

Somalieres møte med Nav

Adem Shala og Ketil Eide

Somalis' interaction with Nav

The main focus of this article is the interaction between Somalis and the Norwegian welfare system, Nav. Somalis feel disempowered in their encounters with Norwegian society and the welfare system, which seems to be caused by differences in mutual expectations. Interaction with public institutions seems to them to be full of obstacles and challenges. The social structure and the welfare system in Somalia are based on family, kinship and clan systems, making it difficult for Somalis to integrate into Norwegian society. In addition the media have a negative impact, contributing to the marginalization of Somalis' positions in Norway. Somalis are regarded as a challenging group and are stereotyped based on their background and behaviour. This article will discuss the interaction between Somalis and welfare institutions in Norway using empirical examples to illustrate the challenges that exist. The article focuses on ways of understanding the barriers that arise in the course of this interaction, discusses the meaning of cultural differences, and examines the challenges of street-level bureaucracy within the NAV system from an organizational perspective.

Adem Shala

Master i sosiologi

Veileder, Navs tiltaks- og oppfølgingsavdeling

E-post: adem.shala@nav.no

Ketil Eide

Førsteamanuensis og forsker (dr.polit. i sosiologi)

førsteamanuensis ved Høgskolen i Telemark,

Fakultet for helse- og sosialfag, og forsker ved

Regionsenter for barn og unges psykiske helse

(RBUP), helseregion øst og sør

E-post: ketil.eide@hit.no

Denne artikkelen fokuserer på samhandlingen mellom somaliske brukere og velferdsbyråkrater innenfor Nav (Norges arbeids- og velferdsforvaltning). Mange somaliere opplever maktesløshet i møtet med Nav-byråkratiet. Overgang fra de velferdssystemene de forlot i Somalia til et moderne velferdsbyråkrati i Norge ser ut til å være stor. Somalieres manglende integrering i arbeidslivet ser ut til å skape utfordringer i samhandling med Nav, fordi aktørene har ulike syn og forventninger til hverandre. Det negative mediefokuset har bidratt til å marginalisere somaliere, og de stemples ofte som en særegen gruppe å arbeide med. Strukturelle endringer i organisasjonen skaper også dilemmaer for samhandling mellom aktørene. Artikkelen synliggjør ulike måter å forstå barrierer som oppstår i samhandlingen, og diskuterer både betydningen av kulturelle forskjeller og et organisasjonsperspektiv som ser på de ansattes mange utfordringer som bakkebyråkrater innenfor Nav-systemet.

Innledning

Sammenlignet med andre innvandrergupper i det norske samfunnet kommer somaliere dårligere ut på de fleste indikatorer for levestandard (Fangen 2006; Lie 2004). Dette bekreftes også av forskning om somaliere, som er bosatt i andre vestlige land (Danso 2002; Griffiths 2002). Kronisk arbeidsløshet, dårlige boforhold, analfabetisme, en høy andel familier der mor er aleneforsørger og medfølgende problemer i å tilegne seg sosiale og utdanningsmessige tilbud, er typisk i Norge og flere andre land i vesten (Danso 2002; Engebriktsen og Farstad 2004; Fangen 2005, 2006, 2008; Griffiths 2002). Somaliere har derfor av flere grunner en vanskeligere vei inn i det norske samfunnet enn andre flyktninggrupper. Sysselsettingen er 31,5 prosent, som er den laveste blant alle minoritetsgruppene i Norge (SSB 2010). Den største innflyttingen til Norge kom i 2002, og de fleste somaliene er flyktninger (Lie 2004). I følge SSB bor det i alt 27 500 personer med somalisk bakgrunn i Norge (SSB 2011). Kompetansen som somaliene har med seg fra hjemlandet, har de fått brukt bare i en liten grad i arbeidslivet. Deres arbeidserfaringer fra hjemlandet oppleves ofte som lite gangbar for det norske samfunnet (Engebriktsen og Farstad 2004). I tillegg har de vanskeligheter med tilpassning og kommunikasjonsproblemer, og de har ofte et lite sosialt nettverk. Møtet med en organisert velferdsstat og utbygde offentlige tjenester byr på mange utfordringer og det skaper barrierer for somaliere på ulike arenaer. Men til tross for disse utfordringene kommer flere somaliere i arbeid, og mange av dem har ikke behov for hjelp fra Nav.

Nav består av tidligere Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene. Hensikten med Nav-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, tilpasse brukernes behov og gi en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 (2004–2005)). Nav har ansvaret for kvalifisering og formidling av arbeidsledige til arbeidslivet. Det skal være et spesielt fokus på svake grupper i samfunnet (Marthinsen og Skjefstad 2007). Vi setter i den-

ne artikkelen fokuset på hvilke utfordringer og dilemmaer saksbehandlere og somaliere erfarer i samhandlingssituasjoner i Nav. Samhandlingen mellom Nav og somaliere skjer gjennom ansikt til ansikt relasjoner, og det foregår innenfor organisasjonens strukturelle rammer. For somaliere er samhandlingen ikke valgfri på grunn av deres avhengighet knyttet til økonomiske støtte og hjelp til å komme i arbeid.

Det er foretatt 23 intervjuer i løpet av 2008 (Shala 2009). Urvalget av informanter består av somaliske arbeidsledige og ansatte fra de offentlige instansene som omfatter Voksenopp-læringen, Sosialtjenesten, Flyktningtjenesten og Nav. Dette er et strategisk utvalg, som skal gjenspeile variasjonsbredde, samt gi et visst innblikk i informantenes utfordringer på vei inn i arbeidslivet. Informantene skulle ikke være nyankomne, men formidlingsklare til norsk arbeidsliv. De offentlige ansatte skulle ha arbeidet med eller ha kjennskap til somaliere. Formålet var å få informasjon om de utfordringene somaliere møter i forhold til integrasjon i norsk arbeidsliv. Enkelte somaliske informanter og Nav-ansatte refererer til både positive og negative erfaringer og opplevelser. Datamaterialet gir ikke grunnlag for generalisering av samhandlingen mellom somaliere og Nav, men materialet kan likevel si noe om implikasjonene i disse samhandlingssituasjonene. Vi vil presentere noen empiriske eksempler, hvor intensjonen er å illustrere somaliernes og Navs erfaringer, samhandlingen mellom dem, deres holdninger og forventninger og likeledes hvilke motsetninger som oppstår.

