

Byråkratiske møter med sårbarhet. Snillhetsk kontroll i arbeid med flyktninger

Anniken Hagelund
forsker

Institutt for samfunnsforskning, Oslo
ahl@samfunnsforskning.no

Abstract

There is tension in the work life of street-level bureaucrats. On the one hand, they maintain control functions on behalf of the welfare state. On the other, they are to guide and assist often highly vulnerable individuals in their encounters with the system. This is no less the case when the clients are refugees. The article analyses street-level bureaucrats' attempts at striking a balance between their professional and humane roles in the context of the Norwegian introduction programme for newly-arrived immigrants. A key theme emerging from the field-work is kindness and the street-level bureaucrats desire to help. However, as the aim of the programme is self-help, too much kindness is considered problematic. The article analyses some of the discursive strategies that have evolved to control the urge to be kind. These are partly rhetorical strategies which are used in interaction with the participants, partly strategies that work to create a common understanding that what they are doing is right, and partly institutional structures and references to such which generates self-control and transfers responsibility to the bureaucratic structure itself.

Keywords: Street-level bureaucracy, refugees, integration, introduction programme, Norway

I takt med stadig flere flyktningers ankomst til Norge siden 1980-tallet har an-

tallet mennesker som er sysselsatt med å håndtere denne gruppen også vokst.¹ De er flyktningkonsulenter, sosialkuratorer, miljøarbeidere, lærere, arbeidsformidlere, tolker, programrådgivere, saksbehandlere, helsesøstre, kulturkonsulenter osv. Noen av dem har flyktninger som sin primære klientgruppe, andre møter flyktninger som en av mange klientkategorier. På ulikt vis skal de håndtere en gruppe mennesker som bærer med seg historier og erfaringer fra krig og flukt, og som de vet at høyst sannsynlig vil slite med å lære språk, få arbeid og finne seg til rette i norske lokalsamfunn. Det er bl.a. godt kjent at flyktninger i større grad enn andre innvandrere befinner seg utenfor arbeidsmarkedet (Olsen 2005), og at de er mer avhengige av sosialhjelp (NOU 2001: 20). Det er denne typen bakkebyråkratier, mer spesifikt det arbeidet som gjøres innenfor rammene av det norske introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, som er temaet i denne artikkelen.

Ved å bruke betegnelsen bakkebyråkrater rettes oppmerksomheten mot velferdsstatens frontsoldater. Bakkebyråkrater arbeider direkte med klienter, brukere, pasienter og elever. De forvalter et offentlig regelverk i daglige ansikt-til-ansikt-møter med disse klientmenneskene. Relasjonene til klientene utgjør en stor del av deres arbeidsmiljø. Hvordan disse møtene forløper blir dermed avgjørende for hvordan bakkebyråkraten har det på jobben. Michael Lipsky har, i sitt klassiske arbeid om *Street-level bureaucracy*, hevdet at det er i disse møtene politikken blir til (Lipsky 1980). Riktignok skal bakkebyråkratene forvalte et regelverk som er utformet av politikere og sentraladministrasjon, men slike regler har en tendens til å være enten for knappe og generelle, eller for omfattende og inkonsistente, til å kunne gi tilstrekkelige retningslinjer for hvordan man skal handle i konkrete saker. Til syvende og sist er det bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse som blir avgjørende. For styrende myndigheter er det derfor vesentlig å lage systemer som i størst mulig grad sikrer at bakkebyråkratene går i takt, dels for å sikre at politiske mål faktisk iverksettes og dels for å sikre en rettferdig behandling av velferdsstatens brukere. Bakkebyråkratene på sin side må finne en balanse mellom sin posisjon som profesjonell myndighetsutøver og sin egen medmenneskelighet.

Bakkebyråkratens rollekonflikter er ikke særegne for flyktningarbeidere. Tvert om har denne typen spenninger vært et hovedtema i mye av litteraturen om sosialt arbeid (se f.eks. Gambrell 1997). Kanskje er likevel slike spenninger ekstra sterke i arbeidet med flyktninger. Selv om de fleste flyktningarbeidere vil være raske med å påpeke at flyktninger er mennesker med ressurser, så er flyktninger også i en svært sårbar posisjon når de ankommer et norsk lokalsamfunn.

De vil oftest ha få eiendeler, svake nettverk og begrenset kunnskap om norsk språk og samfunnsliv. Mange har helsemessige og psykiske problemer. De har, i hvert fall i den første fasen, få muligheter til å forsørge seg selv og vil dermed være nærmest fullstendig avhengig av det offentlige hjelpeapparatet. I tillegg innebærer arbeid med flyktninger en ekstra dimensjon knyttet til forvaltningen av kulturell forskjellighet.

I møter med flyktningers sårbarhet kan konflikten mellom byråkratens kontroll- og omsorgsfunksjoner i en ofte presset arbeidssituasjon være vanskelig å håndtere. Analysene i denne artikkelen bygger på et feltarbeid blant bakkebyråkrater som arbeidet med introduksjonsordningen i en norsk kommune i 2003 og 2004. Under feltarbeidet ble det klart at det var mye snakk om snillhet blant disse introduksjonsarbeiderne. De snakket om en tendens til å være for snille mot brukerne. Derfor var de, og ikke minst lederne deres, opptatt av å få snillheten under kontroll. Dette mente de var en forutsetning for å kunne utøve et godt stykke flyktningarbeid, dvs. å gjøre flyktningene i stand til å klare seg selv. Det er denne snillhetstematikken jeg er opptatt av her. Hvorfor må snillheten tøyles? Hvilke strategier tas i bruk for å kontrollere trangene til å være snill? Jeg foreslår å kalle disse strategiene snillhetsk kontroll og fokuserer særlig på noen av de diskursive strategier bakkebyråkratene anvender for å unngå overdreven "snillhet". Gjennom analysen av snillhetsk kontroll søker jeg å presentere noen av de normative spenningene som introduksjonsarbeiderne må forholde seg til i sitt daglige arbeid, og herigjennom også noen potensielle fallgruver for denne typen kvalifiseringsarbeid overfor såkalte svake grupper på arbeidsmarkedet. Men først vil jeg se litt nærmere på de rammene arbeid med flyktninger utspilles innenfor.

Bakkebyråkratier og arbeid med flyktninger

Krysspresst fra motstridende forventninger, grenseløse oppgaver og knappe ressurser er et gjennomgangstema i litteraturen om velferdsstatens bakkebyråkrater. Lipsky skildrer en arbeidssituasjon preget av prinsipielt endeløse arbeidsoppgaver og konstant ressursknapphet. Ikke bare er klientene og arbeidsoppgavene mange, men velferdsstatens bakkebyråkrater arbeider gjerne med en type behov som tilpasser seg vekst på tilbudssiden. Øker tilbudet av helsetjenester eller støtteordninger, vil også etterspørselen stige. I tillegg er målene for det arbeidet de utfører vanligvis uklare og ambivalente. Myndighetene

avverger ofte konflikter på politisk plan ved å føre ansvaret for å forene motstridende mål over på forvaltningen, som dermed må forholde seg til uklare og tvetydige policy-formuleringer. Sosialt arbeid skal, eksempelvis, både sørge for inntektssikring og bidra til uavhengighet fra sosialhjelp. Ikke minst skvises bakkebyråkratene ofte mellom mål knyttet til den enkelte klients velferd og mål knyttet til samfunnets eller organisasjonens behov. Arbeidet preges av ansikt-til-ansikt-kontakt, situasjoner som synes å fordre omsorg og medmenneskelighet. Samtidig er de byråkrater som skal opprettholde profesjonell distanse og objektivitet. Kombinasjonen av uendelige krav, knappe ressurser og stort rom for skjønnsutøvelse åpner for mestringsstrategier hvor bakkebyråkratene modifiserer ambisjoner og tilpasser situasjonsforståelser slik at spennet mellom krav og ressurser minskes. De lager seg kort og godt rutiner som gjør arbeidet håndterbart.

