

**Hvordan kan UDIs rundskriv om drift av asylmottak,  
med tanke på dets beskrivelser av målsettinger for  
mottaksapparatet, forstås i lys av en styringsdiskurs  
og sosialarbeiderens profesjonsdiskurs?**

**Kandidatnummer: 520**

**Bachelor i sosialt arbeid, våren 2017**

**Emnekode: SOS3900**

**Høgskolen i Oslo og Akershus. Fakultet for samfunnsfag**

## **Innholdsfortegnelse**

<b>Innholdsfortegnelse.....</b>	<b>2</b>
<b>Kapittel 1: Innledning .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Tema .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Bakgrunn for valg av tema .....</b>	<b>3</b>
<b>1.3 Forforståelse .....</b>	<b>4</b>
<b>1.4 Formålet med oppgaven .....</b>	<b>5</b>
<b>1.5 Problemstilling.....</b>	<b>5</b>
<b>1.6 Begrepsavklaringer .....</b>	<b>5</b>
1.6.1 Sosialarbeider.....	5
1.6.2 Asylmottak.....	5
1.6.3 Rundskriv .....	6
1.6.4 Styringsdiskurs .....	6
1.6.5 Profesjonsdiskurs .....	6
<b>1.7 Avgrensninger .....</b>	<b>6</b>
<b>1.8 Disponering .....</b>	<b>7</b>
<b>Kapittel 2: Metode .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Metode.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 Presentasjon av dokumentet.....</b>	<b>8</b>
<b>2.3 Analytisk tilnærming og kildekritikk.....</b>	<b>8</b>
<b>Kapittel 3: Teoretiske perspektiver .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Diskursbegrepet .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2 Jim Ife sin velferdsdiskurs.....</b>	<b>11</b>
<b>3.3 Et rammeverk for analyse .....</b>	<b>12</b>
3.3.1 Styringsdiskursen .....	14
3.3.2 Profesjonsdiskursen .....	15
<b>3.4 Litt om asylfeltet .....</b>	<b>16</b>
<b>Kapittel 4: Drøfting .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1 Driftens målsetting .....</b>	<b>17</b>
<b>4.2 Et nøkternt og forsvarlig innkvarteringstilbud .....</b>	<b>18</b>
<b>4.3 Bruk av begrepet beboer .....</b>	<b>19</b>
<b>4.4 Veilederrollen.....</b>	<b>22</b>
<b>Kapittel 5: Avslutning.....</b>	<b>26</b>

## **Kapittel 1: Innledning**

### **1.1 Tema**

Det ligger verdikonflikter i det sosiale arbeidets natur. Dette henger sammen med den samfunnsmessige arenaen fagfeltet er plassert i (Levin 2004, 11). Dette er også tilfellet på norske asylmottak. Der må sosialarbeideren forholde seg til ofte motsigende og utfordrende forventninger og målsettinger. Disse viser seg gjerne i form av konkurrerende diskurser. I denne oppgaven har jeg valgt å ta form meg to diskurser en sosialarbeider gjerne må forholde seg til på et asylmottak: en styringsdiskurs og sosialarbeidernes profesjonsdiskurs. Den første i form av et regelverk fra myndighetene, den andre fremtrer gjerne som sosialfaglige idealer og verdier. De to kan sees som konkurrerende fortellinger om hva asylmottakene skal være, hvordan asylsøkere skal møtes, og hva sosialt arbeid på asylmottakene eventuelt skal innebære.

### **1.2 Bakgrunn for valg av tema**

Hvem har rett til eller er best skikket til å definere et bestemt utsnitt av virkeligheten?, spør sosionom og forfatter Greta Marie Skau (2013, 54). Selv synes jeg dette er et spennende spørsmål, som blant annet handler om definisjonsmakt - retten til dominans over en virkelighetsbeskrivelse. Man kan leve i samme tid og sted, og ofte har man det samme målet for øyet – det gode samfunnet – men likevel er fortellingen og språket som blir brukt for å beskrive virkeligheten ofte så forskjellig.

Personlig har jeg en stor interesse for asylfeltet. Både gjennom praksis på asylmottak og gjennom personlig engasjement på fritiden. I den tiden vi lever nå er det mange mennesker som har sterke meninger rundt asylpolitikk, asylprosessen og integrering. Man kan se en samfunnstendens hvor man opplever en stadig mer splittende retorikk og polarisert debatt, hvor grupper blir satt opp imot hverandre, og det spilles blant annet på fremmedfrykt og proteksjonisme. Det skaper engasjement, uansett hvor man plasserer seg i debatten. Om man er politiker, bedriftsleder, sosialarbeider eller tobarnsmor.

Man kan si at det eksisterer en diskursorden på asylfeltet. Det er et samfunnsområde forbundet med flere ulike diskurser som konkurrerer om en betydningstilskrivelse (Bratberg 2014, 34). De er ulike oppfatninger om hva asylprosessen og -mottakene skal handle om. Man bør være seg bevisst de satte rammene for de perspektivene og argumentasjonen disse diskursene bærer. Skal det handle om innstramming, pris og kontroll eller skal det handle om menneskene på flukt, beskyttelse og menneskeverd? Uansett vil det legger føringer for hva sosialt arbeid skal være.

### **1.3 Forforståelse**

Tidlig i skriveprosessen var jeg opptatt av å bli meg bevisst de tankene og den forforståelsen jeg hadde med meg før jeg begynte på teori- og drøftingskapitlet. Det er altfor lett å la seg påvirke til å bare se det som kan bekrefte sin *for*forståelse. Gjennom erfaring som frivillig, samt sosionomstudent i praksis på Torshov transittmottak, har jeg selv fått et innblikk i hvordan en tilværelse på et asylmottak kan være. I rollen som både frivillig og student har jeg erfart hvordan man kan arbeide med mennesker på flukt. Dette etterlot meg en antagelse om at det ansettes for få sosionomer på norske asylmottak (trolig andre krav på asylmottak for enslig mindreårige asylsøkere), uten å kunne bekrefte eller avkrefte dette. Dette er heller ikke oppgavens hensikt å finne ut av. Men det var en antagelse som fikk meg til å spørre hvorfor det eventuelt var slik. Jeg tenkte, og tenker fremdeles, at sosialarbeideren har en viktig bidragsrolle og hvor dens kunnskap trengs på asylmottak - men, at det til tider også kan være en utfordrende rolle å stå i. Jeg antok at asylmottak er et eksempel på et sted hvor rådende politikk og sosialfaglig skjønn kan komme i klinsj. Og jeg ble nysgjerrig på hvilket sosialfaglig handlingsrom dette kunne innebære for en sosialarbeider.

Opgavens tema er altså et felt jeg har vært opptatt av i lengere tid. Jeg hadde derfor rukket å gjøre meg opp mange tanker når det kommer til asyl- og integreringsfeltet før jeg begynte å skrive. Det kunne derfor bli både en ”blessing and a curse” når jeg så valgte å skrive en oppgave som beveger seg inn på dette temaet. Med dette mener jeg at det kan være en fordel at jeg har litt bagasje og hadde gjort meg opp noen tanker og refleksjoner på forhånd, og at det derfor ikke var noe helt nytt å sette seg inn i. Samtidig var det en risiko å velge et tema man brenner for, da teksten lett kan farges av egne forutinntattheter.

#### **1.4 Formålet med oppgaven**

Dette er en mulighet til å utforske ett av sosialarbeiderens spenningsfelt grundigere, der hvor omsorg og politikk møtes og synliggjøres. Gjennom kritisk refleksjon og drøfting er formålet å få øye på ideer og begreper som er med på å forme en styringsdiskurs og sosialarbeiderens profesjonsdiskurs, og hva eventuelt motsetningene det måtte innebære. Videre er hensikten for meg å utvikle en større forståelse av faget sosialt arbeid; hva sosialt arbeid er og kan være. Jeg håper at når jeg er ferdig at jeg sitter igjen med en større forståelse av sosialarbeiderens identitet og faglige verdier, og tanken på å gjøre en ”god” jobb på et asylmottak. Derfor har jeg landet på den valgte problemstillingen.