Forskning om somaliere og velferdstjenester
Tidligere undersøkelser viser at somaliere har lite erfaring med offentlige institusjoner. I ulike sammenhenger opplever somaliere at de kommer i vanskelige situasjoner i kontakt med majoritetssamfunnet, og spesielt med de offentlige instansene. Omskjøring av kvinner, boligproblemer, bruk av hijab på skolen, at mange er mottakere av sosialhjelp, høy arbeidsledighet og knivdrap har medført at de kommer i et dår-

lig lys (Engebriktsen og Farstad 2004). Fangen (2008) betrakter den somaliske kulturen som egalitær, og at de er vant til å forholde seg til familie, slekt og klan for å løse sine sosiale problemer. Hennes sentrale begrep er krenkelse, for eksempel det å bli fremstilt negativt i media eller i møte med de offentlige myndigheter. Fangen (ibid.) påpeker også at somaliere er opptatt av ikke å bøye seg i støvet for noen, og at de er like bra som alle andre. Det å motta ting, og i tillegg vise takknemlighet for det, kan anses som tegn på egen svakhet. I slike situasjoner kommer somaliere lett i en underlegen posisjon når de mottar noe eller er under opplæring. På den måten blir deres holdninger om status, prestisje, rykte og anerkjennelse utfordret i interaksjon med Nav og potensielle arbeidsgivere (ibid.). Hjelde og Fangen (2006) påpeker, i et forskningsprosjekt om somalieres forståelse og hjelpepraksis ved psykososiale vanskeligheter, at det er både et faglig og etisk problem hvis somaliere ikke forstår den hjelpen de blir tilbudt og hjelperne ikke forstår somaliernes reaksjoner og tankegang. Det er en utfordring for somaliere med et hjelpebehov å ta imot hjelp, når deres bakgrunn fra hjemlandet tilsier en mistillit til statlige myndigheter. Hjelde og Fangen (ibid.) påpeker at i et somalisk velferdssystem som består av familie og klan, har den hjelpetrengende i stor grad definisjonsmakt over problemene og for sin egen livssituasjon. Dette medfører en uformell, konkret og helhetlig hjelp som de offentlige hjelpesystemene i Norge ikke har mulighet til å tilby. Det er vanskelig å tilby en altomfattende, nær og praktisk hjelp og omsorg når dette skal gis som gave. Dette er en bokstavlig forståelse av og tilnærming til den hjelpetrengendes situasjon, ønske og behov slik dette blir presentert. Slike forventninger skaper utfordringer for samhandling både for Nav og for somaliere.

Somalieres historiske bakgrunn og levesett

Før Somalia ble annektert av europeiske kolonimakter var landet politisk organisert i klaner, klanfamilier og slektsgrupper med flere klanledere og underklaner. Den nordvestlige delen av

landet ble annektert av England, kalt British Somaliland. Frankrike koloniserte Fransk Somaliland, som i dag heter Djibouti. Italia koloniserte den nordøstlige og sørlige delen av Somalia, kalt Somalia Italiana (Putman og Noor 1993). Det er ulike syn og uenigheter om hvor stor innvirkning de europeiske kolonimaktene har hatt for den kulturelle og politiske utviklingen i Somalia. Kolonimaktens ulike administrasjoner har vært med på å gjøre den somaliske prosessen vanskelig (Lewis 2002). Somalia ble selvstendig i 1960, og de somaliske regionene ble slått sammen under et sentralstyre, etterfulgt av et demokratisk valg av president og innføring av parlamentarisme. Det ble satt i gang en del reformer i helsevesen, på universiteter, skoler ble bygd, alfabetiseringen kom i gang og somali ble skriftspråket. Kvinnene fikk en del rettigheter på lik linje med menn, men det ble vanskelig å gjennomføre de verdslige lovene ved siden av somaliske tradisjoner og fortolkning av koranen. Det juridiske systemet ble praktisert forskjellig i de ulike områdene (Lewis 2002). Spenningen mellom regjeringen og ulike rivaliserende klaner økte på slutten av 1980-tallet, og i begynnelsen av 1990-tallet startet borgerkrigen. Siden den gang har Somalia ikke hatt noen sentralregjering. Den politiske utviklingen i Somalia førte til migrasjon til andre deler av verden, og spesielt til Nord-Amerika og Vest-Europa.

Økonomisk sett har husdyrhold vært selve ryggraden i Somalias nasjonaløkonomi etter at landet ble selvstendig (Lewis 2002; Warsame 2004). Somaliere er tradisjonelt et gjeterfolk, og lever i hovedsak av primærnæringene. De er også kjent som dyktige handelsfolk over hele Øst-Afrika. For 30 år siden levde omtrent to tredeler av dem av nomadisk gjetervirksomhet, hvor de har vært avhengige av å flytte med husdyrflokkene sine for å finne nok vann og gode beiteområder. Arbeidsfordelingen i nomadesamfunn er ganske klar, for eksempel tar menn seg av kamelene og kvinner tar seg av geiteflokkene. I nord er husdyrhold den viktigste leveveien, og det kombineres med handel langs kysten og jordbruk i enkelte områder. Andelen somaliere som lever en nomadetilværelse har endret seg drastisk de senere årene,

