

# Eksamen i SOS3910, kandidat 875

## Bacheloroppgave

### Grensene for sosialt arbeid

En oppgave om sosialt arbeid og irregulære migranter

Kandidatnummer: 875  
Emnekode: SOS3910  
Emnenavn: Bacheloroppgave  
Studieprogram: Bachelor i sosialt arbeid

# Innhold

Kapittel 1: Innledning .....	2
1.1 Oppgavens tema.....	2
1.2 Førforståelse.....	2
1.3 Relevans for sosialt arbeid .....	3
1.4 Problemstillingen.....	3
1.5 Avgrensing .....	3
1.6 Begrepsavklaring .....	4
1.7 Oppgavens videre oppbygging .....	4
Kapittel 2: Metode: litteratursøk og kildekritikk .....	5
2.1 Fremgangsmåte for litteratursøk .....	5
2.2 Kilder og kildekritikk .....	5
Kapittel 3: Teori .....	7
3.1 Vitenskapsteoretisk posisjon.....	7
3.2 Perspektiv: transnasjonalistisk sosialt arbeid.....	8
3.3 Lipskys bakkebyråkratteori.....	9
Kapittel 4: Funn .....	11
4.1 Local reactions to global problems (Jönsson, 2014) .....	11
4.2 Public social services' encounters with irregular migrants (Cuadra & Staaf, 2014).....	13
4.3 The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare (Misje, 2022).....	14
Kapittel 5: Drøfting .....	16
5.1 Uklare retningslinjer .....	16
5.2 Utøvelse av skjønn.....	17
5.3 Diskurser om irregulære migranter.....	17
5.4 Frivillige organisasjoner.....	18
5.5 Konflikt mellom sosialt arbeids idealer og praksis .....	19
5.6 Grensekontroll.....	21
Kapittel 6: Avslutning .....	21
Litteraturliste.....	22
Vedlegg: Selvvalgt pensum bachelor SOS3910 .....	25

# Kapittel 1: Innledning

## 1.1 Oppgavens tema

Denne oppgaven handler om hvordan sosialarbeidere i velferdsstaten møter irregulære migranter. Sosialt arbeid retter seg mot sosiale problemer og denne oppgaven vil undersøke hvilke utfordringer sosialarbeidere i offentlige tjenester opplever når det gjelder å møte behovene til denne gruppen. Uten mange formelle rettigheter og med frykt for utsendelse så er situasjonen til irregulære migranter veldig utsatt. Med dette bakteppet så kan man argumentere at sosialt arbeid har et spesielt ansvar når det kommer til denne gruppen, i tråd med blant annet sentrale verdier som menneskeverd, solidaritet og rettferdighet som fremheves i FOs yrkesetiske grunnlagsdokument (Fellesorganisasjonen, 2015).

Irregulære migranter bor i hele Norge, og spesielt i storbyene, men det er vanskelig å finne sikker data som kan beskrive irregulære migranter som gruppe, da det er svært stor variasjon blant gruppen (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 9). I tillegg så veksler irregulære migranter mellom lovlig og ulovlig oppholdsstatus, synlighet eller usynlighet, og reise inn og ut av landet, noe som gjør at det er vanskelig å forske på denne gruppen. En relativt streng innvandringspolitikk i Norge har blitt sett på som nødvendig for å opprettholde velferdsstaten og unngå store sosiale forskjeller (Karlsen, 2018, s. 226). Irregulære migranter er ikke totalt ekskludert fra tilgang til velferdstjenester, men de er ikke inkludert på samme måte og mottar ikke den samme standarden av velferd som andre (Karlsen, 2018, s. 229). Det blir de ansatte i førstelinjen som ofte møter disse menneskene og som blir de som avgjør hvorvidt de skal ha rett på hjelp eller ikke. Denne oppgaven vil således fokusere på hvilke utfordringer dette skaper for sosialarbeidere.

## 1.2 Førforståelse

Førforståelse innebærer at man alltid har en mening om noe før man undersøker det og at dette er noe man ikke kan unngå å ha med seg dette i en undersøkelse (Dalland, 2018, s. 58). Dette er ikke nødvendigvis negativt, det er vår førforståelse som gjør det mulig for oss å forstå noe og at vi kan skjønne meningen i det nye vi lærer (Thomassen, 2017, s. 86). Irregulære migranter har vært et tema i vår undervisning, vi har hatt besøk fra sosialarbeidere fra feltet som jobber med denne gruppen og vi har hatt pensumlitteratur som omhandler tematikken. Generelt så antok jeg da jeg valgte temaet at irregulære migranter ekskluderes helt fra offentlige velferdstjenester og at tjenester til denne gruppen i

Norge primært tilbys av frivillige organisasjoner. Videre så var min førforståelse at sosialt arbeid som profesjon generelt sett er opptatt av å synliggjøre behovene til denne gruppen i den offentlige diskursen, men jeg opplevde ikke denne samme åpne innstillingen blant mange av sosialarbeiderne jeg møtte i løpet av min praksisperiode i sosialtjenesten.

### 1.3 Relevans for sosialt arbeid

Temaet for oppgaven er høyst relevant for sosialt arbeid. Generelt sett, så fokuserer sosialt arbeid på grupper som ikke får møtt sine grunnleggende behov eller som blir rammet av strukturelle ulikheter (Schwarzer, 2016, s. 4). Sosialarbeidere har en forpliktelse til å stille seg på de svakes side og hjelpe enkeltmennesker samtidig som de må jobbe for å skape forandring i samfunnet hvis noen grupper blir uforholdsmessig rammet av sosialpolitikken (Berg, 2019a, s. 249). Det er et mål for norske myndigheter at det skal være utfordrende å leve i Norge uten å ha en gyldig oppholdstillatelse, slik at de det gjelder selv skal velge å forlate landet, og dette fører til flere sosiale konsekvenser og vanskeligheter for migrantene (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 8). Uten sentral politikk så blir det opp til førstelinjen selv å avgjøre hvordan disse behovene skal bli møtt (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 32). Profesjonelt sosialt arbeid i et velferdssamfunn som Norge blir utført innen velferdssystemet (Jenssen, 2021, s. 23), men konflikter kan oppstå i møtet mellom viktigheten av menneskerettigheter og sosiale rettigheter og restriksjoner som begrenser tilgang til tjenester til mennesker som har en viss oppholdsstatus (Schwarzer, 2016, s. 6). Det er derfor et svært viktig tema for sosialt arbeid.

### 1.4 Problemstillingen

På grunn av den begrensede forskningen om tematikken så er problemstillingen relativt bred for å favne det som fantes av litteratur om temaet.

***Hvilke utfordringer kan sosialarbeidere i den offentlige velferdsforvaltningen oppleve i møte med irregulære migranter som har begrensede velferdsrettigheter?***

### 1.5 Avgrensing

Oppgaven kommer ikke til å behandle generelle spørsmål om frivillig eller tvungen migrasjon og menneskehandel og begrenser seg generelt til å omfatte sosialarbeideres møter med voksne irregulære migranter som søker velferdsrettigheter slik som sosialhjelp. Oppgaven handler heller ikke om irregulære migranter og deres livsbetingelser generelt. Videre så

handler ikke oppgaven om konkrete metoder som brukes i sosialt arbeid med irregulære migranter.

## 1.6 Begrepsavklaring

### Irregulære migranter

Irregulære migranter er et begrep brukt for å kategorisere gruppen av mennesker som bor i Norge uten en gyldig oppholdstillatelse (Karlsen, 2018, s. 224; Lillevik & Tyldum, 2021, s. 33). Det finnes mange ulike begreper som kan brukes om denne gruppen (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 33). I politiske debatter brukes ofte begrepene 'ulovlig' eller 'illegal' (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 34). Bruk av slike begreper kan bidra til stigmatisering av de det gjelder. Begrepene man velger kan også ofte kobles til bestemte diskurser om gruppen og hvilken konstruksjon man ønsker å skape. Et alternativ som også blir brukt er 'papirløs' eller 'udokumentert', selv om dette også har blitt kritisert (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 34).