#### **1.5 Problemstilling**

*Hvordan kan UDIs rundskriv om drift av asylmottak, med tanke på dets beskrivelser av målsettinger for mottaksapparatet, forstås i lys av en styringsdiskurs og sosialarbeiderens profesjonsdiskurs?*

#### **1.6 Begrepsavklaringer**

##### *1.6.1 Sosialarbeider*

I denne oppgaven brukes hovedsakelig begrepet sosialarbeider. Både barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere kan betegnes som profesjonelle sosialarbeidere, det vil si sosialarbeidere med profesjonsutdanning. Jeg velger i denne oppgaven å vektlegge sosionomer spesielt når jeg bruker beskrivelsen sosialarbeider. Sosialarbeideren utøver sosialt arbeid som innebærer å fremme sosial endring og utvikling, sosial utjevning samt myndiggjøring og frigjøring av mennesker (IFSW 2014). I denne oppgaven vil jeg drøfte sosialarbeidere på et asylmottak.

##### *1.6.2 Asylmottak*

Mennesker som søker om beskyttelse i Norge, har en lovfestet rett til et sted å bo mens de venter på at asylsøknaden deres blir behandlet (UDI, ukjent dato/a). Asylmottak er et frivillig botilbud fra staten for asylsøkere, bemannet av de som driver mottaket. En driftsoperatør kan være en kommune, et privat selskap eller en frivillig organisasjon. Asylsøkere bor ideelt i transittmottak til de har gjennomført asylintervjuet sitt. Deretter flyttes de til ordinære mottak mens søknaden deres blir behandlet, og bor i disse mottakene mens de venter på bosetting eller retur (UDI, ukjent dato/b).

### *1.6.3 Rundskriv*

Rundskriv er generelt en orientering fra departement eller direktorat om tolkninger av lover og forskrifter. I denne oppgaven er det snakk om UDIs rundskriv som regulerer hvordan regelverket skal forstås, saksbehandlingsrutiner og rutiner for arbeidsorganisering (UDI, ukjent dato/b). Det valgte rundskrivet for denne oppgaven, ”2011-003 Reglement for drift av statlige mottak”, angir overordnede målsettinger, samt rammer og ansvarsfordeling, for drift av asylmottak, og er hovedsakelig tilsiktet driftsoperatøren (UDI 2011).

### *1.6.4 Styringsdiskurs*

I oppgaven defineres styringsdiskurs som den økte styrings- og forvaltningsmentaliteten som påvirker dagens velferdstjenester. En økonomisk styringsideologi får stadig større prioritet, som viser seg i form av blant annet økende krav til kontroll og styring (Røysum 2010, 43).

### *1.6.5 Profesjonsdiskurs*

En profesjonsdiskurs er gjerne de rammer og føringer for hva som kan forstås som legitim kunnskap og praksis innen et profesjonelt felt. Det er ikke nødvendigvis enighet i hva sosialarbeideres profesjonsdiskurs inneholder (mellom sosialarbeidere). I oppgaven har jeg valgt å definere profesjonsdiskursen som det profesjonelt sosialt arbeid i Norge har opparbeidet av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Disse kan finnes i Fellesorganisasjonens yrkesetiske retningslinjer, samt utdanningens pensum og praksis, i fagtidsskrifter og ulike grupperinger inne faget. Til sammen er de altså med på å definere hva som er legitim forståelse, kunnskap og handlingskompetanse i sosialt arbeid (Røysum 2010, 43; FO 2015). Styrings- og profesjonsdiskursen vil jeg utdype nærmere i teorikapittelet.

## **1.7 Avgrensninger**

UDI opererer med ulike typer asylmottak avhengig av hvor asylsøkerne befinner seg i asylsøkerprosessen, deres alder og/eller behovet for skjerming. Eksempler er mottak for enslige mindreårige asylsøkere, integreringsmottak, ankomsttransittmottak, tilrettelagte avdelinger, og omsorgssentre. En slik differensiering innebærer forskjellige krav til mottakene, i henhold til drift, bemanning, innhold og standard. Ideelt bor asylsøkere over 18 år på et transittmottak i den første tiden til de har gjennomført asylintervjuet hos UDI. Deretter flyttes de til et ordinært mottak hvor de

skal bo mens søknaden deres blir behandlet (UDI, ukjent dato/b). Jeg ser for meg at disse to er de mest ”vanlige” mottakene for voksne asylsøkere, og det er disse jeg viser til når jeg snakker om asylmottak i oppgaven. Det utelukkes likevel ikke at oppgavens tema er relevant også i henhold til andre mottak.

Det finnes per dato flere rundskriv fra UDI som er relevante for driften av asylmottak, samt både rutinebeskrivelser, skjemaer og veiledere for drift. Med tanke på oppgavens størrelse vil jeg her forholde meg til kun ett sentralt rundskriv. Dette vil bli presentert i kommende metodekapittel. Av plasshensyn har jeg valgt spesielt å fokusere på den første delen av rundskrivets målsettinger, første del av punkt to. Jeg har valgt meg ut nettopp dette avsnittet da jeg mener det er representativt for innholdet i dokumentet.

Jeg har valgt å se på styringsdiskursen og sosialarbeidernes profesjonsdiskurs. Jeg kunne valgt flere diskurser, men både utfra oppgavens begrensede omfang, men også for å kunne synliggjøre de to jeg har valgt på en mer grundig måte, begrenser jeg meg til disse to diskursene. Jeg tar for meg drøfting av de to valgte diskursene utfra en norsk kontekst.

## **1.8 Disponering**

Jeg har valgt å dele oppgaven inn i fem kapitler. I det neste kapitlet, kapittel to, vil jeg gjøre rede for hvilke metodiske valg som ligger til grunn for oppgavens analytiske tilnærming og kilder. I det tredje kapitlet gjør jeg rede for teoretiske perspektiver. Jeg presenterer blant annet diskursbegrepet, og begrepene styringsdiskurs og sosialarbeidernes profesjonsdiskurs. Fjerde kapittel er oppgavens drøftingskapittel. Her vil jeg drøfte min teori og tekstutdraget i rundskrivet opp mot problemstillingen min. I det avsluttende kapitlet oppsummerer jeg oppgaven.

## **Kapittel 2: Metode**

Dette kapitlet vil omhandle metoden jeg har brukt for å besvare problemstillingen, samt jeg vil gjøre rede for valgt litteratur.

### **2.1 Metode**

Denne oppgaven analyserer et rundskriv, et styringsdokument som er ledende for sosialarbeideren på asylmottak. Dokumentanalyse er en type kvalitativ

innholdsanalyse, der man tar i bruk skriftlige kilder som forskningsgrunnlag (Dalland 2012, 140). I oppgaven har jeg også brukt aktuelle fagbøker, inkludert tidligere pensumbøker og tidsskriftsartikler knyttet til problemstillingen.

I denne oppgaven er jeg særlig inspirert av Jim Ife og hans bok *Rethinking Social Work: Towards critical practice* (1997). Selv om det nå er tjue år siden den ble først utgitt, vil jeg påstå den forblir like aktuell i dag med tanke på de utfordringene sosialt arbeid står overfor. Boken bidrar blant annet med et rammeverk for hvordan forstå noen av dagens sosialfaglige dilemmaer. Dette innebærer en kritisk tilnærming, hvor målet hans er å genere ny kunnskap gjennom refleksjon for å videreutvikle praksis og styrke sosialfaglig kompetanse for å møte forandringer og usikkerhet. Med utgangspunkt i Ife sitt rammeverk som teoretisk perspektiv har jeg kunnet analysere dokumentet og søke etter diskurser som bidrar til å skape sosialfaglig praksis.

## **2.2 Presentasjon av dokumentet**

Staten legger sterke føringer på driften av asylmottakene. Mottakene er underlagt statlige rammebetingelser, både økonomisk og driftsmessig, samt innholdsmessig (UDI 2011; Berg 2012, 24). UDI er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og har ansvar for gjennomføringen av statens innvandringspolitikk, herunder asyl- og flyktningpolitikk. De til enhver tid gjeldende rundskrivene forblir sentrale styringsdokumenter som regulerer driften av mottaksapparatet. Staten *vil noe* med mottakene, derfor blir også de aktuelle rundskrivene *førende* for mottaksarbeidet. Rundskrivet som heter ”2011-003 Reglement for drift av statlige mottak” (UDI 2011) blir i denne oppgaven ansett som det mest vesentlige rundskrivet. UDI omtaler det selv som ”driftsreglementet”. Rundskrivet fastslår hvilke målsettinger og rammer som gjelder for mottaksapparatet, samt ansvarsdelingen mellom UDI og driftsoperatøren. Dokumentet forblir førende for både UDIs styring og for driftsoperatørens utøvende virksomhet, inkludert det sosiale arbeidet som forhåpentligvis skjer her.