også fordi mange familier har flyttet til de store byene på grunn av langvarig tørke. De fastboende somaliere kombinerer dyrking av jorden med husdyrhold. Kvinner driver med småhandel og bidrar sterkt til familieøkonomien. På landsbygda deltar både kvinner og menn i jorddyrking, og de aller fleste tilhører jordbruksklaner. Langs de store elvebreddene i sør, ved Juba og Shebele, finnes svært fruktbare områder der det drives jordbruk. Somaliere som bor i byene lever et moderne liv, som også innebærer levesett etter arven fra italiensk kolonitid. I byene gikk jenter og gutter på skolen, og etter skolegangen arbeidet de enten i forretningslivet, arbeidet ved sykehus eller hadde annet arbeid. De store sosiale og kulturelle omveltningene i samfunnet etter at borgerkrigen startet gjenspeiles seg også i kvinners klesdrakt. Somaliere flest er muslimer, og religionen ser ut til å ha en stor betydning i hverdagslivet i dag. Tradisjonelt gikk ikke somaliske kvinner tildekket, selv om de også tidligere levde i et muslimsk samfunn. Unge jenter gikk for eksempel barhodet, som et symbol på at de var ugifte. Blant nomadekvinnene var klesdrakten knyttet slik at den ene skulderen alltid var bar. I byene likte unge kvinner å kle seg i lange kjoler. Klesdrakten vi ser blant kvinnene i dag, har ikke tidligere vært en del av den somaliske tradisjonen (Lewis 2002, 2008).

Somaliernes møte med bakkebyråkratiet

Vi vil introdusere begrepet *bakkebyråkrati* for å tydeliggjøre hvilke utfordringer de Nav-ansatte har i samhandling med brukere. Begrepet ble introdusert av Lipsky (1980) og betegner personer som arbeider innenfor offentlig sektor, som gjennom sitt arbeid har «ansikt til ansikt»-kontakt med brukerne. Bakkebyråkratene er leverandører av velferdsstatens tjenester på individnivå, og deres beslutninger berører enkeltmenneskers livssituasjoner direkte. De skal være nøytrale leverandører av velferdspolitikken, men gjennom sine daglige rutiner og avgjørelser former de likevel de offentlige tjenestene aktivt med sin tolkning av regelverket, utøvelse av skjønn og fordeling av knappe ressurser (ibid.). Møtet mellom

Nav og somaliere finner sted i en byråkratisk og organisatorisk kontekst. Dette kan betraktes som et møte mellom hjelpeorganisasjonen Nav og hjelpetrengende somaliere hvor maktforholdet mellom dem er ulikt fordelt. Ved å strukturere en samhandling begrenser og bestemmer byråkraten klientens handling. Bakkebyråkratenes makt og kontroll er et viktig aspekt ved samhandlingen (Lipsky 1980). Samhandlingens hovedtema er å integrere somaliere i arbeidslivet, men aktørene har ulike syn på hvordan dette skal oppnås.

Somaliere tror at de får jobb bare hvis de møter opp på Nav arbeid. De er ikke vant med et organisert system, og at man må gjenta og illustrere ting for dem mange ganger. Somaliere er lite realitetsorientert i forhold til å skaffe seg jobb. De mangler forståelse og erfaring på hvilke type kunnskap de trenger for å skaffe seg jobb, men de tror at de kan velge og vrake jobber. Somaliere er flinke til å stille krav, men selv tror de at de ikke har noen forpliktelse (Nav-ansatt 1).

Somaliere er en krevende gruppe å jobbe med, og de har et dårlig rykte på seg i arbeidslivet. Det går på arbeidsmoral, som det å stå opp tidlig og møte presis. Jeg har hatt personer som har jobbet i barnehage og som har gått for å sove middag, og personer som har forsvunnet midt i arbeidstiden etter lunsj. Dette slår negativt tilbake på somalierne (Nav-ansatt 4).

Nav har forventninger til at alle brukere følger opp de byråkratiske rutineene, men mange somaliere sliter med å innfri slike forventninger og mange av dem forblir brukere over lengre tid, og utfordrer dermed Nav-systemet. De trenger spesiell oppfølging, og må ofte gjennom en lang og tidkrevende kvalifiseringsprosess for å komme i arbeid. I følge Lipsky (1980) møter bakkebyråkratene konflikter og tvetydighet i spenningen mellom individuelle klientorienterte og organisatoriske mål, og den kompliserte strukturen bidrar

på flere måter til måltvetydighet. Dette dilemmaet forsøker de Nav-ansatte å forklare som følger:

Jeg har 150 klienter, og kan derfor ikke ha god nok oppfølging når de er ute på tiltak. Vi kjøper kurs av andre arrangører, og de følger dem opp. Jeg skulle ønske jeg var mer ute på praksisplasser for å følge dem opp fysisk istedenfor telefonkontakt. Vi har heller ikke noe tilrettelagt opplegg for somaliere, og kursene er for alle som har behov for kvalifisering til arbeidslivet (Nav-ansatt 2).

Somalierne trenger mer oppfølging enn det vi kan gi dem (Nav-ansatt 3).

Nav-ansatte blir tvunget til ulike prioriteringer, de har kompliserte oppgaver, stort arbeidspress, manglende kunnskap om somalieres behov, og tidkrevende problemstillinger gjør at de ikke klarer å gi adekvat oppfølging til mange av de somaliske brukerne. Behovet for effektivisering av tjenestene gjør at Nav har behov for det Lipsky (ibid.) omtaler som å *bedømme* eller *kategorisere* brukerne for byråkratiske formål. Slik kategorisering av brukerne kan også forstås med bakgrunn i behovet den enkelte Nav-ansatte har for å ha kontroll over sin arbeidssituasjon og sine hauger av saksmapper. I saksbehandlernes møte med somaliere tydeliggjøres ofte kulturelle forskjeller, slik vi også ser i Nav-ansattes utsagn i denne artikkelen. Det er grunn til å anta at de kulturelle forskjellene, som gjøres til sentrale temaer i samhandlingen, kan fungere som kategoriseringer av somaliere som gruppe og dermed kunne forutsi problemstillinger som kan knyttes til gruppen som helhet. Dermed kan kulturell og etnisk bakgrunn brukes for å kategorisere somaliere som brukergruppe og prege hvilke forventninger både saksbehandlere og Nav som organisasjon har til deres muligheter i arbeidslivet.