EØS-borgere som ikke oppfyller kravene for oppholdstillatelse bør inkluderes i definisjonen av irregulære migranter (Cuadra & Staaf, 2014, s. 100). Dette er fordi når de ikke lenger har gyldig oppholdstillatelse så har de ikke lenger like mange fordeler i forhold til andre migranter. Det kan derimot være vanskelig å dokumentere at de ikke lenger oppfyller kravene (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 17). I denne oppgaven så inkluderes EØS-borgere uten gyldig oppholdstillatelse i definisjonen av irregulære migranter. Det er viktig å være klar over at det finnes et svært stort mangfold og store variasjoner innenfor denne kategorien og generaliseringer om hvem disse menneskene er basert på kategorien irregulær migrant bør unngås. Det er også ingen statisk kategori, mennesker kan bevege seg til og fra kategorien gjennom deres situasjon og liv.

## 1.7 Oppgavens videre oppbygging

Kapittel 2 vil ta for seg fremgangsmåte for litteratursøk og kildekritikk, med en individuell gjennomgang av kildekritikk for den valgte litteraturen. Kapittel 3 inneholder det teoretiske rammeverket for oppgaven, med en redegjørelse av det transnasjonalistiske perspektivet innen sosialt arbeid og Lipskys bakkebyråkratteori. Kapittel 4 inneholder en redegjørelse av funnene fra den valgte litteraturen. Kapittel 5 inneholder en drøfting av funnene i forhold til problemstillingen og valgte teoretiske perspektiver. Det siste kapittelet inneholder en oppsummering av oppgaven.

## Kapittel 2: Metode: litteratursøk og kildekritikk

### 2.1 Fremgangsmåte for litteratursøk

Dette er en litteraturstudie, som innebærer bruk av eksisterende fagkunnskap, forskning og teori for å besvare problemstillingen (Dalland, 2018, s. 199). Flere strukturerte litteratursøk ble gjennomført og funnene ble kritisk vurdert med tanke på troverdighet og relevans for problemstillingen. Det første litteratursøket handler om å søke bredt for å få en oversikt over hva som har blitt skrevet om emnet (Dalland, 2018, s. 153). Kriteriene for litteratursøkene var at det faglige nivået skulle være fagfellevurderte artikler, språket skulle være norsk, engelsk eller andre Skandinaviske språk og helst skulle de omhandle situasjonen i Norge. Søket var videre begrenset til artikler publisert de siste 10 årene for at resultatene skulle være relevante for dagens samfunn. Målet var å ha en geografisk avgrensing til Norge, slik at oppgaven ville bli mest mulig relevant i en norsk kontekst, men grunnet få relevante treff ble det geografiske spennet utvidet til Norden.

Når man søker etter litteratur så kan man begynne med å velge ut hovedemner basert på problemstillingen (Dalland, 2018, s. 153). I denne oppgaven så er hovedemnene irregulære migranter og sosialt arbeid. For å få frem så mange resultater som mulig så ble søk utført i databasene Oria og Google Scholar. Nøkkelordene som ble brukt var «irregulære migranter» OR «irregulær migrant» OR «papirløs\*» OR «udokumentert\*» OR «ulovlig innvandrer» OR «ulovlig» OR «uten oppholdstillatelse» OR «uten lovlig opphold» AND «sosialt arbeid» OR «sosialarbeid\*» OR «sosionom» OR «saksbehandl\*». Engelske søkeord ble også brukt.

Opprinnelig så inkluderte litteratursøket nøkkelord relatert til offentlige tjenester, men dette resulterte i veldig få treff og ingen var relevante for oppgaven, så dette nøkkelordet ble fjernet for å få flere treff. En svakhet ved denne søkemetoden er at det finnes mange ulike begreper for å beskrive irregulære migranter, og det er fullt mulig at det finnes litteratur som jeg ikke har funnet på grunn av ulik begrepsbruk. Referanselistene i relevante artikler fra søket og pensum ble også gjennomgått for å finne litteratur.

### 2.2 Kilder og kildekritikk

I det følgende så beskriver jeg hvordan jeg gikk frem for å kritisk vurdere den valgte litteraturen for å besvare problemstillingen. En rapport publisert av Fafo i 2021, Irregulær bistand, ble vurdert inkludert, men ble ekskludert med det grunnlag at den ikke konkret omhandlet hvordan sosialarbeidere møter irregulære migranter, selv om dette nevnes i

korte trekk. Rapporten er for øvrig brukt som en kilde for bakgrunnsinformasjon om irregulære migranter i Norge. Fagfelleverderte artikler publisert i vitenskapelige tidsskrift er den mest pålitelige kilden i kildehierarkiet (Dalland, 2018, s. 153) og jeg valgte derfor å bruke tre fagfelleverderte artikler som datagrunnlaget for oppgaven.

Den første valgte artikkelen er *the precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare: moral bordering and social workers' dilemmas*, publisert i 2022 i tidsskriftet *Critical social policy*, skrevet av Turid Misje, en høgskolelektor ved VID høyskole. Spørsmålene som blir forsøkt svart på i artikkelen inkluderer hvordan sosialarbeidere trekker grenser for hvem som de anser som har rett til, eller fortjener, sosialhjelp og hvordan de legitimerer slike beslutninger og hvilke dilemmaer dette fører til for sosialarbeidere (Misje, 2022, s. 450). Artikkelen vurderes dermed som relevant for å besvare problemstillingen. Artikkelen var en av de eneste relevante treffene på norsk. Artikkelen er publisert i et anerkjent fagfelleverdert tidsskrift og teksten er publisert i 2022 som betyr at resultatene fortsatt kan være relevante. Artikkelen omhandler hjemløse EU migranter som kan defineres som irregulære migranter i tråd med definisjonen over. Misje har publisert en annen artikkel basert på det samme feltarbeidet. Den valgte artikkelen var publisert mer nylig og ble derfor valgt for denne oppgaven. Med det begrensede omfanget på oppgaven så vurderes det som problematisk å velge flere enn en artikkel fra samme forfatter og datagrunnlag, selv om tematikken er relevant.

Den andre valgte artikkelen var Jessica H. Jönssons artikkel *local reactions to global problems: undocumented immigrants and social work*. Forskningsspørsmålene som stilles i artikkelen inkluderer hvordan sosialarbeidere bruker de globale etiske prinsippene for sosialt arbeid i deres arbeid med udokumenterte migranter og i hvilken grad sosialarbeidere er klar over velferdsproblemer for denne gruppen (Jönsson, 2014, s. 38). Jönsson er assisterende senior lektor ved Örebro Universitet i Sverige (Örebro Universitet, u.å.). Hun har publisert mange fagfelleverderte artikler og spesialiserer seg innen sosialt arbeid og vurderes derfor som troverdig. Artikkelen er publisert i det fagfelleverderte tidsskriftet *British Journal of Social Work*, noe som også styrker troverdigheten. Teksten var publisert i 2014, noe som betyr at den er litt eldre og relevansen av funnene kan ha endret seg i tiden siden. Likevel så inkluderes den fordi tematikken om udokumenterte innvandrere og sosialt arbeid er høyst treffende for problemstillingen i oppgaven og den bidrar til å svare den. Artikkelen er basert

på data fra kvalitative intervjuer og observasjon (Jönsson, 2014, s. 38). Imidlertid er dataen samlet inn i Sverige. Dette kan bety at funnene er mindre relevante i en norsk kontekst, men de har fortsatt en viss overføringsverdi siden det er likheter i velferdssystemene.

Den tredje artikkelen er Cuadra og Staafs artikkel *public social services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration*. Artikkelen fokuserer på hvilke hensyn sosialarbeidere tar og hvordan de håndterer saker med irregulære migranter (Cuadra & Staaf, 2014, s. 89). Carin Cuadra er en professor ved Malmö Universitet med flere publikasjoner (Malmö Universitet, u.å.) og Annika Staaf er universitetslektor ved Linnéuniversitetet (Linnéuniversitetet, u.å.). Begge har sosialt arbeid som spesialfelt og vurderes derfor som troverdige. Artikkelen er publisert i det fagfelleverderte tidsskriftet *European Journal of Social Work* i 2014. Igjen, så er artikkelen fra 9 år siden, så resultatene kan være utdaterte. Artikkelen er likevel inkludert i oppgaven fordi den bidrar til å besvare problemstillingen og det ikke er nyere fagfelleverderte artikler med samme tematikk. Artikkelen er basert på to studier gjennomført med spørreskjema i Sverige (Cuadra & Staaf, 2014, s. 94). Denne artikkelen er basert på en svensk kontekst.

