og informasjon for å kunne forbedre seg. Det viser seg også å være manglende kunnskap om brukermedvirkning både i de store organisasjonene og i Nav (Hilsen 2015).



## **1.7 Oppgavens oppbygging**

Kapittel to dreier seg om oppgaven kontekst der jeg redegjør for innvandrerpolitikk, brukermedvirkning, rundskriv til lov om introduksjonsordning, individuell plan, programrådgiverens rolle, tidligere forskning og studiens hensikt.

I kapittel tre redegjør jeg for valg av forskningsmetode. Jeg går igjennom planlegging og organisering av studien, utvalget av informanter og deltagere, og intervjuguiden. Jeg belyser datainnsamlingen, reliabiliteten og validiteten, og de etiske overveielser ved studien.

Kapittel fire er en presentasjon av oppgavens teoretiske forankringen. Her gjør jeg først rede for brukermedvirkning og empowerment, deretter redegjør jeg for hermeneutikk og interkulturell kommunikasjon.

I kapittel fem belyser de empiriske funnene, og redegjør for hva som kom frem av intervjuene og observasjonene fra feltarbeidet.

I kapittel seks analyserer og drøfter jeg de empiriske funnene opp mot tidligere forskning og utvalgt teori, der hensikten er å besvare oppgavens problemstilling.

## 2 KONTEKST

Norge er en del av en stadig mer globalisert verden, vi handler og samhandler med resten av verden – og mennesker fra andre land kommer hit. Innvandringen har gitt en mer mangfoldig befolkning. Mennesker med forskjellig kunnskap og kompetanse, som bringer med seg ulike språk, kulturer, religioner og tradisjoner. Men også fortellinger og musikk (Eriksen 2008).

### 2.1 Innvandringspolitikk

Det viktigste målet for regjeringens integreringspolitikk, er å sørge for at *alle* i Norge får ta del i fellesskapet og bruke sine ressurser. Alle innbyggerne har plikter og rettigheter, og alle skal ha like muligheter til å delta og bidra i arbeids- og samfunnslivet. Økonomisk og sosial likhet, likeverd og toleranse er sentrale verdier for regjeringen. De med innvandrerbakgrunn skal ikke ha dårligere levekår, eller delta mindre i fellesskapet. Det skal være et rettferdig samfunn, uten store sosial og økonomiske forskjeller. Slik bevarer Norge et trygt samfunn. Norges største ressurs er innbyggerne, dette er utgangspunktet for integreringspolitikken – alle skal kunne benytte sine ressurser. En mer målrettet kvalifisering til arbeidsmarkedet og bedre norskopplæring er viktige virkemidler for å lykkes, samt bedre bruk av innvandreres kunnskap og kompetanse er nødvendig. Norge følger opp sine internasjonale forpliktelser, og tar ansvar for å gi mennesker på flukt et nytt hjemland (Meld. St.6 (2012-2013)).

### 2.2 Brukermedvirkning

Noe av ideologien bak brukermidvirkning innebærer at brukere av tjenesten - eller de som berøres av en beslutning, skal ha innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet. Det vil si at de som særlig er berørt av en sak, skal ha mulighet til å påvirke utfallet av saken - det er et grunnleggende demokratisk prinsipp (St.meld. nr. 34 (1996–97)). Brukermedvirkning er overføring av brukerens erfaringsbaserte kunnskap til tjenesteyter eller beslutningstaker. Brukerne skal enkeltvis eller via fora være med på å innvirke på hvordan tjenesten utformes, og hvordan det prioriteres. Brukernes rett til medbestemmelse er nedfelt i Introduksjonsloven, gjennom krav om en individuell plan som skal vurderes ved jevne mellomrom. Enhver etat og virksomhet som samarbeider med tilrettelegging av

introduksjonsprogrammet, jobber mot det samme viktige overordnede målet: kvalifisere deltagerne til å gå over i arbeid eller utdanning etter endt program.

Vellykket integrering forutsetter involvering av hovedpersonene - brukerne, og et program som er tilpasset brukerne forutsetning og behov vil gi det beste læringsutbytte. Brukerne er en ressurs, de kjenner sin situasjon - og vet best selv. Det er derfor mange gode grunner til å styrke brukervedvirkning. Det gjør at brukernes erfaring blir en ressurs i brukervedvirkningen, og bidrar dermed til et bedre sluttresultat og kvalifisering. Det gir samtidig reell innflytelse og økt ansvar for egen læring og kvalifisering. Ved endt løp, er det brukerne som skal bygge videre på kvalifiseringen fra introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsloven gir retningslinjer for når brukerne skal involveres ved utformingen av den individuelle planen, men også grense for brukerens rett til medbestemmelse ved uenighet med Nav om innhold i planen. Brukervedvirkning kan ta mange former, målet er at brukernes erfaring skal forbedre programmet både individuelt og for gruppen. Det er opp til Nav å vurdere hvilke verktøy og metoder som fremmer brukervedvirkning i Introduksjons - programmet, slik at variasjonene kan være store fra et Nav kontor til et annet (IMDi 2009)<sup>2</sup>.

### **2.3 Sikring av brukervedvirkning i Nav**

I *Rundskriv om lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (G-01/2016 - september 2016) henter jeg ut relevante utsnitt som belyse hvordan loven tolkes og sikrer områdene: kommunens ansvar, utarbeidelse av individuell plan - minstekrav til innholdet, og at planen skal utarbeides i samråd med brukeren og tas opp til vurdering.

§ 3.1 *Hva er kommunens ansvar.* ..[.]. I veiledning av og kommunikasjon med nyankomne innvandrere må kommunen vurdere om vedkommende faktisk har forstått innholdet i og omfanget av sine rettigheter og plikter..[.].

§ 6.1 *Det skal utarbeides en individuell plan.* "[.]. Den individuelle planen er et verktøy i arbeidet med den enkelte deltaker, og planen skal sikre planmessighet, deltakermedvirkning og eierskap til målet og tiltakene som skal skje innenfor rammene av introduksjonsprogrammet".

"[.]. Det avgjørende er at det faktisk utarbeides en plan for kvalifiseringen og at planen utarbeides i samråd med deltaker".

"Samtaler med innvandreren om vedkommendes personlige ressurser, muligheter og

---

<sup>2</sup> Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet . 2009. "*Spør deltageren! Metoder for brukervedvirkning i introduksjonsprogrammet*"

*realistiske* framtidsplaner, er en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og utarbeidelsen av den individuelle planen".

"Bestemmelsen stiller minimumskrav til planens innhold. Disse kravene *sikrer* forutsigbarhet og bidrar til å øke motivasjonen for den enkelte deltaker. For deltakerne skal planen *sikre* at det er deres egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløp de skal gjennomføre".

"Ettersom mange nyankomne innvandrere har vært gjennom flere kartlegginger før de kommer til kommunen, er det *viktig å forklare* hvorfor man eventuelt foretar ytterligere kartlegginger, eller stiller tilleggsspørsmål til kartlegginger som er foretatt tidligere..[.]..".

*Paragraf § 6.2 Minstekrav til innholdet i den individuelle planen.* [.].. Tiltakene er det som kan bidra til at personen får norskkunnskaper som er gode nok til å kommunisere muntlig og skriftlig, samtidig som han eller hun får kunnskap om det norske samfunnet, lokalmiljøet, arbeidslivet, utdanningsmuligheter mv..[.]..

*Paragraf § 6.3 Planen skal utarbeides i samråd med deltaker.* ..[.]..For at *medvirkningen* skal være reell må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan foreta informerte valg. Det skal *sikres* at det er den enkelte deltakers egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløpet vedkommende skal gjennomføre..[.]..Bruk av tolk vil være nødvendig for å *sikre* at deltakerens medvirkning er reell.

*Paragraf § 6.4 Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.* Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom for å *sikre* at målet med kvalifiseringen, og innholdet ellers, fortsatt samsvarer med deltakerens bakgrunn, kompetanse og livssituasjon ..[.]..Dette vil *sikre* at kommunen får oversikt over at fremdriften er som den skal og om tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle.

## **2.4 Individuell plan**

Programrådgivernes hovedtrekk for utarbeidelsen av den individuelle planen er: involvere og kartlegge brukerne, sette realistiske mål og definere og begrunne tiltak. Definerte kontakt - personer skal lage en gjennomføringsplan - å følge prosessen og progresjonen, evaluere planen regelmessig og endre den ved behov. Alle deltakere i introduksjonsprogram og norsk - opplæring skal ha en individuell plan. Planen skal si noe om målene med deltagerens program og opplæring, og hvilke aktiviteter og tiltak som må til for at det skal bli gjennomført. Brukere med behov for langvarig og koordinerende tjenester, og deltakere i kvalifiseringsprogram har

alle rett til en individuell plan. Formålet er at brukerne skal få et koordinert, helhetlig og individuelt tilpasset tilbud. En tjenesteyter skal ha hovedansvaret for oppfølgingen og kartleggingen av brukerens mål, ressurser og behov. Bistandsbehovene skal vurderes og koordineres, og samhandlingen med brukeren og eventuelt pårørende skal styrkes, det samme gjelder innad og på tvers på forvaltningsnivåene (IMDi)<sup>3</sup>.

## **2.5 Programrådgiveren**

Deltagerne i introduksjonsprogrammet tildeles en programrådgiver, som har tre hovedfelt og ansvarsområder: veiledning, koordinering og saksbehandling. Det vil si at programrådgiverne har ansvar for å kartlegge og veilede deltagerne, samt kartlegging og utarbeidelse av individuelle planer i introduksjonsprogrammet. De har også revidering og oppfølgingsansvar under hele prosessen, samt følge brukerne i overgangen til ordinær utdanning og arbeid. De skal også være kontaktpersoner mot andre instanser for godkjenning av utdanning og real - kompetansevurdering, samt påse og bistå brukerne med oversettelse av attester, vitnemål og lignende. Sikre at brukerne innhenter relevante dokumenter. Programrådgiverne skal gi informasjon om introduksjonsprogrammet, plikter og rettigheter, fatte vedtak og håndtere klager. Koordinere, samordne tiltak og ha kontakt med andre aktører og instanser, avklare ansvarsfordeling og danne tverrfaglige team (IMDi)<sup>4</sup>.

## **2.6 Tidligere forskning**

Jeg har valgt ut to Fafo-rapporter, et Fafo-notat og en FoU-analyse for å belyse tidligere forskning på området, og har bevisst valgt forskning av nyere og eldre dato. Funnene i rapportene vil senere knyttes opp mot, og sammenlignes med funnene i dette studie.

### **2.6.1 Ti års erfaring**

Djuve og Kavli (2015) står bak Fafo-rapporten: "Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere". Rapporten oppsummerer og diskuterer noe av den kunnskap som er frembrakt i løpet av de ti årene introduksjons - ordningen har vært i drift, fra en rekke rapporter om erfaringer som er gjort. Rapporten deler inn kunnskapsstatusen i temaene: implementering, måloppnåelse, brukererfaring og etikk.

---

<sup>3</sup> Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet , "Slik lager du individuell plan".

<sup>4</sup> Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet , "Programrådgiveren".

Rapporten løfter frem studier og erfaringer om generelle vurderinger, men også utfordringer og resultater knyttet til undergrupper og deltagere relatert til implementering, måloppnåelse og etikk. Temaene vil griper inn i hverandre - brukertilfredshet og etiske implikasjoner henger sammen med implementeringen av kvaliteten på tilbudet. Rapporten peker også ut viktige kunnskapshull som er avdekket (Djuve og Kavli 2015).

### **2.6.2 Med rett til å lære og plikt til å delta.**

Kavli, Hagelund og Bråthen (2007) har skrevet Fafo-rapporten: "Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankom og innvandrere". Rapporten tar siktemål på å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte ordningen er iverksatt i henhold til lovens krav. Det undersøkes også hvordan det har gått med deltagerne, i den perioden ordningen har vært obligatorisk. Et hovedinntrykket i rapporten er at de viktigste elementene i introduksjonsloven i stor grad er iverksatt i kommunene - men selv om virkemidlene formelt sett er implementert, betyr ikke nødvendigvis at kvaliteten er høy (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007).

### **2.6.3 Brukermedvirkning i NAV - hvor er vi nå?**

Fafo-notat skrevet av Haualand og Hilsen (2014) tar for seg: "Brukermedvirkning i NAV - hvor er vi nå? Evaluering og videreutvikling. Første intervjurunde og refleksjonssamling". Prosjektets overordnede mål er forbedring av brukermidvirkning i Nav, identifisere hva som fungerer og ikke fungerer. Det er en presentasjon av erfaringer som brukerepresentanter og Nav- ledere sitter inne med. Prosjektet tar utgangspunkt i den dominerende organiseringen av brukermidvirkning i Nav, som er brukerutvalg tilknyttet hvert Nav-kontor. Brukerutvalgene er nesten, om ikke helt, den enerådende organiserte formen for brukermidvirkning i Nav, og undersøkelser viser at det ligger et betydelig forbedringspotensial i ordningen (Haualand og Hilsen 2014).

### **2.6.4 Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen**

Fra desember 2010 til juni 2011 gjennomførte Rambøll Management Consulting en analyse av kommunenes resultatoppnåelse i Introduksjonsordningen på oppdrag for Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) der hovedfokuset har vært på organisatoriske forhold ved introduksjonsprogrammene i kommunene, med hensikten er å identifisere forklaringsvariabler

på resultatnedgangen. Det er mange faktorer som har betydning for vellykket implementering, men lite kunnskap om hvordan de kan spille sammen for å oppnå ønskelig resultat. Rapporten tar også opp samarbeidet mellom Flyktningtjenesten og Voksenopplæringen (Rambøll Management Consulting 2011).

## **2.7 Studiens hensikt**

Målet med prosjektet er å se hvordan programrådgiveren sikrer brukermedvirkning ved utarbeidelsen av individuelle planer i Introduksjonsprogrammet - i samspillet med brukerne med ulike kulturer, språk og samfunnsforståelse. Studere hvordan programrådgiverne klarer å overføre forståelsen for begrepet brukermedvirkning til brukerne i Introduksjonsprogrammet - slik at de kan nyttiggjøre seg av den lovpålagte brukermedvirkningen.

Jeg ønsket med dette prosjektet å kartlegge hva programrådgiverne legger i begrepet brukermedvirkning, og hvordan de jobber for å sikre brukermedvirkning i samspill med brukerne. Hensikten med intervjuene var at programrådgiverne skulle reflektere så åpent som mulig rundt deres handlinger, tanker, erfaringer og utfordringer. Observasjonene var men å gi ytterligere informasjon om programrådgiverens rolle og oppgaver.

## 3 METODISK TILNÆRMING

Kapitlet omhandler de overveielser som har ledet meg fra forskningsspørsmålet til metode, ved at jeg forsøker å finne et logisk forhold mellom problemstillingen og forskningsmetoden (Everett og Furseth 2012: 128). Metode er en fremgangsmåte for innsamling og behandling av ulike typer data, der hensikten er å besvare oppgavens problemstilling: *"Hvordan sikrer programrådgiverne brukermedvirkning, ved utarbeidelsen av individuelle planer i Introduksjonsprogrammet?"*. Målet er å fremskaffe det datamaterialet man trenger for å gi gode svar, og der metodebruk er ment å sikre gyldighet og pålitelighet i dataene som fremkommer. Jeg går her igjennom hvordan jeg har planlagt og organisert feltarbeidet, utvalget av informanter og intervjuguiden. Metodene som er valgt for å samle inn data, gyldigheten og påliteligheten, samt det etiske aspektet ved forskningen.

### 3.1 Kvalitativ metode

Den kvalitative forskningsmetoden viste seg å være mest hensiktsmessig for å kunne besvare studiens problemstilling. Metodevalget handler om hvilke datamaterial jeg trenger for å undersøke temaet. "Metode er en strategi eller teknikk man benytter for å løse problemer og komme frem til ny kunnskap" (Everett og Furseth 2012: 128). Metoden skal hjelpe meg å gå i dybden på et smalt felt, da jeg skal samle inn informasjon som ikke lar seg tallfeste - velger jeg et dybdeperspektiv som søker mye informasjon fra få informanter.

Fra hvert sitt utgangspunkt hevder hermeneutikken og fenomenologien at den sosiale verden ikke kan forstås som enkle årsaksforhold, eller ut fra universelle lover. Menneskets handlinger baseres på, eller forårsakes av - sosiale oppfatninger som intensjoner, motiver, tro, regler og verdier (Hammersley og Atkinson 2004). Den kvalitative metoden søker etter hva som motiverer mennesker til handling - metoden gi oss nyanser, dybde og kompleksitet. Jeg skal behandle ord og tekst - søke innhold og mening. Datainnsamlingen foregår gjennom en systematisk innsamling der metodene jeg velger å bruke er: intervju, deltagende observasjon og litteraturstudier. Hensikten er å utforske sosiale fenomener - meningsinnholdet, slik informantene opplever det gjennom tale og handling. Det vil kreve en refleksiv fortolkning av forskeren, for å kunne omsettes datamaterialet til vitenskaplig kunnskap.



Ved å kombinere intervju med deltagende observasjon, kan dataene fra den ene metoden brukes til å belyse den andre metoden. Det som kommer frem under intervjuene, kan gjøre at man ser ting på andre måter under observasjonene. Det som er viktig å huske er at ulike forskningsmetoder kan gi ulik data - og dermed kanskje ulike konklusjoner (Hammersley og Atkinson 2004: 159). Den kvalitative forskningsmetoden er valgt for å utvikle bedre forståelse og sammenheng - kartlegge informantenes egenskaper og kjennetegn. Metoden er opptatt av det spesielle, det avgrensede - ved å benytte få informanter.

### **3.2 Planlegging og organisering**

Svar på søknaden til Norsk senter for forskning AS (NSD) angående oppstart av prosjektet forelå 11. april 2017. Fra søknaden var registrert 19. februar 2017 å frem tilbakemeldingen forelå, kontaktet jeg 13 tilfeldige Nav kontor på Østlandet. Jeg ringte og sendte ut Forespørsel og samtykkeerklæringen om prosjektet, samt behovet for informanter. Tre Nav kontor valgte å delta, to Nav kontor ga ikke tilbakemelding - og andre Flyktningtjenester viste seg å ligge inn under kommunen. Fra 18-27. april 2017 ble alle de sju intervjuene gjennomført. Jeg kontaktet alle informantene med en ny forespørsel 8. mai 2017, med ønske om å delta som observatør ved to møter der det ble utarbeidet individuelle planer med brukerne. Endringen ble varslet til NSD som påpekte at dette ikke var nødvendig å melde inn, da min hensikten var å observere programrådgiveren. Observasjonene ble gjennomført 15. mai 2017.

### **3.3 Informanter og deltagere**

Feltstudiet er basert på sju intervjuer og to observasjoner. Til intervjuene fikk jeg tildelt to informanter fra lederen ved et av Nav- kontorene, de andre informantene ble tildelt av lederne ved Flyktningtjenestene. Kriteriene for utvelgelsen var først og fremst prosjekters tidsramme, informantenes arbeidssituasjon, tilgjengelighet og kapasitet. Informantene består av kvinner og menn i alderen 20-60 år, programrådgivere med svært ulike bakgrunn, utdanning, erfaring og kompetanse. Gruppen består av fire etniske nordmenn, og tre personer med utenlandsk opprinnelse. Jeg kunne ikke fått større variasjon om jeg så selv fikk velge. Under observasjonene deltok en programrådgiver og to brukere, samt en lærer ved Voksenopplæringssettret i nabokommunen til et av de deltagende Nav- kontorene.