Når man leser Lipsky, sitter man igjen med et inntrykk av at de mestringsstrategier han beskriver er overveiende negative – bakkebyråkratene gjør sin hverdag håndterlig ved å knipe inn i forhold til klientenes behov og politikkens mål. Den norske sosialantropologen Halvard Vike samstemmer i at velferdsstatens bakkebyråkrater arbeider med å realisere mål som alltid vil være høyere enn det som er mulig å få til i praksis. Han beskriver imidlertid en lojalitet og et personlig moralsk engasjement i forhold til velferdsstatens høye idealer som langt overgår det man kunne forvente. Ifølge Vike velger bakkebyråkratene svært ofte å strekke seg enda litt lenger fremfor å gå på akkord med egen faglig integritet eller å la mennesker de står ansikt til ansikt med lide (Vike 2004: 64). Olsvold (2003) kritiserer tendensen til at effektiviseringsreformer ledsages av en profesjonsetikk som vektlegger det individuelle etiske ansvar slik at selve organisasjonsformens betydning for profesjonsutøvernes praksis ignoreres.

Dobbeltheten i å både skulle ivareta kontrollfunksjoner på vegne av velferdssamfunnet og bistå til dels svært sårbare enkeltindivider i møtet med systemet gjelder for de fleste bakkebyråkrater. Man kan likevel tenke seg at denne spenningen blir ekstra tydelig i arbeid med flyktninger. Flyktningstatusen innebærer per definisjon en traumatisk forhistorie. En slik status innvilges, ifølge Flyktningkonvensjonen av 1951, til mennesker som har en velbegrunnet frykt for forfølgelse. I tillegg kan norske myndigheter innvilge opphold til mennesker fordi de har behov for beskyttelse av flyktningliknende grunner eller på grunn av sterke menneskelige hensyn. Uansett ligger det dermed i selve flyktningbetegnelsen et element av sterk sårbarhet – flyktninger er men-

nesker som trenger beskyttelse. Psykiateren Sverre Varvin skriver at flyktninger utsettes for to typer traumatisering, altså mentale sjokk som kan ha langvarige konsekvenser for både psykisk og fysisk helse. Den første er knyttet til erfaringen av organisert vold i form av fengsling, krig, forfølgelse og overgrep i forbindelse med selve flukten; den andre er en form for alvorlig kultursjokk der evnen til å skape mening i eksiltilværelsen er så svekket at møtet med et nytt samfunn blir for overveldende (Varvin 2003: 18). I tillegg møter selvsagt flyktningen, i likhet med de fleste andre nykommere, den norske velferdsstaten med et betydelig kunnskaps- og språkhandikap. Språkproblemer er i seg selv en utfordring, men i tillegg skal flyktningen orientere seg i forhold til et komplekst norsk byråkrati som både er ukjent og helt avgjørende for flyktningens tilværelse i de første årene.

Flere forskere har pekt på at sosialetaten har hatt en tvetydig utfordring i forhold til å bistå flyktninger som bringer med seg minimalt med erfaring fra en nordisk velferdsstatsmodell. På den ene siden skal de kommunisere at flyktningene har rettigheter i forhold til hjelpeapparatet og at det er rett og riktig å søke sosialhjelp. Samtidig skal flyktningene sosialiseres inn i en moralitet hvor sosialhjelp er siste utvei og faktisk bør være knyttet til et visst ubehag og skam (Lien 1986, Haugen 1987). Dette er ikke den eneste tvetydigheten flyktningarbeidere må forholde seg til. Flyktningkonsulentens jobb er en underlig blanding av å være sjelesørger, brubygger, diplomat og byråkrat, skriver Berit Berg (1990: 37). Ikke bare skal hun ivareta flyktningens og velferdsstatens behov, ofte har flyktningarbeidere også inntatt en rolle i forhold til å forsvare flyktningene mot en innvandringsskeptisk lokalbefolkning. Til sist kan selve integreringsprosjektet sies å inneholde en dobbelt agenda (Hagelund 2003). Integrering innebærer en likhetsagenda hvor målet er å sikre like rettigheter og muligheter til deltakelse i samfunnet, men denne skal balanseres i forhold til en forskjellighetsagenda hvor målet er å gi rom for å opprettholde kulturelle forskjeller og et mangfold i verdier og livsformer. Kort sagt, Lipskys påstand om at det regelverk bakkebyråkratene er satt til å forvalte enten ikke er spesifikt nok eller er for omfattende og motsetningsfylt til å kunne gi svar på hvordan de skal forholde seg til konkrete situasjoner, må sies å være treffende også for arbeid med flyktninger. Resultatet er at flyktningarbeiderne har et stort rom for skjønnsanvendelse og frihet til å utforme sine egne strategier. Dette er åpenbart en utfordring for dem som ønsker å styre integreringspolitikken i nye retninger.

Innføringen av Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere er ett forsøk på å gi integreringsarbeidet en felles retning. Loven trådte i kraft

1. september 2003 som en frivillig ordning, og ble gjort obligatorisk for alle norske kommuner ett år senere. Ulike varianter av introduksjonsordninger hadde da blitt utprøvd som pilotprosjekter i nesten tretti kommuner (Djuve m.fl.2001, Lund 2003). Loven regulerer i dag to ulike ordninger: For det første, en toårig introduksjonsordning som i hovedsak retter seg mot flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og disses familier. Kommunene står fritt til å inkludere også andre innvandrergupper, men har ingen plikt til å gjøre dette. For det andre, en ordning med rett og plikt til 300 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap som retter seg mot langt flere innvandrergupper (i praksis alle, unntatt EØS-innvandrere og noen typer midlertidige innvandrere). Det er den førstnevnte ordningen som omtales her. I og med at denne i praksis er en ordning for flyktninger og deres familier vil jeg i hovedsak bruke betegnelsen flyktninger på deltakergruppen.

Bakgrunnen for innføringen av introduksjonsordningen var en situasjon hvor flyktninger i mindre grad enn andre innvandrere kommer i arbeid og i større grad er avhengige av sosialhjelp, også etter flere års botid i landet. Mynighetene har ansett dette som problematisk av minst to grunner. For det første er ikke sosialhjelpen intendert som en langvarig form for inntektskilde. For det andre kan det å være avhengig av sosialhjelp i seg selv virke passiviserende og klientifiserende (NOU 2001:20). Introduksjonsordningen innebærer at flyktningene får en fast månedlig introduksjonsstønad (2G), altså en inntekt som i prinsippet skal gjøre dem uavhengige av sosialhjelp, selv om dette slett ikke alltid er tilfelle i praksis. Betingelsen er at de deltar i et heldags toårig, individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram med sikte på arbeid eller videre utdanning. Heri ligger også et oppdragende element: Ved at økonomisk støtte knyttes til aktiv innsats understrekes sammenhengen mellom rettigheter og plikter. Flyktningen får bistand, i form av en rettighetsbasert ytelse, fra velferdsstaten i den første tiden mot å bruke disse årene på å sette seg selv i stand til å stå på egne ben ved å lære språk og kvalifisere seg for arbeid, eventuelt via videre utdanning. Slik sett er introduksjonsordningen et system som skal skape deltakere med en høvelig moralsk holdning til plikter og rettigheter i den norske velferdsstaten. I mange kommuner snakkes det imidlertid vel så mye om behovet for en bestemt type holdning hos de som arbeider med flyktningene. Bak ligger frykten for at velferdsstaten selv er med på å skape langtidsklienter. Det er dette jeg nå vil se nærmere på.