## Kapittel 3: Teori

### 3.1 Vitenskapsteoretisk posisjon

Problemstillingen vil utforskes i lys av et transnasjonalistisk perspektiv på sosialt arbeid og Lipskys bakkebyråkratteori. Trevithick deler kunnskapsgrunnlaget i sosialt arbeid inn i teoretisk kunnskap, praktisk kunnskap og faktakunnskap (2008, s. 1217) og teori er således en viktig del av hvordan sosialt arbeid forstår og jobber med sosiale problemer. Forskning om irregulære migranter og velferdstjenester har gjerne en kritisk tilnærming med en fremstilling av irregulære migranter som en undertrykt gruppe i samfunnet. Den globale definisjonen av sosialt arbeid fremhever en kritisk tilnærming og sosial rettferdighet (International Federation of Social Workers, u.å.). Sosial rettferdighet innebærer at mennesker får møtt grunnleggende behov og er fri til å delta og utfolde seg uten å bli undertrykket (Jenssen, 2021, s. 144). Kritisk teori viser at man kan bli fanget i en viss forståelse betinget av strukturelle årsaker, men at man kan bli bevisst disse og bryte ut av den forståelsen (Jenssen, 2021, s. 154). Det transnasjonale perspektivet på sosialt arbeid er et kritisk perspektiv som gjør det mulig å tolke utfordringene som sosialarbeiderne opplever i møte med irregulære migranter som utslag av strukturelle utfordringer med sosialt arbeids



tradisjonelle sammenkobling med nasjonalstaten og Lipskys bakkebyråkrattheori bidrar til å belyse flere av de iboende utfordringene i sosialarbeiderrollen.

### 3.2 Perspektiv: transnasjonalistisk sosialt arbeid

Et transnasjonalistisk perspektiv erkjenner at globalisering har ført til en endret verden og at vi er mer sammenkoblede på kryss og tvers av grenser og er et kritisk perspektiv som fokuserer på hvordan sosialt arbeid tradisjonelt kan ha hatt et begrenset syn på migrasjon og tilhørighet. Et sentralt element i transnasjonalistisk sosialt arbeid er fokuset på grensekryssingen som utføres av mennesker, sosiale relasjoner, organisasjoner og politikk og prosessene og strukturene som utvikler seg når slike sosiale elementer overskrider nasjonale grenser og kobler sammen tidligere forskjellige sosiale verdener (Olivier-Mensah et al., 2017, s. 123-124). Et transnasjonalistisk perspektiv krever politisk engasjement og at man ikke lenger bare kan se på 'personen i den norske situasjonen'. Det finnes mange sosiale problemer som overskrider nasjonale grenser (Lyons & May-Chahal, 2017, s. 2) og måten de påvirker de daglige livene til de som er påvirket er globale i sin natur (Schrooten et al., 2016, s. 22). Transnasjonalistisk sosialt arbeid er således et kritisk perspektiv som peker på usynlige, oversette og umarkerte grenser for sosialt arbeid (Schwarzer, 2016, s. 4).

Profesjonelt sosialt arbeid ble utviklet som et ledd i modernisering og nasjonsbyggingsprosesser i vestlige samfunn (Righard & Boccagni, 2015, s. 230).

Nasjonalstaten er en viktig ramme som gjør det mulig for sosialt arbeids utøvelse, men setter også grenser for den – den kan både gi tilgang på velferd og ekskludere de som ikke har lovlig oppholdsstatus i landet de bor i (An et al., 2016, s. 236; Schwarzer, 2016, s. 10). Innebygget i perspektivet er kritikk av metodologisk nasjonalisme, som innebærer at nasjonalstaten er innebygd i sosialt arbeids konsepter, praksiser og rutiner som en naturlig og urokkelig referanseramme (An et al., 2016, s. 236; Schrooten, 2021, s. 1166). En slik innramming av det sosiale har forhindret sosialt arbeids evne til å respondere til sosiale sårbarheter og fremme velferd blant mennesker og grupper som lever sine liv forankret i, og som har identiteter med tilhørighet til, steder i to eller flere land, selv om dette er realiteten for mange av dem sosialarbeidere møter i deres praksis og forskning (Righard, 2018, s. 247).

Tidlige definisjoner av transnasjonalistisk sosialt arbeid innebar utøvelse av sosialt arbeid som overskrider nasjonalstaters grenser, for eksempel samarbeid med en organisasjon i et annet land (Furman et al., 2010, s. 9). Dette regnes nå som en relativt snever definisjon.

Sosialt arbeids praksis og forskning er ikke enten transnasjonal eller lokal, transnasjonalisme kan påvirke sosialt arbeid i forskjellige grader og kan være et perspektiv som kan belyse mye allerede eksisterende praksis (Righard & Boccagni, 2015, s. 238). Bredere definisjoner av transnasjonalisme inkluderer ofte individer og grupper, migranter og ikke-migranter, som lever deres liv orientert mot og som føler tilhørighet til steder i to eller flere land (Righard, 2018, s. 248-249). Sosialt arbeids praksis må relateres til globale prosesser og utvikling, samtidig som den er forankret i lokale strukturer og kontekster (Schwarzer, 2016, s. 5). Transnasjonalisme i praksis kan variere fra situasjoner der sosialarbeidere spør om og tar hensyn til sosiale relasjoner og steder utenfor mottakerlandet som er relevant for klienten, situasjoner der nære relasjoner i utlandet er involvert i intervensjonene, for eksempel via Skype, eller til og med situasjoner der klient og sosialarbeider reiser sammen for å møte nære relasjoner i utlandet (Righard, 2018, s. 249).

For noen er et transnasjonalt liv et valg og privilegium, for andre det en nødvendighet. Selv om globalisering og nyliberalisme kan ha ført til en opplevelse av at nasjonale grenser er betydningsløse så gjelder dette absolutt ikke for flyktninger og migranter (Schwarzer, 2016, s. 6). I prinsippet så blir innvandrere sett på som et problem og en risiko når de er fattige (Righard & Boccagni, 2015, s. 234). Irregulære migranter kan muligens regnes som å være nederst på hierarkiet, uten tilgang på grunnleggende rettigheter, som hver dag føler realiteten av nasjonale grenser. Mye av det som kan kalles transnasjonalt sosialt arbeid med migranter kommer faktisk fra sivilsamfunnet og migrantfelleskap selv (Boccagni et al., 2015, s. 314). Det kan være et utslag av sosialt arbeids utøvelse av grensepolitikk at sivilsamfunnet blir i stand til å bedre møte behovene enn profesjonelt sosialt arbeid.

### 3.3 Lipskys bakkebyråkrateteori

Dette er ikke en uttømmende redegjørelse av Michael Lipskys teori, snarere en veldig begrenset gjennomgang av elementer av teorien som er passende med tanke på oppgavens innhold og tema. Lipskys bakkebyråkrateteori ble først lansert i boken *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service* i 1980. Teorien har hatt stor innflytelse for forståelsen av rollen til sosialarbeidere i velferdsstaten. Lipskys bakkebyråkrateteori ble utviklet i en amerikansk kontekst, men vurderes likevel som relevant for den norske konteksten, selv om det er noen viktige forskjeller.

Offentlige tjenesteansatte som jobber direkte med borgere og som har betydelig skjønn blir kalt bakkebyråkrater og inkluderer også sosialarbeidere (Lipsky, 2010, s. 3). Bakkebyråkrater jobber som representanter for staten og er dem som borgerne faktisk møter.

Bakkebyråkrater har betydelig makt fordi de kan bestemme hvem som får tilgang til tjenester og ytelser og hvem som ikke får det (Lipsky, 2010, s. 8-9). Et sentralt poeng i teorien er at bakkebyråkrater kan i praksis bli dem som utformer politikken gjennom deres skjønn og møter med offentligheten.

Bakkebyråkrater utfører arbeid altså som er karakterisert av en høy grad av skjønn og har ansikt-til-ansikt kontakt med befolkningen og et annet sentralt trekk er at de opplever konstant ressursmangel i forhold til oppgavemengden (Lipsky, 2010, s. 27). For eksempel så har bakkebyråkrater ofte en veldig stor sakliste, som gjør at de da har mindre tid til å ta beslutninger (Lipsky, 2010, s. 29). Følgelig så kan bakkebyråkrater føle seg personlig utilstrekkelige, selv om det faktisk er arbeidsbetingelsene som gjør det umulig å realisere alle målene med arbeidet (Lipsky, 2010, s. 31). Videre så mener Lipsky at etterspørsel etter tjenestene til bakkebyråkrater vil alltid stige til å møte tilbudet, noe som da betyr at tilbudet alltid vil komme til kort.