### **3.4 Intervjuguiden**

Jeg ønsket å tilegne meg mest mulig kunnskap for å kunne forstå fenomenet jeg skulle utforske, og sjekket på forhånd fakta og dokumentasjon om feltet. Å stille gode spørsmål henger i stor grad sammen med min kunnskap om temaet (Everett og Furseth 2012: 115). Hensikten var å finne ut hvilke spørsmål og kombinasjoner som var mest relevant for å få besvart problemstillingen, men også for å kunne stille gode og konstruktive oppfølgings - spørsmål om nødvendig. "Spørsmålene gir et prosjekt retning, de avgrensner det man skal se etter og det man ikke se etter" (Hammersley og Atkinson 2004: 15).

### **3.5 Datainnsamlingen**

Datainnsamlingen består av sju intervju, to observasjoner og litteraturstudier. Intervjuene og observasjonene er den viktigste delen av det empiriske materialet. Litteraturstudiene baserer seg på tidligere forskning, der jeg har valgt ut fire forskningsrapporter for å belyse feltet.

#### **3.5.1 Intervjuene**

Intervju kan representere en viktig datakilde, det kan gi informasjon som er vanskelig - om ikke umulig å innhente på andre måter: beskrivelse av hendelser, og om perspektiver og diskursive strategier (Hammersley og Atkinson 2004: 158). De sju intervjuene ble formelt arrangert som en til en samtaler, og ble gjennomført på ulike møterom ved Nav - utenfor andres hørevidde. Det var viktig. Jeg kledde meg bevisst mer formelt, for å passe inn i miljøet. Informantene valgte tid og sted, deres arbeidssituasjon og prosjektets tidsramme gjorde at jeg tilpasset meg de. Målet med intervjuene var å få så bred og utfyllende informasjon som mulig, uten å stille ledende spørsmål - for å minimere min påvirkning. Hensikten var å kartlegge informantenes synspunkter på fenomenet, der alle fikk utdype sine ideer og erfaringer.

Vi startet med å snakke om min rolle som intervjuer, tenkt tidsrammen og antall spørsmål. Informantene kjente allerede til Forespørsel og samtykkeerklæringen, men vi gikk sammen igjennom den før de underskrev. Jeg opplyste om at samtalene ble tatt opp elektronisk - å bare støtte meg til hukommelsen anså jeg som en mulig feilkilde. Jeg ville sikre meg at intervjuene ble gjengitt riktig, og ikke miste verdigfull informasjon. Samtalen fløt dermed mer fritt og jeg kunne ha større fokus på informantene, spørsmålene og det non-verbale i kommunikasjonen. For å skape tillit og trygghet startet intervjuene med

fellesnevneren Nav og egne erfaringer - målet var å gi informantene tid til å "lande" og vurdere meg. De første minuttene kan være viktig for tonene og atmosfæren, ofte foregår det en implisitt og eksplisitt forhandling om hvilke form intervjuet skal ha (Hammersley og Atkinson 2004: 169). Som veileder og coach vet jeg at min holdning i rollen som intervjuer er av stor betydning, derfor var det viktig å vise interesse og anerkjennelse - og passende reaksjoner på det som ble sagt. For tydelige og upassende non-verbale signaler fra meg, kunne lett medføre at informantene slutter å prate eller mistet tilliten. En informant ytret ønske om å ikke bli sitert, noe jeg selvfølgelig respekterte og ga forståelse for.

Intervjuguiden ble ikke brukt slavisk - den fungerte mer som en huskeliste, det var viktigere at samtalen følt naturlig for å få mest mulig informasjon. Jeg hadde uthevet enkelte stikkord i spørsmålene, og formulerte spørsmålene mer muntlig ut fra hva informantene svarte (Repstad 2007: 78). Det medførte at mange spørsmål ble besvart under andre temaer, og jeg stilte mange oppfølgingsspørsmål for å sikre at jeg oppfattet informantene riktig. Spørsmålene er det viktigste enkeltelementet i en vitenskaplig studie (Hammersley og Atkinson 2004: 15). Aktivt lytting var viktig for å vise anerkjennelse, samt å følge opp interessante emner og poeng - selv om det ville medføre mer arbeid i transkripsjonen og analysen. Det viktigste var at svarene ble uttrykt så fritt, spontant og utdypende som mulig. Om spørsmålene ikke ble besvart fullt ut - gjentok jeg noe av det informanten hadde svart - for så å stille samme spørsmål på en annen måte. Informantene kunne jo ha "snakket seg bort" eller glemt deler av spørsmålet. Oppfølgingsspørsmålene var ment for å sikre gyldigheten - dybde og et mer reflekterende svar fra informantene. Arbeidet jeg hadde gjort under utarbeidelsen av intervjuguiden gjorde at jeg kunne stille spørsmål fra en bredere forståelseshorisont, noe som medførte større trygghet i intervju-rollen. Kanskje ble intervjuene også mer stimulerende og interessante for informantene, da jeg hadde noe kunnskap om feltet.

Jeg jobbet hardt for å skape trygghet, som da jeg stilte spørsmål om hva loven sier om brukermedvirkning. Hvis informantene nølte sa jeg at hvem husker vel det - at selv slo jeg alltid opp på lovdata. Det gjorde at situasjonen ble ufarlig, det ble lette for informantene å formulere loven - og svar på de andre spørsmål med egne ord. Intervjuene foregikk på norsk, de tok fra en til to og en halv time. Tidsrammen på 30-40 minutter ble ikke overholdt fra min side, da jeg fikk mange uoppfordrede beretninger. Noe jeg bevisst valgte å ikke avbryte - da jeg ønsket så bred og utfyllende informasjon som mulig for å forstå fenomenet jeg skulle utforske.

### 3.5.2 Observasjonene

Det tverrfaglige samarbeidet i Introduksjonsprogrammet, mellom programrådgiveren og Voksenopplæringssentret foregår i møter med brukerne. Det gir mulighet til å samarbeide og samordne eventuelle sammenfallende behov, og justere de ulike individuelle planene slik at alle parter blir oppdatert. Før samarbeidsmøtene informerte programrådgiveren alle deltagerne og parter om prosjektet - og innhentet samtykkeerklæring fra nabokommunen, de to brukerne og læreren ved Voksenopplæringscenteret. Programrådgiverens relasjon - spesielt til brukerne - gjorde at vi ble enig om at det var den beste fremgangsmåten. Programrådgiveren valgte ut brukerne og læreren, igjen ut fra arbeidssituasjonen og prosjektets tidsrammen.

Observasjonene ble gjennomført i to slike samarbeidsmøter, min rolle som deltagende observatør var å kartlegge hvordan programrådgiveren jobbet for å *sikre* brukermedvirkning. Målet er å se hva programrådgiveren faktisk gjør, i tillegg til det som ble sagt i intervjuet. I utgangspunktet var hensikten å delta som passiv observatør - men jeg ble stadig dratt inn i samtalen. Litt overraskende da deltagerne hadde fått informasjon om det, samtidig som min plassering og non-verbale kroppsspråket var tydelig på at jeg ikke ønsket å delta. Det ville være unaturlig å ikke svare brukerne og læreren, så der og da endret jeg rolle - mest for å ivareta brukerne da jeg tror det ga trygghet. Jeg ønsket ikke bruke tid på å forklare forskjellen på passiv og deltagende observatør, noe jeg tror bare ville forvirre brukerne fra andre opprinnelsesland - i forhold til deres norskkunnskaper. I deltagende observasjon har man en mer tvetydig og usikker sosial rolle som innebærer både å være nøytral - og gjøre det på en måte som tjener forskningen, og samtidig er etisk akseptabelt (Hammersley og Atkinson 2004: 140).

De fysiske omgivelsene medførte at jeg ikke hadde mulighet til å trekke meg lengre unna, da bordet og stolene tok store deler av rommet. Møtene tok 30-40 minutter å gjennomføre, de foregikk på norsk og ble tatt opp elektronisk. Det ga meg også her frihet til å observere det non-verbale kroppsspråket og dynamikken i møtet, men også unngå en mulig feilkilde ved bare å støtte meg til notater og hukommelsen. Datamaterialet er basert på programrådgiverens rolle og handlinger.

### 3.5.3 Litteratur

Denne studien baserer seg også på analyse av forskningsrapporter, for å belyse tidligere forskning på feltet. Jeg har valgt to Fafo-rapporter, et Fafo-notat og en FoU-analyse fra en stor mengde offentlige og relevante forskningsrapporter. Hensikten er å belyse eksisterende

forskning på området, og redegjøre for noe av den kunnskap og viten som allerede finnes om feltet. Utfordringen med denne metoden var å finne relevant og sammenfallende forskning, helst av nyere og eldre dato med reliabilitet og validitet for å belyse feltet. De fire forskningsrapportene har alle ulike teoretiske perspektiv inn mot feltet, der enkelte deler kan være med på å belyse temaet i denne studien. Hensikten er å gi et større bilde av forskningsfeltet, for så å analysere og drøfte funnene opp mot det som kommer frem i denne studien. Målet er en komparativ analyse av forskningsrapportene opp mot denne studien - forhåpentligvis for å utvikle forskningsfeltet videre.

### **3.6 Reliabilitet og validitet**

De grunnleggende prinsipper om reliabilitet - handler om at dersom datamaterialet ikke er pålitelig, vil det ikke egne seg til å besvare problemstillingen (Everett og Furseth 2012: 135). For å ivareta påliteligheten er det viktig at studien kan etterprøves, hvem som står bak og informasjon om alle deltagerne i prosjektet. Den sosiale settingen bør også komme frem, og hvilke metoder som er brukt - for innsamlingen av data og i analysen. Forskeren må kunne skille mellom tolkninger og konkrete beskrivelser. For å sikre datamateriales pålitelighet har jeg valgt å bruke ulike metoder - datatriangulering: intervju og deltagende observasjon, og litteraturstudie fra ulike tidsepoker for å belyse fenomenet over tid. Målet har være å innhente data som er så pålitelig som mulig - selv om alle typer data har styrker og svakheter.

Som tidligere ansatt i Nav tilhører jeg "Nav familien", og må dermed reflektere over min egen evne til å være nøytral og objektiv. Tilknytningen medførte kanskje også til mer dyptgående og personlige svar fra informantene, noe som er positivt for dataenes pålitelighet. Jeg må samtidig være bevisst på hvordan min tilstedeværelsen kan ha vært med på å formet dataene (Hammersley og Atkinson 2004: 257). En annen feilkilde kan være at informantene svarte det de trodde jeg ønsket å høre, noe oppfølgingsspørsmål var ment å avverge ved å dobbeltsjekke informasjonen.

Som forsker må jeg reflektere over i hvilken grad resultatene fra denne studien er gyldig ut fra utvalget i metodene - og datamaterialet som kom frem, samt fenomenet jeg har studert. Jeg må reflektere over hvor relevant omfanget og uvalget av de innsamlede dataene er for problemstillingen - og konklusjonen (Everett og Furseth 2012: 135). Jeg har bevisst holdt meg til offentlige kilder og dokument for å sikre gyldigheten. Det er vanskelig å vite om jeg har inkludert eller oversett data av betydning - og hva det eventuelt gjør med gyldigheten. Absolutt gyldighet vil jeg tro er umulig å oppnå, da jeg som forsker vil være med på å prege

både datamaterialet, feltet jeg studerer og analysen - ja hele prosessen. Ved å benytte tidligere forskning i litteraturstudiet, har jeg prøvd å få oversikt over eksisterende forskning på feltet. I analysen av datamateriale, vil jeg dra inn og belyse tidligere forskning ved å argumentere for gyldigheten i denne studien på et bredere grunnlag. Refleksiviteten vil si at alle former for data har sine problemer, alle er produkter av samfunnet - og ingen kan behandles som uproblematisk nøytrale eller gjennomsiktede representasjoner av "virkeligheten" (Hammersley og Atkinson 2004: 196). Som forsker er det viktig å ha bevissthet om det.

### **3.7 Ethiske overveielser**

All forskning som gjøres med mennesker har etiske implikasjoner, som reguleres av etiske normer og verdier under hele forskningsprosessen. Min viktigste oppgave i forskningen er å vise grunnleggende respekt for mennesket - individets frihet, selvbestemmelse, informert samtykke og konfidensialitet. Deltagerne har rett til all nødvendig informasjon - de skal ikke blir skadelidende eller får problemer i ettertid. Jeg må samtidig ta ansvar og konsekvenser ved valg av tema, samt formidlingen av forskningsresultatene - og melde prosjektet inn til Norsk senter for forskning AS (NSD). Arbeide ut fra at forskningen er ment å komme samfunnet tilgode i fremtiden (Everett og Furseth 2012: 27).

Etiske vurderinger gjør at opplysninger fra enkelte intervju ikke vil bli tatt med i oppgaven, da informasjon bare var ment å gi meg utvidet forståelse av feltet, informanten og arbeidssituasjonen - selv om det ikke ble presisert. Informasjonen ble for personlig, og vil kanskje medføre at anonymiteten står i fare. Den risikoen kan jeg ikke ta, selv om det kunne gjøre studien mer interessant. For hva som anses som passende eller ønskelig kan variere stort, her ligger et stort etisk ansvar hos forskeren. Slik at målet blir å gjøre så gode vurderinger som mulig ut fra sammenhengen, forskeren må ta avgjørelser på hva som er og ikke er legitimt (Hammersley og Atkinson 2004: 315). Som tidligere Nav ansatt kan min nærhet til feltet medvirket til at en informant ikke ønsket å bli sitert, av etiske grunner ba jeg ikke informanten utdype det. Min oppgave som intervjuer og observatør var å vise deltagerne respekt og anerkjennelse, derfor endret jeg rolle under observasjonene. Man svarer når man blir invitert inn i samtalen. Jeg så det som min etiske og moralske oppgave, å skape et rom som gjorde at deltagerne følte tillit og trygghet nok til å gi personlig og oppriktig informasjon - og være seg selv.

I litteraturstudiene har jeg som forsker et etisk og moralsk ansvar for å gjengi og sitere den tidligere forskning så riktig som mulig. Bruke den riktig og vise anerkjennelse og respekt for deres arbeid, og være nøye med kildehenvisning. Refleksivitet er like viktig innenfor etikk som innen annen områder av etnografien, og de etiske problemene i etnografisk forskning er stort sett de samme som man finner ved andre menneskelige aktiviteter (Hammersley og Atkinson 2004: 315).

## 4 TEORI

I dette kapitlet går jeg inn på brukervedvirkning, og belyser nærheten det har til begrepet empowerment. Videre redegjør jeg for hvordan brukervedvirkning kan bli inkludert, tolket og problematisert gjennom teori fra empowerment-tenkningen. Hermeneutikken og interkulturell kommunikasjon er ment å belyse vår måte å forstå og kommunisere på, og de utfordringene som kan oppstå i møte mellom mennesker.

### 4.1 Brukervedvirkning

Brukervedvirkning er både politisk og ideologisk korrekt, men kan lett fremstå som tomme ord hvis det ikke omsettes til konkrete arbeidsformer og handlinger. Tjenesteapparatet kan ikke velge å forholde seg til brukervedvirkning eller ikke, det er en lovfestet rettighet. Praksisfeltet står her ovenfor store utfordringer, det er derfor viktig å *sikre* at kontakten mellom brukeren og hjelpeapparatet oppleves godt fra begge parters side. Det synes enkelt å institusjonalisere brukervedvirkning på systemnivå gjennom brukerutvalg og lignende, det kan imidlertid bli et skalkeskjul for manglende brukervedvirkning på individnivå (Henriksen og Ulvestad 2007: 21-23).

Hvor mye brukeren deltar og hvilken innflytelse vedkommende har, vil kunne variere, men det er et mål at hun eller han opplever optimal medvirkning i forhold til sine ønsker og forutsetninger (Eriksen 2007). Brukervedvirkning på individnivå må derfor forstås som en dynamisk prosess mellom involverte parter og vil ut fra dette kunne defineres som følgende: *"Brukervedvirkning er en systematisk og åpen prosess, der brukerens og profesjonsutøverens synspunkter og argumenter leder frem til en begrunnet og faglig forsvarlig beslutning"* (Hanssen et al. 2015: 31). Brukervedvirkning bli i denne oppgaven inkludert, tolket og problematisert igjennom utvalgt teori fra empowerment-tenkningen.

### 4.2 Empowerment

Det har det vært et økt politisk fokus på brukervedvirkning, særlig fra 1990 tallet. Det bekreftes i St. meld. 35 (1994-95) og St. meld nr. 4 (1996-97), hvor søkelyset rettes mot å ha brukerne i sentrum. I NOU 1998:18 ble brukervedvirkning knyttet til brukerperspektivet og



empowerment (Humerfelt 2012: 18). Begrepet empowerment blir av Verdens helse - organisasjon (WHO) definert som en prosess der folk oppnår større kontroll over beslutninger og handlinger som påvirker deres liv. Oversatt til norsk er brukermedvirkning, myndiggjøring, selvoppreisning eller livsstyrketrening begrep som blir brukt. Det er vanskelig å finne et norsk ord som dekker begrepet, jeg velger derfor å bruke den engelske termen da begrepet er rimelig velkjent. Ordet empowerment viser at begrepet har med overføring av makt å gjøre, en makt som må gis eller tas tilbake av de avmektige. I dag brukes begrepet i økende grad av avmektige grupperinger som for eksempel ungdom, rusmisbrukere og innvandrere som er brukere av tjenester. Mennesker som krever rett til kontroll over sine livssituasjon og tjeneste- eller hjelpetilbud. (Askheim 2003: 103).

Det sentrale ved empowerment er å se sammenhengen mellom individets livssituasjon og problemene på den ene siden, og de samfunnsmessige eller strukturelle forhold på den andre siden. Den individuelle dimensjonen er rettet mot prosesser og aktiviteter, for å øke individets kontroll over eget liv - der hensikten er å øke individets kunnskaper, ferdigheter, selvtillit og selvbildet. Slik at individet selv er i stand til å identifisere barrierer mot selvrealisering, som kan begrense muligheten til egenkontroll. Den strukturelle dimensjonen omfatter barrierer, maktforhold og samfunnsstrukturer som medfører og opprettholder ulikhet, urettferdighet og manglende mulighet til kontroll over eget liv (Askheim 2003: 104).

Målet med empowerment er at avmektige grupper skal komme ut av sin avmektige posisjon og kunne gjenreise sin stauts som meningsberettigede, kompetente og likeverdige borgere. Empowerment er et virkemiddel til å endre maktforhold og sosiale forhold, og samtidig et virkemiddel i politikken som har frigjøring som mål - som for eksempel i utredningen NOU 1998: 18 Det er bruk for alle - Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene. Utredningen bruker konsekvent empowerment-betegnelsen (Askheim 2003: 105-106).