Feltarbeid i introduksjonsprogrammet – en studie av snillhetskontroll

Min analyse bygger på feltarbeid i introduksjonsordningen i en norsk kommune vinteren 2003/2004. Kommunen er en tidligere pilotkommune som nå var i ferd med å tilpasse sin mangeårige prøveprosjektordning til den nye loven. Informantene snakket således med basis i flere års erfaring fra en form for introduksjonsordning som er relativt lik, men ikke helt identisk med den ordningen som nå er lovfestet. Mitt inntrykk er at denne kommunen regnes som relativt vellykket i introduksjonssammenheng. Det vil si at den neppe er representativ for alle norske kommuner, men kan anses som et interessant eksempel på en rendyrking av sentrale elementer i introduksjonsmetodikken.

I løpet av feltarbeidet fulgte jeg først arbeidet til dem som fungerte som flyktningenes primære kontaktpersoner i kommunen, deretter fulgte jeg arbeidet i den kommunale voksenopplæringen for flyktninger og innvandrere. Jeg fikk mulighet til å følge personalmøter i begge enheter, jeg deltok i en del klientsamtaler o.l. og i ulike typer undervisningsopplegg. I løpet av feltarbeidet intervjuet jeg også personale og ledelse både i flyktningenheten og i undervisningsenheten. I alt utgjorde dette 14 intervjuer som ble tatt opp på bånd og transkribert. I tillegg kom en rekke samtaler av mer eller mindre uformell karakter hvor jeg dels tok notater underveis, dels i etterkant.

Min faglige bakgrunn var forskning på den norske innvandringspolitiske debatten og en interesse for diskursanalytiske tilnærminger. Jeg ønsket å undersøke integreringspolitikkenes bakkebyråkratier fordi jeg var enig med Lipsky i at det er her integreringspolitikken blir til. Når politikere diskuterer integrering, uttrykker de seg gjerne i vage og uforpliktende formuleringer. Det handler om like rettigheter, plikter og muligheter til deltakelse i arbeid, utdanning og samfunnsliv, kombinert med opprettholdelse og verdsettelse av kulturelt mangfold. Slik sett er de politiske signalene generelle, lite konkrete og til tider utydelige. I tillegg til dette er det statlige virkemiddelapparatet begrenset. UDI har riktignok hatt et visst koordinerende og kompetansesikrende ansvar, men det konkrete ansvaret for integreringspolitikken er i stor grad blitt delegert til det kommunale selvstyret. Det overordnede prinsipp om sektoransvar har også betydd at det kun er arbeidet med helt nyankomne flyktninger som er blitt skilt ut som en egen type virksomhet. Generelt er integrering noe alle offentlige instanser skal drive med, arbeid med innvandrere skal ikke være en form for spesialisttjeneste på siden av det ordinære velferdsapparatet.

Bakgrunnen for prosjektet var dermed en undring over hva man egentlig gjør når man arbeider med integrering, samt et ønske om å studere iverksettelsen av politikk på en måte hvor jeg samtidig var lydhør for den bredere innvandrings- og integreringsdiskurs bakkebyråkratene befant seg innenfor. I utgangspunktet tenkte jeg at informantene ville være svært opptatt av kulturforskjeller og av hvordan relasjoner mellom mennesker med ulik etnisk og kulturell bakgrunn skulle utformes. Dette viste seg å være noe de i liten grad snakket om, og dette gjaldt både informanter med norsk og ikke-norsk bakgrunn. Bakkebyråkratene var i langt større grad opptatt av den forskjellen som handler om at de representerer et velferdsstatlig byråkratisk system som flyktningene er avhengige av. Det er disse relasjonene mellom velferdsbyråkratiet og flyktningene som klienter og brukere i dette systemet jeg har konsentrert meg om her.

Feltarbeidet ble gjennomført på et tidspunkt da tonen i den norske integreringsdebatten, etter min oppfatning, hadde endret seg markant (Hagelund 2003). I kjølvannet av dokumentariske reportasjer om tvangsekteskap, æresdrap og kjønnsundertrykking i etniske minoritetsmiljøer, syntes det å ha bredt seg en allmenn oppfatning om at integreringspolitikken var feilslått og at det var på tide å ta et oppgjør med myndighetenes påståtte unnfallenhet i forhold til å stille krav til innvandrere. Dette var for så vidt ikke helt nye toner. På 90-tallet hadde bl.a. Rune Gerhardsen (1991) og Unni Wikan (1995) skapt debatt gjennom sine bokutgivelser *Snillisme på norsk* og *Mot en ny norsk underklasse*. Begge fremmet et budskap om at velferdsstaten førte en for snill, for ikke å si dumsnill, politikk overfor minoritetsgrupper; krav om sosiale og kulturelle rettigheter hadde fortrenget de plikter til deltakelse og tilpasning til det norske velferdssamfunn som begge forfatterne mente også nykommere måtte ta innover seg. Oppfatningen om at ønsket om å være snill har vært stort, men også ødeleggende for innvandreres integrering i Norge er slik sett veletablert i norsk offentlighet. Mens denne tanken var kontroversiell da Gerhardsen og Wikan lanserte den, kunne det på begynnelsen av 2000-tallet virke som om den hadde blitt en etablert sannhet. I lys av dette kan innføringen av Lov om introduksjonsordning ses som myndighetenes operasjonalisering av ønsket om å stille krav til innvandrere.

Introduksjonsloven sikter mot å skape et ansvarliggjørende hjelpeapparat for flyktninger ved at det gjennom økonomiske sanksjoner og tett oppfølging stilles krav til egeninnsats og tidsbruk, samt ved at flyktningene skal få tilgang til individuelt tilpassede og reelt kvalifiserende tiltak. I kjølvannet av snillis-

medebattene og den tverrpolitiske enigheten om å stille krav som hadde oppstått, syntes jeg det var særlig interessant å oppdage at ordet snillhet – å være snill, ikke minst, å være for snill – var så prominent til stede i mange av de samtalene jeg deltok i under mitt feltarbeid i en norsk kommune. Hadde snillhet blitt det godes fremste fiende?

Begrepet snillhet preges av en interessant ambivalens. I utgangspunktet er snillhet en positiv verdi. Foreldre forteller barna sine at de må være snille. Samtidig er snillhet i dagligspråket en egenskap man kan ha for mye av. Snille jenter kommer kanskje til himmelen, men ikke opp og frem her på jorda. Den snille gutten er hyggelig å prate med, men kommer til kort i konkurransen om jentenes gunst. Det er i Kardemomme-by man skal være snill og grei, i den virkelige verden er det sjelden snillhet som skaper suksess. Tvert om, de snille kan lett bevege seg over en grense der de blir dumsnille, eller, som Gerhardsen hevdet, når snillheten settes i system blir den snillistisk og dermed kontraproduktiv. Når de flyktningarbeiderne jeg gjorde feltarbeid blant snakket om snillhet, snakket de gjerne om handlinger som var basert i et ønske om å hjelpe flyktningene, men som fikk en form hvor de kom i motsetning til målene om å motvirke klientifisering og fremme ansvarliggjøring. Det kunne handle om at tilpasning til det man opplevde som flyktningenes behov i praksis gjorde det vanskelig å praktisere et likebehandlende regelverk. Snillhet kunne også bety å ordne opp for folk i møtet med en utfordrende hverdag i stedet for å la dem gjøre seg sine egne erfaringer, eller om å ta valg på deres vegne fordi man som flyktningarbeider med god kjennskap til det norske samfunn mener at man vet best og vil redde dem fra feilgrep. Kort sagt, det som i utgangspunktet var uttrykk for medmenneskelighet kunne få som resultat at man fratok folk ansvar for eget liv.