## **2.3 Analytisk tilnærming og kildekritikk**

Jeg har latt meg inspirere av diskursanalyse, som innebærer å fortolke meningsinnholdet i det som blir skrevet, hvor hensikten er å avdekke mulige diskurser (Bratberg 2014, 30). Det er ofte vanlig å se på juridiske dokumenter som rundskriv som nøytrale og beskrivende tekster. Jeg velger å se på det som et normativt og førende dokument, som bygger på ideer med rotfeste i bestemte normative ideer om



hva som er verdifullt å prioritere. Rundskrivet har ikke oppstått i et vakuum, men er tuftet på en viss demokratisk konsensus og kan sies å representere ledende kollektive tankegods på sitt felt. Det gjenspeiler både politiske føringer, allmennmoral og ideer i tiden og stedet det er oppstått. Som nevnt over har jeg valgt å ta for meg et tekstutdrag av rundskrivet, altså første del under punkt to med tittel ”Målsettinger”. Dette utdraget forteller myndighetens og UDIs mål for asylmottakene. Disse målene er gjeldende for både transittmottak og ordinære mottak. Jeg mener denne teksten er spesielt illustrerende for hva som står i resten av rundskrivet. UDIs mål setter rammer for arbeidet på asylmottak, og like viktig vil det påvirke og legge føringer for framtidig praksis. Dette er et sentralt argumenter for hvorfor jeg har valgt dette dokumentet og dette tekstutdraget. Jeg mener det virker førende for framtidig sosialfaglig arbeid på asylmottak. En diskursanalyse kan bidra med å belyse sammenhengen mellom tekst, diskursiv praksis og sosial praksis.

Jeg har vært kritisk til de kildene jeg har valgt å bruke i oppgaven, blant annet ved å vurdere deres relevans, gyldighet og holdbarhet for min problemstillingen (jamfør Dalland 2013, 74). Som nevnt over er Jim Ife (1997) svært aktuell innen velferdsdiskurs, og henvender seg blant annet til sosialarbeiderstudenter. Berit Berg og Marko Valenta skriver om mottakssystemet i boka *Asylsøker: I velferdsstatens venterom* (2012) og har bistått med oppdatert kunnskap om virkeligheten som møter asylsøkere i Norge i dag. Rannveig Dahle og Kirsten Thorsen i *Velferdstjenester i endring: Når politikk blir praksis* (2004) tar for seg blant annet hvordan velferdstjenestene møter nye ideologier som New Public Management (NPM). Boken har hjulpet meg med å sette ord på styringsdiskursen, som også er rettet mot blant annet sosialfag. Både Berit Skorstad (2013), Elisabeth Brodtkorb og Marianne Rugkåsa (2015), og Inger Oterholm (2015) skriver for bachelorstudenter i sosialt arbeid, og har hjulpet meg med å sette ord på de sosialfaglige grunnverdiene og kunnskapen som utgjør profesjonsdiskursen. Det samme har Irene Levin (2004), som også en sentral forfatter å ha med i oppgaven. Anita Røysum (2010) har skrevet om sosialarbeidernes profesjonsdiskurs og de endringer den utsettes for i møtet med NAV-organiseringen. Dette utgjør noe av den litteraturen jeg har sett til i denne oppgaven, og som sa mest om det jeg hadde lyst til å skrive om.

### **Kapittel 3: Teoretiske perspektiver**

I dette kapittelet vil jeg gi en forståelse av begrepet diskurs. Videre vil det bli presentert en utdypet forståelse av styringsdiskurs og sosialarbeiderens profesjonsdiskurs. Til slutt sier jeg litt om asylfeltet.

#### **3.1 Diskursbegrepet**

Diskurs viser til rammene for hva som er rimelig å mene innenfor et gitt fellesskap (Bratberg 2014, 29). Diskurs kan defineres som *et system for frambringelse av et sett utsagn praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og framstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale roller* (Neumann 2001, 18). Med dette forstår jeg diskurs som en måte å forstå virkeligheten på; de tankemønstrene som ligger til grunn for hvordan et fenomen defineres eller et system av utsagn eller oppfatninger konstrueres. En foregangsmann for denne type tilnærming var den franske idéhistorikeren Michael Foucault. Han var blant annet opptatt av vår kollektive forståelse av et fenomen og hvordan de endret seg over tid. Et vitenskapsfelt som det sosialarbeidere befinner seg i, og det som regnes som allmenngyldige sannhetene innen profesjonen, er i følge Foucault, konstruert av sosiale, historiske og kulturelle forhold. Det handler om hvordan ulik vitenskap og sannheter skapes. Foucault mente at kunnskap og makt var gjensidige forutsetninger for hverandre, der makt kontrollerer kunnskap og omvendt (Skau 2013, 33). Makt og kunnskap er innvevd i diskursen og diskursen produserer sannheter.

Foucault var videre opptatt av hvordan makt brukes til sosial kontroll (Ife 1997, 39; Skau 2013, 33-34). Maktformen han mente var karakteristisk for vår tids moderne liberale demokratier, er det han kaller *governmentality* – eller som på norsk oversettes til styringsmentalitet. Dette er et eksempel på diskurs som styring. Styringen handler om å påvirke andres handlinger og selvforståelse, og viser til et bredt spekter av teknikker og prosedyrer (Skau 2013, 34; Askheim 2012, 88). Sosialarbeidere kan på denne måten ses på som et objekt for styring, samtidig som sosialarbeiderne er med på å utvikle teknikker for styring av andre, da først og fremst brukere. Disse teknikkene benyttes i en hverdag hvor sosialarbeiderne, gjennom å være en del av velferdssystemet i en administrativ stat, styres og styrer sine egne handlinger.

Det diskursive viser seg ikke bare i måter å snakke på, men også i skriftlige materiale, i regler, prosedyrer og måter å ordne praksis på. Språket forblir et verktøy som verken er nøytralt eller objektivt, men hvor ord, uttrykk og metaforer brukes til å framheve noe, samtidig som det nedtoner noe annet. Så diskursene er styrende for *hvordan* det tales eller ikke tales, *hvilke* verdier som formidles, og *hva* som oppleves som viktig eller mindre viktig (Sunde 2006, 45). Noe holdes for sant eller usant, viktig eller ikke viktig, rett eller galt, mens andre ting marginaliseres eller utelates helt. Diskursens makt ligger i dens rasjonelle og usynlige natur. Uutfordrede representasjoner i diskursen fremstår som ”naturlige” og hegemoniske forståelsesrammer. Tilskrevne statuser og roller i samfunnet blir som følge akseptert på bakgrunn av ubestridte og selvfølgeliggjorte sannheter, og hegemoniet opprettholdes av diskursivt arbeid i form av representasjonsbekreftende produksjon av utsagn og praksiser (Neumann 2001,178).

### **3.2 Jim Ife sin velferdsdiskurs**

Praksis er gjennomsyret av makt og kunnskap, og det er som nevnt nettopp i diskursen at makt og kunnskap forbinder seg med hverandre. De forskjellige diskursene er styrende for sosialfaglig praksis, blant annet ved å antyde hva som skal telle som *god* praksis, og, kanskje like viktig, ved å definere og legitimere maktforhold mellom de forskjellige aktørene (for eksempel sosialarbeider, ledelse og bruker) (Ife 1997, 39). Den rådende diskursen setter rammer for perspektiv og argumentasjon hos sosialarbeideren som bærer.

Jim Ife er en anerkjent australsk sosialarbeider, professor og foredragsholder på temaer som omhandler sosialt arbeid, samfunnsutvikling og menneskerettigheter. Ife (1997) er blant annet opptatt av det han mener er en stadig mer utfordrende arbeidspraksis for sosialarbeidere. Han viser til en praksiskontekst der sosialarbeidere i økende grad må forholde seg til blant annet økonomisk rasjonalisme, management-filosofi, rasjonalitetstenkning, og formalisert kompetanse. Dette mener han truer og undervurderer det fundamentale verdigrunnlaget til faget sosialt arbeid, likeledes de sosialdemokratiske verdiene som han mener sosialt arbeids ideologi er tuftet på (Ife 2007, x). Sosialt arbeid vil alltid innebære en viss rollekonflikt, da utøverne i forskjellig grad skal utøve samfunnsmessig styring og kontroll, samtidig som de skal utøve menneskelig solidaritet og hjelp. Det er dette spenningsfeltet Michael Lipsky

(1980, 3) hadde i tankene med begrepet bakkebyråkrati, hvor skjønnsutøvelse møter praktisering av offentlig politikk. Ife er ikke fjern for denne mer eller mindre godtatte rollekonflikten innen faget. Han påstår derimot videre at de politiske og organisatoriske tendensene, som nevnt over, er med på å gjøre jobben enda vanskeligere, og tvinger sosialarbeidere til å revurdere sitt faglige ståsted og de arbeidsoppgavene som skal inngå i sosialt arbeid.