Klientene i bakkebyråkratororganisasjoner er ikke frivillige, dette gjelder også selv om klienter selv søker om en tjeneste, fordi er man tom for penger så har man jo ikke store valgmuligheter. Lipsky poengterer videre at dette fører til at organisasjonene ikke har mye å tape hvis de ikke møter klientenes behov (Lipsky, 2010, s. 54). Det kan diskuteres hvorvidt dette kan gjelde i en norsk kontekst i like stor grad, da det er andre forventninger til den norske velferdsstaten. Videre så hevder Lipsky også at hjelpeaspektet er uforenlig med behovet for å kontrollere og vurdere klienter (Lipsky, 2010, s. 73).

Bakkebyråkrater har jobber ofte med vage og motstridende mål (Lipsky, 2010, s. 40). Men de er også nødt til å følge regler, lover og direktiver fra oven som stadig endres og normer og praksiser fra deres egen profesjon (Lipsky, 2010, s. 14). Videre så kan rutiner og prosedyrer skjerme arbeiderne fra klientens krav om respons og fleksibilitet og slike regler kan også virke som en unnskyldning for å opptre rigid, siden en smal definisjon av rettferdighet er lik behandling (Lipsky, 2010, s. 101). Likevel så er det vanskelig å redusere graden av skjønn i arbeidet (Lipsky, 2010, s. 15). Selv om man kan ekskludere personer fra å oppnå klientstatus ved bruk av lovmessig grunnlag, så vil de som faktisk blir inkludert eller ekskludert avhenge

av profesjonelt skjønn (Lipsky, 2010, s. 88). Det er positive og negative sider ved en høy grad av skjønn i offentlig tjenesteyting, Lipsky peker på flere negative sider, som for eksempel saksbehandling preget av subjektive vurderinger (Lipsky, 2010, s. 9). Profesjonene selv argumenterer gjerne for en økt grad av skjønn. I velferdsreformer så kan man ofte se argumenter for både mer medfølelse og fleksibilitet, altså skjønn, på den ene siden og upartiskhet og regelavvendelse på den andre siden (Lipsky, 2010, s. 15-16).

Organisasjonene som tilbyr offentlige tjenester rasjonerer tilgang til tjenestene blant annet gjennom reduserte åpningstider, lange behandlingstider, dokumentasjonskrav, ventetid på kontoret eller tilgang til informasjon (Lipsky, 2010, s. 103). Bakkebyråkratene kan også differensiere mellom klienter, fordi med et høyt antall søknader og 'umulige' oppgaver så søker bakkebyråkrater etter måter å maksimere deres og organisasjonens ressurser (Lipsky, 2010, s. 107). De kan velge kandidater som regnes som mest sannsynlig å bli vellykket i forhold til byråkratisk suksesskriterier, dette kalles creaming (Lipsky, 2010, s. 107). En annen måte å spare ressurser på er å henvise til en annen instans. Noen ganger kan henvisningen være riktig for å oppnå klientens behov, ellers kan det være en måte for organisasjonen å 'bearbeide' klienter uten å faktisk yte en tjeneste, noe som gjør at organisasjonen kan ha et inntrykk av å være hjelpsom, men egentlig ikke yter noen tjeneste (Lipsky, 2010, s. 132).

## Kapittel 4: Funn

Dette kapittelet er ikke en fullstendig redegjørelse av innholdet i de utvalgte artiklene, men belyser de mest relevante funnene for å besvare oppgavens problemstilling om utfordringer for sosialarbeidere i offentlige velferdstjenester i møte med irregulære migranter.

### 4.1 Local reactions to global problems (Jönsson, 2014)

Jönssons (2014) artikkel undersøker spenninger mellom de globale etiske prinsippene for sosialt arbeid, i tråd med den internasjonale definisjonen av sosialt arbeid, og sosialt arbeids praksis med irregulære migranter i Sverige. Studien hadde et kvalitativt design og bestod av 22 kvalitative semistrukturerte intervju og deltakende observasjon. Kvalitative intervju vil aldri kunne gi et helt fullstendig bilde av den faktiske situasjonen (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 36). Det er derfor viktig å være klar over at utvalget av funnene som blir presentert i studien kan reflektere et visst perspektiv som forfatteren ønsker å fremme. Både kommunale sosialarbeidere og ikke-statlige ansatte ble intervjuet (Jönsson, 2014, s. 38). Analysen av empirien er basert på kvalitativ innholdsanalyse (Jönsson, 2014, s. 38). Artikkelen har et

kritisk fokus på neoliberalistisk ideologi og hvordan det har ført til nedbygging av velferdsstater og privatisering av velferdstjenester, spesielt i Norden, som er kjent for sine universelle og rause velferdsordninger.

Resultatene viser at det generelt er to forskjellige diskurser som brukes av sosialarbeidere når det gjelder irregulære migranter, en offerdiskurs der de blir sett på som ofre av utnyttning og en ulovlighetsdiskurs der de blir beskrevet som kriminelle som bryter loven ved å oppholde seg i Sverige 'ulovlig' (Jönsson, 2014, s. 40). Videre så finner Jönsson at de sosialarbeiderne som jobber med å forbedre situasjonen for irregulære migranter i Sverige forsøker å utvide grensene for etablerte praksiser og å inkludere nye initiativ i deres praksis. De møter motstand mot slike endringer i Sverige der det blir sett på som en forstyrrelse av sosialt arbeid som en veletablert del av velferdsstaten (Jönsson, 2014, s. 45-46).

Noen av sosialarbeiderne i studien beskriver en følelse av lojalitetskonflikt mellom deres aspirasjoner basert på sosialt arbeids idealer og den neoliberalistiske realiteten som sosialt arbeid praktiseres innenfor nå (Jönsson, 2014, s. 46). Flere av de kommunale sosialarbeiderne nevner også stressende arbeidsforhold som en grunn til at irregulære migranter ikke er prioritert (Jönsson, 2014, s. 48). Det å forme allianser med ikke-statlige organisasjoner var en strategi som ble brukt av noen sosialarbeidere som følte seg maktesløse i sin egen rolle (Jönsson, 2014, s. 48). I tillegg så viser resultatene fra studien at det ikke finnes klare retningslinjer innen sosialt arbeids praksiser for å jobbe med irregulære migranter, noe som fører til forskjellig praksis og skjønnsutøvelse (Jönsson, 2014, s. 48).

Basert på resultatene fra studien så tar kommunale sosialarbeidere tre posisjoner når det gjelder irregulære migranter. En posisjon fremhever det 'ulovlige' som legitimerer posisjonen av å ikke hjelpe gruppen, den andre posisjonen involverer å finne kreative måter å enten ignorere de lovmessige begrensningene for å hjelpe gruppen eller involverer seg i debatter og aktiviteter for å øke lovmessig beskyttelse for gruppen (Jönsson, 2014, s. 46). Den tredje posisjonen blir tatt av sosialarbeidere som ser etter 'hull' i de nasjonale lovene for å forbedre levestandarden til irregulære migranter (Jönsson, 2014, s. 49).

Til slutt så viser resultatene fra studien at nedbyggingen av den svenske velferdsstaten har ført til nye muligheter for ikke-statlige organisasjoner og individuelle sosialarbeidere til å bruke de globale etiske prinsippene for sosialt arbeid i deres arbeid for å forbedre

situasjonen til udokumenterte innvandrere i Sverige. Likevel så er dette ikke uproblematisk da interessekonflikter, finansieringsproblemer og kortvarige prosjekter kan medføre at dette ikke er et bærekraftig system (Jönsson, 2014, s. 44-45).