Disse måtene å være snill på – å hjelpe folk med det de egentlig kan klare selv – kan også forstås som mestringsstrategier i Lipskys forstand. I møtet med ekstrem sårbarhet og tildels hjelpeløshet kan det være enklere og raskere å gjøre ting for klientene fremfor å bruke tid på å forklare hvordan de kan ordne opp selv. I tillegg kan det å strekke seg litt ekstra for å hjelpe være en måte å leve opp til egne medmenneskelighetsidealer på i en situasjon der man trekkes mellom byråkratiske kontrolloppgaver og klienters sårbarhet og behov.

Temaet videre er imidlertid ikke primært eksistensen av slike ”snille” mestringsstrategier, men de strategier som tas i bruk for å få dem under kontroll. Jeg har valgt å kalle dem strategier for snillhetsk kontroll. Mens snillhet var et begrep informantene selv brukte og som jeg har grepet fatt i fordi jeg mener

det er et fruktbart inntak til å forstå en vesentlig dimensjon både i flyktningarbeid og i den bredere innvandringsdebatten, er snillhetsk kontroll det begrepet jeg foreslår å bruke for å forstå de strategier både myndighetene, den lokale ledelsen og bakkebyråkraterne selv tar i bruk for å generere det de oppfatter som en god og ansvarliggjørende integreringspolitikk. Det er særlig den språklige dimensjonen av disse strategiene jeg ser på. Noen av disse strategiene er bakkebyråkratenes egne diskursive strategier i sin omgang med klienter og med hverandre. Andre strategier for snillhetsk kontroll kan mer karakteriseres som strukturelle forhold som bidrar til å begrense bakkebyråkratenes mulighetsrom. Men før vi går over til å se på hvordan bakkebyråkraterne bruker språket for å virkeliggjøre det de mener er gode relasjoner mellom støtteapparat og flyktninger, skal vi se på en annen språklig konstruksjon som bidrar til å gi virkeligheten en bestemt form, nemlig den type fortelling der nåtidig praksis gis betydning og positivt innhold gjennom kontrastering med en fortid der ting ble gjort galt. Denne fortellingen er viktig for å forstå hvorfor snillheten må kontrolleres.

Introduksjonsmetodikken – et oppgjør med hjelperrollen

Den fortellingen om introduksjonsordningen som ble fortalt under feltarbeidet var i stor grad en fortelling om før og nå for flyktningarbeidet i kommunen. Når man tar i betraktning at introduksjonsordningen innebærer en betydelig nyorientering i arbeidet med flyktninger og at man i denne kommunen også hadde gjennomført en omfattende omorganisering, er det liten grunn til å la seg overraske over akkurat det. Mer interessant er det å merke seg innholdet i denne dikotomiseringen mellom en fortid hvor ting ble gjort galt og en nåtid preget av en praksis som både ble ansett som ny og, i det store og hele, bedre.

For det første hadde den pedagogiske profilen blitt mer arbeidslivsrettet. Før konsentrerte lærerne seg om det rent språklige, de var norsklærere. Nå var fokuset rettet mot målet for språkopplæringen, nemlig å bli i stand til å finne arbeid og stå på egne ben. Dette innebar bruk av praksisplasser i arbeidslivet og en praksisorientert pedagogisk stil, også i klasseromsundervisningen, med mer vekt på livet i Norge og mindre på grammatikk.

For det andre hadde omorganiseringen medført at flyktningarbeidet var flyttet ut av det ordinære sosialhjelpsapparatet. Introduksjonsprogrammets

programrådgivere er ikke sosialarbeidere, men en ny yrkeskategori med variert utdanningsmessig bakgrunn. De har egne nyoppussede lokaler, mens de tidligere var en underbemannet underavdeling ved kommunens sosialsenter. Informanter med lang erfaring omtalte sin tidligere praksis som et system der ressursene ble brukt på å betale ut stønader og håndtere regninger, mens det aldri ble tid til å yte den typen bistand som kunne hjulpet folk til å stå på egne ben. En tidligere sosialarbeider fortalte:

Programrådgiver: Det fungerte sånn den gangen at alle får utbetalt en viss sum penger i måneden som de, som man kaller det på sosialkontoret ”til livsopphold”, til alle mulige utgifter, men når det gjelder for eksempel husleie og strøm leverer man bare giro til sosialkontoret som blir betalt automatisk. Og jeg fikk en sånn kjempe aha-opplevelse på en konkret familie som hadde vært hos oss i tre år og etter tre år så fikk han uføretrygd og hun fikk en liten jobb ved siden av, så de hadde ikke mer krav på sosialhjelp fordi de fikk mer penger enn det de kunne få fra sosialkontoret. Da kom det store sjokket deres for de fant ut at de måtte betale husleie. Det hadde de aldri registrert før at det var noe som het husleie som de måtte betale. Det var jo bare helt ille. (Intervjuutskrift)

Fortellingen om før og nå handlet også om nye holdninger blant de ansatte. Før var den dominerende holdningen at flyktninger ikke var i stand til å ordne opp i ting på egen hånd. Man syntes synd på dem og tenkte at de behøvde hjelp fra bakkebyråkratene. Nå, hevdes det, blir de sett som aktører med kapasitet til selv å finne løsninger på sine problemer – med litt bistand fra hjelpeapparatet. Flyktningene blir ikke lenger omtalt som klienter i sosialsystemet, men som *deltakere* i introduksjonsprogrammet.

Et begrepspar som blir brukt til å beskrive denne endringen er *hjelper* versus *veileder*. En *hjelper* gjør oppgaver for andre på en måte som gjør mottakeren hjelpesløs. En *veileder* lærer den andre å utføre oppgaven selv. En annen tidligere sosialarbeider fortalte uten stolthet om hvordan hun tidligere opptrådte:

Programrådgiver: Det at det kanskje har vært lett å se på flyktningene som om de har startet her på grensa til Norge starter livet deres, nå må vi hjelpe til, og kanskje ikke tenkt så mye på hvilke ressurser de har hatt med seg fra før som det kan bruke her. Det er voksne oppegående folk som alle andre, som klarer seg selv bare de får litt veiledning så går det greit. Vi behøver ikke springe rundt med et skrujern og lypsære og kjøre de overalt.

Anniken: Ja, mener du det var det som skjedde før, at man skrudde i lypsærer for folk?