Hva kan vi som sosialarbeider bidra med i en slik virkelighet? For å svare på dette spørsmålet kom Ife opp med et rammeverk for analyse, som kan bidra til et kritisk perspektiv på sosialt arbeid. Det kan relateres til sosialarbeideres praksis, og det representerer én måte å forstå de konkurrerende diskursene innad i faget (Ife 1997, 39). Ife ser til Foucault i sin forståelse av begrepet diskurs. Ifes teoretiske perspektiv kan med dette bidra til å få bedre øye på hvilke ubestridte sannheter og selvfølgeliggjorte premisser som omgir sosialt arbeid.

### **3.3 Et rammeverk for analyse**

Ife er opptatt av å se på to viktige dimensjoner når han analyserer sosialt arbeid, nettopp makt og kunnskap. Han skiller mellom en hierarkisk og anarkistisk makttilnærming, og et positivistisk og humanistisk kunnskapsparadigme. Det er viktig å påpeke at makt og kunnskap ikke kan sees som uavhengige av hverandre, men ved å settes opp på denne måten er de med på å få frem et rammeverk for å stadfeste sosialt arbeids praksis og dets dilemmaer (Ife 1997, 41).

Hierarki/anarki-dimensjonen kan sees på som en vertikal ”top-down/bottom up”-tilnærming. Innenfor en hierarkisk makttilnærming skapes kunnskap og initiativ av ledere, eksperter og byråkrati oppe i organisasjonen, mens sosialarbeidere på et lavere nivå har som oppgave å implementere denne kunnskapen og politikken. Det er de ansattes oppgave å sende informasjonen opp i systemet, hvor avgjørelsene til enhver tid blir tatt, da de ”vet best”. Ife (1997, 42) omtaler dette som ”managerialism” og innebærer at det meste av makten kan lokaliseres på toppen. Alle i organisasjonen skal kjenne sin plass og handle deretter, og i møte med brukeren blir sosialarbeideren sett på som mer kunnskapsrik og erfaren i møte med problemet enn brukeren selv. På andre siden av skalaen, fra en ”bottom up”-tilnærming, er maktdimensjonen snudd. Her verdsettes kunnskap, erfaring og tiltak fra bunnen av organisasjonen (bl.a.

førstelinjetjenesten), da det er de som faktisk forholder seg til brukerne og yter hjelp og service. Tanken er at jo høyere man befinner seg oppe i organisasjonen, jo mer fjern er man fra det virkelige sosiale arbeidet, og desto mer irrelevant er man. Her anerkjennes brukeren som ekspert på sitt eget problem, og en slik tilnærming fører naturlig nok til en praksis der utvikling og empowerment står sentralt (Ife 1997, 44; Levin 2004, 103).

Når det kommer til kunnskapsdimensjonen skiller Ife (1997, 44-46) som nevnt mellom et positivistisk og et humanistisk kunnskapsparadigme. Det er naturvitenskapens kjensgjerninger som løftes frem i den vitenskapsfilosofiske retningen kalt positivisme. Her blir samfunnsvitenskapelige oppgaver forstått ut ifra samme forutsetninger som naturvitenskapen, som betyr faktiske og allmenngyldige forklaringer på hvordan samfunnet henger sammen, gjennom målinger, hypotesetesting og prognoser (Ife 1997, 44). Her blir alle problemer ansett som kvantifiserbare og målbare, inkludert sosialfaglige utfordringer som for eksempel nød, fattigdom, kriminalitet, og rettferdighet. Sosialarbeideren blir her en teknisk sakkyndig som, i henhold til lovverket, kan gripe inn så lenge det ansees som ”passende”. Ut fra et humanistisk kunnskapsparadigme kan kunnskap og forståelse komme fra en variasjon av kilder. Erfaringsbasert kunnskap trumfer empirisk måling som innebærer et motsetningsforhold mellom å *forklare* og å *forstå* vitenskap (Thomassen 2006, 156). Prinsippet om operasjonalisering blir for reduksjonistisk. Det som står i fokus er enkeltpersonen, hvor det uforutsigbare og forskjellige verdsettes. Hvert enkelt menneske blir behandlet unikt, fremfor kategorisert og generalisert.

Makt- og kunnskapsdimensjonen kan brukes som aksene i et enkelt todimensjonalt rutenett, som kan identifisere fire diskurser innen sosialt arbeid: en styringsdiskurs, en markedsdiskurs, en profesjonsdiskurs, og en (lokal)samfunnsdiskurs (Ife 1997, 47). Det skal sies at Ife setter ting litt på spissen ved å kategorisere dem på denne måten, og han gjør dette for å tydeliggjøre ulike og synlige forskjeller. På den måten bidrar han til at vi kan se ting tydeligere, for så å kunne diskutere det. Som sosialarbeider befinner man seg ofte i forskjellige kryssninger mellom de ulike diskursene, som kan endre seg over tid og sted. Ife sin skissering av de ulike diskursene kan hjelpe med å framheve hva som kan skje dersom noen av disse tenkemåtene dominerer på ett samfunnsområde eller innen en institusjon. Han tar for seg noen sosialfaglige

fenomener og ser på hvordan de ulike tingene påvirkes avhengig av den rådene diskursen (Ife 1997, 49-56).

### 3.3.1 Styringsdiskursen

Der sosialt arbeid forstås innenfor rammene av en hierarkisk tilnærming til makt og et positivistisk kunnskapsideal, snakker Ife om en styringsdiskurs. Her er velferd ansett som et produkt, designet og ”satt sammen” av en toppledelse. Produktet gjøres videre tilgjengelig for mottakeren, som da omtales som en forbruker (Ife 1997, 49). Det de tilbyr sine forbrukere er gjerne et valg mellom allerede ferdig sammensatte produkter, som tar lite eller ingen høyde for forbrukerens behov og ønsker. Forbrukeren kan ”take it or leave it” og settes i en heller maktesløs posisjon (Ife 1997, 51).

Den økonomiske styringsideologien som preger diskursen, har fokus på kontroll og styring gjennom blant annet kostnad-nytte-analyser og effekt- og resultatmålinger. Innenfor slike rammer er sosialarbeideren blitt en saksbehandler, og mennesker som søker hjelp blir en sak de skal behandle. Sosialt arbeid kan da koke ned til å være svært teknisk og kontrollerende, og gjennomføres på en mest mulig effektiv måte. Som del av den offentlige sektoren ville det vært naturlig å tenke at man som sosialarbeider svarer til ”folket” og brukerne. Derimot innenfor en styringsdiskurs står de hovedsakelig til ansvar overfor sine ledere, gjennom de byråkratiske kanalene. Dette ved å følge de retningslinjer, prosedyrer og reglement som de har blitt gitt. Når det kommer til hvordan offentlig sektor og sosialtjenesten skal sørge for å levere et best mulig hjelpetilbud, er svaret bedre ledelse. Dette forblir svaret på en hvilket som helst utfordring innenfor organisasjonen. Kvaliteten på ledelsen, og på arbeidet til lederen, er essensiell. Organisasjonen investerer mye ressurser i rekrutteringsprosessene, ledertrening, og utvikling av stadig nye lederverktøy. Dette prioriteres oftest fremfor arbeidet i førstelinjetjenesten. Den sosialpolitiske agendaen er da å stadig søke flere og bedre måter å måle, planlegge og standardisere sosialt arbeid (Ife 1997, 55).