4.2 Public social services' encounters with irregular migrants (Cuadra & Staaf, 2014) Artikkelenes fokus er hvilke hensyn sosialarbeidere tar og hvordan de håndterer saker som involverer irregulære migranter (Cuadra & Staaf, 2014, s. 89). Den empiriske studien er basert på to delstudier utført i 2009 og 2010, rettet mot henholdsvis frontlinjearbeidere og ledere i sosialtjenesten (Cuadra & Staaf, 2014, s. 94). Det ble brukt anonyme spørreskjema, blant annet av hensyn til sensitiviteten i informasjonen som ble etterspurt (Cuadra & Staaf, 2014, s. 94). Dette er blant annet fordi sosialtjenesten i Sverige er nødt til å gi informasjon til politiet hvis politiet mistenker at noen er i landet 'ulovlig' (Cuadra & Staaf, 2014, s. 93). Med spørreskjema så må man alltid vurdere om det kan være systematisk frafall. Spørreskjema gir også begrenset rom for tilbakemelding (Garrett & McArdle, 2020, s. 107). Responsraten var ikke så høy som forventet som betyr at resultatene må tolkes med forsiktighet (Cuadra & Staaf, 2014, s. 95). Dette er en svakhet av studien, men den får fortsatt frem erfaringer fra de offentlige tjenestene om irregulære migranter, og er derfor likevel inkludert her.

Forfatterne fremmer en hypotese om at statusen til irregulære migranter kan skape en konflikt mellom et menneskerettighetsperspektiv, som er mer i tråd med sosialt arbeidsverdier, og nasjonal lovgivning, som er mer opptatt av grensekontroll (Cuadra & Staaf, 2014, s. 90). I studien så finner de at frontlinjearbeidere og ledere bruker ulike strategier for å håndtere krysspresset (Cuadra & Staaf, 2014, s. 90). Noen av strategiene nevnt er funksjonell uvitenhet, som innebærer å bevisst ikke spørre og ikke vite og strukturell kompensering, som innebærer å henvise til andre ikke-offentlige tjenester (Cuadra & Staaf, 2014, s. 92). Slike strategier kan gjøre det enklere for frontlinjearbeiderne i deres daglige arbeid, men innebærer da ingen refleksjon over den generelle politikken (Cuadra & Staaf, 2014, s. 92).

Generelt så viser resultatene at det er betydelig rom for skjønn da sakene håndteres veldig ulikt, og at saksbehandlingen kan være basert på retningslinjer eller bare ad hoc prinsipper (Cuadra & Staaf, 2014, s. 95). De mest vanlige sakene omhandlet økonomisk støtte. Avslag og innvilgelse var omtrent like vanlig (Cuadra & Staaf, 2014, s. 96). Det var en liten grad av henvisning til andre offentlige instanser og en svært liten grad av henvisning til ikke-statlige organisasjoner (Cuadra & Staaf, 2014, s. 97). Når sakene involverte barn og ungdom så var

det en høyere grad av innvilgelse (Cuadra & Staaf, 2014, s. 97). Tjenesten som var ansett som mest rimelig å tilby var konsultasjon, muligens lignende informasjon, råd og veiledning i den norske sosialtjenesten.

Artikkelen fremmer en tentativ hypotese om at frontlinjearbeiderne har en mer 'generøs' tilnærming på grunn av at de er aktivt involvert i sosiale relasjoner med klientene på bakkenivå (Cuadra & Staaf, 2014, s. 97-98) og at frontlinjearbeiderne har en sterkere forankring i sosialt arbeids verdier og idealer enn det administrasjonen har slingsrom til (Cuadra & Staaf, 2014, s. 98). Forfatterne av artikkelen finner to forskjellige referansepunkter, en mer inklusiv karakterisert av sosialt arbeids verdier og en mer restriktiv med verdier fra kontrollert migrasjon (Cuadra & Staaf, 2014, s. 99).

Oppsummert så finner artikkelen at legalitetsprinsippet kan trues med tanke på irregulære migranter på grunn av ulik skjønnsutøvelse og ulik vektlegging av hensyn og det faktum at få saker blir klagd inn (Cuadra & Staaf, 2014, s. 100). Frontlinjearbeiderne oppgir også at de får uklare signaler fra oven og de etterspør mer retningslinjer, rutiner og erfaringsdeling (Cuadra & Staaf, 2014, s. 99). Forfatterne konkluderer med at resultatene krever et nøyere syn på sosialtjenestens ansvar for irregulære migranter og hvordan man kan posisjonere seg selv som en sosialarbeider i den pågående konflikten mellom sosialpolitikk og migrasjonspolitikk (Cuadra & Staaf, 2014, s. 101).

4.3 The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare (Misje, 2022)

Artikkelen til Misje (2022) argumenterer at hjemløse EU-migranter ikke er fullt ut ekskludert fra offentlige velferdstjenester, men er inkludert på prekære og usikre måter. Artikkelen setter søkelys på hvor sosialarbeidere i sosialtjenesten trekker grensen for hvem som skal få eller fortjener sosialhjelp og hvordan de rettfærdiggjør slike beslutninger og hvilke dilemmaer dette skaper for sosialarbeidere (Misje, 2022, s. 450). Artikkelen omhandler hjemløse EU-migranter med ingen eller løse tilknytninger til arbeidslivet (Misje, 2022, s. 450). Etter sosialtjenesteloven så har de bare rett til informasjon, råd og veiledning, men de kan i en nødsituasjon ha rett til sosialhjelp og midlertidig bolig (Misje, 2022, s. 450).

Den empiriske dataen for artikkelen er basert på kvalitative intervjuer med ansatte i NAV, sosial og ambulans akuttjeneste (SAA), pasient- og brukerombudet og statsforvalteren i Oslo i 2018. Nær alle som var intervjuet var utdannede sosialarbeidere med flere års erfaring i

den nåværende jobben (Misje, 2022, s. 454). Misje bruker også data fra feltnotater og saksdokumenter fra etnografisk feltarbeid utført blant frivillige organisasjoner for hjemløse EU-migranter i Oslo. Noen av sosialarbeiderne som ville delta i studien gjorde det fordi de fant temaet interessant og nyttig, mens andre ville motvirke det negative synet på NAV og SAA, noe som kan ha påvirket resultatene (Misje, 2022, s. 455).

Ifølge Misje så var sosialtjenesteloven, som er ment som Norges siste sikkerhetsnett, opprinnelig mer diffus med tanke på inklusjon av mennesker med prekære oppholdsstatuser, men har blitt innskrenket gradvis gjennom forskrifter og rundskriv (Misje, 2022, s. 456). Misje påpeker at heller enn å være fullt ut ekskludert så er migranter inkludert på måter som kun er ment å avhjelpe akutt nød (Misje, 2022, s. 457), dette kaller hun prekær inklusjon. Dette plasserer dem i en veldig annerledes posisjon enn resten av befolkningen.

Generelt, så sier sosialarbeiderne i studien at deres muligheter til å yte hjelp var begrenset av loven (Misje, 2022, s. 458). Mange fremhever viktigheten av å likevel vurdere hver sak individuelt med tanke på om det kan vurderes som en akuttsituasjon. Misje finner at dette kan indikere at loven ikke setter klare begrensninger siden det er åpning for skjønn for å avgjøre hva som er en akuttsituasjon (Misje, 2022, s. 458). Det finnes veldig få retningslinjer for hva som kan betegnes som akutt nød (Misje, 2022, s. 458). Generelt, så mener sosialarbeiderne som ble intervjuet at en akuttsituasjon er noe som er utenfor migrantens kontroll eller en situasjon som ikke er deres egen skyld (Misje, 2022, s. 459).

Misje påpeker også at sosialarbeidere opptrer som portvokter til velferdsstaten (Misje, 2022, s. 460). Noen så på dette som en del av deres arbeid, mens en større andel hadde mer ambivalente følelser. Disse nevner for eksempel at det var vanskelig for 'sosialarbeiderhjertet' å gi slike avslag (Misje, 2022, s. 461). Noen saker blir fremhevet som vanskeligere enn andre, for eksempel hvis det er alvorlig sykdom, noen som har jobbet i Norge tidligere eller de som oppfattes som å muligens kunne klare seg på egen hånd i Norge med litt hjelp i starten. De som ble sett på som mest fortjente var blant annet voldsofre og barn (Misje, 2022, s. 460). Når det gjelder migranter som tigger så ble de generelt sett på som ikke verdige for offentlig hjelp fordi de ikke 'bidrar' til det norske samfunnet og blir oppfattet som å ikke kunne klare seg selv. Dette kan tyde på hierarkiske oppfatninger av menneskets verdt (Misje, 2022, s. 462).