Nav som organisasjon er fortsatt i en etableringsfase etter sammenslåingen av de kommunale og statlige velferdstjenestene, og organisasjonen har fortsatt store problemer med å håndtere brukere med spesielle behov. Bakken, Brinch-

mann, Haukelien, Kroken og Vike (2003) påpeker at den norske velferdsstaten kjennetegnes av store ambisjoner, men at det hersker en permanent utilstrekkelighetsfølelse på velferdsstatens grasrotnivå. Det gjelder de administrativt ansatte i kommunene og de som yter velferd i praksis (ibid.). Nav-ansatte gir tydelig inntrykk av at de må prioritere hasteoppgaver av ulik art i organisasjonen, og rekker ikke å utføre de oppgavene de er satt til å gjøre. Nav-veiledere er i hovedsak fokusert på å hjelpe somaliere i forhold til arbeidsmarkedet, men de har en opphopning av problemer på mange arenaer. Nav tilbyr flere tiltak, men de er liten grad tilpasset brukernes individuelle behov. Marthinsen og Skjefstad (2007) hevder at mye av tiltaksarbeidet som utføres av sosialarbeidere i dag befinner seg i grenseland mellom det allmenne og det individuelle. En somalisk informant uttrykker seg følgende om tiltakene:

Jeg har blitt sendt til forskjellige AMO-kurs uten at det har hjulpet i det hele tatt. Jeg blir sendt på kurs bare for å komme i aktivitet, men jeg er matematikklærer og har lite bruk for kurs angående tollvesen. Saksbehandler fokuserer på andre ting, og ikke om arbeidsmulighetene mine. Vi føler oss som slaver, og må bare gå på kurs og praksisplass og tilbake til Nav. Jeg har bodd 19 år i Norge og blir sendt av Sosialkontoret til Nav, og Nav sender meg på ulike tiltak og etter endt tiltak må jeg igjen tilbake på sosialhjelp. Vi ber om hjelp til å skaffe oss arbeid, men får i stedet kurstilbud. Vi får dårlig veiledning av Nav. Det er bare dårlige mennesker som jobber der (somalisk mann 1).

Det synes som om Nav er mer opptatt av å sende somaliere på tiltak, og mindre opptatt av individuelle ønskemål om arbeid. Somaliske informanter føler at det gjøres få tilpasninger til deres individuelle behov og ferdigheter, og det skaper frustrasjoner at de har liten medvirkning over egen situasjon i samhandling med Nav. Men likevel klarer de ofte ikke å konkurrere i et åpent arbeidsmarked på egenhånd, og det gjør dem

igjen avhengige av hjelp fra Nav. De Nav-ansatte er klar over dilemmaer somaliere har og ønsker dialog med arbeidsgivere:

Vi må få en dialog med arbeidsgivere for å få somaliere i arbeid. Det er mange fordommer og forestillinger knyttet til somaliere i arbeidslivet. De føler seg uthengt, og det skal mye til at somaliere på egenhånd klarer å utkonkurrere andre jobbsøkere (Nav-ansatt 1).

Nav anser dialogen med arbeidsgivere som nødvendig for å hjelpe de formidlingsklare brukerne til å komme i arbeid. Somaliere derimot er ofte vanskeligere å selge til arbeidsgiverne, fordi de ofte mangler adekvat kompetanse for arbeidsmarkedet. Systematisk kvalifisering kan gjøre enkelte innvandrere mer konkurransedyktige, men arbeidslivet må også være i stand til å verdsette deres kompetanse, ellers nytter det lite (Håpnes og Berg 2004). Samtidig er det flere somaliere som kommer i arbeid uten å få hjelp av Nav, men de blir ikke tatt med i mediebildet:

Media fokuserer kun på de enkelte som har problemer med å komme i arbeidslivet, og henger ut alle somaliere som late. Det er urettferdig å ta alle somaliere under ett (somalisk informant 4).

Medienes negative omtale av somaliere kan være med på å forsterke arbeidsgivernes manglende villighet til å ansette dem. Solskinshistorier om somaliere ser man ikke ofte i mediene, men i stedet for fokuseres det på de negative sakene (Engbrigtsen og Farstad 2004). Men kommunale tilbud viser seg å ha effekt dersom forholdene ligger til rette for det i lokalsamfunnet. I Vinje kommune i Telemark har man rettet fokuset på inkludering av somaliere i lokalsamfunnet, og tilrettelegging for felles sosiale arenaer. De legger mye vekt på sosial kontakt og nettverksbygging, billige fritidsaktiviteter, tettere oppfølging og langsiktige planer for å skape felles arenaer med lokalbefolkningen. Flere av somaliere i Vinje

har kommet i arbeid, alle fullfører videregående skole og ingen er passive trygdemottakere. Vinje kommune i Telemark ønsker at flere somaliere bosetter seg der (Aftenposten 28.08.08). Dette indikerer at inkluderende arenaer i lokalsamfunnet forbedrer samarbeidet, og det fremmer samhandlingen mellom aktørene. Nav klarer ikke alene å skape et inkluderende arbeidsliv, men er avhengig av at lokalsamfunnet involveres i slike prosesser.

Betydning av nettverk og språkforståelse i forhold til arbeidsmuligheter

Somaliske brukere har, slik vi har påpekt tidligere i denne artikkelen, ofte en bakgrunn eller yrkeserfaring som er vanskelig å overføre direkte til norsk arbeidsliv, og mange trenger lang tid til å kvalifisere seg. Flere av somaliere er utålmodig etter å komme i arbeid, fordi de ønsker å hente familien til Norge. En av dem uttrykker sine bekymringer og planer om familiegjenforening slik:

Jeg vil gjerne arbeide i dag, men jeg finner ikke arbeid. Kona mi er i Etiopia og venter på å komme til meg. Jeg må være økonomisk uavhengig for at min kone skal få lov til å komme til Norge. Dette får meg til å tenke mye, og jeg blir nesten syk av det. Jeg er utplassert en dag i uka i en butikk, men jeg ønsker jobb (mannlig somalisk informant 1).