Empowerment fremstår gjerne som et tredelt begrep, samtidig som det indikerer en prosess gjennom trinnene: Styrke - Kraft - Makt. Der profesjonsgruppens rolle er å bidra i denne prosessen på ulike måter, der utgangspunktet er å styrke de avmenktige ved å gi de økt selvbilde og selvtillit, ferdigheter og kunnskap for å komme ut av avmakten (Askheim 2012: 12). I offentlige dokumenter og faglitteraturen kommer strømningene bak empowerment gjerne til uttrykk i formuleringer som *brukermedvirkning*, *brukerperspektiv*, *brukerrettigheter*, *brukerinnflytelse* og *brukerstyring* (Askheim 2003: 106).

"Brye og Preston-Shoot (1995: 48) velger å løse definisjonsproblemet ved å dele begrepet opp i ulike elementer, ut fra hvordan ulike forfattere har brukt det. Empowerment means:

- extending one's ability to take effective decisions.
- individuals, groups and/or communities taking control over their circumstances and achieving their goals, thereby being able to work towards maximizing the quality of their lives.
- enabling people who are disempowered to have more control over their lives, to have greater voice in institutions, services and situations which affect them, and to exercise power over someone else rather than simply being recipients of exercised power.
- helping people to regain their own power" (Askheim 2003: 105).

*En ny profesjonsrolle:* Fremveksten av empowerment-tenkningen kan være at tjeneste - apparatet ikke fungerer særlig brukervennlig, da man i velferdsstaten Norge ikke skal bli behandlet som et nummer i rekken eller en kategori. Der brukerne definerte seg som undertrykte og diskriminerte, og fratatt de rettigheter de som samfunnsborgere hadde krav på. Moderniseringen av samfunnet har gitt enkeltindividet større handlingsrom, løsrevet fra tradisjonelle sosiale posisjoner som klasse, kjønn og familie. Individet tar i økende grad ansvar for å skape sin identitet, og har større frihet til å leve i overensstemmelse med egne behov (Askheim 2003: 106-107). Profesjonenes tradisjonelle autoritets- og maktposisjon utfordres av empowerment-tenkningen, da de profesjonelle som arbeider ut fra dette perspektivet må være villig til å omdefinere sin tradisjonelle ekspertrolle til å bli en ressurs som virker på brukerens premisser. Det skaper en rekke utfordringer og dilemmaer, der det kreves bevissthet om egen rolle - og hvordan man samhandler med brukeren. Når brukeren blir den fremste ekspert på egne problemer og livssituasjon, krever de åpenhet fra den profesjonelle på hva som kan være den beste løsningen. Kriteriene for hva som skal være den beste løsningen kan ikke settes opp på forhånd, når ekspertens rolle endres til støttende og veiledende (Askheim 2003: 167-175).

*Relevansen for svake brukergrupper:* Empowerment og selvbestemmelse vil ut fra grunnleggende menneskesyn vil være retten til å ha makt og styring over eget liv. Da det er kjent at det er de svakeste gruppene det er lettest å overkjøre, og begå urett og overgrep mot. Empowerment må være et like viktig mål for alle, der virkemidlene må tilpasses den enkelte brukeren. Å realisere en slik praksis er både krevende og komplisert, der ansvaret for at så skjer ligger på fagpersonen - empowerment på individnivå. Empowerment i forhold til "svake

grupper" handler også om å motvirke undertrykking, marginalisering og urettferdighet på system- og samfunnsnivå. Ett annet dilemma for fagpersonen: Vet brukerne alltid sitt eget beste? - og hvor går grensen mellom ansvaret fagpersonen har og respekten for brukernes selvbestemmelsesrett? (Askheim 2012: 151-154).

*Vet brukeren alltid sitt eget beste:* Ved at fagpersonen er pålagt et ansvar for at brukeren skal fungere som selvstendig person - der målet er å realisere brukerens autonomi - må fagpersonen også akseptere at brukeren kan gjøre valg som strider mot det fagpersonen ellers ville ha hindret av profesjonsetiske grunner. I hvor stor grad kan en umyndiggjørende omsorg ses som etisk forsvarlig, da empowerment-tilnærmingen tilsier at brukernes rett til selvbestemmelse og styring er så grunnleggende. Vrengbildet kan bli at brukere kan få et dårligere hjelpetilbud i selvbestemmelsens navn, da det ikke finnes et fasitsvar på hvor grensen går for å gi brukerne et verdig og anstendig liv - med respekt for den enkeltes rett til selvbestemmelse. Dilemmaer kan oppstå mellom brukernes rett til selvbestemmelse, og tjenesteapparatets og velferdsstatens ansvar for å utvikle tjenester som sikrer verdighet og livskvalitet. Det kan knyttes til hvorvidt brukerne vet konsekvensene av egne valg - og ikke minst hva de velger bort. Fagpersonene kan lett falle ned både på unnlattessiden og formyndersiden, da rollen som ressursperson og fasilitator innebærer en veldig skjør balanse - gang (Askheim 2012: 154-159).

*Tid og ressurser:* Endringene i velferdssystemet i 1980- og 1990-årene med økende effektivitetskrav, nedskjæringer og omorganisering ser ut til å forverre arbeidsforholdene for "bakkebyråkraten" som Lipsky kalte dem (Lipsky 1980). Den konstante knappheten på tid og ressurser kan resultere i at empowerment-perspektivet nedtones. Når arbeidsoppgavene og sakene står i kø, blir det kanskje mer effektivt å ta beslutninger uten å involvere brukerne nødvendig. Ansatte i velferdsyrker opplever ofte at brukervedvirkning vil kreve for mye tid og arbeid. Tid de ikke har til hyppigere dialog med brukerne, for at brukerne selv skal kunne definere sine problem, ønsker og mål. Prioriteringer, tids- og ressurs argumentasjonen kan samtidig være et takknemlig argument profesjonene griper for å begrunne manglende vektlegging av bruker - medvirkning og empowerment. Men det kan også handler også fagpersonenes prioritering (Askheim 2012: 138-140).

*Rettighetsfesting:* Tidligere lå beslutningsmyndigheten for de som utredet makt- og demokratiforhold innenfor de folkevalgte beslutningsområder, men ble så flyttet over til domstoler og domstollignende organer. Den norske stat har i økende grad tatt i bruk rettighetsfesting på velferdsområdet, som virkemiddel for å sikre seg mot ulikheter i tjenestene mellom kommuner. Empowerment-tenkingens konsekvens er at brukergrupper krever en

individuell rettighetsfesting, for å ikke lengre trenge å være avhengig av kommunale skjønnsavgjørelse. Fimreite og Tranvik (2005) viser til at svært få rettigheter utløses automatisk, og det medfører at hvert enkelte individ må kreve at rettighetene skal utløses. Ved en slik autonom beslutning må betingelsene være til stede, betingelser som er knyttet til å besitte ressurser - kanskje først og fremst kunnskapsmessig. De nødvendige ressursene for å kunne utløse rettighetene, tenderer til å henge sammen med blant annet kulturell og etnisk bakgrunn, der resultatet kan bli at rettighetene sementerer ulikehetene i samfunnet ytterligere - ikke bygger bro. Det kan føre til at slike ordninger fører til det motsatte, om betingelsene som skal til for å nyttiggjøre seg av ordningen ikke er likt fordelt i samfunnet. For de som ikke er i posisjon til å kreve sine rettigheter, vil en slik rettighetsfestning kunne ha lite eller ingen verdi (Askheim 2012: 136-138).

*Makt perspektivet:* Innen empowerment-tradisjonen har fagpersoner ofte være sett på som en del av undertrykkingsapparatet, fordi de opererer innenfor et byråkratisk velferds - apparat. De har en nøkkelposisjon mellom det offentlige og brukerne, som innebærer både omsorg og kontroll - med potensial for både empowerment og undertrykking. Med krav om medvirkning til empowerment, men også med å rasjonere ytelsene i et spenningsfelt mellom brukeloyalitet - og lojalitet til tjenesteapparatet og myndighetene. Det medfører dilemmaer rundt velferdsstatens idealer, og problematikk ved at noen av kravene kan være delvis mot - stridende. Likhet og likhetsbehandling versus frihet for den enkelte, samt individets interesser versus kollektivet og fellesinteressene. Dette medfører at fagpersoner trenger bevissthet om hvor stort handlingsrommet rundt brukervedvirkning og empowerment egentlig er, og hvordan det påvirker deres relasjon til brukerne (Askheim 2003: 181-182).

*Politisk årvåkenhet:* I det norske velferdssamfunnet vil "*politisk årvåkenhet*" innebære at fagpersonene skjerper oppmerksomheten rundt politiske beslutninger som påvirker lovgivningen, og arbeidet de utføre ovenfor brukerne. Det innebærer analyse av hvordan politiske beslutninger og regelverk kan påvirker brukerne, og hvilke muligheter fagpersonene har som kan påvirke og forandre eventuelle ugunstige beslutninger. Det innebærer at de har ansvar for hvordan yrkesrollen de er utdannet til - omsettes i praksis, og hvilke konsekvenser praksisen har for de brukerne den berører. De må også være bevisst på hvilke betydning politiske forandringer, beslutninger og lovregler har for arbeidet. Fagpersonene befinner seg i spenningsfelt mellom lojalitet til brukeren eller til tjenesteapparatet og myndighetene (Askheim 2003: 182-183).

### 4.3 Hermeneutikk

"The common denominator of all communicational activity is *understanding*. Understanding involves listening, interpretation, comparison, application of different reference schemes, cultural assumptions, attribution of meanings, use of stereotypes, and prejudices in the everyday construction of meaning" (Dahl 2006: 8).

En måte å tolke interkulturelle kommunikasjonen er gjennom hermeneutikk, som i utgangspunktet opprinnelig var læren om fortolkning av tekst. Begrepet ble etter hvert utvidet til å omfatte forståelse inne de humanetiske vitenskapene, om hvordan man kan gå frem for å oppnå forståelse. Forståelsen utvides når vi gjennom fortolkning oppnår en tilfredsstillende forklaring av ulike fenomener, tekster, prosesser eller i kommunikasjon mellom mennesker. Samtidig som vår sinnsstemning og mentale tilstand vil påvirke tolkningen. Betegnelsen hermeneutikk kommer fra gresk mytologi, der Hermes var gudenes budbringer som uttrykte, forklarte og fortolket gudenes budskap til mottakerne (Dahl 2013: 115). Hermeneutikk er et annet ord for fortolkning og fortolkningslære, ordet kommer av det gresk *hermeneuein* som betyr "å forklare" (Fretheim 2011: 34).

Hans Georg Gadamer (1900-2002) er en ruvende skikkelse i nyere tysk filosofi - historie, og han er best kjent for å ha utviklet hermeneutikken gjennom boken *Sannhet og metode* som ble utgitt i 1960. Et hovedfokus i hans forskning var hermeneutikkens historie, Gadamer viet mye av sin tid til tolking av klassiske tekster, og var særlig påvirket av sin læremester Martin Heidegger. Gadamer hevdet at oldtidens tekstene inneholdt sannhet, og mange av eksemplene i *Sannhet og metode* handler om Bibelens og oldtidens teksters virkningshistorie. Gadamers teorier har blitt til delvis etter inspirasjon fra, og delvis i opposisjon til Fredrik Schlegel og Wilhelm Dilthey. Der Gadamers kritikk av dem begge - var at de i kampen på å forstå historien på humanetiske premisser, fortsatt hang fast i naturvitenskapens metodegrep (Gadamer 2010: 32-33). Hermeneutikken ble dermed i Gadamers øyne redusert til en metode, ikke det frigjørende grepet som kunne vise vei mot åndsvitenskapenes egentlige mål, sannhet. I den norske oversettelsen av boken *Sannhet og metode*, skriver Espen Schaanning at det naturligvis er et noe særegent sannhetsbegrep Gadamer opererer med. Da sannhetsbegrepet er nærmere knyttet til erfaring, til opplevelsen av intuitivt å skjønne at noe er sant. Han refererer også ofte til "sannhetshendelser" - øyeblikk vi erfarer at noe som for eksempel et menneske sier til oss fremstår som sant. Forståelsen - og dermed sannheten, har en slags "begivenhetskarakter", der noe utenfor oss skaper en kjedereaksjon inni i oss, som gjør at ting faller på plass. Gadamer er mest kjent for sine tanker

om den hermeneutiske sirkel, for begrepet for-dommer og ideen om at horisonter smelter sammen. Tre perspektiv som det ofte rederes til i studier om interkulturell kommunikasjon (Drønen 2011: 17).

Interkulturell kommunikasjon er å bygge broer av forståelse mellom forskjellige mennesker under forskjellige forhold. Ethvert interkulturelt møte er også et menneskelig møte, om personene kommer fra samme nasjonale bakgrunnen eller fra forskjellige deler av verden. Hvert menneske er unikt, med unike livserfaringer, relasjoner, språk, følelser og tro (Dahl 2006: 7). Dahls definisjonen av interkulturell kommunikasjon: "*Interkulturell kommunikasjon er en prosess som innebærer utveksling og fortolkning av tegn og meldinger mellom mennesker*" (Dahl 2001: 64). Om kommunikasjonen skal "lykkes" må det fortolkning til, men selv der kommunikasjonen "mislykkes" og leder til misforståelser, er det mulighet til ny fortolkning understreker Dahl. Ved at "Misforståelser og forvirring kan representere 'gylne øyeblikk' fordi det kan bety at her foregår en virkelig forhandling om nye meninger" (Fretheim 2011: 33).

#### **4.3.1 Fordom, for-dom og forforståelse**

Nøkkelen til å forstå Gadamer's hermeneutikken, ligger i diskusjonen rundt begrepet fordom, i følge opplysningstiden er det fornuften som må være vår autoritet, ikke tradisjonen (Drønen 2011: 21). Begrepet fordoms opprinnelige betydning er "foreløpig dom", før den endelige juridiske dommen faller. Gadamer vil rehabilitere uttrykket fordom, han vil frigjøre det fra opplysningstidens tvangstrøye, ved at man kobler begrepet bort fra tanken om en ubegrunnet eller feil dom - til en foreløpig dom - slik at det brukes til å forklare selv forståelses - prosessen. For å unngå feilkobling til det et negative begrepet "fordom", kan det endres til "for-dom" eller forforståelse. Det handler om en stillestående forståelse av seg selv, andre og ulike fenomener - inntil man får større kunnskap og derved revurderer sin forforståelse (Dahl 2013: 116).

Når budskapet i kommunikasjonen oppfattes annerledes av mottakeren enn det blir forstått av avsender, skyldes det nødvendigvis ikke bare "støy på linjen". Det handler om samspill og mentale prosesser mellom erfaringsbakgrunn, fordommer, budskapets tegn og koder. Fortolkningen mellom avsender og mottaker, er en vekselvirkning mellom foreliggende forutsetninger og nye inntrykk. Det er tale om en fortolkning av ytre tegn og koder i lys av meningssammenhenger den enkelte danner seg (Fretheim 2011: 35-36).

For Gadamer er det viktig at vi våger å bringe våre for-dommer frem i lyset, for hvis fordommene er ubevisste, forstår vi ikke hvordan - og i hvilken grad de påvirker oss. Gadamer ser for seg tre faser: 1) all forståelse har sin spire ved at noe taler til oss. Uten nysgjerrighet og et genuint ønske om å lære noe nytt, vil vi aldri forstå. 2) Så må vi bli bevisst på våre fordommer, for å teste ut riktigheten i dem. 3) Sist men ikke minst må vår søken etter forståelse - uten dom eller for-dom struktureres og formuleres som et spørsmål (Gadamer 2010: 337). Spørsmålet vil så åpne for muligheter, muligheter som bør holdes åpne ved at våre fordommene da blir aktivert og satt på spill. Kun i det øyeblikket vi våger å risiker våre fordommer, kan de bli bekreftet eller avkreftet - og den andres sannhetskrav kan kun oppleves reelle med full åpenhet. Det historiske objektet, enten det er kontekst eller et annet menneske - er ikke lengre et objekt, men en del av vår forståelse. Forståelsen blir da en historisk påvirket begivenhet i følge Gadamer, prosessen gjør forståelsen helt opplagt, fordi konteksten eller det andre mennesket fremstår i stor grad som oss selv, at vi har problemer med å skille de to størrelsene (Drønen 2011: 22).

Forståelsen er den stillestående forståelsen av oss selv - vårt liv, kropp, språk, andre mennesker og verden omkring oss. Forståelsen er et uttrykk for vår kulturelle referanseramme eller tolkningsramme, og kroppen blir dermed et bindeledd til omgivelsene ettersom den skaper adgang og gjør meningsproduksjonen mulig (Dahl 2013: 119).

#### **4.3.2 Forståelseshorisont**

Forståelsen starter ved at vi klarer å identifisere oss selv og våre for-dommer som en del av en historisk kontekst, det Gadamer kaller en hermeneutisk situasjon. Det er ikke en enkel sak å bli bevisst på denne situasjonen, det er vanskelig å vurdere hvor den begynner og hvor den slutter - da vi er midt i denne konteksten. Gadamer sier derfor at "å være historisk betyr å aldri kunne ha fullstendig viten om seg selv " (Gadamer 2010: 340). Enhver nåtid har likevel sine grenser, da vårt ståsted begrenser muligheten til å se helheten. Vår begrensede horisont kan utvide seg mot andre horisonter, men for å forstå må vi få et innblikk i de andres horisont (Drønen 2011: 23). "Forståelseshorisont er de oppfatninger og holdninger som vi har på et gitt tidspunkt, bevisst eller ubevisst, og som vi ikke har vår oppmerksomhet rettet mot" (Føllesdal, Walløe, og Elster 1996 :83).

Ingen mennesker er "blanke ark", for hva vi mener er viktig og av interesse avhenger av våre forutsetninger, oppfatninger og holdninger. I gjennom vår oppvekst har vi gjort oss erfaringer og forståelse om både begreper og språk, rett og galt, vi og de andre, og hva som

har verdi og ikke har det. Noe som gjør oss til kulturmennesker, alle våre erfaringene danner en forståelseshorisont (Dahl 2013: 116). "Horisonten er en synskrets som omfatter og omslutter alt som er synlig fra et bestemt punkt" (Gadamer 2010: 341). Når vi er i bevegelse vil horisontlinjen endres, og vi vil kunne se ting som tidligere ikke var synlig (Dahl 2013: 116).

For de som er i bevegelse er også horisonten i bevegelse. Forståelse handler ikke om at andre skal tilpasse seg oss, ifølge Gadamer handler det om å nå en høyere universalitet. Ved å hele tiden teste ut våre fordommer forandres vår nåtidige horisont til stadig, samtidig som vi i samspill med tradisjonen får innspill som forandre vår opplevelse av verden. Forståelse handler om at horisonter - som vi tror eksisterer hver for seg smelter sammen, noe som gjør at vi kan forstå hverandre uten å være enig. Vi skal ikke dekke over spenningen som da oppstår, men bringe den frem i lyset - bringe fordommen i spill. Der den hermeneutiske situasjonen er bestemt gjennom de fordommene vi innehar, som igjen utgjør nåtidshorisonten og grensen for hva vi kan se (Drønen 2011: 23).