Ife sitt engasjement i boken *Rethinking Social Work: Towards critical practice* (1997) springer ut ifra en bekymring for en stadig økende markedsorientering og økonomisk styringsideologi innenfor sosialt arbeid. Siden begynnelsen av 1980-årene har det også i Norge gradvis blitt innført en ny styringsrasjonalitet i det offentlig, der

markedsstyring og markedsliknende organisasjons- og styringsprinsipper har fått en større plass en tidligere (Oterholm 2015, 178). Denne omfattende administrative filosofien går gjerne under navnet New Public Management (NPM) og finner sted både på statlig nivå og i mange norske kommuner. Konseptet innebærer en tydelig liberalistisk markedsorientering, samtidig som det handler om en tenkemåte knyttet til ledelse og forestillingen om at en med fordel kan overføre ledelsesprinsipper fra det private næringslivet til offentlig sektor. Det innføres under slagord som modernisering, effektivisering av tjenestetilbudene, bedre forvaltning og bedre kvalitet. Det vektlegges mer kommersielle mål, service og effektivitet, som fører til mer standardiserte prosedyrer og ytre former for kontroll. Reformbølgen preges blant annet av bestiller/utfører-modeller, konkurranseutsetting, anbud, kontrakter, og resultatorientert ledelse (Røysum 2010, 42; Dahle og Thorsen 2004, 16-17).

### *3.3.2 Profesjonsdiskursen*

Innenfor en hierarkisk tilnærming til makt og et humanistisk kunnskapsideal finner man det Ife kaller for profesjonsdiskursen. Her blir velferd forstått som service, og mottakeren kan omtales som en klient, men også som forbruker eller kunde (Ife 1997, 51). En slik form for "service", eller tjeneste, må forstås i en profesjonell kontekst, der hjelpen er tilpasset den enkelte klientens individuelle behov, i motsetning til det generaliserte produktet innenfor styringsmodellen nevnt over. Den profesjonelle relasjonen mellom den profesjonelle og klienten er av stor betydning. Det skal ideelt sett være et individuelt og nært forhold - et forhold bygget på tillitt basert på en felles kontrakt, taushetsplikt, yrkesetiske forpliktelser osv. Her er den profesjonelle serviceyteren ansatt eller engasjert av klienten selv, og på den måten er det klienten som har en viss kontroll over relasjonen. Likevel besitter i realiteten den profesjonelle en hel del kontroll og autoritet gjennom sin "profesjonelle ekspertise". Klienten har sjelden makt til å velge helt selv. Til slutt står sosialarbeiderne til ansvar for profesjonen og profesjonsetikken, som de har ansvar å etterleve. I følge Ife (1997, 53) er dette sosialarbeiderrollen som ligner mest på dagens praktisering, på bakgrunn av utdanningsforløpet og sosialiseringprosessen, og hvor de fleste føler seg mest komfortabel. Der styringsdiskursen fokuserte på stadig utvikling av lederegenskaper, er det her snakk om å anskaffe tilstrekkelig dyktige profesjonelle serviceytere. Dette er tiltaket som bedre vil kunne løse sosiale problemer. Det blir lagt vekt på god

praksistrening, tilstrekkelig nok sertifiseringer (Australia), og ansettelse av flere sosialarbeidere (Ife 1997, 55).

Sosialt arbeid er en akademisk disiplin, et fag og en profesjon, der arbeidet har et faglig grunnlag basert på teorier, verdier og ferdigheter. Sosialarbeidernes profesjonsdiskurs skaper rammer for deres forståelse, og legger føringer for hva som kan forstås som legitim kunnskap og praksis. Dette kommer til syne i form av yrkesetiske retningslinjer, utdanningens pensum og praksis, fagtidsskrifter og faggrupperinger på feltet. Det utvikles og skapes en kollektiv identitet og forståelse (Røysum 2010, 43). Yrkesetikken er fundamental og godt integrert i sosialt arbeid, og er som fenomen en del av det som inngår i profesjonaliseringen. Det etiske fundamentet for profesjonen hviler på et perspektiv som ser kunnskap og moral som to sider av samme sak (Skorstad 2013, 176). Den stadfester profesjonens samfunnsoppdrag og –forpliktelser, og profesjonens etiske mandat.

Fellesorganisasjonens (FO 2015) yrkesetiske grunnlagsdokument står sentralt, og er et fellesdokument med yrkesetiske prinsipper og verdier for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Grunnlagsdokumentets funksjon er å sikre pasienten, klienten eller brukeren kvalitet på tjenesten. Og kanskje like viktig er profesjonsetikken også et ledd i å sikre sosialarbeidere et kvalitetsstempel og legitimitet, da det presenterer forpliktende fellesverdier som er viktig for profesjonenes tillit og kulturell identitet (FO 2015, 4; Skorstad 2013). Dokumentet blir da viktig for etisk refleksjon på praksisfeltet og kan virke handlingsregulerende på profesjonenes atferd og skjønnsutøvelse. Skjønn blir gjerne beskrevet som å være en motsetning til en positivistisk kunnskapsforståelse, og utøvelse av fleksibelt skjønn en motsetning til det å følge rigide byråkratiske regler. Faglig skjønn forblir et sentralt begrep i sosialt arbeid, som innebærer at sosialarbeideren har en fagkunnskap som må anvendes overfor enkelttilfeller for å komme frem til den mest hensiktsmessige beslutningen (Oterholm 2015, 172).

### **3.4 Litt om asylfeltet**

Asylfeltet i Norge preges av stadig endringer i løpet av kort tid. Det er et dynamisk felt, der gamle ordninger legges ned eller endres, og nye planlegges eller er allerede innført (Valenta og Berg 2012, 13). Det norske mottakssystemet spesielt har vært i søkelyset når det kommer til blant annet asylsøkeres ventetid, mottakenes fysiske



utforming og geografiske plassering, bemanning, norskopplæring, fravær av aktiviteter, og bekymringen for asylsøkernes psykiske helse. Det er blant annet snakk om kritikk av forholdene på norske asylmottak, samt hvor restriktiv politikken skal være, fra både politikere, forskere og medier (Berg 2012, 17). 100 av landets 135 asylmottak drives i dag av kommersielle aktører, mens de resterende 21 mottakene drives av kommunale aktører og 14 mottak drives av ideelle organisasjoner (Oldeide, Folgerø og Brugrand 2017).

I følge UDI (2017a) har 1 593 personer så langt søkt om asyl i Norge i år (januar-april måned). Per 8. mai 2017 bor det totalt 9 624 personer i norske asylmottak, hvorav 653 på bor transittmottak og 7 907 asylsøkere bor på ordinære mottak (UDI 2017b). Asylsøkere befinner seg i en overgangsfase ofte preget av usikkerhet og uforutsigbarhet. Tiden på asylmottak er en tid der beboerne gjerne opplever at de ikke innehar sin forrige status, men heller ikke har fått sin nye. En slik midlertidighet innebærer fravær av et normalt liv, og ofte mangel på kontroll over tilværelsen (Berg 2012, 25). I tillegg bærer disse menneskene gjerne på sterke historier. Flukt og migrasjon representerer risikofaktorer i forhold til både fysisk og psykisk helse. Dette er belastninger som kommer i tillegg til belastninger som er knyttet til en eksiltilværelse og et langt opphold på asylmottak (Berg 2012, 26; Varvin 2015, 19).

## **Kapittel 4: Drøfting**

Jeg vil nå ta i bruk Jim Iffe sitt rammeverk som teoretisk perspektiv når jeg drøfter det valgte rundskrivets målsettinger (2011-003 Reglement for drift av statlige mottak), først i lys av en styringsdiskurs og videre i lys av en profesjonsdiskurs.

### **4.1 Driftens målsettinger**

Rundskrivet fastslår målsettinger og rammer for mottaksapparatet generelt og transittmottak og ordinære mottak spesielt, samt ansvarsdelingen mellom UDI og driftsoperatør (UDI 2011).

Målsettingen er spesielt interessant, da den sier noe om hva myndighetene *vil* med mottakene. Tekstutdraget jeg har valgt å ta for meg lyder som følger:

Mottaksapparatet skal utgjøre et nøkternt og forsvarlig innkvarteringstilbud, med tilknyttede midler til livsopphold. Mottakene skal differensieres i henhold til fasene i asylprosessen.

Mottaksansattes rolle skal primært være å veilede beboerne, samt legge til rette for å realisere målsettingene i dette dokumentet.

Det enkelte mottak skal

- drives i henhold til politiske mål og føringer, samt de retningslinjer som UDI fastsetter
- ha en bemanning og ansvars- og oppgavefordeling mellom driftsoperatør, ledelse og ansatte som sikrer at oppgavene løses i tråd med styringsdokumentene
- ivareta beboernes behov for trygghet og sikkerhet (UDI 2011)

Jeg vil nå drøfte hvordan dette utdraget kan forstås på ulike måter.