Det skapes spenning i samhandlingen mellom Nav og somaliere om hva som skal prioriteres; forsøke å komme i arbeid på egenhånd eller bruke tid på tiltak og kvalifisering til arbeidslivet. Når det gjelder språkkunnskaper spiller det en nøkkelrolle med tanke på kommunikasjon, samhandling og tilegnelse av arbeidsmarkedskunnskap. Men i forhold til arbeidsmuligheter legges det ulik vekt på viktigheten av språkkunnskaper. Somaliere som ble intervjuet kunne snakke norsk og gjorde seg forstått. Nav mener at språket til somaliere ikke er tilfredsstillende, og betrakter deres språkferdigheter som avgjørende for kommunikasjonen og adgangen til arbeidslivet:

Somaliere sliter med å lære nye ting. Språkkunnskapene til somalierne er for dårlige. Det er et stort sprik i hva de kan og hva arbeidsmarkedet trenger. Vi håper at brukerne har et bedre språk når de kommer til Nav. Vi fokuserer på tiltak mot arbeidsmarkedet, og Nav-arbeid kan ikke bruke ressurser på språkopplæring. Språkresten som de avlegger på voksenopplæringen forteller ikke alltid om deres språkferdigheter, og vi vet ikke hva voksenopplæringen krever av dem. Noen ganger må de tilbake til voksenopplæringen for å lære mer norsk (ansatt ved Nav arbeid 2).

Norskkunnskapene til somaliske brukere kan i enkelte situasjoner skape kommunikasjonsproblemer, og Nav mener at språkkunnskapene er avgjørende for å komme i arbeid. Språkferdigheter er viktig for integrasjon, men betydningen av språket er ofte overdrevet. For eksempel har tamilene høy yrkesdeltakelse, men vurderte egne norskkunnskaper som svake (Djuve og Hagen 1995). Rogstad (2001) viser i sin undersøkelse at det var en diskrepans mellom språkkrav, som arbeidsgiveren stilte, og behovet for ferdigheter i arbeidet. Arbeidsgiveren kan overse språkkunnskapene så fremt arbeidstakeren kan kommunisere på et vis. Dersom arbeidsgiveren har behov for arbeidskraft, rettes fokuset på hvor flink arbeidstakeren er til å arbeide. Språkkunnskaper kan også være sosiale konstruksjoner blant arbeidsgivere. Det å beherske flere ferdigheter i arbeidslivet er avgjørende for å komme i en arbeidsposisjon (ibid.) Somalieres språkkunnskaper alene ser ut til å gi dem falske forhåpninger, fordi mange tror at det gir dem uinnskrenkede arbeidsmuligheter.

I følge de Nav-ansatte har somaliere også andre utfordringer i forhold til arbeidslivet. Deres religiøse praksis og trosoverbevisning gjør det ofte vanskelig å formidle disse til arbeidsgivere. Eksempler på det kan være kvinners hodeplagg, bønnetider, å kunne ta mathensyn, håndhilse på kvinner og det å omgås ikke-muslimer. Kvinners hodeplagg kan for majoritetssamfunnet gjerne

symbolisere at man tar avstand fra det norske samfunnets verdier og holdninger, tilstedeværelse av en fremmed religion, aksept for kvinneundertrykking, med mer (Borchgrevink 2002). Ønske om bruk av hijab på arbeidsplassen, viser hvordan religion blir et felles anliggende i det flerkulturelle Norge, og noe som overskrider majoritetssamfunnets skille mellom det private og det offentlige (Brochmann 2002). De somaliske informantene har store utfordringer med å forholde seg til religionen som privat anliggende. Bruk av hijab ser ut til å begrense kvinners muligheter og yrkesvalg:

Kvinner som bruker hijab kan ikke få jobb for eksempel i en turistbåt, men kun i en fiskebåt, og heller ikke som flyvertinne, i restaurantbransjen, på hotell eller i resepsjoner og i andre yrker. Arbeidsgivere ser etter elegante kvinner, og ikke etter de som bruker hijab (kvinnelig somalisk informant 2).

Religiøse holdninger og uttrykk ser ut til å skape usikkerhet blant bakkebyråkrater og enkelte arbeidsgivere. Nav vurderer religiøse uttrykk som stigmatiserende og uheldig i forhold til arbeidsmarkedet, og et signal om at somaliere ikke ønsker å integrere seg i det norske samfunn. En Nav-ansatt mener at:

Somaliere er rigide overfor religionen. Noen kan ikke jobbe i barnehage og skole på grunn av religionen. Noen må be 5 ganger og praktiserer strengt sin religion. Vi hadde 2–3 personer som kunne få jobb, men det passet ikke med bønnetidene (Nav-ansatt 2).

Det er problematisk for Nav å skape en felles forståelse med somaliske brukere innenfor institusjonens rammer, fordi de føler at deres religiøse verdier ikke blir verdsatt. For mange muslimer er religionen det viktigste i hverdagen. Opsal (2005) hevder at for arbeidsgivere og kolleger som skal forholde seg til muslimske kulturer, er det viktig å ha kompetanse om hvordan islam kan virke inn i det aktuelle profesjonsområdet.

Nav oppfatter religionen som en privatsak, og ønsker å holde den utenfor arbeidslivet.

Til sammenligning hevder de Nav-ansatte at burmeserne snakker dårligere norsk enn somaliere, men de er bedre integrert i lokalsamfunnet. Dette kan skyldes at de fleste burmeserne i den aktuelle kommunen var baptister og av den grunn har de lettere fått innpass i lokalmiljøet. Sosial kapital spiller en viktig rolle i forhold til utvidelse av nettverk, og det kompenserer deres svake språkkunnskaper. Somaliere mangler ofte en slik kapital, og det begrenser somalieres nettverksbygging i lokalmiljøet. Språkkunnskaper er likevel en indikator å regne med i graden av integrering i samfunnet (Djuve og Hagen 1995).

Somalierne som er intervjuet sier at de har mye kontakt med andre somaliere, både i Norge og i utlandet, men at de har lite kontakt med nordmenn. De tror heller ikke på at nordmenn er interessert i å ha kontakt med dem. Mye tyder på at når somalierne støter på vanskeligheter i samhandling med bakkebyråkratiet og manglende nettverk, velger de å flytte til store byer. De somaliske informantene mener selv at årsakene til flytting til større byer er mangel på arbeid, familiesituasjonen, mangel på somaliske miljøer og dårlige kommunale tilbud:

Det er mange familier jeg kjenner som har flyttet til Oslo. Noen har flyttet dit for å finne arbeid i denne kommunen, eller flytter på grunn av at de har venner og slektninger der (somalisk informant 4).