Våre nåtidige horisonter forandres i møte med andre horisonter, fordi vi må teste ut vår forforståelse. I møte med andre mennesker kan vi få innblikk i andres horisonter, som dermed kan medføre en horisontsammensmelting. I samspill med egen tradisjon og historie vil vi kunne oppnå ny innsikt, ved at det nye ståstedet gir innsikt i nye horisonter. Vi kan aldri frigjøre oss fra vår forståelseshorisont, men utforske den bit for bit ut fra våre erfaringer og den konteksten vi er inne i (Dahl 2013: 117).

Det å forstå vil si å "produsere mening", i møte med mennesker bruker vi vår forståelse til å tolke kommunikasjonen, gi mening til det som blir sagt, skape forståelse - for så å reflektere over det som ble sagt for å utvide vår forståelse. Som et resultat av denne prosessen blir dermed vår forståelseshorisont endret. I møter med andre mennesker med andre forståelseshorisonter, må begge tilpasse sine horisonter til hverandre - dersom de er åpne for gjensidige justeringer. Det Gadamer kaller horisontsammensmelting - når to mennesker forstår hverandre ved at horisontene smelter sammen. De to møtende trenger ikke være enig eller oppgi sin posisjon, møtet gir de mulighet til å forstå hverandre nettopp som de er: en annen (Illman 2004: 32). Forståelse er en kunst, det er ingen mekanisk anvendelse av regler som kan gi forståelse - forståelsen krever sammensmelting, gjetning og intuisjon sier Gadamer. Denne evnen kan skape en intersubjektiv forståelse i situasjoner der vi møter andre mennesker fra andre kulturelle og språklige universer, med andre meninger og symboler. Å sette seg selv inn i andre ståsted - evnen til empati, er nøkkelen til å forstå at andre mennesker kan oppleve verden veldig annerledes enn oss selv (Dahl 2013: 118). Forståelse er dannet av



vår livserfaring og hvordan vi forstår oss selv og den kulturelle konteksten vi er en del av, som til sammen danner vår forståelseshorisont som kan være bevisst eller ubevisst. Vi er vår forståelse. Om forforståelsen er utilstrekkelig må den testes ut, tidligere erfaringer settes i kritisk lys, nye ting blir forklart og reflektert over. Symboler, språk, og erfaringer fra samspill med andre - og fortolkninger av situasjonen - blir sentralt (Dahl 2013: 119). Tanken er at når to mennesker snakker sammen på tvers av kulturelle skiller, så gjelder det å overvinne de kulturelle barrierene, for å oppnå en horisontsammensmelting. Felles mening er oppnådd, der det før var ulike forståelser (Fretheim 2011: 36).

### **4.3.3 Den hermeneutiske sirkel**

Begrepet den hermeneutiske sirkel blir ofte nevnt i samme åndedrag som Gadamer, som i følger sin læremester Martin Heidegger mente at sirkelen aldri må forveksles med en metode. Meningen er at den blir et hjelpemiddel som muliggjør forståelse, ved at fortid og nåtid smelter sammen. Som sosiale vesener påvirkes vi av den kulturelle og historiske konteksten vi lever i, samtidig som vi er påvirket av det våre foreldre og forfedre har tenkt. Det gjør at vår tilnærming til enhver kontekst vil være styrt av for-strukturer, kunnskap vi har tilegnet oss over tid. Meningene våre blir basert på den kunnskapen vi allerede har i møte med ny kontekst, Gadamer påpeker at forståelse i stor grad handler om å forstå våre forventninger. Vi må utarbeide projeksjoner - eller hypoteser, som blir bekreftet av konteksten vi diskuterer med. Tankene våre kan forvirre oss mer enn de forklarer, men ifølge Heidegger kan forståelse kun nå sitt potensial når for-menningene vi bruker til å forstå ikke er tilfeldig.

For å gripe og holde fast på mening, er det viktig å innse at meninger er et flytende mangfold av muligheter. Vi må være sensitiv i forhold til den nye kontekstens annerledeshet, samtidig som Gadamer ikke ser for seg en nøytral og selvutslettende bevissthet. Det er en forutsetning for forståelsen at vi er bevisst på vår forutinntatthet og ståsted påpeker han, kun da kan konteksten presentere sin sannhet for våre for-meninger i all sin annerledeshet. Den hermeneutiske sirkel vil i følge Gadamer være en kognitiv runddans, hvor historien og tradisjonen som autoritet hjelper oss til å forstå egne fordommer. Hvor den fremmede konteksten blir testet ut mot hele registret av våre mentale repertoar. Forståelse krever åpenhet, og det betyr å eksponere den andres mening for helheten av våre egne meninger og fordommer. (Drønen 2011: 19-21).

Et hermeneutisk perspektiv på interkulturell kommunikasjonsprosess har fokus på fortolkningsprosessene mellom deltagerne i kommunikasjonsprosessen. Der deltagerne

fortolker budskapet de mottar på bakgrunn av forutsetningene og fordommene de innehar. Ved å sette budskapet inn i meningssammenhenger deltagerne allerede kjenner - og de ulike delene av budskapet i lys av helheten i budskapet - etableres forståelse og mening. Denne vekslingen mellom del og helhet, tekst og kontekst er kjernen i den hermeneutiske sirkel og den hermeneutiske tilnærmingen (Fretheim 2011: 35).

Plukker vi en klokke fra hverandre, og så setter delene sammen igjen for å forstå sammensetningen og hvordan klokken virker, vil man i hermeneutikken forsøke å tolke delene for å forstå helheten. Der delene blir del av en større helheten. Oversikten over helheten gjør at vi kan gå tilbake til delene for å få ny innsikt, for igjen å gå tilbake til helheten. Slik kan vi gå frem og tilbake mellom del og helhet, for å få dypere innsikt. Den samme prosessen kan vi benytte i møte med mennesker og tekst, ved å benytte den hermeneutiske sirkelen som Gadamer anvendte etter sin læremester filosofen Martin Heidegger. I klassisk hermeneutikk ble sirkelen forstått utenfor fortolkeren, Heidegger flyttet sirkelen inn i fortolkeren, noe som gjør at vi kan se sirkelen som en relasjon mellom fortolkeren og objektet. Det medfører at sirkelen blir avhengig av individet og hennes eller hans forståelse, der forståelsen blir en del av sirkelen, som igjen blir avhengig av individet. Den hermeneutiske sirkelen blir ofte fremstilt som en spiral, da vi kan fortsette videre fra del til helhet om og om igjen, og stadig utvide vår forståelse. (Dahl 2013: 117-118).

"Kommunikasjon er en prosess mot felles forståelse" (Nykäs 2006: 34), uten at det behøver å viske ut alle ulikheter. En av forståelsens store utfordringer er knyttet til språket vårt ifølge Gadamer, der problemet ligger i at vi snakker på autopilot. Språket styrer tankene våre i så stor grad at vi automatisk tolker det som blir sagt av gammel vane (Drønen 2011: 20).

#### **4.4 Interkulturell kommunikasjon**

Ordet kommunikasjon bygger på det latinske ordet *communis*, som vi gjenkjenner i det norske ordet "kommune", det har med fellesskap å gjøre. Kommunikasjon er å skape fellesskap, der hensikten med kommunikasjon er å formidle et budskap eller en mening. Men mening har ikke noen selvstendig eksistens utenfor personene, mottaker må selv tolke eller tyde budskapet. Meldinger kan sendes, men ikke meninger. Mottaker gir tegnet eller meldingen mening ut fra hva som blir mottatt, og tidligere erfaringer (Dahl 2013: 55-59).

"Den *dynamiske* eller *prosessuelle* forståelsen av kultur er *konstruktivistisk* - den behandler kultur som noe folk *gjør, utfører* eller *konstruerer*, oftest i samspill med andre" (Dahl 2013: 42). I stedet for å fokusere på rammen, fokuseres det på prosessene i samspillet

mellom mennesker (Skeide 2006: 189). Kultur kommuniserer ikke, det er mennesker som kommuniserer, da menneskene bærer med seg en rekke kultur forståelser, verdier og forståelsesnøkler - som mobiliseres i interaksjon med hverandre.

Dersom det dynamiske kulturbegrepet legges til grunn, betyr det at kultur skapes mellom mennesker i samhandling. Kultur gjør ikke alle like - kjønn, alder, utdannelse og selve situasjonen kan ha større innflytelse enn kultur. Alle har vi individuelle måter å uttrykke oss språklig på, og vi møtes ofte på en felles arena som bidrar til felles forståelse av lyde og kroppsspråk. Samtidig som det skjer det en kontinuerlig endring av språklige koder og uttale (Dahl 2013: 45).

"Forskere som bruker den *dynamiske kulturforståelsen* er stort sett enig om følgende:

- Mennesker har forskjellig utgangspunkt og ulike tradisjoner. Ulik historie, divergerende eller motstridende interesser gjør seg gjeldende.
  - Kultur er heterogen og alltid i endring. Kultur kan ikke avgrenses til et en fast enhet, men er snarere flere fellesskap som man deler med noen, men ikke med alle.
  - Oppfatninger og regler kan være motstridende, blandet og tvetydige. Regler må tolkes, og de tolkes ut fra ulike ståsteder.
  - Kultur er ikke noe man har, men noe man gjør. Kultur er arenaer hvor konkurrerende oppfatninger møtes og strides. Nye løsninger kan forhandles frem.
  - Menneskers handlinger og oppførsel kan ikke forutsies nøyaktig. Men man kan undersøke konkret hvilke kulturelle elementer menneskene gjør gjeldende i en gitt situasjon"
- (Dahl 2013: 43 min).

Forenklet kan man si at det dynamiske kulturbegrepet legger vekt på hvordan vi til enhver tid fortolker de situasjonene vi kommer opp i, og hvordan vi velger å handle. Dynamisk kultur - forståelse kan defineres slik: "*Med dynamisk kulturforståelse er kultur ikke noe et menneske har, men noe posisjonerte individer gjør gjeldende i sosiale spill ovenfor andre mennesker*". Mange sammensatte, komplekse forhold spiller inn: egne og andres erfaringer og målsetting, situasjon, samspill, sosiale forhold, maktkonstellasjoner. Man må se på situasjonen der og da, og vurdere forskjellige betydninger, holdninger og verdier i interaksjonen. Det kan være ganske komplekse, sosiale og individuelle forhold som ligger bak menneskenes prioriteringer. Hva betyr introduksjonsprogrammet, forholdene hjemme, transport, alder, kjønn, antall søsken, utdannelse, arbeid og arbeidsforhold? Har personenes handlemåte endret seg i møte med andre minoriteter, og i møte med det norske stor - samfunnet? Kultur blir dermed utsatt for "forhandlinger" mellom mennesker i samspill. Der kommunikasjon er å skape noe sammen (Dahl 2013: 42-43).

#### **4.4.1 Makt og avmakt i kommunikasjon**

I en kommunikasjon mellom personer vil den makten - du har eller ikke har - ha innflytelse. Det kan påvirke samtaleemnet og hvordan man ordlegger seg, men også kontrollen du og den andre har over situasjonen vil også spille inn. Personer med makt har muligheter til å påvirke oss, hva vi skal gjøre - og tror. Men også godtatte normer for oppførsel, tanker, tale og handlinger bestemmes ofte av personer med definisjonsmakt. Makt behøver ikke være noe negativt. Maktutøvelse kan være nødvendig for å få ordnede forhold å leve under, enten det er i hjemme, på skolen eller samfunnet forøvrig. Vår grad av makt avhenger ofte av personen vi samhandler med, og de ressursene vi har kontroll over. Det får spesiell betydning i inter - kulturell kommunikasjon, fordi kilden til makt ofte er kulturelt betinget. Det som i en kultur kan bety kilde til makt, kan i en annen kultur ikke betraktes som makt. Det samme gjelder for klesdrakt og symboler, det kan variere fra land til land. Mange minoriteter kan føler seg underlegne, fordi premissene for deres deltagelse i samfunnet allerede er lagt av majoriteten (Dahl 2013: 230).

## 5 EMPIRISKE FUNN

Kapitlet redegjør for funnene fra feltarbeidet, og belyser hva som kom frem av datamaterialet fra intervjuene og observasjonene. Jeg velger å dele opp intervjuene i kategorier på bakgrunn av intervjuguiden, ut fra faktorer som kan være med på å påvirke brukervedvirkningen. Under hver kategori siteres spørsmål, og deretter sammenfatter jeg informantens beretninger med egne ord. For å eksemplifisere, utdype og nyansere det, legger jeg frem sitater fra intervjuene i fremstillingen. Hensikten med oppdelingen er å tydeliggjøre hva jeg har sammenfattet, og hva som er informantens egne ord. Observasjonene blir presentert samlet. Funnene er ment å besvare problemstillingen: *"Hvordan sikrer programrådgiverne brukervedvirkning, ved utarbeidelsen av individuelle planer i Introduksjonsprogrammet?"*.

### 5.1 Intervjuene

Funnene fra intervjuene er delt opp i kategoriene: Introduksjonsprogrammet, program - rådgiverne, kultur, religion, samfunnsforståelse og språk. Utarbeidelsen av individuelle planer, brukervedvirkning, Voksenopplæringen og Brukerundersøkelser. Hensikten med kategoriseringen er å gjøre datamaterialet mer oversiktlig og forståelig for leserne.

#### 5.1.1 Introduksjonsprogrammet

*Forstår brukerne hva målet, hensikten og Introduksjonsprogrammet innebærer?*

Det er gjennomgående stor enighet blant informanten om at mange brukerne ikke forstår hva Introduksjonsprogrammet innebærer før programmet er i slutfasen - ja til og med etter at det er avsluttet. Man kan ikke bare måle brukerne ut fra hva slags utdannelse, eller bakgrunn de kommer fra. Svært mange brukere er analfabeter - samtidig som faktorer og traumer fra flukt, fengsel og tortur kan spille inn. Progresjonen blir som regel helt annerledes enn vi tenker sier en informanten. Mange av flyktingene som kommer til Norge vet ofte ikke hvor de har landet i verden, og de kommer med en helt annen kultur, religion og samfunnsforståelse i bagasjen. Ofte kommer alene, og er helt uten nettverk - slik at det ofte pågår det mange parallelle prosesser som kan gjøre det vanskelig å nå brukerne, og ta inn alt det nye.

*"Men vi ser jo veldig ofte at folk er urealistiske også etter de to årene, og noen ganger ennå lengre ikke sant".*

Informantene er engasjert og opptatt av hva som kan gjøre for å sikre at brukerne forstår hva introduksjonsprogrammet innebærer, og det juridiske aspektet som medfølger. Da det ofte viser seg at brukere er urealistiske, og at brukerne ikke klarer å opparbeide seg nok forståelse til å nyttiggjøre seg av programmet. Det viser seg at mange brukere forstår verken målet, hensikten eller forpliktelsene de signerer under på i introduksjonsprogrammet.

*"..vi har snakket mange ganger om det å ha en form for forkurs til Introduksjonsprogrammet, fordi det er mange som bare hopper inn i programmet. Det er en kontrakt der du må være med - eller ha signert da. Det er en juridisk forpliktelse. Og så signerer du på ting du ikke har peiling på rett og slett. Selv om jeg forklarer til dem - slik skal det foregå, så er det mange som ikke forstår det. De våkner gjerne når det bare er 6 måneder til de er ferdig".*

En informant uttrykker at introduksjonsprogrammet er den beste metoden for at brukerne skal klare seg, da det er et bindeledd mot det offentlige og private - men påpeke samtidig at det er ikke kommunen alene som skal integrere flyktingene. Da integreringen å alle de andre prosessene er helt individuell, medfører det at brukerne ofte er helt uten støtteapparat - noe som kan resultere i at programrådgiverne både får tilleggsansvar og oppgaver. Om brukerne har familie, blir familiene ofte en like stor del av ansvaret til programrådgiverne. I tillegg kan for eksempel mangelfullt barnehagetilbud, omsorgsoppgaver i hjemmet og andre årsaker påvirke deltagelsen og fraværet. Språkutviklingen viser seg å påvirke alt, uten språk har du verken jobb eller utdanning.

*"..da jobber vi ikke bare med våre flyktinger, det går ikke - så vi har egentlig ansvar for alle. Aller er her for alle".*

Introduksjonsprogrammet er lite konkret, ikke som de andre ytelsene i Nav. Man kan jo ikke nekte brukerne å skifte mening underveis sier en informant, da jobb går ut på å være på tilbudssiden og tilrettelegge. Utfordringen er å skape nok tid og rom til å informere og tilrettelegging, slik at brukerne klarer å ta inn og forstå hva introduksjonsprogrammet i det hele tatt innebærer - og nyttiggjøre seg av det.

### 5.1.2 Programrådgiverne

*Er brukermedvirkning gjennomførbart i forhold til programrådgivernes arbeidsoppgaver? - når man tenker på alle de ukjente faktorene og tilleggsoppgavene i hverdagen.*

Det er stor enighet blant informantene at det er svært mange tilleggsoppgaver og ukjente faktorer å forholde seg til i hverdagen, faktorer som krever både tid og ressurser. Faktorer som ikke alltid faller inn under stillingsbeskrivelsen, eller kommer frem i lyset - som gjør arbeidsdagen svært vanskelig å planlegge. En informant påpeker sin manglende kompetanse på andre tjenester og ytelser i Nav, områder som ikke ligger inn under Flyktningtjenesten. Informanten mener at det å være ekspert på alle områdene i Nav, det går ikke. Og sier at slik situasjonen er i dag, er brukermedvirkning ikke gjennomførbart. Manglende fagkunnskap på de andre områder i Nav skaper ekstremt stor tilleggsjobb, samtidig som det medfører at brukerne ikke får den veiledningen de har krav på rundt de ulike ytelsene.

*"Problemet med den løsningen er at vi i Flyktningtjenesten må være eksperter på alt. For ellers i Nav så jobber du jo med AFP, trygd eller med sykemelding - du jobber med sosial og så videre. Vi må kunne alt - i hele bredden av det - og sånn som det er i dag er det ikke gjennomførbart. Det er ikke realiteten kan du si. Det må følge med ressurser".*

En annen informant presiserer at det hjelper å ha erfaring fra et langt arbeidsliv og flere bransjer, kjenne mennesker - da familierådgivning, likestilling og samfunnsopplæring også er en stor del av jobben. Det er samtidig en vanskelig balansegang på hvor mye ansvar man bør ta for brukeren - særlig når brukerne er bevisst på konsekvensene av sine handlinger. En annen informant påpeker at det er ikke bare språkproblemer, det kan løses med tolk. Det dukker som regel opp svært mange praktiske ting brukerne trenger hjelp til å lære, som for eksempel Altinn, skatt og banktjenester - da brukerne ikke forstår det norske systemet. Det viser seg at det kan være vanskelig å få brukerne til å forstå, noe som krever svært mye av programrådgivernes tid - siden ting må gjentas svært mange ganger. Det kan samtidig ta en halv arbeidsdag bare med å følge en bruker til tannlegen. En annen informant reflekterer over hvordan man skal håndtere brukere som får gode attester av arbeidsgivere, men som allikevel ikke får jobbtilbud. Noe som gjør det veldig vanskelig å motivere brukerne videre mot målene i introduksjonsprogrammet.