#### **4.2 Et nøkternt og forsvarlig innkvarteringstilbud**

I følge driftsreglementet skal asylmottakene være et ”nøkternt og forsvarlig” tilbud.

Hva utgjør en ”nøktern” standard? Nøktern kan blant annet bety ”nøysom” eller ”saklig”, med synonymer som ”avdramatisert” og ”besindig”, ”fornuftig” og ”måteholden”<sup>1</sup>. Nøktern kan som de fleste adjektiv forstås på mange måter, og må gjerne settes i en kontekst. Når det er her er snakk om et bosted kan det minne om en minimumsstandard, noe som kan legge føringer på dagens drift av asylmottak. I dag blir den norske mottaksdriften lagt ut på offentlig anbud, der både kommuner, ideelle organisasjoner og private aktører kan melde sin interesse for å drifte et mottakssted for asylsøkere (Berg 2012, 23). Bestiller/utfører-modellen, et integrert kjernepunkt i NPM, forutsetter et tydelig skille mellom den politisk styrte forvaltningen som *bestiller* tjenester på vegne av befolkningen, og driftsenheten som *utfører* tjenester (Vabø 2004, 199). En slik anbudsprosess er styrt av markedsmekanismer og preget av en markedsterminologi der det er naturlig at lønnsomhet spille en avgjørende rolle for hva som anses som konkurransedyktig eller ei (Skjetne 2016). Dersom mottakene styres ut ifra et mål om økonomisk profitt, er faren at kvalitet og humanitet kan komme i andre rekke. Bygningskvalitet, tjenestetilbud og bemanning kan dermed vurderes ut ifra en helt minstestandard, hva som er akkurat innenfor det lovlige forsvarlige. Sett fra en styringsdiskurs vil ikke kostnadseffektivitet nødvendigvis være noe negativt, men et gode for fellesskapet og samfunnsmajoriteten. Myndighetene er til enhver tid opptatt av å kunne finansiere velferdsstaten best mulig, men også

---

<sup>1</sup> <https://www-ordnett-no.ezproxy.hioa.no/search?search=nøktern&lang=no> (16.03.17).

økonomisk ved å få mest mulig igjen for de offentlige midlene. Som del av en nyliberalistisk NPM-ideologi kan et nøkternt mottakstilbud ansees som et kostnadsforsvalig tilbud. Siden det er lagt til at mottakene også skal driftes forsvarlig, kan en argumentere for at det er snakk om en nøkternhet innenfor forsvarlighetens grenser. Dette betyr ikke automatisk at selve driften behøver å være mindre bra på noen som helst måte. Faren med et slikt ”moderniseringsspråk” er likevel at det kan snakkes mer om å produsere og levere service, enn om å håndtere menneskelige problemer og utfordringer.

Et viktig mål i sosialfaglig arbeid derimot er en rettferdig fordeling av samfunnets ressurser (FO 2015, 7). Hvordan skal man forholde seg til dette, når man vet at et asylmottak er et av de få boligene i samfunnet hvor det politisk er vedtatt en form for ”minimumsstandard”? Brukes ”nøktern” i beskrivelsen av andre helse- og sosialtjenester i Norge? Lite trolig. Et ”nøkternt og forsvarlig innkvarteringstilbud” betyr en nøktern levestandarden blant asylsøkerne. Berg (2012, 42) foreslår at det kan være basert på en oppfatning om at selve mottaksstandard kan være en ”pull”-faktor for andre som ønsker å komme til Norge. At en reduksjon av levestandard blant asylsøkere kan være en del av en økt fokus på restriktive tiltak fra myndighetenes side. Uansett kan en slik ordlyd ha betydning for hva som skal innebæres av sosialt arbeid på mottaket. De ansatte har ikke bare ansvar for å sørge for et godt innkvarteringstilbud, men også for at det ikke blir *for* sjenerøst ved å ikke overskride grensen for et nøkternt tilbud (Kleppe 2012, 95). Hva slags sosialfaglig handlingsrom kan man skimte innenfor en slik minimumsstandard? Hva om det hadde stått ”godt og forsvarlig” istedenfor? Selv om hva som ansees som ”godt” også kan oppfattes svært forskjellig, ville det være en tydelig føring der man i større grad var opptatt av beboernes ve og vel. Dagens ordlyd kan minne om en minimumsstandard innenfor det forsvarlige. Hvor går i så fall grensen til det uforsvarlige? Konsekvensen av markedsinspirerte endringer i offentlige sektor er innføringen av et nytt språk. Nye ord brukes på nye områder og skaper ny assosiasjonsrom, hvor det å drifte asylmottak blir butikk, og beskyttelse og omsorg blir en vare (Dahle og Thorsen 2004, 16).

### **4.3 Bruk av begrepet beboer**

I utdraget over kan vi lese at UDI opererer med begrepet *beboere*. Hvilke konnotasjoner får man når man leser dette ordet? Begrepet kan forstås som personer

som bor i en ”bolig”. Asylmottakene refereres også til som et ”innkvarteringstilbud”, og i denne sammenhengen er det kanskje ikke så bemerkelsesverdig: man får tilbud om husly, et rom. Asylmottak er den eneste innkvarteringen staten kan tilby asylsøkere når de kommer til Norge og ikke kan skaffe seg dette selv. Det har rammer som setter klare begrensninger for de som bor der, samtidig som det knyttes forpliktelser til selve boformen (Berg 2012, 29). Det er på denne måten et allerede ferdig sammensatt ”produkt”, og det er opp til ”forbrukeren” selv om vedkommende ønsker å benytte seg av det eller ei. Dette kan gi gjenklang til styringsdiskursen Ife skisserer - forbrukeren, eller asylsøkeren, kan ”take it or leave it”.

Innenfor en sosialfaglig kontekst er ”beboer” et relativt nytt begrep som ofte brukes om grupper som bor i omsorgsboliger eller en form for kommunal bolig. Her blir en beboer ofte mottaker av flere typer tjenester som omfatter beboerens hverdagsliv (Skorstad 2013, 181). I motsetning til en beboer i en omsorgsbolig, er ikke et asylmottak tenkt å være permanente bosteder. Det er utformet med tanke på å fungere som levested i en venteperiode, ofte beskrevet som å leve i limbo, et ingenmannsland. Hva om rundskrivet hadde brukt begrepet ”asylsøker” istedenfor? Det kan gi andre konnotasjoner enn det beboer gir. Mens det å bruke begrepet ”asylsøkere” i dokumentet, noe de faktisk er, kan være med å understreke beboernes komplekse situasjon, at de er asylsøker på et asylmottak. Innenfor sosialarbeidernes profesjonsdiskursen handler dette om å inkludere både individ og samfunn som ”analyseenhet”, også uttrykt som ”personen i situasjonen” eller ”individet i dets kontekst” (Levin 2004, 15).

”Asylsøker” kan selvfølgelig bety forskjellige ting for forskjellige mennesker, men helt grunnleggende beskriver det et menneske som har kommet til Norge for å søke beskyttelse på bakgrunn av forfølgelse eller reell fare for å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Ofte på bakgrunn av krigshandlinger. Dette er samfunnsmessige årsaker, og det blir feil å anse det kun som individuelle problemer hvor asylsøkerne får en ”skyld”. Flukt og migrasjon representerer risikofaktorer i forhold til både fysisk og psykisk helse. Det er ofte snakk om flyktninger som befinner seg i krise og under ekstremt stress, og hvor overgrep og traumatisering for mange har en sentral plass (Varvin 2015, 19). Mange erfarer drømmer og håp som ikke innfris, tap og sorg over mennesker og hjemland, og mange

opplever ekskludering og diskriminering (Brodtkorb og Rugkåsa 2015, 309). Man kan da argumentere for at teksten undervurderer situasjonen beboerne befinner seg i. Det kan slik være en hensikt med å velge ”beboer” fremfor ”asylsøker”. Dersom asylaspektet i større grad ble tatt med, kunne det innebære en større anerkjennelse av den komplekse situasjonen menneskene befinner seg i. Dette ville videre kunne påvirke sosialarbeiderens rolle i relasjon til beboerne, arbeidsoppgaver, og ikke minst dets profesjonelle ansvar.