Programrådgiver: Ja jeg gikk med veske med hammer og skrujern i jeg altså og vaskefille. Det må jeg innrømme, jeg gjorde det. Men det var kanskje noe med tidspress, det var veldig lite folk, vi var bare to stykker en periode som jobbet med flyktninger og da måtte vi gjøre alt. (Intervjuutskrift)

Erfaringen har gjenklang i enkelte eldre norske studier. I en studie av pakistanske familier i Norge forteller Mette-Marie Salvesen om hvordan de innvandrerkonsulentene som hegnet om sitt nøytrale upersonlige forhold til klientene raskt ble oppfattet av pakistanerne som et unødvendig mellomledd til omverdenen. De innvandrerkonsulentene som derimot gikk utover instruksen og ble personlig engasjert i klientene, fikk raskt altfor mye å gjøre og ble overarbeidet (Salvesen 1979). Problemet var altså at om man skulle tilfredsstille klientenes ønsker om hjelp, kunne kravene lett bli så omfattende at de ble umulige å leve opp til. Hjelperrollen er slik sett ikke bare uhensiktsmessig ut fra hensynet til klientenes handlingskapasitet, men også i forhold til bakkebyråkratenes bruk av begrenset tid og ressurser. Samtidig kan det altså være en betydelig etterspørsel etter hjelpere.

Hjelper/veileder-dikotomien er ikke noe informantene har funnet opp selv, men er sentrale begreper både i den bevisstgjøringsprosessen som er blitt drevet frem av den lokale ledelsen og i det opplæringsprogrammet sentrale myndigheter har tilrettelagt i forhold til introduksjonsordningen. I et hefte utgitt av UDI beskrives hjelperen slik:

For mange mennesker som befinner seg i en kritisk og uoversiktlig livssituasjon, kan det være fristende å prøve å gi fra seg et ansvar som kjennes for tungt å bære til en konsulent som strekker ut en hjelpende hånd. I slike situasjoner bør man ha klart for seg at ved å hjelpe et annet menneske, kommer hjelperen i fokus i stedet for flyktningen. Det er hjelperen som bestemmer samhandlingens innhold og form. ... Hjelperen kan skape urealistiske forventninger hos den hjelpetrengende som kan gå ut på at hjelperen skal ta ansvar for og ordne opp i den hjelpetrengendes liv. Siden slike forventninger ikke kan oppfylles av hjelperen, kan dette skape frustrasjon og oppgitthet hos begge parter og eventuelt ødelegge relasjonen (UDI 2003: 7-8).

UDI mener altså at hjelpere primært forholder seg til egne ideer om hva som er best for flyktningene. Salvesens erfaring kan tyde på at det motsatte også kan være tilfelle – de innvandrerkonsulentene hun forteller om, ble utbrente hjelpere fordi de forsøkte å bli relevante i forhold til innvandrernes opplevde behov.

I motsetning til hjelperollen omtaler UDI veiledning som en ”pedagogisk og relasjonell prosess med oppdagelse og læring, vekst og utvikling som mål, og der den lærende er i fokus” (ibid. 5). Veilederen gir ikke svar, men legger til rette for at den som veiledes selv oppdager svarene og slik inntar en aktiv rolle i eget liv. For å fungere som en veileder må man ha bevissthet om rollen, man må ha kunnskap og evne til respekt, empati og åpenhet, heter det videre.

Det er tydelig i denne teksten at det er veilederens rolle som er den krevende, det er den det kreves arbeid og skolering for å innta. Ønsket om å hjelpe derimot kan skyldes ”at det kjennes godt å være behjelpelig, man føler seg som et godt menneske” (ibid. 8). Informanten ovenfor påpekte også at det ofte kan være raskere og enklere å gjøre noe for en klient fremfor å veilede vedkommende i hvordan hun selv skal løse problemet. Slik sett kan hjelping forstås som en mestringsstrategi bakkebyråkrater tar i bruk både for å oppnå moralsk velvære i et arbeidsliv preget av møter med mennesker i sårbare livssituasjoner og for å spare tid i en travel hverdag. For myndighetene derimot, blir det viktig å få bukt med denne typen mestringsstrategier fordi de motvirker den ansvarliggjøringen og av-klientifiseringen av flyktninger som er målet for introduksjonsordningen. I den grad bakkebyråkratene godtar og identifiserer seg med denne uttalte policyen blir det også viktig for dem å få kontroll med det som kan synes som en iboende hang til å gå inn i hjelperollen. Det er dette jeg kaller snillhetsk kontroll og som jeg nå vil beskrive nærmere.

Snillhetsk kontroll i praksis

Fra innføringen i veiledningsmetodikk har introduksjonsarbeiderne lært at veilederrollen innebærer at deltakerne selv må ta ansvaret for å gjøre og bære konsekvensene av sine valg. Veilederens rolle er å gi saklig og korrekt informasjon om hvilke konsekvenser ulike valg vil ha, men vedkommende må respektere deltakerens rett til og ansvar for egne beslutninger. Dette innebærer at introduksjonsarbeideren må tøyle sin trang til å være snill, i betydningen å hjelpe deltakeren til å gjøre de valgene som introduksjonsarbeideren med sin kjennskap til det norske samfunn er ganske sikker på at er de beste. Det betyr også at man i konkrete samhandlingssituasjoner hele tiden må arbeide for å mobilisere deltakerens egen valg- og handlingskapasitet. Dette er ikke alltid så lett. Deltakere kan ønske klare råd, de kan fremstå som likeglade i forhold til bestemte situasjoner og slik sett foretrekke at noen ordner opp for dem, de

kan slite med å forstå implikasjonene av ulike valg, eller de kan bestride de forelagte mulige handlingsalternativer og kreve urealistiske løsninger. I tillegg er det slik at veilederrollen til tross for vektleggingen av at deltakeren er i fokus, er og forblir en autoritetsposisjon. Deltakeren skal nok treffe egne valg, men uten at veilederens rolle som kunnskapsautoritet undermineres. Ikke minst, veilederen er også en bakkebyråkrat med forpliktelser og behov i forhold til å få introduksjonsordningen til å fungere, deltakerne ut i jobb og arbeidsdagene til å gå rundt.

En måte å håndtere denne dobbeltheten i byråkratrollen på handler ganske enkelt om å definere situasjoner som valgsituasjoner. Ved å bruke eksplisitte formuleringer som "dette er ditt valg" eller "dette har du ansvar for" kan bakkebyråkraten minne både seg selv og deltakeren på idealet om å sette deltakerens valg og ansvar i sentrum. Et eksempel:

Programrådgiver Pernille har organisert et møte med Ahmed og Ahmeds lærer for å diskutere hans progresjon. Ahmed's familie har nettopp ankommet Norge på familiegjenforening etter mange års atskillelse. I morgen skal den eldste datteren begynne på skolen. Pernille avtaler med Ahmed at hun vil komme til familien med bil og kjøre Ahmed, kona og datteren til skolen. Foreldrene kan være sammen med henne der den første dagen og hjelpe henne å finne seg til rette. Hva med de mindre barna, spør Ahmed. Programrådgiveren svarer at han må få noen til å passe på dem eller ta dem med, så biter han seg i tunga. Nei, la meg stille spørsmålet motsatt vei, sier hun, hva vil du gjøre med dette. Ahmed svarer at han vil ringe sin bror. Pernille nikker anerkjennende: "Jeg vet jo at du klarer å ordne opp i dette. Du trenger ikke meg til å forklare meg hvordan du skal gjøre det" (felt-notater).