*"..vi må lære de praktiske ting også, det er masse forskjellige ting og som vi ikke tenker på. Nå var det skatt i april også - Altinn, men også banktjenester. Ting man må også vise dem...[.]. Vi må gjenta ting mange ganger ikke sant, det tar tid med å lære seg. Men de forstår ikke systemet. Nei, det er ikke bare språkbarrierer. Det klarer vi, vi har tolk".*

En informant påpekte behov for kompetanseheving - og reflekterte samtidig over erfaringene programrådgiverne besitter, at de burde fungere som et rådgivningsorgan i kommunen og politikken. Der meningen bak er å utvikle og informere om Flyktningtjenesten, samt å belyse og sikre brukernes behov. En annen informant tar frem at andre etater i kommunen skyver stort sett alt som har med flyktninger å gjøre over på Flyktningtjenesten, uansett hva det måtte gjelde. Informanten sier at det kan føles litt som de er i konflikt med alle til tider, da det ofte medfører mange tilleggsoppgaver som ikke ligger under Flyktningtjenesten. Og at realiteten i brukermedvirkningen, er at brukerne ofte bare har fokus på økonomiske ytelser. Det kommer frem at programrådgiverne er i en læringsfase med å forstå flyktningene når de blir bosatt, reaksjonsmønstret og de ulike fasene de går igjennom. Hvordan det er viktig å begynne, og når der er mulig og riktig å ta opp om ulike temaer.

### **5.1.3 Kultur, religion og samfunnsforståelse**

***Er brukermedvirkning gjennomførbart med tanke på kultur og religion? - da tenker jeg på muligheten for å sikre brukermedvirkning.***

Det er stor enighet blant informantene om at kultur og religion påvirke på flere plan. Alle informanter gir uttrykk for at kultur og religion kan være årsaken til at det er vanskelig å oppnå tillit - og at det veldig ofte oppstår troverdighetsproblemer i brukermedvirkningen. Ofte har brukerne større tro på informasjonen hvis de hører det fra en landsmann, uansett hvor urealistisk og galt det måtte være. Et annet problem er at mange av brukerne snakket programrådgiverne etter munnen, og ofte opererer de med en skjult agenda. Det er mange brukere som sier at de ønsker å jobbe, fordi de vet at det er det programrådgiverne ønsker å høre - noe som kan være kulturelt betinget, og kanskje med røtter i religionen. Samtidig påpeker en annen informant at enkelte brukere ikke har fått det de har krav på, slik at det er viktig å ikke avvise alle problemstillinger på bakgrunn av kultur og religion - det blir feil. Det bør alltid være en pågående og åpen dialog.



*"..jeg tror det handler om litt sånn troverdighetsproblem i forhold til at vi kan gjerne si noe, men det bekrefter ikke at den informasjonen er korrekt. Men om de hører det fra en annen - en landsmann - så blir det sett på som helt reelt".*

Det er klart det påvirker, sier en informant. En bruker følte at han og hans familien ikke fikk den hjelpen og oppmerksomheten de fortjener ut fra den statusen og kulturen de kommer fra, og behandlet informanten mer som sin personlige sekretær. Informanten påpeker samtidig at det er vanskelig å skille om det har rot i kultur - eller om det bare går på personlighet. Det er samtidig viktig å få frem at det ikke alltid er bare kultur og religion som spiller inn.

Brukernes bakgrunn og utdannelsesnivå vil også påvirke, samtidig som det kan være stor forskjell på brukerne på bakgrunn av alder - at det kan skille mer i visse tilfeller. Utfordringen blir å det skille på hva som er hva i brukervedvirkningen.

*"Det handler mer om kommer du byen, kommer du fra en rik eller fattig familie, kommer du fra en akademisk familie eller ikke".*

Det kan fort oppstår misforståelser rundt religion sier en informanten, som ofte veilede på hvor mange ganger brukerne kan forlate klassen for å be. Da er det viktig å sette foten ned, og formidle at i Norge er det er skolen som bestemmer. I brukervedvirkningen er klær og kleskoder også et tema, på hvor mye brukerne kan gjøre innenfor ulike områder. Kultur og religionen kan også gjenspeiles i kvinners fravær, da det ofte er damene som blir hjemme for å ivareta barna. En informanten synes det kan være vanskelig å gå inn i familier å veilede på likestilling - med tanke på kultur og religion som et bakteppe. Veiledning på disse områdene kan medføre at den allerede skjøre tilliten i relasjonen mellom brukeren og program - rådgiveren lett kan blir påvirket negativt - nå man må bestemme over voksne mennesker. Si i fra, at det og det kan du ikke gjøre - ting brukerne har gjort hele livet.

*"Det handler mest om hvor mange ganger kan du be om dagen i en skolesituasjon - i timen. Det kan dukke opp misforståelser der, hvor mange ganger kan du gå ut av timen for å be. ..[.].I noen tilfeller må vi bare sette foten ned å si nei, det her er skolen som bestemmer..."*

En annen informant påpeker at de har alle type mennesker i Flyktningtjenesten. Flyktninger er ikke flyktninger, det er folk! - og ut fra erfaringer som er gjort kan det se ut som at damene

har større innflytelse enn man skulle tro ut fra kultur og religion. Men det gjenspeiles ikke alltid så mye i introduksjonsprogrammet - som på hjemmefronten.

***Tenker du brukermedvirkning er gjennomførbart med tanke på brukernes samfunns - forståelse?***

Gjennomgående så uttrykker alle informantene at manglende samfunnsforståelse er et stort problem gjennom hele introduksjonsprogrammet - og til og med i ettertid. Mange brukerne kommer fra land der de må høre på myndighetene, og de har vokst opp uten særlig struktur i samfunnet. Brukerne kan bli veldig skeptisk, noe som igjen påvirker tilliten - og deres evne til å stole det som blir lagt frem av programrådgiverne. Å få forståelse for det norske systemet, som er stikk motsatt og regulert i minste detalj blir ofte vanskelig. Det gjør det lett å komme i konflikt med brukerne, da de ofte kommer til Norge med for store forhåpninger og drømmer. Enkelte brukere vil samtidig svare ja til hva som helst, nettopp på grunn av deres bakgrunn, og at de ikke forstår det norske systemet. De kommer jo tross alt til et av verdens rikeste land, og tankene om hva de skal få av ytelse og hjelp er ofte svært urealistisk.

*"..de som jeg ser på gata i byen, og har funnet seg til rette å jobber. Altså, noen ganger så stopper jeg å snakke med dem. Så sier de: Hvis vi hadde visst det vi vet nå, ikke sant! - så det er liksom bra at de har kommet så langt. Men jeg ser også at de kunne gjort det mye bedre hvis de hadde visst bedre. Eller visst om samfunnet hvordan det er.."*

En informant kommer inn på arbeidskulturen, og opplever at brukerne ikke fyller kravene for hva arbeidsgiverne forventer av de i Norge. Brukere føler seg dermed utnyttet, de tror folk bare bruker de til gratis arbeidskraft. Det blir ofte brukernes virkelighetshistorie, noe som igjen gjør brukermedvirkning vanskelig. Men fyktningene er ikke i konkurranse med det norske arbeidslivet, de er lite attraktive. Det kan også oppstå dilemmaer om man må ta valget mellom å forstå brukerne - eller drive samfunnsfaglig opplæring, men det viser seg at man gjør ikke brukerne en tjeneste med å ta hensyn til alt de har i bagasjen. Det skaper bare rot og misforståelser senere i livet - om man skulle ta hensyn til alt vedrørende brukernes kultur og religion. Brukerne må lære seg å innrette seg etter den norske kulturen så tidlig som mulig.

*".. men selv om vi kan ta hensyn, ikke slik at hele samfunnet kan hensyn. Vi lærer personen at de har kommet hit, så man må på en måte lære den delen av samfunnet - man skal være alene"*

*i et rom med en mann. Sånn at hvis man er tydelig der - at jeg skal gjøre det hele livet mitt på en måte, så det er greit å konfrontere det her. Selv om det er stor aksept på hvor man kommer fra, så er det noe annet som gjelder her".*

Det er også problemer med at brukerne tror programrådgiverne forventer gaver. I mange av de landene brukerne kommer fra så er det en del av kulturen - å stimulere til velvilje gjennom gaver. Når informantene så takker nei, møter de liten eller ingen forståelse - som igjen kan gå ut over tilliten i relasjonen. Samfunnsforståelsen blir ofte et tema, som for eksempel at alle står fritt til å mene hva de vil i Norge - og at alle meningene er like mye verdt. Eller så enkelt som at jentene har like mye rett til å sitte i forsetet i bilen som gutter. Det kan også være vanskelig å få brukerne til å forstå at de mottar ytelser etter behov, at en enslig person vil ikke ha krav på det samme som en familie - noe som fort kan skape misnøye. Alle disse faktorene vil spille inn på relasjonen - troverdigheten og tilliten kan for svekkes. Noe som igjen påvirker brukervedvirkningen, og ikke minst tiden de har til rådighet - som ofte går til å rydde opp i misforståelser.

*"Det er litt vanskelig - og de prøver å forklare det selv til hverandre. Og et kommer ideer som er helt fantastiske, derfor har vi en morsom gjeng her. Vi behandler alle likt, men det er behov vi snakker om ikke sant".*

### ***Er det forskjell på hvordan kvinner og menn forholder seg til brukervedvirkning?***

Det kommer frem at ektemennene ofte ønsker å være tilstede når kona skal i dialogmøter, for å utarbeide sin individuelle plan. For å sikre at brukervedvirkningen bli basert på konas ønsker, meninger og tanker blir ektemannen bedt om å vente eller komme tilbake senere. Kvinnene skjule ofte sine intensjoner om hvor mye de ønsker å delta i arbeidslivet, da de har hørt om likestilling og systemet - at det er vanlig at både kvinner og menn jobber i Norge. Men det dukker gangse fort at kvinnene ofte ikke ønsker å jobbe mer enn femti prosent, og en informant forteller at de med sikkerhet vet at et ektepar har planlagt at hun skal være hjemme etter endt utdanning. Uten at de velger å opplyse om det, noe som kompliserer brukervedvirkningen. Det er ikke så uvanlig at kvinner jobber innenfor enkelte kulturer, men det er også veldig vanlig at de tar høyere utdanning men aldri jobber. Noe de ofte velger å holde skjult for programrådgiverne.

*"..men det dukker ganske fort opp ønsker - om at de (kvinnene) - ikke ønsker å jobbe mer enn femti prosent".*

Det er samtidig ikke alltid så stor forskjell på kvinner og menn. Menn er ofte litt mer på, kanskje fordi de har mer arbeidserfaring - og fordi der er mannen som skal forsørger familien. De er litt mer delaktig, og stiller gjerne flere spørsmål. Mange kvinner har ikke hatt mulighet til utdanning tidligere, så kanskje blir det en like vanskelig som gledelig omstilling. Det viser seg samtidig at kvinnene er mer tilbøyelig til å velge samme yrkesretning, noe som kanskje har med erfaringene de har med seg fra opprinnelseslandet.

*".. jeg vil nok si at det ikke er sånn kjempeforskjell, men i litt større grad så er menn litt mere på enn det kvinner er. Men det er veldig mange kvinner som har en individuell plan - men det er veldig typisk litt det samme da - de sier veldig ofte barnehage eller gamlehjem".*

#### **5.1.4 Utarbeidelsen av individuelle planer**

***Hva sier loven om individuell plan? - og gjenspeiles det i brukermedvirkningen.***

Det kommer frem at loven er svært åpen for tolkning, og at det er veldig stor variasjon i hvordan informantene kan velge å tolke den. Loven sier ingenting spesifikt om hva innholdet i planen skal være - bare at brukerne skal ha en plan. Det blir påpekt at loven faktisk kan medvirke til at brukerne får individuelle planer som ikke er tilpasset brukeren, bare fordi loven krever det - da det er fare for tilsyn fra Fylkesmannen. En annen informant påpeker at det var vanskelig å se nytten av den individuelle planen, det hele blir urealistisk da brukerne kommer med blanke ark - ofte analfabeter. Og så skal det legges vekt på at de får eierskap til planen, når de ikke en gang forstå hva en individuell plan er. Det er ikke balanse, det er for høye og urealistiske krav til brukerne.

*"..vi har tilsyn, vi må også fylle opp kravene. Er det fordi - hvis altså, må jeg lage en plan hvor den ikke passer på den personen bare fordi at loven krever det. Det er ikke balanse. Vi stiller for høye krav for noen av de, det er ikke alle som klarer å levere så..".*

Det kan virke som de fleste Nav kontorene jobber ut fra ulike maler ved utarbeidelse av de individuelle planene, da det ikke finnes noe konkret regelverk. Loven er imidlertid klar på at

Flyktningstjenesten jobber etter Introduksjonsloven, selvfølgelig skal brukerne medvirke - men om det ender med uenighet så er det programrådgiverne som har siste ordet. Det fremkommer veldig tydelig.

*"..de eksemplene jeg har sett på godkjente planer, alle har jo forskjellige planer som ser annerledes ut en våre..[..]..Det står ikke noe sted at det er noen som vi...hadde det vært noen som sa at det var et helt konkret regelverk for hvordan det skal være så skal vi jo selvfølgelig tilpasse oss".*

### ***Er brukermedvirkning gjennomførbart ved utarbeidelsen av individuelle planer? - og mulig å sikre?***

Det er stor enighet blant alle informantene om at det er svært mange faktorer som spiller inn ved utarbeidelsen av de individuelle planene, som påvirker brukermedvirkningen. En informant påpeker at uten en bra veileder, så er det vanskelig å gi brukerne forståelse for begrepet brukermedvirkning - og for muligheten som ligger i begrepet ved utarbeidelsen av de individuelle planene. For noe brukere er det greit, andre igjen klarer ikke å forstå hva brukermedvirkning innebærer. De ulike maler som i dag brukes til å utarbeide de individuelle planene viser seg ofte å være for omfattende, detaljert og skjematisk til at brukerne klarer å få et personlig forhold til plan. Ved enkelte Nav-kontor velger de derfor å endre på malene, ved å velge ut det som de ser som de viktigste punktene i planen - for å sikre at brukerne klarer å forholde seg til det som legges frem - og reflektere. Motvirke at de blir for slitne i hodet å faller ut, da det ofte blir for mye å forholde seg til. Brukerne sliter med både å forstå og få et eierforhold til plan, og brukermedvirkning blir dermed vanskelig og gjennomføre. Derfor vurderes det å lage en enklere plan for de aller aller svakeste brukerne. Manglende strukturer for gjennomføring, sykemeldinger og omstruktureringer kan samtidig gjøre det vanskelig å følge opp brukerne og de individuelle planene. Dette påvirker negativt, og medfører at det går altfor lang tid mellom oppfølgingssamtalene. Det er svært viktig at brukerne stadig blir minnet på planen, også mellom oppfølgingssamtalene.

*"Vi skal ha IP samtaler en gang i halvåret - med alle. Jeg sier SKAL HA der er fordi det siste året har det vært utskiftninger av medarbeidere. I fjor var det over en fordobling av antall*

*bosetning i forhold til det som har vært tidligere, slik at det har ikke vært en struktur på plass som har gjort at vi har klart å ivareta den frekvensen".*

En annen utfordring som stadig dukker opp, er at tiden som er satt av til utarbeidelsen og oppfølgingen av de individuelle planene - ofte ender med å bli brukt til andre ting. Da det stadig dukker opp uventede problemer og forstyrrende faktorer som brukerne mener det er viktigere å finne en løsning på der og da. Ting som ikke kan vente, som de ønsker at programrådgiveren skal løse - ikke sammen som i brukermedvirkning. Brukere kan samtidig melde at de ikke har noen individuell plan, selv om de akkurat har sittet i møter å jobbet med planen. Mange ganger må programrådgiverne nedprioritere utarbeidelsen av de individuelle planene, på grunn av alt det praktiske som må komme på plass først.

*".. akkurat den delen av jobben har blitt nedprioritert i forhold til den praktiske jobben. Når det ble fler av oss har vi forsøkt å få til noen møter i løpet av høsten og vinteren - og vi har fordelt deltakerne - og så har jeg stimulert til at det skal lages individuelle planer. Men det er slik at man skal ha unna det praktiske arbeidet, å sette seg ned å lage disse planene er nedprioritert".*

Det kommer også frem at det kartlegges med to forskjellige planer, Flyktningtjenesten har en egen plan - og Voksenopplæringen en annen. Noe som er helt feil i forhold til intensjonen, det skal i utgangpunktet bare være en individuell plan. Noe som gjør det vanskelig å være oppdatert og følge opp brukeren, da programrådgiverne må bruke deler av sin tid til å innhente og oppdatere planene i forhold til hva som skjer hos andre instanser. Samtidig kommer det frem at de individuelle planene ikke er helhetlige planer, de går for eksempel ikke temaer som familie og hels. Temaer som er svært relevant - som det ofte brukes tid på i brukermedvirkningen.

***Hvordan sikrer programrådgiveren at brukerne forstår hva den lovpålagte individuelle planen innebærer? - og begrepet brukermedvirkning.***

Det er mange faktorer å ta hensyn til ved utarbeidelsen av individuelle planer, men den aller viktigste faktor er at *brukerne må forstå innholdet* i planen presiserer en informant - ikke bare hva en individuell plan er. Den "individuelle planen" er ofte utskjelt blant brukerne, og enkelte brukere sliter - og trenger mer kontekst for i det helt tatt å kunne forstå konseptet.

Brukere som i utgangspunktet allerede er svært skeptisk, da de stort sett er blitt intervjuet på ulike nivå av forskjellige instanser før de blir tildelt plass i introduksjonsprogrammet.

*"..noen trenger mer kontekst på hva de driver med, fordi om du sier at det er en individuell plan her - ordet er utskjelt! Hva betyr det for en person? - der må du begynne. For tenk om du skal veilede en analfabet fra Somalia, som aldri hørt om individuell plan eller bruker - medvirkning. Slik at den greia er at det man skal si på en måte, er at de personene er vant med å bli intervjuet hele livet sitt. Han kommer hit til UDI = spørsmål, og Politiet = spørsmål. Alle vil vite, så da er de skeptiske i utgangspunktet. Slik at det må være et slags tillitsforhold, hva personen skal bidra med i sin egen prosess på en måte".*

Det blir svært vanskelig å bygge opp et tillitsforhold og forståelse for hva en individuell plan er, når det kommer mennesker som har bodd i flyktingleirer over flere tiår, der livet har vært på vent. Uten andre planer enn å overleve fra dag til dag. Det gjør at behovet for individuell vurdering og tilrettelegging er stort for å kunne sikre brukermidvirkning. Tid og rom viser seg også å være viktig for å kunne gi brukerne forståelse for hva den individuelle plan innebærer, både av forpliktelser og mulighetene for medvirkning. Prosessen krever kreativitet fra programrådgiverne for i det hele tatt å få involvert brukerne. Målet er at de skal komme med egne meninger, og bidra i egen prosess gjennom brukermidvirkning. Det er svært viktig at det ikke legges for store forventninger på brukerne, som ofte har nok med å fordøye alt det nye. Det er viktig å få frem at det er brukeren som eier planen, og at de selv kan velge om de vil skrive under på samtykkeerklæringen - for om de eventuelt ønsker å gi Voksenopplæringen tilgang til planen.