De flytter ofte til store byer i Norge, og mange har ulike meninger om det. Nesten halvparten av alle med innvandrerbakgrunn fra Somalia bor i Oslo (46 prosent). I 2004 bodde nesten halvparten av somaliere i Oslo, og de utgjorde 1,22 prosent av befolkningen i hovedstaden dette året (SSB 2004). Ulike teorier bekrefter betydningen av nettverket i forhold til arbeidslivet. I følge nettverksteorier kan forbindelsen mellom ulike grupper ha stor betydning for samfunnets integrasjon. Spesielt interessant i denne sammenhengen er Granovetters (1973) teori om

svake bånd. Han påpeker at svake bånd innebærer mindre tid i samhandlingsrelasjoner enn det han omtaler som *sterke bånd*. Likeledes innebærer svake bånd i mindre grad følelsesmessige relasjoner. Svake bånd spiller en viktig rolle for å spre informasjon og for å opprette nye relasjoner (ibid.). Fordelen med svake bånd er at det er forbindelser til personer som vanligvis ferdes i andre miljøer enn de man selv ferdes i, og på den måten kan en få tilgang til informasjon som ikke finnes i eget miljø. En har for eksempel sterke bånd til venner og familie, og mindre sterke eller svake bånd til bekjente. Somaliere har ofte sterke bånd innad i eget miljø og de går glipp av nødvendig informasjon og kunnskap om arbeidslivet, samt å knytte nyttige relasjoner til majoritetssamfunnet. De har ofte ikke et overlappende nettverk, men et separat nettverk som bidrar til segregering og svak deltakelse i det norske samfunnet (Engebriksen og Fuglerud 2009). Svake bånd kan generelt spille en viktig rolle i forhold til innpass i arbeidslivet (Lin og Vaughn 1981; Schiefloe 1997). Somalieres mangel på nettverkstilknytning med nordmenn gjør dem sårbare i integrasjonsprosessen, og forsterker deres utestenging i samfunnet. Tilhørighet i sosiale nettverk kan gi tilgang til mange typer ressurser, som ellers er vanskelige å oppnå og den enkeltes nettverksressurser omtales som en viktig sosial kapital (Schiefloe 1997). Sosial kapital er både en ressurs og et middel for akkumulering av ytterligere kapital (Marthinsen og Skjefstad 2007). Somalieres isolasjon i egne grupper gjør det vanskelig for dem å integrere seg i arbeidslivet, fordi de ikke klarer å dra nytte av *svake bånd* i lokalsamfunnet.

Roller og forventninger mellom aktørene

Navs rolle må ses ut fra interaksjonen med somaliere, samt tolke den i forhold til de institusjonelle rammene som legger føringer for samhandling. Flere somaliere mener at Nav ikke hjelper dem i tilstrekkelig grad for å komme i arbeid. Nav på sin side mener at det er somaliernes eget ansvar å skaffe seg jobb, og påpeker deres holdninger som et hinder for å komme fortest mulig

i arbeid. Aktørene befinner seg i en interaksjonsprosess hvor de møtes ansikt til ansikt for å skape en felles forståelse. En Nav-ansatt gir uttrykk for at noen mannlige somaliere ikke ønsker å jobbe i de mer typiske kvinneyrkene:

En somalisk mann fikk en praksisplass på kjøkkenet. Han ville ikke jobbe der, fordi han betraktet det som en kvinnejobb. Det er tendenser til at menn ikke vil ta i mot jobber i kvinneverrelaterte yrker (Nav-ansatt 2).

Nav reagerer på slike holdninger, og mener at en kan ikke velge bort et konkret tilbud. Samtidig føler de mannlige somalierne at Nav viser liten respekt for dem når de tvinges til å arbeide med noe de betrakter som et kvinneyrke. Kommunikasjonen mellom Nav og somaliere foregår ut fra et likestillingsperspektiv. Somaliske informanter har sine erfaringer fra et sterkt kjønnsdelt samfunn, og det skaper problemer for enkelte menn å bli beordret til å påta seg nye roller som strider mot deres virkelighetsforståelse, samt alder og kjønn. Tradisjonen i nomadekulturen er motstandsdyktig når det gjelder endringer og tilpasninger (Fangen 2008). En av somalierne hevdet følgende:

Vi bøyer oss kun for Allah, ellers er vi like flinke som alle andre (somalisk informant 1).

Somalierne er et stolt folkeslag, og har ikke noe behov for å vise takknemlighet for den hjelpen de får av det offentlige. De møter ofte standardkrav i arbeidslivet i form av etterspurte kvalifikasjoner, og de har derfor behov for hjelp fra tiltaksapparatet for å komme i arbeid. Slik beskriver en somalier sin egen situasjon:

Jeg kan ta all slags jobber. Jeg har spurt om vaskejobb, men de hadde ikke behov for meg. Jeg tenker mye på hvordan jeg skal få jobb, og tenker mye på min framtid. Jeg kan jobbe gratis til å begynne med. Hvis jeg kan jobbe gratis lærer jeg mer norsk. Jeg vil ikke bare spise og sove (somalisk informant 4).

Når somaliere møter ulike vanskeligheter for å komme i arbeid blir de umotiverte, og de mister troen på at deres kompetanse og arbeidskraft er ettertraktet for arbeidsgivere. Navs mål er at de arbeidsledige ikke skal være passive sosialhjelpsmottakere. Til å begynne med har somaliere stor tro på at Nav skal hjelpe dem til å komme i arbeid, men ettersom de ikke kommer i arbeid blir samarbeidet mellom dem anspent. Dette medfører at samhandlingen mellom dem strander, fordi somalierne mister tilliten til Nav. Å være sosialhjelpsmottaker betyr å være hjelpetrengende og svak, og da lever man ikke etter idealet om å være selvhjulpne (Loseke 1999; Halvorsen 2002). Somaliere befinner seg ofte i denne kategorien, og blir underordnet den profesjonelle hjelperen for å komme i arbeid. De er tvunget inn i denne relasjonen, og har ingen andre alternativer til å bli selvhjulpne.