Flere av sosialarbeiderne var positive til det faktum at det er parallelle sosiale tjenester for denne gruppen som tilbys av frivillige organisasjoner. Men flere henviste aldri til slike tjenester, siden de mente at den beste tilnærmingen var å anbefale dem å forlate landet siden de ikke har rettigheter i Norge. Ifølge artikkelen så tar sosialarbeidere del i å definere og beskytte velferdsstatens grenser, inkludert å avgjøre hvem som er moralsk legitime mottakere av svært begrensede ytelser og dette tar en bestemt form når fattige mennesker krysser nasjonale grenser, noe som impliserer sosialarbeidere i den norske statens håndtering av 'uønskede' migranter (Misje, 2022, s. 464). Misje argumenterer videre at den norske sosialarbeidsprofesjonen ikke har kritisk vurdert hvordan dens selvidentifikasjon som en velferdstatsprofesjon kan ha et ekskluderende potensial (Misje, 2022, s. 464-465).

## Kapittel 5: Drøfting

I dette kapittelet så vil jeg drøfte funnene fra de utvalgte artiklene opp mot det transnasjonalistiske perspektivet på sosialt arbeid og Lipskys bakkebyråkrateteori. Drøftingen er delt opp i sentrale punkter som svarer på problemstillingen om hvilke utfordringer sosialarbeidere i offentlige velferdstjenester kan oppleve i møte med irregulære migranter.

### 5.1 Uklare retningslinjer

Et gjennomgående funn i de tre artiklene er at sosialarbeidere synes at de eksisterende reglene og retningslinjene for arbeid med irregulære migranter er uklare og vage (Cuadra & Staaf, 2014, s. 99; Jönsson, 2014, s. 48; Misje, 2022, s. 458). Cuadra og Staaf fant at noen sosialarbeidere brukte 'funksjonell uvitenhet' som en strategi i møte med de irregulære migrantene. Dette kan være en strategi som gjør det lettere for sosialarbeiderne i deres daglige arbeid, for eksempel ved at hvis de ikke vet hvilke regler som gjelder så kan de henvise til noen andre med mer erfaring, og uklare regler åpner også opp for både mer snever eller åpen tolkning. Jönsson fant at noen sosialarbeidere så etter hull i reglene for å kunne hjelpe de irregulære migrantene her ser man da at det er flere sider til uklare retningslinjer. Det kan både åpne opp og snevre inn mulighetsrommet. Ifølge Lipsky så kan et ønske om flere retningslinjer fungere som en skjerming mot kravene fra brukerne, da henvisning til regler kan brukes som en unnskyldning for rigid regeloppfyllelse (Lipsky, 2010, s. 100-101). Det er ikke mulig å si om sosialarbeidernes ønske om flere retningslinjer er et uttrykk for mer støtte i å innvilge eller avslå søknader om hjelp, men det er i hvert fall et uttrykk om at de ikke vil stå alene i situasjonen.

## 5.2 Utøvelse av skjønn

Ønsket om flere retningslinjer og regler kan også uttrykke et ubehag med den betydelige skjønnsutøvelsen som kreves i møte med irregulære migranter. Resultatene fra alle artiklene viser at det er rom for betydelig skjønnsutøvelse, enten det gjelder avslag eller innvilgelse av sosialhjelp i Sverige eller vurdering av hva som karakteriseres som en akuttsituasjon i Norge. I Misjes artikkel så forteller flere sosialarbeidere at loven er klar på at irregulære migranter ikke har krav på hjelp, men at de likevel mener at det er viktig å vurdere hver sak individuelt (Misje, 2022, s. 458). Arbeidet til bakkebyråkrater er preget av en stor grad av skjønn (Lipsky, 2010, s. 27) og det er ofte ikke mulig å redusere skjønnet på grunn av arbeidets natur. Dessuten så er utøvelse av skjønn et sentralt trekk ved profesjonelt sosialt arbeid (Jenssen, 2021, s. 24). En mulig konsekvens av ulik skjønnsutøvelse er økt risiko for diskriminering og vilkårlig behandling, og disse negative sidene ved en høy grad av skjønnsutøvelse er også fremhevet i bakkebyråkratteorien. I kombinasjon med det som oppfattes som uklare regler så er skjønnsutøvelse muligens spesielt problematisk når det kommer til irregulære migranter. Det blir da videre interessant å se hvilke hensyn sosialarbeidere i offentlige velferdstjenester tar når de utøver dette skjønnet.

## 5.3 Diskurser om irregulære migranter

Hvilke hensyn sosialarbeiderne tok i deres vurderinger kan kobles til deres meninger og syn på irregulære migranter. Jönsson fant at sosialarbeidere generelt brukte enten en offerdiskurs eller en ulovlighetsdiskurs i forhold til irregulære migranter (2014, s. 40), mens Cuadra og Staaf delte synspunktene inn i en mer inklusiv linje basert på sosialt arbeids verdier og en restriktiv linje basert på grensekontrollverdier (2014, s. 99). Ifølge Misje så bruker sosialarbeiderne også forskjellige moralske forklaringer for hvorvidt irregulære migranter bør motta offentlige velferdstjenester. De sakene som de synes er vanskeligst å avslå er blant annet saker som involverer voldsofre, barn eller hvis migranten har jobbet tidligere i Norge (Misje, 2022, s. 460). Cuadra og Staaf finner også at det er en høyere grad av innvilgelse i saker som involverer barn (2014, s. 97). Disse funnene kan indikere at det er et skille mellom verdige og uverdige trengende. Sosialarbeidere kan i noen tilfeller strekke seg litt lenger for de som blir oppfattet som 'verdige' (Lillevik & Tyldum, 2021, s. 160). Dette kan igjen bidra til vilkårlig og urettferdig skjønnsutøvelse.

Sosialarbeiderne uttrykker også større ambivalens når de føler de må gi avslag på søknader der de vurderer at personen etter hvert kan klare seg selv. Dette kan reflektere en holdning om at det å 'bidra til samfunnet' betyr at man fortjener mer hjelp enn andre. Det kan også være en refleksjon av Lipskys 'creaming', der irregulære migranter blir valgt bort som mulige klienter fordi man tenker at det ikke er mulig å oppnå suksess med disse klientene. Et transnasjonalistisk perspektiv på sosialt arbeid kan belyse hvordan en slik tankegang kan være koblet til en ide om at man som sosialarbeider skal bidra til å bygge en sterk nasjonalstat, for eksempel gjennom å bare hjelpe de som på sikt oppfattes som mulige bidragsyttere til samfunnet. Det er viktig å være klar over hvilke holdninger sosialarbeidere har om irregulære migranter ettersom dette kan påvirke hvordan de jobber for å inkludere eller ekskludere denne gruppen. Jönsson finner at sosialarbeidere generelt er lite opptatt av de globale mekanismene som kan føre til irregulær migrasjon (2014, s. 49). Et transnasjonalistisk perspektiv på sosialt arbeid kan utvide synet på migrasjon og hvem som fortjener hjelp og ikke. Sosialhjelp i Norge er det siste sikkerhetsnettet og gis til de som har gyldig oppholdstillatelse uansett om de 'bidrar' til samfunnet eller ikke, men i diskursen om irregulære migranter så blir dette altså et hensyn som tas og som fører til en skjønnsutøvelse som lener mot eksklusjon.

#### 5.4 Frivillige organisasjoner

Misje fant at, på tross av positive innstillinger til faktumet at frivillige organisasjoner tilbyr tjenester til irregulære migranter, så henviste de de fleste av de offentlig ansatte sosialarbeiderne aldri til dem. Cuadra og Staaf fant også en svært liten grad av henvisning til ikke-statlige organisasjoner (2014, s. 97). I bakkebyråkratiorganisasjoner så er henvisning til andre instanser en vanlig strategi for å spare ressurser (Lipsky, 2010, s. 132), men dette er altså ikke tilfellet i forhold til funnene fra disse artiklene. Det kan være flere grunner til at de offentlige sosialarbeiderne ikke henviser til andre, blant annet fordi de nordiske landene har et fundamentalt annerledes velferdssystem enn i USA (Berg, 2019b, s. 66), men Misje fant også at en av grunnene var at flere sosialarbeidere mente det var best å anbefale dem å forlate landet siden de ikke har rettigheter i Norge. Dette kan igjen være en refleksjon av Norges nasjonale returpolitikk i forhold til migranter uten lovlig opphold. I tråd med transnasjonalistisk perspektiv så kan man se at en anbefaling om å forlate landet er utøvelse av grensepolitikk. Men det er også mulig at sosialarbeiderne genuint mener at de ville

opnådd bedre livsbetingelser i 'hjemlandet', spesielt hvis man ikke har reflektert over de globale prosessene som kan føre til irregulær migrasjon.