*"Det er litt forskjellig..noen ganger er det mennesker som har bodd 25 år i flyktingleirer, og de har ikke hatt andre planer enn å lage mat neste dag. Livet var jo helt på vent, og de er vanskelig å bearbeide. Men nå er vi så pass, så mere strukturert at vi ser at behovet, det er alltid individuelt vurdering".*

***Gjenspeiles brukermidvirkningen i de individuelle planene? - selv om ønsker, drømmer og mål kan være urealistisk.***

Det viser seg at alle informantene er veldig forsiktig med å melde til brukeren at det kan du ikke bli, men prøver heller å finne en mer realistiske løsning innenfor samme felt - om ønsker,

drømmer og mål er for urealistisk. Ingen ønsker å knuse brukernes ønsker, drømmer eller mål. For å realitetsorientere brukerne - hvis målene er for høyt eller urealistisk, velger mange av informantene brukermedvirkningen til å gå trinnvis gjennom veien mot målet. Ta brukeren gjennom prosessen steg for steg, for å bevisstgjøre brukeren på hva som vil kreves for å nå målet. Informantene tar brukerne gjennom utdanningsforløpet, og hvor mange år det eventuelt vil ta. Men også spørsmål rundt økonomien, hva brukerne skal leve av etter at introduksjons - programmet er avsluttet. Brukeren blir spurt om eventuell planer om familie, familie gjenforening og familieførøkelse. Hva det vil krever av tid og ressurser - og eventuelle utsettelse i planene. En annen måte å gjøre det på er å lete etter andre yrker for eksempel innen omsorgstjenesten:

*"Jeg er veldig forsiktig å si til de at du ikke blir det, det sier jeg ikke, men jeg ser kanskje mulighetene. Hvis du har tenkt å bli lege så kanskje du kan begynne som sykepleier da, du kan ha sykepleier som mål. Så tenker jeg at det kanskje er bedre med hjelpepleier, da har du - hvis du ikke klarer sykepleier, så har du mulighet til å jobbe som hjelpepleier som yrke".*

Flere informanter velger å realitetsorientering brukerne i håp om å finne en balanse, for å få brukerne på riktig spor, et kan lett blir for mange ønsker og retninger på en og samme gang. Men visst brukeren insisterer på å bli kirurg - også etter realitetsorienteringen, noteres det i den individuell planen som et mål.

*"..de har mye tanker når de kommer. Noe sier at de skal bli barnehagelærer, og så plutselig så sier de at jeg vil bli lege..[..]..og så må vi realitetsorientere de, og vi må på en måte veilede de i riktig spor".*

Det viser seg at det kan komme mange ønsker, drømmer og mål som er svært realistisk - mang brukere synes det kan være vanskelig å begrense seg. Brukere som aldri har hatt noen valgmuligheter før de kom til Norge. De legger ofte frem svært mange ønsker og drømmer, men er samtidig veldig urealistisk om hva som trengs for å nå målet - selv med det som kan ses på som de enkleste valgene å nå. Slik at mange ganger så dreier brukermedvirkningen seg mest om realitetsorientering ved utarbeidelsen av de individuelle planene. For å finne riktig retning og løsning, for å komme frem til gjennomførbare mål for brukerne.



### 5.1.5 Brukermedvirkning

*Er brukermedvirkning gjennomførbart? - med så mange brukere, uforutsette arbeids- og tilleggsoppgaver, ukjente faktorer og utfordringer i hverdagen.*

Alle informantene gir uttrykk for at brukermedvirkning kan være svært utfordrende og vanskelig å gjennomføre, spesielt i først del av introduksjonsprogrammet. Tid blir et tema når det kommer til om brukermedvirkning er gjennomførbart, det blir en prioriteringssak - opp mot alle de andre ting som må gjennomføres. De med høyer utdanning eller god progresjon i språkutviklingen er ofte de som har best forutsetning for måloppnåelse i introduksjons - programmet - men de ender ofte opp med å få minst oppfølging i praksis. Man kan derfor si ja for de som har best forutsetning fra før - og nei til de som har et dårlig utgangspunkt når det kommer til gjennomføring av brukermedvirkning. Brukerne sliter veldig med å forstå det norske systemet - til og med de med gode forutsetninger kan gjøre det. Overgangen fra hvor de kommer fra blir for stor, de forstår heller ikke papirene - men da skal det jo sies at 40-50 prosent er analfabeter. Det handler nesten alltid om å kunne sette av nok tid til å gjennomføre brukermedvirkningen ved utarbeidelsen av individuelle planer - tid programrådgiverne ofte ikke har. På spørsmål om brukermedvirkning er gjennomførbar svare en informant:

*"I teorien ja, i praksis nei. Med nok tid tror jeg det er det - for da vil vi ha nok tid til å veilede".*

Det viser seg å være er svært mange faktorer som spiller inn i brukermedvirkningen, for selv brukere med mastergrad fra opprinnelseslandet kan blir som en analfabet når de kommer hit - om man ser på språkutviklingen. Alle må begynne på nytt, slik at det er viktig å ikke bare måle brukerne ut fra utdanning. Brukerne har ofte traumer, helse relaterte ting og svært vanskelig historikk i bagasjen. Faktorer som påvirker brukermedvirkningen, og ofte må bearbeides eller behandles parallelt. Samtidig kan det være vanskeligheter å få bekreftet brukernes utdanning og arbeidserfaring fra opprinnelseslandet, det brukerne forteller stemmer ofte ikke. En informant tar opp tidsperspektivet i forhold til norsktalende brukere. Programrådgiverne kan bruke 5-6 ganger så mye tid på å forklare det samme - uten at det blir forstått av brukerne, på det som andre faggrupper i Nav bare bruker en time på å forklare. Samtidig må programrådgiverne benytte andre metoder - være kreativ, og de må ofte ut i feltet for å løse praktisk ting eller følge brukerne rundt. En informant mener de at de har fått

dårligere forutsetninger til å bygge relasjon med brukerne, nå som det praktiske arbeidet blir håndtert av boligveilederne. De føler at mister nærheten man får i hverdagen, når man omgås brukerne - og det positive opplevelsene som ofte følger med å løse praktiske utfordringer eller tilrettelegge for brukerne i feltet. Et annet dilemma er at brukerne ofte ikke forstår de store mulighetene som følger med introduksjonsprogrammet - der brukerne har store muligheter til å forandre livet helt. Da brukermedvirkningen er ment å gir de rett til å være med til å selv bestemme sin framtid i Norge.

*"..det blir for mye å det forstår jeg. Fordi de har ikke kunnskap om hvilke valgmuligheter de har, egentlig da. De har ikke forståelse for at de egentlig har...her er det store muligheter til å forandre sitt eget liv ikke sant. Og mange har kanskje ikke ønske om det heller..mange..det ønsket som er primært er å tjene penger å ha et hjem - og få familien hit".*

Brukerne skal og bør ikke overstyres, de må vennest til å ta ansvar. Men at det er veldig lett å gå i "synes synd i fella", og ende med å behandle brukerne som barneskoleelever om man ikke er bevisst. For enten har brukerne ingen tanker om fremtiden sin, eller så kan de ha helt urealistiske tanker om fremtiden sin - og noen ganger har de bare uklare tanker. Da har det lett for å bli at programrådgiveren nærmest ufrivillig må påvirker brukerne - eller snakker for de. Brukerne er bare ikke modne til å delta på det stadiet i introduksjonsprogrammet, slik at det må gjøres et nytt forsøk ved nese evaluering - for å få til brukermedvirkning. Selv om målet i utgangspunktet var å få brukerne til å reflektere selv, og komme med svarene.

*"Jeg vil jo ikke si at det er så sterk brukermedvirkning - det er jo et mål og et ønske. Men det er en utfordring når det kommer folk som enten ikke forstår hvor de har kommet, og særlig kanskje første gangen når de skriver individuell plan. Så har de veldig lite kunnskap..".*

Det viser seg å være utfordring hele veien, der spørsmålet blir hvordan skal man klare å integrere brukerne på en god måte og oppbyggende måte. Det er ikke er bra å se på noen som om de ikke har ressurser - brukerne er jo ment å ta styringen og klare livet selv ved hjelp av brukermedvirkning i introduksjonsprogrammet. Men det er en utfordring medgir en informant, for brukernes selv ønsker jo ofte all den hjelpen de kan få. De stiller ikke til samtaler med en holdning at dette klarer jeg selv, slik at det kan føles som det er en evig kamp mot de. For brukerne blir ofte veldig skuffet om de ikke mottar hjelp, så man må være bevisst på sin rolle. Det kan samtidig være svært vanskelig å gjøre seg forstått, selv om program -

rådgiverne benytte flere språk - eller til og med snakker brukernes eget språk. Mange velger også å bruke eksempler og bilder fra internett, og bruker svært mye tid til å snakke rundt ting. Programrådgiverne prøver samtidig å formidle at brukerne må gjøre en del av jobben selv, men medgir at de nesten må styre i første del av bosetningsperioden - selv om de prøver å tilrettelegge for brukervedvirkning så godt de kan.

### ***Hvordan jobber programrådgiverne for å sikre brukervedvirkning?***

Igjen kommer det frem at brukere ikke forstår hva brukervedvirkning innebærer, men det blir ofte skjult bak det at programrådgiverne er veldig flink til å overbevise brukerne gang på gang. Minne brukerne på hva som er avtalt - og valgene som er gjort. Noen ganger kan føles som det er som det er min plan, sier en informant. Det er imidlertid viktig at brukeren og programrådgiveren så fort som mulig utarbeider den individuelle planen, men samtidig er det veldig vanskelig å få brukerne til å delta og reflektere - i det informanten kaller "sjokkfasen". Det blir rett og slett for mye for brukerne. Oppholdsvedtaket gir en del rettigheter, slik at det samtidig blir viktig å få forklart og utdype hva rettighetskonseptet innebærer - ved å bruke tid og snakke så enkel og tydelig som mulig for å skape forståelse. Noe som kan være veldig utfordrende, de fleste brukerne har bare en forståelse - det er at de skal lære seg norsk. Brukerne klarer som regel ikke å tenke ut over det.

*" Det føles av og til som det er min individuelle plan, ikke deres. Men jeg ser jo det de ikke ser".*

En stor del av jobben til programrådgiverne går på å rydde opp i misforståelser. Det kan ofte oppstå misforståelser selv om man velger å bruke tolk, men også når brukerne snakker seg imellom ender det ofte i misforståelser - slik at de blir mye jobb å rydde opp i kaoset. Men det er samtidig viktig at brukerne snakker samme, det kan være veldig lærerik med erfaringsdeling. Det er svært viktig å ikke gi opp at brukerne skal ha et eierskap til planen, selv om mange brukere bare glemmer - gang på gang - hva en individuell plan er. Relasjonsbygging er en svært viktig del av jobben for å sikre brukervedvirkning, for har du en god tone greier man ofte å bygge tillit. For enten får du de imot deg - eller med deg sier en informant. For å sikre brukervedvirkning og vise det i praksis, er det viktig å diskutere og undersøke hva man kan få til av det brukerne legger frem av ønsker og målsetting.

*"..man må undersøke hva man kan få til...diskutere det videre med brukeren..Hvis vi hadde stoppet opp på noe, så hadde vi i alle fall prøvd. Ja, da ser man om det er alvorlig ment fra de, at de selv tar initiativ til å få det til. De får bestemme seg om det skal gjøres eller ikke".*

Programrådgiverne må samtidig være veldig bevisst og forsiktig, slik at det ikke ender med at de forteller brukerne hva de skal svare - det er kanskje det viktigste. At det er brukernes ønsker, drømmer og mål som kommer frem i den individuell plane. Men at program - rådgiverne kommer inn med litt veiledning og kunnskap der det er nødvendig, men samtidig passer på å ikke ta over. Det er brukerne som skal bestemmer hva de skal bli, og hvordan det skal være i Norge.

***Er brukermedvirkning gjennomførbart i forhold til målsetningen? - og hva skal den eventuelt motvirke.***

Det er stor enighet blant informantene om at det er viktig å styrke brukernes autonomi og selvbestemmelsesrett, for å motvirke apati og passivitet. Målsetningen er å stimulerende og motiverende brukerne til å dele og medvirke, til det brukerne anser som viktig. Hensikten med de individuelle planene og brukermedvirkning er å gi brukerne forståelse for at det ikke er programrådgiverne, Nav eller det offentlige som bestemmer over brukerne.

*"..den skal motvirke passivitet på en måte, og motvirke at personen sitter et sted på en måte å tenker at hvem andre som bestemmer over meg. Den skal styrke selvstendighet til personen, for det er det som er fokuset".*

Det er samtidig viktig at programrådgiverne ikke ta for mye ansvar, det er veldig lett å tenke stakkars flyktning. Men heller se på brukeren som en ressurssterk person, og hjelpe personen til å bli like selvstendig her - som brukeren var i sitt opprinnelsesland. Erfaringsmessig viser det seg at brukerne har lett for å legge livet sitt over i hendene til programrådgiverne, derfor er det svært viktig at brukerne føler eierskap til de individuelle planene - og klarer og nyttiggjøre seg av brukermedvirkningen i forhold til intensjonen. Bestemmer selv, det er brukernes plan og liv. Men mange brukere ber ofte om hjelp så fort det er noe som butter, eller det er noe som de ikke vet hvordan de skal håndtere. Derfor er det viktig for programrådgiverne å lærer brukerne at de må prøve å løse de små og store problemene selv, før de søker hjelp. For det brukerne kommer med - er ofte en bønn om mer penger, eller hjelp til ulike utfordringer som

de fint kan løse selv. Det er viktig å lære brukerne at de må ta kontroll og ansvar selv, vise vilje og delta. Ikke bare be om tjenester eller penger fra Flyktningtjenesten.

*"Vi jobber med å la være å ta ansvar for livene deres - at de skal ta det ansvaret selv. Bestemme selv".*

Det er snakk om veiledning og oppmuntre til brukermedvirkning, sørge for at brukerne har nok informasjon til å ta informerte valg - valg som skal være til deres eget beste. Brukerne eksponeres for svært mange valg i introduksjonsprogrammet, noe som gjør det lett å miste fokus. Slik at programrådgivernes jobb er å hjelpe brukerne til å finne en litt smalere retning - og hjelpe de til å holde kursen. Tilrettelegge for brukernes målsetning, ved å fremme brukermedvirkning gjennom hele introduksjonsprogrammet.

### **5.1.6 Voksenopplæringen**

***Hvordan gjennomføres og sikres brukermedvirkning i samarbeidet med Voksen - opplæringen? - og hva er eventuelle utfordringer.***

En informant går inn på viktigheten av fellesmøtene mellom Flyktningtjenesten og Voksen - opplæringen når flyktningene ankommer - for å samle alle. Det er samtidig et ønske fra Flyktningtjenesten å gjennomføre bosetningssamtalene så fort som mulig, men det viser seg at det er ikke alltid like lett å få til disse fellesmøtene. Selv om det er viktig for å kunne gi en grundig vurdering, og for å finne ut av hva som er riktig å gjøre i forhold til brukeren. Den lovpålagte Voksenopplæringen kan utsettes om nødvendig, hvis det kommer frem at brukerne ønsker noe annet. En annen informant går inn på at det er mulig å tilrettelegging også på Voksenopplæringen - være fleksibel, når det er flyktninger som kommer hit som analfabeter. Da gjøres det en grundig vurdering i trekant samtale mellom brukeren, Voksenopplæringen og Nav for å finn frem til best mulig løsningene for brukeren.

*"Og det er noe som de må bare gjøre, er å gå på Voksenopplæringen. Men hvis de har lyst til noe annet - for det er lovpålagt også å gå på Voksenopplæringen - men vi kan utsett det også hvis det har skjedd noe. Vi kan være fleksible".*

En informant går inn på utfordringer med eldre brukere med eller uten fagbakgrunn, som ikke alltid er så motivert for skolebenken - noe som ofte vises i progresjonen i introduksjons - programmet. Det blir da viktig å utrede årsaken ved at programrådgiverne går inn i tett dialog med Voksenopplæringscenteret, der målet er å finne ut hva som er riktig å gjøre i slike tilfeller for å kunne tilrettelegge for brukeren på best mulig måte. Utredningen og dialogen kan gi mange utslag da brukerne ikke helt klarer å forstå årsaken. Brukerne kan synes det både er flaut og urimelig - og derved komme med litt utfordrende uttalelser for å dekke over sin manglende motivasjon.

*".. å ha en slags dialog rundt det, og kanskje se det store perspektiv. At kanskje handler det ikke om personen - men han må jobbe med selvmotivasjon. Hvis læreren sier du ikke er flink nok til å lære norsk, du er ikke motivert til å lære norsk. Brukeren blir flau å sier at læreren er rasist å liker ikke meg".*

### **5.1.7 Brukerundersøkelser**

***Er brukerundersøkelsene med på å sikre brukermedvirkning i Nav? - og hva er eventuelle utfordringer.***

Det viser seg at brukerundersøkelsene bare blir nok et skjema i en lang rekke, og at det alltid er like vanskelig med i denne brukergruppen. Brukerne har i grunn nok skjemaer å forholde seg til, og brukerundersøkelsene bygger ofte bare opp under brukernes utilstrekkelighet. Det blir nok et skjema brukerne ikke klarer å forholde seg til eller forstår.

*" Men jeg tenker om vi hadde hatt nok tid, hadde det vært bedre - og igjen med brukerundersøkelse. Det er alltid vanskelig med denne gruppen, det er nok et skjema de ikke forstår".*

En informant gir uttrykk for at det som er den store utfordringen med ulike brukerorgan og brukerundersøkelser ligger ofte i at denne brukergruppen blir sett på som en svak gruppe. Informant sier videre at det er store utfordringer med deltagelsen fra vår brukergruppe - de falle litt utenfor, og har liten eller ingen forutsetning til å delta. Informanten ser problemet, og gir uttrykk for at programrådgiverne bør gå inn i rollen som et rådgivende organ i kommunen og politikken for å informere og sikre brukernes rettigheter.

*".. jeg tenker det som er utfordringen, ofte da. Sånn som jeg ser det i forhold til min målgruppe - flyktninger. Så er jo det at man ser på de som en svak gruppe. Punktum!*

## **5.2 Observasjonene**

Det tverrfaglige samarbeidet i Introduksjonsprogrammet, mellom programrådgiveren og Voksenopplæringssentret foregår i møter med brukerne. Observasjonene ble gjennomført i to slike samarbeidsmøter, min rolle som deltagende observatør var å kartlegge hvordan programrådgiveren jobbet for å sikre brukermedvirkning. Det var læreren styrte møtene ved å redegjøre for de individuelle planene ved Voksen -opplæringscenteret, læreren gikk trinnvis igjennom progresjonen, utfordringer og eventuelle nye mål med brukerne. Under begge møtene inntok programrådgiveren rollen som deltagende observatør, og Nav og Voksenopplæringen jobbet ut fra to ulike individuelle planer i møtene. Programrådgiveren navigerte ut fra den individuelle planen som var utarbeidet med brukerne i Nav. Når læreren eller brukerne kom med nye informasjon, fakta eller behov i Voksen -opplæringen - ble det notert av programrådgiveren. For i ettertid å registreres i den individuelle planen hos Nav. Brukermedvirkningen foregikk for det mest igjennom non-verbale signaler mellom programrådgiveren og brukerne. Avstanden og plasseringen til programrådgiveren i møterommet - på andre siden av bordet inne i et hjørne, viste at programrådgiveren inntok en observatørrolle. Men også gjennom kroppsstillingene - og de ulike posisjonene programrådgiveren valgte, gjorde det tydelig.