Lipsky (1980) mener at bakkebyråkratene ofte forventer at brukerne skal opptre på en bestemt måte, og at det stilles forventninger til rollen som klient. Nav-ansatte opptre på grunnlag av systemets premisser og forventer at somalierne skal tilpasse seg organisasjonens forventninger til dem. Somaliere har problemer med å tilegne seg den kunnskapen som Nav forsøker å formidle, og det skapes ingen dialog. Dermed får Nav ofte en oppdragerrolle overfor somaliske brukere, som innebærer at ansvaret legges på somalierne fordi de på grunn av kulturell og etnisk bakgrunn er en krevende gruppe å samhandle med. Det er grunn til å anta at Nav-ansatte ofte fokuserer på det spesielle i samhandling med somaliere, og at denne gruppen brukere må oppdras og tilpasses det norske arbeidslivet. Eide, Qureshi, Rugkåsa og Vike (2009) påpeker at det å ha et minoritetsperspektiv i velferdstjenestene innebærer å inn ta rollen som *kulturell formidler* mer enn å være en kulturell oppdrager. Den kulturelle formidler kan betrakte ulike kulturelle alternativer fra utsiden og innsiden samtidig (ibid.), en kompetanse Nav-ansatte etter vår oppfatning bør ha. Det innebærer også å fokusere på mulighetene mer enn på begrensningene, og å gjøre det attraktivt for somaliere å delta i arbeidslivet.

Dilemmaer for Nav-ansatte i samhandling med somaliere

Bakkebyråkratene og de somaliske informantene i vår undersøkelse møter ulike dilemmaer, og deres forventninger er ofte ikke sammenfallende. Et av de viktigste dilemmaene for bakkebyråkratiet er hvordan de skal håndtere organisasjonens mål om effektivitet opp mot brukernes individuelle forventninger om deltakelse i arbeidslivet. Den individuelle brukerbehandlingen i Nav er knyttet til organisasjonens rutinearbeid og effektivitet. Nav-byråkratene har også begrensede ressurser, når det gjelder å utføre sine pålagte arbeidsoppgaver. Lipsky (1980) hevder at bakkebyråkratenes ressursbegrensning skaper spenning når de ansatte må håndtere uforenelige mål mellom klientens behov og organisasjonens målsettinger om effektivitet og stor arbeidsmengde. En slik konflikt ser man også i Nav-systemet, fordi byråkratene opplever tvetydige mål og rammeendringer i sitt daglige virke. Nav-ansatte befinner seg i skjæringspunktet mellom brukerorienterte mål og organisatoriske mål, og har komplekse oppgaver å utføre. Bakkebyråkratenes beslutninger er preget av en relativt høy grad av usikkerhet på grunn av kompleksiteten ved deres ansvarsområde, samt at beslutningene må fattes fort (ibid.).

Nav har ambisjoner om å ha flest mulige brukere i arbeid, men de har store utfordringer knyttet til dette. Lipsky (1980) mener at bakkebyråkratene forsøker å gjøre en god jobb, men det er umulig å utføre arbeidet på en ideell måte fordi ulike faktorer påvirker dem. I tillegg oppgir de Nav-ansatte at de generelt har lite erfaring med minoritetsetniske brukere. Kunnskapen som er opparbeidet om somaliske brukere er lite koordinert og den er ofte spredt (Engebriksen og Farstad 2004). Arbeid med flerkulturelle problemstillinger har lav status i offentlig sektor. Arbeidet blir delegert til ansatte med interesse for feltet, og det medfører at noen få spesialiserer seg på området, og at kunnskapen blir isolert (Daae-Qvale 2006).

Somaliere i samhandling med Nav er tvunget til å innordne seg systemets forventninger og det svekker ofte tilliten for samarbeid. I et moderne

samfunn har tillitskonteksten endret seg sammenliknet med det tradisjonelle samfunnet hvor tilliten er forankret lokalt i «ansikt til ansikt»-relasjoner (Giddens 1997). Somaliernes tillit er rettet mot personlige relasjoner og i liten grad mot ekspertsystemer. Deres tillitskodekser, som erfaringsmessig er basert på familie og slekt, gjør dem sårbare i møtet med de offentlige instansene, fordi de må eksponere seg overfor ukjente saksbehandlere. Giddens (ibid.) mener at tilliten til andre skapes i en individuell kontekst, for eksempel tiltro til omsorgspersoner, hvor tillit innebærer en grunnleggende «tro» som er knyttet til et utfall som vi ikke kan vite noe sikkert om. Vi er ikke bare avhengige av tillit til personer, men like mye til ekspertsystemer. Somaliere har lite erfaring med ekspertsystemer, og utfallet av samarbeid med Nav ser ut til å være personavhengig. En somalier forteller følgende om dette:

Vi får informasjon fra andre somaliere om de erfaringene som de har hatt med enkelte saksbehandlere. Hvis de har hatt gode erfaringer, så er det enklere å samarbeide med denne enkelte personen (somalisk informant 2).

På grunn av somalieres spesielle erfaringer er gode relasjoner avgjørende for samhandlingen med Nav. Respekt og ære er viktige verdier i den somaliske kulturen (Fangen 2008). Gode relasjoner må ses på som en viktig del av arbeidet for å styrke samarbeidet og brukernes mestringsevne, men det er viktig å presisere hvilke funksjoner relasjonen skal ha (Marthinsen og Skjefstad 2007). En sentralt og lokalt styrt integrasjon virker hemmende for somaliere, som er vant til å leve et liv utenfor institusjonenes makt og kontroll. Nav-organisasjonen er under utvikling, og ser ut til å ha store utfordringer overfor grupper med spesielle behov. Materialet vårt viser mistillit og et anstrengt forhold mellom Nav og somaliere. Aktørene er på sett og vis tvunget til å leve i et avhengighetsforhold som tjenesteyter og tjenestebroker. Vårt datamateriale gir en pekepinn på et komplekst bilde med mange påvirkningsfaktorer i samhandlingen mellom Nav og soma-

liske brukere. Somaliere har mange odds mot seg for å lykkes i arbeidslivet, slik vi har påpekt i denne artikkelen, men det er grunn til å anta at flere vil lykkes i arbeidslivet dersom det legges til rette for en tillitsskapende dialog.