Likevel så kan det jo argumenteres at det offentlige, ved å ikke tilby tjenester til denne gruppen, sparer ressurser siden frivillige organisasjoner stepper inn der det offentlige feiler. Selv om sosialarbeiderne ikke faktisk henviser til andre instanser ofte, så er det få irregulære migranter som oppsøker sosialtjenesten, muligens fordi de har fått avslag tidligere, eller fordi de frivillige organisasjonene oppfyller deres behov (på en svært begrenset måte). I Norge så er det høye ambisjoner for velferdsstaten, den skal ikke bare avhjelpe nød, men bidra til sosial utjevning og rettferdighet, men hjelpen som gis til irregulære migranter gjennom frivillige organisasjoner er ofte på et veldig nøkternt nivå (Misje, 2020, s. 404).

Ifølge Jönsson så var det flere kommunale sosialarbeidere som formet allianser med ikke-statlige organisasjoner som en strategi for å kunne yte bedre hjelp til irregulære migranter og for å redusere avmakt i sin egen rolle (Jönsson, 2014, s. 48). Uformelle former for sosialt arbeid utført av organisasjoner og felleskap, så vel som enkeltmennesker, kan i noen tilfeller være mer inkluderende mot de som blir ekskludert fra offentlig støtte (Schrooten, 2021, s. 1173). Med et transnasjonalt perspektiv på sosialt arbeid som utviklet på samme tid som velferdsstaten og nasjonalstaten så blir det mer tydelig hvordan sosialt arbeid utført innen offentlige velferdstjenester ikke nødvendigvis er fleksibel nok eller rustet til å møte irregulære migranternes behov. Det blir da sivilsamfunnet og migrantfellesskap som faktisk utøver det som kan kalles transnasjonalistisk sosialt arbeid. Dette er likevel ikke uproblematisk siden det kan argumenteres at hjelpen som ytes av frivillige organisasjoner er mer ustabil og usikker enn sosiale rettigheter i velferdsstaten.

#### 5.5 Konflikt mellom sosialt arbeids idealer og praksis

Det var et gjennomgående funn at flere sosialarbeidere opplevde en konflikt mellom sosialt arbeids idealer og verdier og det de oppfattet som begrensningene i deres handlingsrom i møte med irregulære migranter (Cuadra & Staaf, 2014, s. 100-101; Jönsson, 2014, s. 46; Misje, 2022, s. 461). Et transnasjonalistisk perspektiv kan åpne opp for kritisk refleksjon over slike konflikter og utfordrer tanken om at mennesker bør bli systematisk ekskludert fra å motta sosiale tjenester på grunn av oppholdsstatus. Tradisjonelt har sosialt arbeid vært avhengig av forhåndsskapt løsnings på sosiale problemer skapt av strukturelle krefter (Lyons & May-Chahal, 2017, s. 2). Misje problematiserer også hvordan sosialt arbeid i Norge

ser på seg selv som en velferdsprofesjon og hvordan dette kan føre til ureflektert eksklusjon. Flere sosialarbeidere i møte med irregulære migranter føler altså krysspress mellom den praktiske realiteten i velferdstjenestene og idealistiske menneskerettighetsbaserte verdier i sosialt arbeid.

På den andre siden så setter dette veldig høye forventninger for sosialarbeidere i førstelinjen. Stressende arbeidsforhold var nevnt av noen som en grunn til hvorfor irregulære migranter ikke er prioriterte (Jönsson, 2014, s. 48). Et veldig stort arbeidsvolum og grenseløs etterspørsel er noen av trekkene ved bakkebyråkratorganisasjoner og alt kan ikke prioriteres i en slik situasjon (Lipsky, 2010, s. 87). En følelse av personlig utilstrekkelighet i møte med kravene er også typisk for bakkebyråkrater. Det å nedprioritere irregulære migranter kan være oppfattet som en nødvendighet for å komme seg gjennom arbeidsdagen. Det er mange som trenger hjelp, og irregulære migranter kan være forholdsvis 'lette' å nedprioritere siden nåværende praksis og retningslinjer peker mot eksklusjon. Det kan da være mindre krevende å bare følge strømmen enn å jobbe for å snu den, selv om det finnes et visst handlingsrom som diskutert over. Det kan problematiseres at man peker fingeren på vurderingene foresatt av sosialarbeidere i frontlinjen, som er under stort arbeidspress og som må følge flere (ofte) motstridende retningslinjer, heller enn oppover mot politikerne som faktisk utformer sosialpolitikken og migrasjonspolitikken.

Lipsky hevder at hjelpeaspektet ikke forenlig med behovet for å kontrollere og vurdere klienter (Lipsky, 2010, s. 73). Derimot så argumenterer Levin som kjent at hjelp og kontroll er et spenningsfelt i sosialt arbeid, som kan uttrykkes som en gjensidig avhengighet (Levin, 2019, s. 36). Dette er altså en spenning som er en del av identiteten til sosialt arbeid som profesjon. Jönssons artikkel viser at noen sosialarbeidere går lenger og jobber utover de etablerte praksisene for å styrke menneskerettighetsorienteringen i deres arbeid (Jönsson, 2014, s. 45-46), men at dette blir møtt med motstand av flere innen profesjonen i Sverige. Dette kan igjen være en refleksjon av den sterke posisjonen som velferdsstaten har i sosialt arbeid i de nordiske landene og som et transnasjonalistisk perspektiv kan bidra til å utfordre. Slik som situasjonen er nå så er levestandarden til irregulære migranter avhengig av deres oppholdsstatus heller enn deres status som et menneske (Jönsson, 2014, s. 36).

## 5.6 Grensekontroll

Når velferdstjenester er utformet for statsborgere og de med gyldige oppholdstillatelser så blir irregulære migranter ekskludert fra mange tjenester og sosialt arbeid (Jönsson, 2014, s. 49). I tråd med bakkebyråkrattheorien så kan ekskluderingen ses som en strategi for å rasjonere tjenestene. Argumenter om å øke tilgang til velferdstjenester for irregulære migranter kan også bli møtt med Lipskys hevdelse om at tilbudet alltid vil komme til kort, og at selv om tilgang til tjenestene øker så kan kvaliteten på andre tjenester for eksempel synke. Men likevel så er refleksjon over sosialarbeideres posisjon i konflikten mellom sosialpolitikk og migrasjonspolitik viktig. Det transnasjonale perspektivet fremhever viktigheten av en slik refleksjon over sammenkoblingen mellom nasjonalstaten og sosialt arbeid. Dette er illustrert gjennom hvordan sosialarbeidere i Misjes artikkel vurderer bærekraftigheten til velferdsstaten i deres vurderinger av om irregulære migranter burde motta sosialhjelp. Cuadra og Staaf argumenterer også at flere av strategiene som frontlinjearbeiderne bruker bidrar til å gjøre deres arbeidshverdag lettere, men medfører at man ikke får reflektert over politikken (Cuadra & Staaf, 2014, s. 92). Funnene fra artiklene kan indikere at sosialarbeidere opptrer på en måte som grensekontrollører når de vurderer at irregulære migranter ikke har rett på offentlige ytelser, og bidrar dermed til en migrasjonspolitik som gjør det vanskeligere for denne gruppen å oppholde seg i landet.

## Kapittel 6: Avslutning

Oppsummert så viser denne oppgaven at sosialarbeidere i offentlige velferdstjenester opplever flere utfordringer i møte med irregulære migranter. De mest tydelige utfordringene er uklare retningslinjer for arbeid med irregulære migranter, vanskeligheter med utøvelse av skjønn, hvorvidt man kan henvise til frivillige organisasjoner, konflikt mellom sosialt arbeids idealer og praksis, samt hvordan diskursen om irregulære migranter kan påvirke utøvelse av sosialt arbeid. Denne oppgaven har kun analysert tre forskningsartikler, hvorav to var publisert nesten 10 år siden, og resultatene kan derfor ikke generaliseres i stor grad. Det er også kun én person som har vurdert funnene. Det var få relevante artikler som svarte problemstillingen, noe som kan tyde på at dette er et spørsmål som krever videre forskning. Likevel så peker oppgaven på den utfordrende situasjonen for sosialarbeidere i velferdsforvaltningen i møte med irregulære migranter, og ikke minst selve situasjonen for migrantene.