De non-verbale signalene gikk på ansiktsuttrykk, øyekontakt, smil, håndbevegelser og gester. Ved at hodet var senket eller hevet, var med på å vise brukerne om programrådgiveren ønsket å delta eller ikke. Programrådgiveren brukte ofte blikket til å støtte, bekrefte eller avkreftede det som kom opp av avtaler, datoer og personlige utsagn fra brukerne. Program - rådgiveren kom bare med noen korte og lavmelte kommentarer innimellom, når det var behov for utfyllende informasjon som ikke kunne gis non-verbalt. Eller om det ikke var samsvar mellom den individuelle planen i Nav, og den som Voksenopplæringen brukte - eller om informasjonen var mangelfull i det som ble lagt frem.

## 6 ANALYSE OG DRØFTING

I dette kapitlet analyserer og drøfter jeg de empiriske funnene opp mot tidligere forskning og utvalgt teori der hensikten er å besvare oppgavens problemstilling: *"Hvordan sikrer programrådgiverne brukermedvirkning, ved utarbeidelsen av individuelle planer i Introduksjonsprogrammet?"*. Kategoriene fra foregående kapittel slås sammen å glir litt over i hverandre da oppgavens tema besvares ulike steder i de empiriske funne, samtidig som de hører hjemme i flere av de analytiske kategoriene: brukernes forståelse, koordinering, utformingen av tjenesten, Styrke - Kraft - Makt og individuell plan.

### 6.1 Brukernes forståelse

Under kommunens ansvar for introduksjonsprogram legges det fram at når det kommer til veiledning om kommunikasjon, må kommunen vurdere om innvandrerne faktisk har forstått innholdet i og omfanget av sine rettigheter og plikter (Rundskriv G-01/2016: § 3.1).

Hovedelementene i funnene viser at brukerne ofte ikke forstår hva introduksjons -programmet innebærer før det er i sluttfasen - til og med etter programmet er avsluttet.

Introduksjonsprogrammet viser seg å være den beste metoden for at brukerne skal klare seg etter endt program, det kommer samtidig frem at programrådgiverne har for mange arbeidsoppgaver i forhold til tid og ressurser. De etterlyser kompetanseheving.

Tidligere forskning samsvarer - og peker på at programrådgiverne bør ha tilstrekkelig tid til veiledning og oppfølging av deltagerne, og en organisering i NAV betyr ikke at kompetanse - og tiltaksressurser utnyttes til det beste. Det kreves kontinuerlig arbeid (Rambøll Management Consulting 2011). På tross av deltagelse på kurs og konferanser føler sju av ti til en viss grad et udekket kompetansebehov, det være seg på rollen som program rådgiver, veilednings - metodikk og tolkning av introduksjonsloven. Mange opplever også at de mangler juridisk kompetanse, for eksempel når de skal fatte vedtak (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007).

Brukernes manglende forståelsen for hva introduksjonsprogrammet innebærer gjør det



vanskelig for programrådgiverne å sikre brukermedvirkning, samtidig som brukernes manglende forståelse medfører ringvirkninger gjennom hele programperioden. Dagens globalisering gir nye utfordringer i velferdspolitikken, og gir Nav en ny type brukere (St.prp. nr.46 (2004-2005)). De nye brukerne medfører store utfordringer for programrådgiverne når det kommer til overføringen av informasjon og kunnskap - for at de skal kunne forstå hensikten med introduksjonsprogrammet. Samtidig som brukernes handlinger og oppførsel ikke kan forutsies nøyaktig, men programrådgiverne kan undersøke konkret hvilke kulturelle elementer brukerne gjør gjeldende i en gitt situasjon (Dahl 2013). Utfordringene ligger i at programrådgiverne og brukerne har svært ulike forståelseshorisonter, der forforståelsen baseres på ulike ståsteder, kultur, religion og samfunnsoppfatning. Det gjør det vanskelig å komme til det punktet som gir en horisontsamensmelting (Drønen 2011). Funnene viser at forståelseshorisontene svært ofte ikke smelter sammen, da at brukerne ikke klarer å forstå intensjonen med introduksjonsprogrammet.

Men tar kommunene ansvar når programrådgiverne så tydelig sliter, og ikke klarer å gjennomføre intensjonen og målsetningen med introduksjonsprogrammet. For i det hele tatt å kunne nærme seg målsetningen med brukermedvirkning, vil det være en forutsetning at brukerne forstår det grunnleggende - hva som er hensikten, intensjonen og målet er med introduksjonsprogrammet før de signerer på kontrakten - for at de i det hele tatt å kunne medvirke. Kommunene kan ikke fraskrive seg ansvaret, uten å tildele nok tid og ressurser vil det bli svært vanskelig for programrådgiverne å overføre den nødvendige informasjonen og kunnskapen til brukerne. Tidligere forskning samsvarer å viser at programrådgiverne har mye ansvar for sammensetningen av programmet, samtidig som de ofte har lite innflytelse på tiltaksvifta som ofte har vært styrt av ulike lokale forutsetninger (Djuve og Kavli 2015).

At introduksjonsprogrammet viser seg å være lite konkret, er kanskje en av årsakene til at arbeidsmengden og tilleggsoppgavene kommer ut av kontroll. Med brukere som har mange parallelle prosesser gående samtidig - og som sliter med å forstå det norske systemet og alt det ny de må forholde seg til. Da brukernes progresjonen ofte blir helt annerledes enn det programrådgiverne ser for seg ut fra utredningen og kartleggingen, vil det være vanskelig å planlegge fremover. Programrådgiverne melder selv behov for kompetanseheving, og medgir samtidig at det ikke er faglig forsvarlig eller gjennomførbart å veilede brukerne på alle de andre ytelsene og områdene i Nav - noe som samsvarer med den tidligere forskningen. Empowerment-tenkingens konsekvens er at brukergrupper krever en individuell rettighets - festing, for å ikke lengre trengte å være avhengig av kommunale skjønnsavgjørelser (Askheim 2012). Fimreite og Tranvik (2005) viser til at svært få rettigheter utløses automatisk, og det

medfører at hvert enkelte individ må kreve at rettighetene skal utløses. Noe det er vanskelig å se at brukerne i introduksjonsprogrammet er i stand til å kreve av programrådgiverne, og som igjen kan bidra til å svekke tilliten og troverdigheten. En tillit og troverdighet som er avgjørende for å oppnå og *sikre* brukermedvirkning i introduksjonsprogrammet.

Ansvar og arbeidsoppgaver står i kø, og den konstante knappheten på tid og ressurser medfører at empowerment-perspektivet nedtones - samtidig som programrådgiverne viser *politisk årvåkent* (Askheim 2003). Programrådgiverne foreslår selv at de kunne fungere som et rådgivende organ i kommunen og politikken, for å informere om - og *sikre* - brukernes rettigheter. De ser samtidig for seg oppstart av et forkurs til introduksjonsprogrammet, for å gi brukerne en forståelig kontekst for hva de skal igjennom. Da det er viktig at forvaltningen har fokus på hele mennesket, og tar totaliteten i brukernes behov i betraktning (St.prp nr. 46 (2004-2005)). Tidligere forskning samsvarer med funnene i denne studien, der det kommer frem at på tross av at programrådgiverne har stor tro på introduksjonsordningen, opplever de at rammen for å gjøre en god jobb er trang. Det er kombinasjonen av for stor bredde i arbeidsoppgavene, samt mangel på formelle rammer som setter nødvendige begrensninger (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007). Arbeidsoppgavene i den første del av bosetningsfasen handler kanskje mest om å få alt det praktiske på plass, bli kjent å kartlegge og utredede brukerne for å følge de - eller sluse de videre til de eventuelle instansene utenfor Nav som kan dekke og håndtere brukernes behov på ulike plan. Det praktiske må prioriteres, noe som går ut over tiden som skal brukes til informasjon og kunnskapsoverføring for å utvide brukernes forståelseshorisont - for å gi brukerne forståelse av at introduksjonsprogrammet ikke bare handler om å lære norsk.

At brukernes har lett for å oppfattes som urealistisk gjenspeiler kanskje i den manglende forståelsen for de mulighetene som ligger i introduksjonsprogrammet, og den store muligheten de har til å endre livet sitt. Samtidig som gavepakken - brukermedvirkning - gir brukerne medbestemmelse og mulighet til å realisere deres ønsker, drømmer og mål. Men uten forståelse for hva introduksjonsprogrammet innebærer, vil det være svært vanskelig for brukerne å kunne medvirke. Om forforståelsen er utilstrekkelig må den testes ut, tidligere erfaringer settes i kritisk lys, nye ting blir forklart og reflektert over. Symboler, språk, og erfaringer fra samspill med andre - og fortolkninger av situasjonen - blir sentralt (Dahl 2013). Programrådgivernes store arbeidsmengde og mangel på tid og rammer, gjør det samtidig vanskelig å *sikre* at tjenesten blir tilpasset etter brukernes behov. Det på tross av at program - rådgiverne mener introduksjonsprogrammet er den beste metoden for å integrere brukerne.

## 6.2 Koordinering

Det *avgjørende* er at det faktisk utarbeides *en plan* for kvalifiseringen og at planen utarbeides i samråd med deltaker. Samtaler med innvandreren om vedkommendes personlige ressurser, muligheter og *realistiske* framtidsplaner, er en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og utarbeidelsen av den individuelle planen (Rundskriv G-01/2016: § 6.1).

Funnene viser at flyktningtjenesten og Voksenopplæringen jobber ut fra ulike fagsystem, og dermed to forskjellige individuelle planer - noe som resulterer i mye medarbeid for å holdes oppdatert. Samarbeidsmøtene kan samtidig være vanskelig å gjennomføre.

Tidligere forskning samsvarer - og viser at små programmer i Nav har dårligere resultat - oppnåelse enn små programmer utenfor Nav, og at programmer som ligger i Nav har mindre samarbeid med Voksenopplæringen og mindre tilgang på tiltak. Undersøkelsen peker især på at et formalisert samarbeid mellom introduksjonsordningen og Voksenopplæringen, med felles resultatfokus og individuell tilpasning gjør programmet mer målrettet for deltagerne. Det fordi samarbeid er mellom to atskilte organisasjoner med hver sin faglige tradisjon, systemer og leder. Et interessant funn er at programmer både innenfor og utenfor Nav har utfordringer i samarbeidet med Voksenopplæringen, og det er mer utfordrende der norskopplæringen er organisert i en annen kommune. (Rambøll Management Consulting 2011).

I hovedsak er det flyktningtjenesten i kommunen, Nav lokalt og Voksenopplæringen som har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet, slik at samarbeidet ofte blir nøkkelen til en helhetlig behovsavklaring for brukerne. Det handler om at Nav skal gi et godt tilpasset tjenestetilbud der tilgjengelighet, service, informasjon, kompetanse og respekt er viktig. Brukermedvirkning og brukernes innflytelse på sin egen sak er et grunnfestet prinsipp i Nav, og skal ha en sentral plass (St.prp. nr.46 (2004-2005)). Når flyktningtjenesten og Voksen - opplæringen ligger i forskjellige kommuner og samtidig jobber ut fra ulike fagsystem, og med hver sine individuelle planer viser det seg at samarbeidet blir vanskelig - noe som samsvarer med tidligere forskning. Da den strukturelle dimensjonen omfatter barrierer, maktforhold og samfunnsstrukturer som medfører og opprettholder ulikhet, urettferdighet og manglende mulighet for brukerne til kontroll over eget liv (Askheim 2003). Resultatet blir at brukernes rett til deltagelse og selvbestemmelse kommer i fare, da de ikke får den tilretteleggingen og

oppfølgingen de har krav på. Der en helhetlig behovsavklaring, brukermedvirkning og rett til en individuell plan er lovbestemt - men blir ikke gjennomført i samarbeidet mellom flyktningtjenesten og Voksenopplæringen. Samtidig som det offentlig tjenesteapparat svikter, da det er ment å yte rask og individuelt tilpasset bistand i samarbeid med brukeren.

Observasjonene understreker utfordringene, da programrådgiveren noterte det som kom frem under samarbeidsmøtene i en notisbok - for i ettertid å oppdatere det i brukernes individuelle planen i Nav. Kommunene anbefales å opprette tverrfaglige team, og at brukerne tildeles en kontaktperson i prosessen. Det anbefales også å utpeker en etat med hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen (Tronstad 2015). For å kunne ivareta brukerne på best mulig måte bør samarbeidsmøtene gjennomføres hyppigere, for at brukerne og alle de involverte instanser skal kunne holde seg oppdatert - så lenge det jobbes ut fra forskjellige fagsystemene og med hver sine individuelle planer. Da introduksjonsprogrammet er ment å sikre brukerne ved å være målrettet og tilrettelagt gjennom en helhetlig behovsavklaring.

### **6.3 Utformingen av tjenesten**

I tidligere forskning kommer det frem at omtrent samtlige Nav kontor slite med å få representanter fra ungdom, innvandrere og rus/psykiatri-grupper til å møte og delta i bruker - utvalgene. Det kan være vanskelig å se hvilke konkret betydning utvalgene har da møtene i stor grad preges av informasjon om og fra Nav, med få saker fra brukerorganisasjonene. Brukerutvalgene er nesten, om ikke helt, den enerådende organiserte formen for bruker - medvirkning i Nav (Haualand og Hilsen 2014).

Funnene viser at brukerundersøkelsene er bare nok et skjema som brukerne ikke klarer å forholde seg til, samtidig som brukergruppen blir sett på som en svak gruppe.

Det synes enkelt å institusjonalisere brukermedvirkning på systemnivå gjennom brukerutvalg og lignende, det kan imidlertid bli et skalkeskjul for manglende brukermedvirkning på individnivå (Henriksen og Ulvestad 2007). Funnene i denne studien samsvarer med tidligere forskning, og viser at det er store utfordringer med å få brukerne med innvandrerbakgrunn til å delta i ulike brukerorgan og brukerundersøkelser. Årsaken kan ligge i at innvandrere blir sett på som en svak brukergruppe, som har liten eller ingen forutsetning til å delta. Mye kanskje bare på grunn av språket - samtidig som innvandrerne har et helt annet utgangspunkt der ulike tradisjoner og historie spiller vil inn - og divergerende eller motstridende interesser gjør seg

gjeldende. Der brukernes oppfatning og regler kan være motstridende, blandet og tvetydig. Regler må tolkes, og de tolkes ut fra ulike ståsted (Dahl 2013).

Brukerundersøkelsene blir bare nok et skjema som brukerne ikke forsår - eller klarer å forholde seg til. Det blir for mye, de har allerede nok planer og skjemaer å forholde seg til - og brukerundersøkelsene ende ofte bare med å bygge opp under brukernes følelse av utilstrekkelighet. Selv om målet med brukerutvalgene og brukerundersøkelsene er at brukerne skal ha innflytelse på utformingen av tjenesten, og hvordan det prioriteres (Hilsen 2015). Dermed mister Nav svært verdifulle innspill og informasjon for å kunne forbedre flyktning - tjenesten ved at denne brukergruppen ikke deltar - noe som samtidig er i strid med intensjonen. Nav manglende samtidig kunnskap om brukervedvirkning - det samme gjelder de store organisasjonene som skal være brukernes talerør vises det (Hilsen 2015).

Brukerne i introduksjonsprogrammet burde på et eller annet vis gis en stemmen - den stemmen brukerne selv ikke ønsker - eller har forutsetninger til å hevde. Når det viser seg at brukerne ofte ikke forstår intensjonen med introduksjonsprogrammet, er det vel en utopi å tro at de skal delta og uttale seg i ulike brukerorgan. Brukervedvirkning er både politisk og ideologisk korrekt, men kan lett fremstå som tomme ord hvis det ikke omsettes til konkrete arbeidsformer og handlinger. Flyktningtjenesten kan ikke velge å forholde seg til bruker - medvirkning eller ikke, det er en lovfestet rettighet. Praksisfeltet står her ovenfor store utfordringer, det er derfor viktig å *sikre* at kontakten mellom brukeren og programrådgiverne oppleves godt fra begge parters side (Henriksen og Ulvestad 2007).

Med min erfaring som tilsynsfører i Barnevernet mener jeg at dette kunne løsts enkelt ved å ansette fagpersoner som kun jobbet med å kartlegge brukernes behov og utfordringer - som var oppdatert på alt som har betydning - og informerte begge veier - og ikke minst talte brukernes sak i de ulike brukerorganene. Min jobb som tilsynsføre i Barnevernet er å tale og ivareta barnas sak og interesser i alle instanser som er tilknyttet barnet, være en "vakthund" som påser at barnas rettigheter blir ivaretatt. Når brukerne i flyktningtjenesten verken har ønske eller forutsetninger for å ivareta sin egen sak og interesser, trenger de kanskje "vaktthunder". Som har kunnskap og kompetanse til å tale brukernes sak sentralt i Arbeids - og velferdsdirektoratet, regionalt på fylkesnivåene til Nav og lokalt i kommunene - og de i ulike brukerorganene.

## 6.4 Styrke - Kraft - Makt

For at *medvirkningen* skal være reell må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan foreta informerte valg. Det skal *sikres* at det er den enkelte deltakers egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløpet vedkommende skal gjennomføre. Bruk av tolk vil være nødvendig for å *sikre* at deltakerens medvirkning er reell ( Rundskriv G-01/2016: § 6.3).

Hovedelementet i funnene når det kommer til gjennomføringen av brukermedvirkning handler om å kunne sett av nok tid - tid programrådgiverne ikke har til relasjonsbygging med brukerne. Samtidig som brukernes manglede samfunnsforståelse ofte viser seg å påvirke tillit og troverdighet til programrådgiverne - og gjør relasjonsbyggingen vanskelig.

Tidligere forskning viser at det er viktig å skape tid og kapasitet for å etablere en relasjon med deltagerne, for å muliggjøre reell medvirkning (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007).

Opplevelsen av *mulighet for medvirkning* varierer betydelig, da deltagerne både kan ha ulike ønsker og muligheter til å påvirke programmet (Djuve og Kavli 2015).