Det kan tilføyes at samtalen som helhet hadde sterke elementer av det man i introduksjonsmetodikken ville kalt rådgivning heller enn veiledning. Det ble gitt klare anbefalinger om at Ahmed burde følge et språkpraksisopplegg kalt arbeidsnorsk og delta på jobbsøkerkurs etter fullført datakurs. Det er i det hele tatt klart at Ahmeds valg må finne sted innenfor rammene av introduksjonsprogrammets logikk. Utdelingen for programrådgiveren blir dermed å kombinere sin kontrollrolle – hun skal få deltakere gjennom programmet og helst inn i arbeid eller videre utdanning – med den mer tilbaketrukne veilederrollen. Løsningen kan bli denne typen nokså likefremme språklige strategier hvor hun ved å eksplisitt definere situasjonen som en der deltakeren selv må bestemme, ikke bare presser frem et svar fra deltakeren, men også setter i spill det veiledningsspråket hun har lært på seminarer og personalmøter.

Veiledningsretorikken til tross, det kan være vanskelig helt å tilslutte seg tanken om at snillhet ikke skal ha noen plass i introduksjonsarbeidet. Dette sitatet er fra en samtale med to lærere. Var man reddere for å stille krav til deltakerne tidligere, spurte jeg.

Lærer X: Jeg tror det.

Lærer Y: Det ble i hvert fall stilt færre krav tidligere. Vi merker det vel veldig godt som lærere, vi er pålagt mye strengere kontroll når det gjelder å føre fravær. Fravær skal dokumenteres og at det får konsekvenser. Det fører også til at de kan miste plassene sine. Hva vi synes om det?

Intervjuer: Gjerne det.

Y: Det kan jo på en måte være et tveegget sverd, på en måte synes jeg det er riktig, det er viktig og det skal få konsekvenser og det er noe alle må forstå før eller siden. Det er en viktig del vi har som et ansvar å prøve og formidle også. Men samtidig så ser jeg også at det er ikke alltid så lett for meg som lærer å overholde det like strengt for de deltakerne som jeg kjenner. Det er.

X: Det er det med at vi ser mennesket.

Y: Vi ser mennesket ja.

X: Vi vet litt om bakgrunnen og vi vet hvorfor det skjer. Så blir vi litt snille allikevel, ja ikke sant.

Intervjuer: Dette er særlig i forhold til fravær.

Begge: Ja.

X: Fravær og dette med å møte til timen, jeg var mye snillere før. I sånne konferansetimer og samtaler og sånn ikke sant, eller når de ikke kom så stilte jo jeg opp igjen og opp igjen og, men det er jeg blitt flinkere til å si at nei, du mistet den muligheten.

Y: Og jeg synes det er bra.

X: Ja, men jeg føler meg litt slem.

Y: Ja, det må jeg innrømme at jeg gjør jeg og. Det også med våre. Har de skjønt det? Hva har de skjønt? Hvis vi ikke sitter med en tolk og jeg sier noe, og det gjør vi jo ikke [har tolk] i hverdagen, og vi har jo hatt runder nå med informasjon om permisjonssøknader og fraværeregler og hva har de, hva sitter de med i hodene sine? Det vet vi ikke faktisk. Men samtidig, hvordan man lærer, hvis man ser så kan det jo være en måte å lære på i praksis som kan være brutalt.

X: Men det er jo det at det er her de skal lære det. For det er jo sånn det er ute i samfunnet, så lærer de det ikke her så får de jo liksom ikke lært det da. (Intervjuutskrift)

Lærerne forteller om gode grunner til å være snill som ikke handler så mye om å la folk unnslippe ansvar for egne valg, men om hvor langt man skal strekke seg for å være sikre på at folk forstår hva som foregår. Retten og plikten til å ta ansvar for egne valg kan mao. komme i konflikt med behovet for kompen-

satoriske tiltak. Mange beretter om møter med mennesker som har levd kompliserte, dramatiske liv, og som møter store utfordringer i et samfunn de ikke kjenner og ofte ikke forstår. Det kan være lite som skal til for å gjøre disse livene lettere. Det kan handle om å se gjennom fingrene med at en deltaker dropper noen norsktimer for å følge kona, som ikke snakker et ord norsk, til tannlegen. Samtidig vet de at folk skal behandles som voksne og kompetente nok til å kunne gjøre seg sine egne erfaringer. Da blir det viktig å legitimere – overfor seg selv og andre – at det er etisk forsvarlig å gjøre noe annet enn det man intuitivt føler er rett. Slik tvil er tema i samtaler introduksjonsarbeiderne har med hverandre både i møtesammenheng og over kaffekoppen. Dette er en form for språklig legitimeringsarbeid som handler om å bygge opp og vedlikeholde en virkelighetsforståelse der snillhetsk kontroll er nødvendig for at både flyktningene og introduksjonsarbeiderne skal kunne nå sine mål.

En måte å gjøre dette på dreier seg om å trekke paralleller til arbeidslivet eller til vanlig norsk dagligliv. I sitatet overfor forsvarer lærerne sin nye og ”slemme” praksis med at det er ”jo sånn det er ute i samfunnet”. Når en deltaker ønsket å bytte klasse og oppga at dette var fordi andre elever i klassen tilhørte den andre siden i den konflikten i hjemlandet som hadde gjort dem alle til flyktninger, var en av innvendingene mot at han skulle få lov til dette at det var jo ikke så lett å få bytte klasse eller jobb i norsk skole eller arbeidsliv heller. En programrådgiver sier:

Jeg synes det er bedre å kunne vise litt empati i forhold til situasjonen man er i, men si at sånn er faktisk livet og systemet. Ja det er grenser for hvor mye systemet tilpasser seg deg senere i det livet her også. (Intervjuutskrift)

På et nivå er det likebehandlingstradisjonens moralske kraft som påkalles. Å behandle innvandrere på lik linje med ”folk flest” er en måte å vise at man tar dem på alvor. I tillegg er selve parallelliteten med arbeidslivet og samfunnet ”utenfor” et element i selve introduksjonsprogrammets pedagogiske profil. Programmet er utformet nettopp med sikte på å bygge opp en tilværelse for folk som likner mest mulig på arbeidslivet. Herigjennom skal deltakerne også utvikle både kompetanse om og holdninger som passer inn i norsk arbeidsliv.

Fraværregistrering blir følgelig et sentralt poeng i opplegget. Uten en eller annen form for registrering av oppmøte blir det umulig å gjennomføre koblingen mellom deltakelse og belønning. Introduksjonsprogrammet innebærer at deltakerne skal følge et organisert kvalifiseringsprogram og få utbetalt en in-

troduksjonsstønad som "lønn" for denne deltakelsen. Følgelig skal det også trekkes i stønaden om deltakeren har ulegitimert fravær. Permisjons- og fraværsreglene er utformet etter modell av det som gjelder i arbeidslivet.

Men fraværsregistrering i undervisningen har likevel vist seg å bli et av konfliktpunktene i gjennomføringen av den nye ordningen, et konfliktpunkt der ønsket om å være fleksibel kommer i motsetning med behovet for klare regler og kontrollrutiner. For arbeidslivets regler passer ikke nødvendigvis med flyktningenes kompliserte liv. Denne læreren har snakket om at introduksjonsprogrammet stiller strenge krav om tilpasning til et regelverk fra første dag, krav det ofte kan være vanskelig å leve opp til for flyktningene.

Intervjuer: Er det særlig det med barnepass?