## Litteraturliste

- An, S., Chambon, A. & Köngeter, S. (2016). Transnational histories of social work and social welfare: an introduction. *Transnational Social Review*, 6(3), 236-241.
- Berg, B. (2019a). Velferd og migrasjon: sosialt arbeid i et flerkulturelt samfunn. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 242-258). Universitetsforlaget.
- Berg, B. (2019b). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 65-79). Universitetsforlaget.
- Boccagni, P. Righard, E. & Bolzman, C. (2015). Mapping Transnationalism: Transnational social work with migrants. *Transnational Social Review*, 5(3), 312-319.
- Cuadra, C. B. & Staaf, A. (2014). Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration. *European Journal of Social Work*, 17(1), 88-103.
- Dalland, O. (2018). *Metode- og oppgaveskriving* (6. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Fellesorganisasjonen (FO). (2015). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. FO-landsmøte.
- Furman, R., Negi, N. J. & Salvador, R. (2010). An introduction to transnational social work. I N. J. Negi & R. Furman (Red.), *Transnational social work practice* (s. 3-19). Colombia University Press.
- Garrett, E. & McArdle, K. (2020). Anecdote and Observation. I K. McArdle, S. Briggs, K. Forrester, E. Garrett, & C. McKay (Red.s), *The Impact of community work: how to gather evidence* (s. 105-118). Bristol University Press.
- International Federation of Social Workers. (u.å.). *Global definition of social work*. Hentet 26. April 2023 fra <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>
- Jenssen, D. (2021). *Vitskapsteori i sosialt arbeid*. Det Norske Samlaget.
- Jönsson, J. H. (2014). Local Reactions to Global Problems: Undocumented Immigrants and Social Work. *British Journal of Social Work*, 44, 35-52.

- Karlsen, M.-A. (2018). The limits of egalitarianism: irregular migration and the Norwegian welfare state. I S. Bendixsen, M. B. Bringslid & H. Vike (Red.), *Egalitarianism in Scandinavia: historical and contemporary perspectives* (s. 223-243). Palgrave Macmillan Cham.
- Levin, I. (2019). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 36-46). Universitetsforlaget.
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2021). *Irregulær bistand: en kartlegging av norske storbyers møter med irregulære migranter* (Fafo-rapport 2021:15). Fafo.
- Linnéuniversitetet. (u.å.). *Annika Staaf*. Hentet 19. april 2023 fra <https://lnu.se/en/staff/annika.staaf/>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russel Sage Foundation.
- Lyons, K. & May-Chahal, C. (2017). Glocal social work. *European Journal of Social Work*, 20(1), 1-4.
- Malmö Universitet. (u.å.). *Carin Cuadra*. Hentet 19. april 2023 fra <https://mau.se/personer/carin.cuadra/>
- Misje, T. (2022). The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare: Moral bordering and social workers' dilemmas. *Critical social policy*, 42(3), 448-468.
- Misje, T. (2020). Social work and welfare bordering: the case of homeless EU migrants in Norway. *European Journal of Social Work*, 23(3), 401-413.
- Righard, E. & Boccagni, P. (2015). Mapping the theoretical foundations of the social work-migration nexus. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13(3), 229-244.
- Schrooten, M. (2021). Transnational social work: challenging and crossing borders and boundaries. *Journal of Social Work*, 21(5), 1163-1181.
- Schrooten, M., Geldof, D. & Withaecx, S. (2016). Transmigration and urban social work: towards a research agenda. *European Journal of Social Work*, 19(1), 18-30.



- Schwarzer, B. (2016). Transnational social work: an introduction. I B. Schwarzer, U. Kämmerer-Rütten, A. Schleyer-Lindenmann & Y. Wang (Red.), *Transnational social work and social welfare: challenges for the social work profession* (s. 4-12). Routledge.
- Thomassen, M. (2017). *Vitenskap, kunnskap og praksis: innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Gyldendal akademisk.
- Trevithick, P. (2008). Revisiting the knowledge base of social work: a framework for practice. *British Journal of Social Work*, 38(6), 1212-1237.
- Örebro Universitet. (u.å.). *Jessica Hanna Jönsson*. Hentet 19. april 2023 fra [https://www.oru.se/english/employee/jessica-hanna\\_jonsson](https://www.oru.se/english/employee/jessica-hanna_jonsson)

Vedlegg: Selvvalgt pensum bachelor SOS3910

FORFATTER	TITTEL	FORLAG	ÅR	KAP./ SIDE	SIDE- TALL
Lipsky, M.	Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service	Russel Sage Foundation	2010	Kap. 1-10	s. 1-156
Lillevik, R. & Tyldum, G.	Irregulær bistand: en kartlegging av norske storbyers møter med irregulære migranter	Fafo	2021	Kap. 1-4, 7- 8, 10-11	s. 8-69, s. 109-133, s. 141-164
Cuadra, C. B. & Staaf, A.	Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration	European Journal of Social Work	2014	n/a	s. 88-103
An, S., Chambon, A. & Köngeter, S.	Transnational histories of social work and social welfare: an introduction	Transnational Social Review	2016	n/a	s. 236-241
Boccagni, P.	Burden, blessing or both?: on the mixed role of transnational ties in migrant informal social support	<i>International Sociology</i>	2015	n/a	s. 250-268
Boccagni, P. Righard, E. & Bolzman, C.	Mapping Transnationalism: Transnational social work with migrants	<i>Transnational Social Review</i>	2015	n/a	s. 312-319
Furman, R. & Negi, N.	<i>Transnational social work practice</i>	<i>Transnational social work practice</i>	2010	Kap. 1, 13	s. 3-19, s. 222-241
Erdal, M. B.	Migrants' Multifocal Sedentarism: Ambivalent	Journal of Intercultural Studies	2021	n/a	s. 643-659

	Belonging and Desired Recognition in Transnational Social Fields Connecting Pakistan and Norway				
Lyons, K. & May-Chahal, C.	Glocal social work	<i>European Journal of Social Work</i>	2017	n/a	s. 1-4
Engbersen, G. & Snel, E.	The emotion management of transnational living	Population, Space and Place	2020	n/a	s. 1-12
Nobe-Ghelani, C.	Border narratives in Canadian social work: neoliberal nationalism in the discursive construction of “citizen/Self” and “non-citizen/Other”	<i>Transnational / Social Review</i>	2017	n/a	s. 129-142
Righard, E. & Boccagni, P.	Mapping the theoretical foundations of the social work-migration nexus	<i>Journal of Immigrant &amp; Refugee Studies</i>	2015	n/a	s. 229-244
Schrooten, M.	Transnational social work: challenging and crossing borders and boundaries	<i>Journal of Social Work</i>	2021	n/a	s. 1163-1181
Schrooten, M., Geldof, D. & Withaekx, S.	Transmigration and urban social work: towards a research agenda	<i>European Journal of Social Work</i>	2016	n/a	s. 18-30
B. Schwarzer, U. Kämmerer-Rütten, A. Schleyer-Lindenmann & Y. Wang	<i>Transnational social work and social welfare: challenges for the social work profession</i>	Routledge.	2016	Kap. 1	s. 4-12
Talleraas, C.	Transnational welfare management: accommodating transnational living in Norway	<i>Nordic Journal of Migration Research</i>	2021	n/a	s. 459-473

Clarke, J.	Welfare States as Nation States: Some Conceptual Reflections	<i>Social policy and society: a journal of the Social Policy Association</i>	2005	N/a	s. 407-415
Karlsen, M.-A.	The limits of egalitarianism: irregular migration and the Norwegian welfare state	Palgrave Macmillan Cham	2018	Kap. 10	s. 223-243
Ives, N., Hanley, J., Walsh, C. A. & Este, D.	Transnational elements of newcomer women's housing insecurity: remittances and social networks	Transnational Social Review,	2014	N/a	s. 152-167
Näre, L., Bendixsen, S. & Maury, O.	Creating a future while waiting for a residence permit: temporary and irregular migrants in informal social infrastructures	<i>European Journal of Social Work</i>	2022	n/a	s. 1-13
<b>TIL SAMMEN</b>					<b>509 sider</b>

**Studenten skal ikke legge opp litteratur som har vært på pensum tidligere.**