Tidligere forskning samsvarer med det som kom frem i denne studien. Det handler nesten alltid om prioriteringer, tid og kapasitet når det kommer til gjennomføring av bruker - medvirkning. Det viser seg ofte i dilemmaet ved at brukerne som har best forutsetning for måloppnåelse - ofte blir de som ender opp med minst oppfølging i praksis. Selv om program - rådgiveren jobber intenst for å *sikre* brukermedvirkning, er det svært mange faktorer som gjør det vanskelig å oppnå. Empowerment-tankegangen er å styrke de avmenktige ved å gi i de økt selvbilde og selvtillit, ferdigheter og kunnskap for å komme ut av avmakten - gjennom trinnene: Styrke - Kraft - Makt (Askheim 2012). Spørsmålet er om det er mulig uten tid og kapasitet. Programrådgiverne bruker ofte fem til seks ganger så mye tid på forklare det samme som andre i Nav vil bruke en time på - og selv da er de ikke sikre på at brukeren har forstått budskapet - eller husker samtalen dagen etter. Samtidig må programrådgiverne være kreative for å nå brukerne, og må ofte ut i feltet, bruke illustrasjoner fra internett eller ringe en lands - mann av brukerne for å forklare hva ting dreier seg om. Og selv når programrådgiverne snakker brukernes eget språk, blir det ofte ikke forståelig. Interkulturell kommunikasjon er å bygge broer av forståelse mellom forskjellige mennesker under forskjellige forhold. Ethvert interkulturelt møte er også et menneskelig møte, om personene kommer fra samme nasjonale

bakgrunnen eller fra forskjellige deler av verden. Hvert menneske er unikt, med unike livserfaringer, relasjoner, språk, følelser og tro (Dahl 2006). Faktorer som ofte spiller inn og motarbeider programrådgivernes intensjon om å øke brukernes kunnskaper, ferdigheter, selvtillit og selvbylde. Slik at brukerne selv skal kunne identifisere barrierer mot selvrealisering, som kan begrense deres muligheten til egenkontroll (Askheim 2003).

Relasjonsbygging er samtidig essensielt for å sikre brukemedvirkning, og for å skap tillit og samarbeidsvilje da brukerne ofte kommer med ulik kultur, religion, samfunnsforståelse og språk. Programrådgiverne medgir at de må styre i enkelte faser, da de fleste brukerne bare har en forståelse - de er i programmet bare for å lære norsk. Empowerment og selvbestemmelse vil ut fra grunnleggende menneskesyn vil være retten til å ha makt og styring over eget liv. Da det er kjent at det er de svakeste gruppene det er lettest å overkjøre, og begå urett og overgrep mot. Empowerment må være et like viktig mål for alle, der virkemidlene må tilpasses den enkelte brukeren (Askheim 2012). Ansvar for at så skjer ligger hos programrådgiverne.

Brukernes manglende samfunnsforståelse gir ofte store utslag i brukermidvirkningen, da det påvirker både tilliten og troverdigheten i samspillet med programrådgiverne - og medfører at brukermidvirkningen blir problemfylt. Men hvordan skal brukerne kunne forstå det grunnleggende i det norske samfunnet når de ofte kommer fra land uten særlig struktur, og med en helt annen kultur og religion. Enhver nåtid har sine grenser, da vårt ståsted begrenser muligheten til å se helheten. Vår begrensede horisont kan utvide seg mot andre horisonter, men for å forstå må vi få et innblikk i de andres horisont (Drønen 2011). Det er ikke til å unngå at det påvirker brukermidvirkningen, samtidig som det lett kan oppstå konflikter da brukerne ikke forstå at de får ytelse etter behov - at familier mottar høyere ytelse enn en enslige. Da er det lett for brukerne å tro at gaver kan løse forskjellen, noe som skaper problemer når gaven blir avist - brukerne blir igjen skuffet og tilliten svekkes ytterligere. Samtidig vil all informasjon som kommer fra en landsmann oppfattes som troverdig av brukerne - uansett hvor urealistisk det er. Det kan ta programrådgiverne mye tid å rydde opp.

Brukerne skjuler ofte sin agenda, noe som kan være kulturelt betinget men ha årsak i religion - om hvor mye de ønsker å delta i arbeidslivet, eller hensikten med studier - når de vet at de skal bli hjemmeværende. Det vil påvirke brukermidvirkningen og resultatene, da programrådgiverne jobber ut fra uriktig veiledningsgrunnlag - samtidig som jeg vil tro at brukernes interesse for å delta sannsynligvis vil bli farget av det. Når brukerne samtidig gir feilaktige opplysninger om bakgrunn, utdanning og arbeidserfaring blir brukermidvirkningen

komplisert, da det er en forutsetning at programrådgiverne må forholde seg til det som blir lagt frem av brukerne. Som sosiale vesener påvirkes vi av den kulturelle og historiske konteksten vi lever i, samtidig som vi er påvirket av det våre foreldre og forfedre har tenkt. Det gjør at vår tilnærming til enhver kontekst vil være styrt av for-strukturer, kunnskap vi har tilegnet oss over tid (Drønen 2011). Mange ganger vet både brukerne og programrådgiverne at brukermedvirkningen ikke har rot i virkeligheten, men programrådgiverne kan ikke annet enn å følge brukerne. Om kommunikasjonen skal "lykkes" mellom brukerne og program - rådgiveren må det fortolkning til, men selv der kommunikasjonen "mislykkes" og leder til misforståelser, er det mulighet til ny fortolkning. Misforståelser og forvirring kan representere "gyrne øyeblikk", fordi det kan bety at her foregår en virkelig forhandling om nye meninger mellom brukerne og programrådgiverne (Fretheim 2011).

Programrådgivernes utfordring blir ofte at de må velge mellom å gi brukerne forståelse, eller drive samfunnsopplæring - det siste vil gå ut over relasjonsbyggingen, tilliten og troverdig - heten som er så avgjørende for å oppnå brukermedvirkning. Samtidig som programrådgiverne vet at det å gi brukerne forståelse på disse områdene, bare vil skape problemer i det brukerne står alene å må forholde seg til det norske samfunnet. Maktutøvelse kan være nødvendig for å få ordnede forhold å leve under, enten det er i hjemme, på skolen eller samfunnet forøvrig (Dahl 2013). Å sikre brukermedvirkning ut fra disse faktorene kan bli en lang og vanskelig prosess. Vrengbildet kan bli at brukere kan få et dårligere hjelpetilbud i selvbestemmelsens navn. Dilemmaer kan oppstå mellom brukernes rett til selvbestemmelse, og flyktning - tjenestens ansvar for å utvikle tjenester som *sikrer* verdighet og livskvalitet (Askheim 2012). Forståelse er en kunst, det er ingen mekanisk anvendelser av regler som kan gi forståelse. Forståelsen krever sammensmelting, gjetning og intuisjon Gadamer (2010)

## **6.5 Individuell plan**

Den individuelle planen er ment å *sikre* planmessighet, *deltakermedvirkning* og eierskap til målet og tiltakene, og dermed blir det *avgjørende* er at det bare utarbeides *en plan*. Da planen skal *sikre* at det er brukernes egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløp de skal gjennomføre. Ettersom mange nyankomne innvandrere har vært gjennom flere kartlegginger før de kommer til kommunen, er det *viktig å forklare* hvorfor man eventuelt foretar ytterligere kartlegginger (Rundskriv G-01/2016: § 6.1).



Hovedfunnene viser at det er store variasjoner i utarbeidelsen av de individuelle planene, samtidig som det er viktig å frigi nok tid. Brukermedvirkning viser seg ofte å handle om å realitetsorientere brukerne, samtidig som behovet for individuell tilrettelegging er viktig for å sikre brukermedvirkning.

Tidligere forskning viser at det er stor variasjon i kvaliteten på de individuelle planene, og bare et mindretall av programrådgiverne mener at de fleste deltagerne har et eierforhold til sin plan. Høyutdannings grupper, analfabeter og de med behov for grunnskoleutdanning kan oppleve dårlig tilpasset program om de havner i små eller "feile" kommuner. De fleste kommunene har deltagere med særskilte behov, som gjør det vanskelig å tilrettelegge programmet på grunn av helseplager, traumer, store omsorgsoppgaver eller barnepass (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007).

De store variasjonene ved utarbeidelsen av individuelle planer har kanskje årsak i at loven er svært åpen for tolking, og sier lite eller ingenting spesifikt om hva planen skal inneholde. Bare at brukerne skal ha en plan. Kravet i loven - og tilsynet fra Fylkesmannen - kan samtidig resultere i at brukerne kan få utarbeidet individuelle planer som ikke er tilpasset de - i mangel av kunnskap, forståelse og kontekst. Den store prosenten av analfabeter medføre kanskje at det er noe som skjer regelmessig, samtidig som brukerne har vanskeligheter med å se nytten av planen. Tidligere forskning viser at 40 prosent av programrådgiverne mener at ingen eller få av brukerne har et eierforholdt til planene (Kavli, Hagelund og Bråten 2007). Det kan kanskje forklares med funn i denne studien, da prosenten av analfabeter i introduksjons - programmet ligger på 40-50 prosent - og kan ha en sammenheng.

Det er ikke balanse, de urealistiske og høye kravene medfører at det blir nærmest umulig for brukerne å få et eierskap til planen - helt imot intensjonen. Det vil kreve svært mye av tiden til programrådgiverne å tilrettelegge for en individuell vurdering - samtidig som de er ment å sikre brukermedvirkning. Når budskapet i kommunikasjonen oppfattes annerledes av brukerne enn det blir forstått av programrådgiverne, skyldes det nødvendigvis ikke bare "støy på linjen". Det handler om samspill og mentale prosesser mellom erfaringsbakgrunn, fordommer, budskapets tegn og koder. Fortolkningen mellom avsender og mottaker, er en vekselvirkning mellom foreliggende forutsetninger og nye inntrykk. Det er tale om en fortolking av ytre tegn og koder i lys av meningssammenhenger den enkelte danner seg (Fretheim 2011).

De fleste Nav kontorene jobber samtidig ut fra svært ulike planer, og programrådgiverne mener at planene fra Integrerings og mangfoldsdirektoratet IMDi er for detaljert, skjematisk og omfattende til at brukerne kan få et personlig forhold og eierskap til planen.

Omstruktureringer og sykemeldinger påvirker frekvensen av hvor ofte oppfølgingssamtalene gjennomføres, noe som igjen påvirker brukernes hukommelse og forståelse av innholdet i planen. Det samsvarer med tidligere forskning som påpeker at i forbindelse med kollegaers avgang fra stillingen - påpeker flere at det kan oppstå ekstra arbeid ved sykemelding og underbemanning i lange perioder (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007)

For i det hele tatt å kunne *sikre* brukermedvirkning og forståelse for hva en individuell plan er - og innholdet, bør brukerne så ofte som mulig minnes på det - også mellom oppfølgingsamtalene. Det bør samtidig gis tid og rom for å gjennomføre veilednings - samtalene, da det er vanskelig å tvinge frem brukermedvirkning - noe som må komme naturlig gjennom tillit og relasjonsoppbygging. Det er kanskje avhenger av program - rådgivernes evne til å gi brukerne forståelse for at kartleggingen og brukermedvirkningen i introduksjonsprogrammet handler om helt andre ting enn de erfaringene brukerne har med UDI og Politiet. Programrådgivernes maktposisjon utfordres, da de må være villig til å omdefinere sin tradisjonelle ekspertrolle til å bli en ressurs som virker på brukerens premisser. Det skaper en rekke utfordringer og dilemmaer, der det kreves bevissthet om egen rolle - og hvordan man samhandler med brukeren (Askheim 2003). Programrådgivernes realitets - orientering ut fra brukernes ønsker, drømmer og mål er kanskje samtidig nødvendig for at brukerne skal finne en retning. For at brukernes ønsker, drømmer og mål i det hele tatt kan bli gjennomførbare - i lys av brukernes manglende samfunns forståelse.

En flyktning er ikke en "ordinær bruker" i Nav. Flyktningene er alt de har med i bagasjen av frykt, krigsminner, tortur, traumer, uvisshet, ensomhet, uro, bekymringer og ansvar for familie som ikke er i trygghet, ansvar for økonomi og familiegjennomføring, savn, kultur, religion, språk og samfunnsforståelse. Brukere som skal tilpasses det norske samfunnet - med krav, plikter og rettigheter i introduksjonsprogrammet - samtidig med redsel for å si eller gjøre noe som tar fra de muligheten til å kunne bli i Norge. Interkulturell kommunikasjon har fokus på fortolkningsprosessen mellom deltagerne i kommunikasjonsprosessen, der deltagerne fortolker budskapet de mottar på bakgrunn av forutsetningene og fordommene de innehar. Ved å sette budskapet inn i meningssammenhenger deltagerne allerede kjenner - og de ulike delen av budskapet i lys av helheten i budskapet - etableres forståelse og mening. En veksling mellom del og helhet, tekst og kontekst blir avgjørende for å utvide forståelsen (Fretheim

2011). Ut fra mitt ståsted og bakgrunn som veileder vil jeg anta at introduksjonsprogrammet kommer langt ned i hierarkiet av pågående prosesser hos brukerne - noe som helt klart vil påvirke brukernes mulighet - bevisst eller ubevisst - til å delta i utarbeidelsen av de individuelle planene i introduksjonsprogrammet. Å eie sitt livshistorie og problem betyr å besitte kunnskap og erfaring, noe som bør være basisen i arbeidet med brukermedvirkning og utarbeidelsen av individuelle planer.

# Litteraturliste

- Askheim, Ole Petter. 2003. *Fra normalisering til Empowerment. Ideologier og praksis i arbeid med funksjonshemmede*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Askheim, Ole Petter. 2012. *Empowerment i helse - og sosialfaglig arbeid. Floskel, styringsverktøy eller frigjøringsstrategi?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Dahl, Øyvind, Iben, Jensen and Nynäs, Peter (eds.). 2006. *Bridges of Understanding. Perspectives on Intercultural Communication*, Oslo: Oslo Academic Press.
- Dahl, Øyvind. 2001. *Møte mellom mennesker. Interkulturell kommunikasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dahl, Øyvind. 2013. *Møte mellom mennesker. Innføring i interkulturell kommunikasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djuve, Anne Britt og Kavli, Hanne C. 2015. "Ti år s erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere", Fafo-rapport 2015:26. Oslo: Fafo.
- Drønen, Tomas Sundnes, Fretheim, Kjetil og Marianne Skjortnes (red.). 2011. *Forståelsens gyldne øyeblikk. Festskrift til Øyvind Dahl*. Trondheim: Tapir.
- Eriksen, Thomas H. 2008. *Globalisering. Åtte nøkkelbegreper*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Everett, Euris L. og Furseth, Inger. 2012. *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise og Tranvik, Tommy. "Konsekvenser av velferdsrettigheter". *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 18, nr. 4 (2005): 202-214.

- Føllesdal, Dagfinn, Walløe, Lars og Elster, Jon. 2010. *Argumentasjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gadamer, Hans-Georg. 2010. *Sannhet og metode. Grunntrekk i en filosofisk hermeneutikk*. Oslo: Pax forlag.
- Hammersley, Martyn og Paul Atkinson. 2004. *Feltmetodikk: Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hanssen, H. (red), Humerfelt, K., Kjellevold, A, Norheim, A. og Sommerseth, R. 2015. *Faglig skjønn og brukervedvirkning i helse- og velferdstjenestene, 2. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget
- Haualand, Hilde og Hilsen, Anne Inga. 2014. "*Brukermedvirkning i NAV - hvor er vi nå? Evaluering og videreutvikling. Første intervjurunde og refleksjonssamling*", Oslo: Fafo-notat 2014:05. Oslo: Fafo.
- Henriksen, Arne K., Ulvestad, Asbjørn. K. 2007. "*I skyggen av elfenbenstårent*". I Klienten - den glemte terapeut. Brukerstyring i psykisk helsearbeid. Fjeldstad, T. (red.), Henriksen, Arne K., Tuseth, Anne-Grethe Ulvestad, Asbjørn. K. s. 20-27 Oslo: Gyldendal akademisk.
- Humerfelt, Kristin 2012. "*Brukermedvirkning i arbeidet med individuell plan - anerkjennelse og krenkelse*". Phd-avhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap.
- Illman, Ruth. 2004. *Gränser och gränsöverskridanden. Skildrade erfarenheter og kultruella möten i internationellt projektarbete*. Åbo: Åbo akademiske forlag.
- Kavli, Hanne, Hagelund, Anniken og Bråthen, Magne. 2007. "*Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*", Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo

Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucrats*. Russel Sage Foundations, New York.

Rambøll Management Consulting. 2011. "*FOU-Prosjekt. Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*", Sluttrapport 2011 til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Oslo: Rambøll Management Consulting.

Repstad, Pål. 2007. "Kvalitative intervjuer". *I Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. 4. utgave, 76-102. Oslo: Universitetsforlaget.

Skeide, Geir. 2006. "Religion in education and intercultural communication". *I Bridges of Understanding. Perspectives on Intercultural Communication*, red. Nynäs, Peter, Dahl, Øyvind og Iben, Jensen, 185-196. Oslo: Oslo Academic Press.

Tronstad, Kristian Rose. 2015. "*Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?*", NIBR-rapport 2015:2. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

### **Internettressurser og offentlige dokumenter:**

Hilsen, Anne Inga. 2015. "*Hvordan kan NAV bli bedre for brukerne?*", Arbeidsliv.no; tilgjengelig på <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Integrering/Brukermedvirkning-i-NAV/>; besøkt 9. Januar 2018.

Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi). "*Hva er et introduksjonsprogram?*"; tilgjengelig på <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/>; besøkt 01. November 2017.

Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), "*Programrådgiveren*"; tilgjengelig på <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/samarbeid-roller-og-ansvar/>; besøkt 23. November 2017.

Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), "*Slik lager du individuell plan*"; tilgjengelig på <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/kartlegging-og-individuell-plan/slik-lager-du-individuell-plan/>; besøkt 05. Januar 2018.

Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi). 2009. *"Spør deltageren! Metoder for brukermedberikning i introduksjonsprogrammet"*; tilgjengelig på <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/brosjyrer-og-ressurser/spor-deltakeren-metoder-for-brukermedvirkning-i-introduksjonsprogram.pdf>; besøkt 05. Januar 2018.

Meld. St. 6 (2012-2013). *"En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og felleskap"*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet; tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/ae2661f20cfe4899b303a5951334a9c1/no/pdfs/stm201220130006000dddpdfs.pdf>; besøkt 18. Februar 2018.

Ot.prp. nr. 47 (2005–2006). *"Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)"*, Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement; tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/2d371427f91542a5998690f05db8cfb9/no/pdfs/otp200520060047000dddpdfs.pdf>; besøkt 20. Oktober 2017.

Rundskriv G-01/2016. *"Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)"*. Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartementet; tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>; besøkt 16. Januar 2018.

St. meld. nr. 34 (1996–97). *"Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre"*. Sosial- og helsedepartementet; tilgjengelig på [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1996-97&paid=3&wid=c&psid=DIVL281&pgid=c\\_0341](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1996-97&paid=3&wid=c&psid=DIVL281&pgid=c_0341); besøkt 05. Januar 2018.

St.prp. nr.46 (2004-2005). *"Ny arbeids- og velferdsforvaltning"*, Det kongelige arbeids- og sosialdepartement; tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0c702e88bcb4970aa8b019f24df9d72/no/pdfs/stp200420050046000dddpdfs.pdf>; besøkt 20. Oktober 2017.