Litteratur

- Aftenposten* (28.8.8) Vinje ønsker flere somaliere, e-avis artikkel eavis.aftenposten.no/aftenposten/142/archive/demo/?page=8&query=Vinje+%C3%B8nsker+flere+somaliere.
- Bakken, R., Brinchmann, A., Haukelien H., Kroken, R. og Vike, H. (2003) *Maktens samvittighet, om politikk styring og dilemmaer i velferdsstaten*, Oslo: Gyldendal Forlag.
- Borchgrevink, T. (2002) Det flerkulturelle demokratiets hodepinne, i G. Brochmann, J. Rogstad og T. Borchgrevink (red.), *Sand i maskineriet – Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Forlag.
- Brochmann, G. (2002) *Hva er innvandring?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Danso, R. (2002) From there to here: An investigation of the initial settlement experiences of Ethiopian and Somali refugees in Toronto, *GeoJournal*, 56(1):3–14.
- Djuve, A.B. og Hagen, K. (1995) «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*, Oslo: Fafo-rapport 184. Fafo.
- Daae-Qvale, I. (2006) Ønske det, ville det, gjøre det med? En studie om flerkulturell kompetanse i offentlig sektor, i M. Greek og K.M. Jansmoen (red.) (2006) *Utfordringer i flerkulturell formidling. Formidling og internalisering av flerkulturell kunnskap i ulike fagfelt*, Oslo: HIO-rapport nr. 30.
- Eide, K., M. Rugkåsa, N.A. Qureshi og H. Vike (red.) (2009) *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*, Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Engebrigtsen, A. og R.G. Farstad (2004) *Somaliere i eksil i Norge. En kartlegging av erfaringer fra fem kommuner og åtte bydeler i Oslo*, Oslo: NOVA's Skriftserie 1/2004.
- Engebrigtsen og Fuglerud (2009) *Kultur og generasjon. Tilpasningsprosesser blant somaliere og tamiler i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Fangen, K. (2005) The need to belong and the need to distance oneself. Ethnic identification and contra-identification among Somali refugees in Norway, i K. Nes, T. Skoug og M. Strømstad, *Somaliere i Norge: perspektiver på integrering, språk og religion*, Vallset: Oplandske bokforlag.
- Fangen, K. (2006) Stolthet og krenkelse: Somalieres opplevelser av tilværelsen i Norge, *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* 43(12):1309–1319.
- Fangen, K. (2008) Identitet og praksis. Etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge, Oslo: Gyldendal forlag.
- Giddens, A. (1997) *Modernitetens konsekvenser*, Oslo: Pax forlag.
- Granovetter, M.S. (1973) The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78(6):1360–1380.
- Griffiths, D.J. (2002) *Somali and Kurdish refugees in London. New identities in the diaspora*, London: Ashgate.
- Halvorsen, K. (2002) *Sosiale problemer. En sosiologisk innføring*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Hjelde, K.H. og K. Fangen (2006) Oppfølging, respekt og empowerment: Somalieres forståelse og hjelpepraksis ved psykososiale vanskeligheter, *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*, 7(2):79–99.
- Håpnes, T. og B. Berg (2004) *Innvandrerkvinnens arbeidstilknytning – en pilotstudie*, Trondheim: SINTEF IFIM.
- Lewis, I.M. (2002) *A modern history of the Somali*, Oxford: James Currey Publishers.
- Lewis, I.M. (2008) *Understanding Somalia and Somaliland: culture, history, society*, New York: Columbia University Press.
- Lie, B. (2004) Fakta om ti innvandrergupper i Norge, Statistisk Sentralbyrå.
- Lin, N. E. og J. Vaughn (1981) Social resources, strength of ties and occupational status attainment, *American Sociological Review* 46(4):393–405.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation.

- Loseke, D.R. (1999) Thinking about social problems: an introduction to constructionist perspectives, New York: Aldine de Gruyter.
- Marthinsen, E. og N. Skjefstad (red.) (2007) *Tiltaksarbeid i sosialtjenesten og Nav-tett på!* Oslo: Universitetsforlaget.
- Opsal, J. (2005) Å være somalisk muslim – i Somalia og i Norge, i K. Nes, T. Skoug og M. Strømstad (red.) *Somaliere i Norge: perspektiver på integrering, språk og religion*, Vallset: Opplandske bokforlag.
- Putman, D.B. og M.C. Noor (1993) *The Somalis: their history and culture*, Washington D.C: The Refugee Service Center.
- Rogstad, J. (2001) *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Schieffoe, P.M. (1997) *Sosiale nettverk. Innføring i sosiologi*, Oslo: Allforsk.
- Shala, A. (2009) Er det velferdsstatens tiltaksapparat som ikke fungerer, eller er det somalierens kultur og kulturelle kapital som ikke passer i norsk arbeidsliv? masteroppgave i sosiologi, Høgskolen i Bodø.
- SSB (2004) *Fakta om ti innvandrergupper i Norge* www.ssb.no/emner/02/02/20/rapp_200414/
- SSB (2010) Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2009, www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/
- SSB (2011) *Personer med innvandringsbakgrunn, etter innvandringskategori, landbakgrunn og kjønn*, 1. januar 2011, www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbf/tab-2011-04-28-04.html
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, Oslo: Arbeidsdepartementet. www.regjeringen.no/en/dep/ad/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-46-2004-2005-.html?id=210402
- Warsame, A.M. (2004) Women, clan identity and peace-building, i J. Gardner og J. El-Bushra, *Somalia – The untold story. The war through the eyes of Somali women*, London: Pluto Press.