Et motargument kan være belastningen av å stadig bli påminnet om at en tilhører kategorien ”asylsøker” – ”de andre”. Ut ifra Ife sin skissering av makt vil man både innenfor styrings- og profesjonsdiskursen verne om former for ”ekspertkunnskap”. Profesjonalisering og modernisering kan på denne måten sees på som to sider av samme sak. Et stadig mer komplekst samfunn har tidligere ført til en utvikling der det trengs spesialkunnskaper for å få oversikt over det som tidligere ble ansett som hverdagskunnskap. Med profesjonalisering ser man tendens til stadig mer spesialisering som skaper nye klientgrupper, og en fare for ”klientifisering” (Skorstad 2013, 178). Som utøver av en profesjon står sosialarbeideren innenfor et maktfelt hvor det språket en bruker umiddelbart setter brukeren i en bestemt posisjon, for eksempel ”rusmisbruker”, ”sosialklient”, ”bostedsløs”, eller ”asylsøker”. Det er ved sin ”ekspertviten” om slike kategorier at den profesjonelle selv er satt i en posisjon hvor vedkommende kan utøve sin praksis. Kategorien ”asylsøker” betyr blant annet at noen andre tar beslutningen om du får bli i landet eller ikke, når svaret på asylsøknaden kommer, hvor i Norge du skal bo og på hvilket mottak du må bo på, om du får jobbe eller ikke. Det innebærer med andre ord tap av kontroll på viktige livsområder (Berg 2012, 29). Videre kan det resultere i at asylsøkere lærer å være mottakere og klienter heller en å utvikle ferdigheter som bidrar til selvstendighet. For en asylsøker kan dette bety å måtte gå inn i en rolle som, over en lengere eller kortere periode, eller for alltid, vil være del av vedkommende sin sosiale identitetskort (Skau 2013, 45-46).

Tilbake igjen til beboerbegrepet kan man kanskje si at beboer ligger nærmere en brukerrolle, som i større grad kan gi assosiasjoner til aktivitet og muligheter for mer selvstendighet. Beboerne kan selv sørge for å få den hjelpen de trenger ved å *bruke* de tjenestene og tilbudene som finnes i systemet (Skorstad 2013, 180). Dette kan

innebære en større gard av brukermedvirkning og myndiggjøring, og kan sees som et alternativ til klientifiseringens undertrykkende mekanismer i samfunnet og også en sentral del av sosialarbeideres profesjonsdiskurs. Det å bli møtt av et ”management” og sosialarbeideren som beboer fremfor asylsøker kan gi opplevelsen av mer kontroll over eget liv, økt selvtillit og tro på mobilisering av egne ressurser (Ellingsen og Skjefstad 2015, 104). Kanskje det er et sted i riktig retning mot en mindre objektiverende praksis? Men også beboerrollen kan innebære en gruppebetegnelse. Hvordan velger de *selv* å identifisere seg? Dette varierer trolig, men forskning viser at de ikke identifiserer seg som beboere, men som eritreer, afghaner, somalier, iraner, serber og som enkeltindivider. Faren er likevel at asylsøkerne blir tilegnet en stereotyp kollektiv beboeridentitet, som legitimerer bruk av kollektive tiltak når man skal løse oppgaver i hverdagen på asylmottakene (Valenta 2012, 115).

#### 4.4 Veilederrollen

Ife (1997, 52-53) peker på hvordan sosialarbeideren gjerne går fra å bli sett på som en entreprenør, en lokalsamfunnsarbeider, en saksbehandler, eller en profesjonell serviceyter, avhengig av de fire ledende diskursene han skisserer. Målsettingen i rundskrivet sier også noe om hvilken rolle sosialarbeideren skal ha på asylmottaket. Man kan lese at det primære skal være å veilede beboerne, i tillegg til å legge til rette for å realisere målsettingene i dokumentet. Punktene som etterfølger utdyper videre hva dette skal innebære. Sosialarbeideren skal altså utøve sosialt arbeid i henhold til myndighetenes politiske mål og føringer og UDIs retningslinjer, *samtidig* som vedkommende skal ivareta beboernes behov for trygghet og sikkerhet (UDI 2011). Så hvordan kan dette tolkes ut ifra en styrings- og profesjonsdiskurs?

Innenfor en styringsdiskurs beveger den profesjonelle rollen seg fra å være en ekspert til å være det Ife kaller en saksbehandler, eller hva Brodtkorb og Rugkåsa (2015, 302) velger å kalle en ”faciliator” eller ”coach”. Konnotasjonene til ”å veilede” sammenfatter mye av det samme, og kan bety nettopp å rettlede, eller å an vise, briefe og forklare. Det innebærer også et hjelpemoment, som å lede noen på rett vei; hjelpe med råd, opplysninger og lignende<sup>2</sup>. En veilederrolle kan derfor innebære mye forskjellige, og vil trolig være et vesentlig bidrag på et asylmottak. Kan veilederrollen likevel sies å være tilstrekkelig i møte med asylsøkernes behov? Det kan eksistere en

---

<sup>2</sup> <https://www-ordnett-no.ezproxy.hioa.no/search?search=veilede&lang=no> (16.03.17).

forståelse hos myndighetene av at asylsøkere utgjør en gruppe mennesker som i utgangspunktet er friske og i stand til å ta vare på seg selv (Berg 2012, 31). Ut fra en slik forståelse kan veiledning, i form av for eksempel informasjon om rettigheter og plikter, trolig ansees som et tilstrekkelig tilbud.

Teksten kan også tolkes som en måte å innskrenke den profesjonelle sitt maktgrunnlag. Veilederrollen utgjør bare én av mange sider ved det sosialfaglige arbeidet, og da også en mer teknisk og kontrollerende side, gjerne mindre avhengig av skjønn. Fordelene med dette kan være at sosialarbeidernes skjønnsutøvelse kan vurderes som uheldig, og noe som må minskes. Sosialt arbeid basert på faglig skjønn kan blant annet føre til forskjellsbehandling mellom beboerne, kan gjøre hjelpen uforutsigbar og vilkårlig, skape ineffektivitet, og det igjen kan bidra til kostnadsdrivende avgjørelser (Dahle og Thorsen 2004, 22). Innenfor en styringsdiskurs sikrer ”bestillerorganet”, altså myndighetene, at en mer nøytral, objektiv og standardisert behovsvurdering styrer sosialarbeiderens hjelperrolle. Sosialarbeideren representerer tross alt en viktig demokratisk fellesressurs, og det utgjør en del av deres samfunnsmandatet å være lojal mot den politiske linjen som er valgt. ”Over seg” forholder driftsoperatøren, inkludert sosialarbeideren, seg til direktoratet som fører løpende kontroll med at mottaksapparatet drives i henhold til styringsdokumentet, som fører tilsyn med mottakene og evaluerer driften (UDI 2011).

Det kan også være interessant å nevne kort hvordan sosialarbeideren selv kan bidra til å *oppretholde* den strukturelle makten som myndighetene råder over. Sosialarbeideren kan utgjøre en viktig maktfaktor da de utgjør et mellomledd mellom myndighetene og sosialfaglig ekspertkunnskap i samfunnet. Profesjonen anvender ulike ”maktteknologier” som søker å styre individers, i dette tilfellet beboernes, atferd og underkaste det bestemte mål og former for disiplinering og kontroll (Skau 2013, 34; Askheim 2012, 87). Dette vil si de metoder og institusjonelle prosedyrer de tar i bruk, for eksempel ”selv-teknologier”. Dette handler om hvordan brukerne da gjør seg *selv* til gjenstand for egen styring. En slik form for selvstyring fremhever Foucault som en særlig betydningsfull styringsform i det moderne, liberale samfunnet, og går under begrepet *governmentality*. Sosialarbeideren får gjennom sin kunnskap og posisjon en viktig rolle som rådgiver eller veileder for de avmektige, hvor deres oppgave blir å gi beboeren den nødvendige informasjonen som setter vedkommende i

stand til å treffe ”selvstendige”, men samtidig ”riktige” valg. I dette tilfellet gjøres beboeren til autoritet for bestemmelsen av hennes eller hans problem og hva som bør gjøres med det (Askheim 2012, 88). Det er naturlig å peke på empowerment-tenkningen som et eksempel på en ”selv-teknologi” og selvstyring, som kan virke disiplinerende og normaliserende. I forhold til en slik veiledning, vil de være like relevant å se på hva som *utelates* av informasjon. Formålet blir her å få beboerne til å handle på en måte som ligger innenfor rammene av myndighetenes og velferdsstatens sannheter og hva asylapparatet har å tilby (Askheim 2012, 90).