Lærer: Ja, barnepass, sykdom, følge til legen, ja fraværsreglementet skal være akkurat som for oss, men hvor ofte trenger du å gå til politiet og hente en attest? Hvor ofte trenger du å ha møte med advokaten din eller ha møte på trygdekantoret? Jeg gjør jo aldri sånne ting. Og til å begynne med har de ikke skjønt at de kan betale regninger over internett eller med en konvolutt ikke sant, de går til postkontoret eller banken for å betale en regning og da tar jo det en halv dag. Gradvis så lærer du å innrette deg slik at du har tid til å gå på jobben, men det er masse ting de skal ordne som vi ikke ordner og som, ja, de må. Men fravær er et problem, det her at 'kan jeg gå kl 11 i dag, kan jeg gå kl 1 i dag, jeg skal ordne det, jeg skal ordne det, jeg skal ordne det' ikke sant, som er litt sånn, ja. Det er vanskelig å si, men noen ganger synes jeg vi er litt strenge. (Intervjuutskrift)

Innføringen av nye og mer detaljerte regelverk er en av de metodene myndigheter og lokale ledere kan ta i bruk i forsøket på å få kontroll over bakkebyråkratenes hang til å være for snille. Fraværsreglementet er et slikt eksempel. Det eksplisitte formål er å sikre at deltakerne følger undervisningen ved å sanksjonere fravær økonomisk. Men en annen effekt er at innføringen og oppfølgingen av et detaljert fraværsføringssystem også tvinger lærerne til å følge med på og registrere fravær. Detaljeringsnivået i fraværsreglene er også såpass høyt at rommet for skjønnutøvelse i forhold til hva som er legitimt fravær og ikke, blir begrenset. Faren er selvsagt at detaljeringsnivået kan bli av en slik art at reglementet ikke oppleves som praktiserbart. Om spennet mellom den idealdeltaker regelverket projiserer og de reelle deltakerne bakkebyråkratenes møter blir for stort, kan konsekvensen bli at regelverket ignoreres, slik man kan anta at læreren overfor fra tid til annen gjør, eller i det minste har lyst til å gjøre.

Et regelverk som gir klare retningslinjer for hvordan ulike situasjoner skal håndteres, oppleves imidlertid vel så ofte som en befrielse som en hemske.

Regelverket gjør bakkebyråkraten til agent for et større system. Slik frigjøres hun fra ansvar som medmenneske og moralsk aktør, og blir i stedet kun et mellomledd mellom system og klient.

Programrådgiver Karl har et møte med en eldre mannlig flyktning. Til tross for at det er inngått avtale i kontrakts form² om at han skal delta på kurs, har han enda ikke – etter ett år – kommet i gang med dette. Møtet går med til at Karl forsøker å oppmuntre ham til å delta på kurs, mens flyktningen protesterer og påstår at han ikke har helse til dette. Han er både fysisk syk og psykisk traumatisert av sine opplevelser under krigen i hjemlandet, hevder han. Programrådgiveren på sin side sier at han må settes opp på kurs, og så må han eventuelt få en sykemelding om han ikke klarer å fullføre. ”Dette er ikke fordi jeg ikke tror på deg, men på grunn av det systemet du og jeg har laget kontrakt på”, sier han.

Mens flyktningen forsøker å være mest mulig overbevisende som syk og pleietrengende, ønsker ikke Karl å inngå i en skjønnsbasert vurdering av hvorvidt denne mannen er i stand til å gjennomføre et kursopplegg eller ikke. Han forholder seg til innholdet i en kontrakt som ble skrevet da mannen ble bostatt. Ifølge denne skal mannen delta på kurs, og et eventuelt sykdomsforfall må vurderes av lege. Karl søker å definere en situasjon der hva som er sannhet og løgn, lidelse og forstillelse ikke er relevant. Hans oppgave skal ikke være å vurdere om noen ”fortjener” å slippe kursdeltakelse, men kun å oppmuntre til deltakelse og veilede om hvilket kursopplegg som kan være hensiktsmessig for deltakeren. Karl forsøker med andre ord å fastholde på en situasjonsdefinisjon hvor det ikke er relevant å vurdere hvorvidt menneskelige hensyn tilsier en form for spesialbehandling. Etterpå forteller Karl meg at han har kunnskap som tilsier at enkelte av de opplysningene flyktningen gir, ikke er riktige. Men i og med at Karl insisterer på en rolledefinisjon hvor han nettopp ikke skal vurdere flyktningens historier om sitt liv, blir det heller ikke nødvendig å diskutere sannhetsgehalten i de opplysninger som gis.

Henvisninger til regelverk, til system, til politikeres beslutninger – kort sagt, til faktorer utenfor bakkebyråkratens kontroll – kan fungere som buffere mot flyktningenes forsøk på å inngå forhandlinger for å sikre sine interesser. Når en flyktning skal bosettes i kommunen, for eksempel, er det programrådgiveren som tar vedkommende imot og viser flyktningen den ferdig møblerte boligen flyktningen har blitt tildelt av boligkontoret. Kommunen har klare regler for hvordan disse leilighetene skal utstyres. Leilighetene skal møbleres på nøkternt vis med sikte på å skape likhet med nordmenn, heter det i

kommunens velkomstdokumenter. I en slik mottakssituasjon, som jeg deltok i, uttrykte den nyankomne flyktningen betydelig misnøye med standarden. Man kan tenke seg en rekke responser hvor man på ulikt vis tar del i en diskusjon om standarden – man kan si at leiligheten kan gjøres hyggeligere med et malingstrøk eller at det jo faktisk er ganske flott å få en fiks ferdig møblert leilighet første dag i en ny by. Programrådgiveren valgte en annen strategi. Hun forklarte rolig at dette var den leiligheten som var tildelt, dette var den størrelse på kjøleskapet og standard på møblene som reglementet tillot. Når deltakeren gjentok og kom med nye innvendinger responderte programrådgiveren like rolig at slik var reglene: ”Det er politikerne i kommunen som har bestemt hva flyktninger skal få, ikke jeg”.

Både Karl og sistnevnte bakkebyråkrat bruker referanser til system og regler for å produsere en situasjonsdefinisjon hvor rommet for skjønnsutøvelse er snevret inn på en måte hvor de slipper å ta ansvar for flyktningenes hele liv. Slik frigjøres de også fra behovet for å vurdere sannhetsgehalten og alvoret i en rekke av de historier og problemer flyktningene legger frem. Regelverket kan tvinge dem til å være ”strenge”, men også frigjøre dem både fra krav om medfølelse og trang til å være ”snill”.

Konklusjon

Vi har sett hvordan snillhetsk kontroll i stor grad utøves gjennom språklige praksiser. Bakkebyråkratene svarer på spørsmål ved å spørre tilbake: ”hvordan vil *du* løse denne situasjonen”. De fastslår at noe er deltakernes valg. Når de i veiledningsmøter og over kantinebordet er usikre på hvordan en situasjon skal håndteres og lurer på om de er for prinsippfaste eller stiller for høye krav, kan de støtte hverandre ved å si at ”slik er det jo i arbeidslivet også, det er bedre at de lærer det her”. Når de konfronteres med vonde livshistorier og umettelige behov kan de si at ”slik er systemet, dette er reglene”. Slike utsagn og fraser er en type diskursive ressurser som hjelper bakkebyråkratene å håndtere sine forpliktelser overfor det byråkratiske systemet uten at det går (for mye) på bekostning av deres opplevelse av medmenneskelig ansvar. Både snillhet og snillhetsk kontroll har preg av å være mestringsstrategier som hjelper bakkebyråkratene å forholde seg til motstridende krav og spenninger i arbeidet, men de springer ut av to ulike blikk på brukeren. Det første er meget bredt og ser det *hele mennesket*, det andre sjalter ut større deler av bru-

kernes liv og konsentrerer seg om den daglige deltakelsen i et kvalifiseringsprogram.

Snillhet avhenger av at byråkraten har et relativt stort rom for skjønnsutøvelse hvor han eller hun kan forholde seg til flyktningens helhetlige livssituasjon og utvise hjelpsomhet og fleksibilitet for å tilpasse sitt arbeid til det hun oppfatter som alvorlige og reelle problemer i flyktningenes liv. De typene snillhetsk kontroll som preger arbeidet med introduksjonsordningen, har på ingen måte eliminert skjønnsutøvelsen fra arbeidet. Men snillhetsk kontrollen bidrar til å innsnevre det feltet hvor byråkratens skjønn har relevans, slik at det primært er i forhold til utviklingen av individuell plan og kvalifiseringsopplegg byråkratens skjønnsutøvelse skal utføres. Dette er ingen ubetydelig makt. Som Djuve og Kavli skriver: "... byråkratene (...) kan, og skal, bry seg med hva deltakerne bedriver tiden sin med i 30 til 37 timer i uka" (2006: 213). Poenget er heller at når snillhetsk kontroll utøves, begrenses betydningen av alle de elementene i flyktningenes liv som befinner seg utenfor disse 30 til 37 timene – i hvert fall for flyktningarbeiderne. Det er grunn til å tro at snillhetsk kontroll kan gjøre bakkebyråratenes arbeid mer effektivt i den forstand at det reduserer det antall faktorer de må forholde seg til i relasjon til deltakerne. Samtidig er det en reell fare for at man ved å sette parentes rundt sentrale deler av deltakernes historier og liv taper av syne den betydning disse faktorene har for deltakernes evne til å gjennomføre introduksjonsprogrammet med suksess.

Kritikken av snillhet har mye til felles med kritikken av velferdsstatens tendens til paternalisme, altså tanken om at velferdsstatens yrkesgrupper i for stor grad har gjort sine normative prioriteringer gjeldende for brukerne på bekostning av disses evne og rett til å gjøre egne valg. Men betyr det at bakkebyråratenes snillhetsk kontroll kan bidra til å øke flyktningers makt over egne liv i Norge? I den grad introduksjonsprogrammet faktisk lykkes i å føre deltakerne ut av stønadssystemet og over i arbeidslivet vil svaret på sikt trolig være ja, men i den perioden de befinner seg innenfor introduksjonsprogrammet kan maktrelasjonene knapt kalles symmetriske. Veiledningsmetodikken bygger på en tanke om å identifisere deltakernes egne mål og sammen komme frem til hensiktsmessige delmål og tiltak for å komme dit, men deltakerne velger verken målstyringslogikken eller den tilgjengelige tiltaksviften selv. Det er noe paradoksalt over den parallelle promoteringen av egne valg og plikten til tilpasning på introduksjonsprogrammets premisser. Vi har her sett på hvordan byråkratene selv håndterer denne spenningen, for fremtidig forskning ville det vært interessant å se på hvordan dette oppleves fra deltakernes perspektiv. Et

spørsmål er om denne dobbeltheten kan bidra til å undergrave den ansvarliggjørende effekt myndighetene ønsker at programmet skal ha.

Fortellingene om før og nå handler om en bevegelse fra å fokusere på sårbarhet og hjelpebehov til å understreke handlingskapasitet og kvalifiseringsbehov. Introduksjonsmetodikken handler om å vektlegge fremoverskuende kvalifisering fremfor omsorg i nuet, og snillhetsk kontroll er et ledd i dette. Det er imidlertid en strategi som forutsetter deltakere som er i stand – er friske nok, forstår nok, har overskudd nok – til å nyttiggjøre seg denne typen kvalifiseringsorientert veiledning. Det er når tvilen reises om dette at trangen til å slå snillhetsk kontrollen av, kan bli sterk.

Noter

1. Denne forskningen har vært finansiert av Norges Forskningsråds Program for kulturforskning, bevilgning nr. 156983/540. Takk også til tidsskriftets anonyme konsulenter for gode kommentarer.
2. Kontraktsystemet var en del av prøveprosjektet i denne kommunen og er ikke del av det regelverket som gis av Lov om introduksjonsordning.

Referanser

- Berg, B. (1990) "Organisering av flyktningarbeidet," s. 23-40. I: B. Berg (red.) *Velkommen nye landsmenn? Erfaringer med kommunalt flyktningarbeid*. Oslo: Kommuneforlaget
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001) *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2006) Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten *Tidsskrift for velferdsforskning* 9 (4): 210-222
- Gambrill, E. (1997) *Social work practice. A critical thinker's guide*. New York & Oxford: Oxford University Press
- Gerhardsen, Rune (1991) *Snillisme på norsk*. Oslo: Schibsted
- Hagelund, A. (2003) *The Importance of Being Decent. Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002*. Oslo: Unipax
- Haugen I. A. (1987) *Kulturelle utfordringer. Delrapport 2 fra prosjektet: Sosial*

- omsorg og integrering – to sider ved samme sak?* ISF-rapport 87: 8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lien, I.L. (1986) *Sosialkontorets plass i innvandreres problemløsningsrepertoar*. ISF-rapport 86: 4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation
- Lund, M. (2003) *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo
- NOU (2001) *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*. Norges Offentlige Utredninger 2001: 20. Oslo: Statens forvaltningsstjeneste
- Olsen, B. (2005) *Flyktninger og arbeidsmarkedet. 4. kvartal 2004*. SSB-rapport 2005/39
http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_flyktninger/rapp_200539/rapp_200539.pdf
- Olsvold, N. (2003) "Profesjonsetikk i helsereformenens tid", *Sosiologi i dag* 33 (2): 5-30
- Salvesen, M. (1979) *Pakistanske familier i Norge*. Hovedoppgave, Sosialantropologisk Institutt, Universitetet i Bergen
- UDI (2003) *Veiledning og arbeid med individuell plan*. Temahefte 8. Oslo: UDI
<http://www.imdi.no/upload/3065/8temahefte.pdf>
- Varvin, S. (2003) *Flukt og eksil. Traume, identitet og mestring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Vike, H. (2004) *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribes
- Wikan, Unni (1995) *Mot en ny norsk underklasse. Innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo: Gyldendal

Sammendrag

Bakkebyråkraters arbeidsliv preges av en spenning mellom hensynet til å skulle ivareta kontrollfunksjoner på vegne av velferdssamfunnet og ansvaret for å bistå til dels svært sårbare enkeltindivider i møtet med systemet. Dette gjelder ikke minst i arbeid med flyktninger. Temaet for denne artikkelen er bakkebyråkratenes forsøk på å finne en balanse mellom posisjonen som profesjonell myn-

dighetsutøver og egen medmenneskelighet innenfor rammene av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et hovedtema i datamaterialet er snillhet og bakkebyråkratenes trang til å hjelpe. Introduksjonsordningens mål er selvhjulpenhet, og i en slik sammenheng kan bakkebyråkratenes snillhet bli et problem. Artikkelen tar for seg noen av de språklige strategier for å kontrollere snillheten som er tatt i bruk. Dette er dels retoriske strategier som tar i bruk overfor deltakerne, dels legitimeringsstrategier som bidrar til å skape en felles forståelse om at de agerer riktig og forsvarlig, dels institusjonelle ordninger som bidrar til byråkratenes selvkontroll og som løfter ansvaret for manglende snillhet over på selve den byråkratiske strukturen.