Ifølge Dahle og Thorsen (2004, 21) beviser dette at synet på de profesjonelle utfordres. Dagens endringer i velferdsstatens innretning og tjenester medfører endringer i vilkår og ressurser for profesjonsutøvelse, og, som en videre konsekvens, i de profesjonelles roller og arbeidsoppgaver. For en sosialarbeider kan rundskrivets målsettinger og rammer for mottaksapparatet oppleves som motsigende og langt mer utfordrende. Hvordan skal sosialarbeideren jobbe med å realisere politiske føringer, samtidig som ivareta beboernes behov for trygghet og sikkerhet? Det kan være vanskelig å vite hvordan de ulike behovene skal ivaretas. Videre kan det oppleves begrensende og utilstrekkelig å utøve sosialt arbeid innenfor ”nøkterne og forsvarlige” rammer? Like mye som sosialarbeideren har et samfunnsmandat basert på lojalitet overfor myndighetene, innebærer det samme mandatet også å ha et kritisk blick på de verdiene og rammene som til enhver tid styrer samfunnet, inkludert asyltilbudet. Det yrkesetiske grunnlagsdokumentet sier blant annet at det sosialfaglige arbeidet handler om solidaritet med utsatte grupper, kamp mot fattigdom og arbeid for sosial rettferdighet og sosial endring. De skal bistå mennesker som har behov for hjelp, sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet (FO 2015, 3).

Et humanistisk menneskesyn er en sentral del av sosialarbeidernes profesjonsdiskurs med tanke på holdningsaspektet i sosialt arbeid, som sammen med de faglige verdiene utgjør det en hjørnestein i fagets basis (Berg m.fl. 2015, 20). I arbeidet for at asylsøkere skal få en bedre livssituasjon vil sosialarbeideren kunne argumentere for betydningen av blant annet relasjonelle ferdigheter, et helhetssyn på mennesket, og respekt for den enkeltes integritet. Dette innebærer tilstrekkelig rom for lytting, refleksjon, spørrende undring, innlevelse og bekreftelse. Arbeidsoppgavene vil tradisjonelt knyttes tett opp til dette, og sosialarbeideren ville ha gode forutsetninger



for å møte beboerne med respekt, imøtekomme deres behov, samt virke som talsmann og pådriver overfor myndighetene. Man kan argumentere for at målsettingen derimot reduserer sosialarbeideren til "bare" å være en veileder, som kan innskrenke den profesjonelles bruk av faglig kompetanse. At profesjonsdiskursens prioriteringer ikke anerkjennes og vektlegges som nødvendig og verdifull praksis. Faren er at asylsøkernes trygghet og sikkerhet alene skal oppnås gjennom materiell tilrettelegging og rutiner, mens den menneskelige relasjonen ikke prioriteres.

De faglige verdiene er gjerne godt integrert i sosialarbeidernes profesjonsdiskurs, men i møte med en konkurrerende styringsdiskurs på et asylmottak kan hun eller han kjenne på interessekonflikter og prioriteringsproblemer. En stadig mer overordnet og "teknisk" fagforståelse ligger til grunn for utviklingen av arbeidsoppgaver innenfor sosialt arbeid, i motsetning til å strekke seg etter "det gode" i sosialfaglig praksis (Røysum 2010, 49). Arbeidsoppgavene er på denne måten tuftet på en mer positivistisk fremfor humanistisk kunnskapsforståelse (jmfør Ife 1997, 44-46). Hvordan skal sosialarbeidere etisk forholde seg til en sosialpolitikk som de kan oppleve å stiller spørsmål ved? Her må vi tilbake til bruken av skjønn. Skjønn blir gjerne fremmet som de faglige dilemmaers "trumpfakt". Det er gjerne her man finner det viktige handlingsrommet for godt sosialt arbeid. Det handler om å vurdere ulike sider ved en sammensatt situasjon for så å avveie mellom ulike interesser og hensyn (FO 2015, 8). Faglig skjønn sier dermed noe om *hvordan* man bruker kunnskap, og dømmekraft beskrives som å integrere de faglige vurderingene med etikken (Oterholm 2015, 173). Hvordan sosialarbeidere forstår sosiale problemer, hvordan de definerer det sosiale arbeidet og hvordan de møter andre mennesker, går hånd i hånd med etisk refleksjon og etisk dømmekraft. Myndighetenes krav til standardisering og UDIs jevnlig kontroll av asylmottakene legger føring på hva som anses som viktig informasjon og hvilke mål som skal nås. Målene for drift av asylmottak får slik betydning for hvilke vurderinger som blir aktuelle og for hvilke forhold som blir trukket inn i sosialarbeiderens skjønnsmessige vurderingene (Oterholm 2015, 178).

I følge Oterholm (2015, 178-179) vil økte krav om effektivitet og standardisering av tjenester kunne gå på bekostning av sosialarbeiderens kunnskapsanvendelse gjennom faglig skjønn. Som det også ble påpekt overfor kan de skjønnsmessige vurderingene rammes inn av myndighetenes rådene verdier. Noen generelle verdier, mens andre

mer konkrete og som gir tydelig retning til vurderingen. Dette kan for sosialarbeideren utløse et ubehag og en opplevelse av å svikte beboerne på mottaket og egne faglige idealer (Rugkåsa 2014, 64).

## **Kapittel 5: Avslutning**

I denne oppgaven har jeg prøvd å vise hvordan et utdrag fra det valgte rundskrivet fra UDI kan leses med to forskjellige par briller; ut ifra to ulike og ofte konkurrerende diskurser. Ved å se på dette har jeg forstått at UDIs målsetting kan leses ut ifra både en styringsdiskurs og profesjonsdiskurs. Det ligger muligheter, undringer og utfordringer i begge diskursene. Satt opp imot hverandre kan de representere et kjent spenningsfelt innen sosialt arbeid som omhandler blant annet hjelp og kontroll (Levin 2004, 117). Man kan se antydning til en dobbel rolleforventning; som etisk profesjonell, og i rollen som tjenesteyter, som innebære å representere det norske mottakssystemet og jobbe i samsvar med myndighetenes og UDIs styring. Man vil anta at en slik rolleforventning kan oppleves som svært utfordrende og kan by på profesjonelle dilemmaer. Man kan oppleve at idealer og realitet ikke nødvendigvis samsvarer. Rugkåsa (2014, 64) omtaler dette dilemmaet som en del av ”ubehaget i sosialt arbeid”, og handler om å balansere mellom omsorg og en brukersentrert, individuell praksis på den ene siden og en effektiv byråkratisk praksis på den andre siden. Stående overfor et slik dilemma kan resultatet bli å prioritere UDIs rutiner og standardiserte problemløsninger på bekostning av asylsøkernes individuelle behov og ønsker.

Styringsdiskursen innebærer et språk som bygger opp et virkelighetsbilde som passer politikken de ønsker å føre, og som kan bidra til en mistro til asylsøkerne og være med på å omforme komplekse menneskelige situasjoner til enkle forestillinger. Dette er et eksempel på hvordan ord er makt, og som ofte brukes til å rettferdiggjøre politiske vedtak og praksis. I kraft av sin posisjon som et normbærende dokument har UDIs rundskriv innvirkning på sosialarbeideren og kravene som stilles til vedkommende sin praksis. Dokumentet har til hensikt å styre sosialarbeideren i feltet ved å definere dette feltet på spesifikke måter, og ved at den ansatte styrer seg selv gjennom å ta i bruk de diskurser og praksiser som er tilgjengelige.

Basert på drøftingen foran kan man som sosialarbeider mangle begrepsmessige verktøy for å forstå hvilke diskurser som er i spill på et felt, og det kan derfor være vanskelig å forholde seg kritisk til rådende forståelser. Derfor vil måter å øve opp evnen til kritisk refleksjon være viktige. Det kan for eksempel handle om å skape undervisningsmetoder eller rom på arbeidsplasser, som vektlegger kunnskap og bevisstgjøring. Da førstes kan uakseptable forhold i samfunns- og institusjonsstrukturer synliggjøres, og ny kunnskap kan genereres.

## Litteraturliste

- Askheim, Ole Petter. 2012. *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid: Floskel, styringsverktøy eller frigjøringsstrategi?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Berg, Berit. 2012. "Mottakssystemet – historikk og utviklingstrender". I *Asylsøker: I velferdsstatens venterom*, red. Marko Valentina og Berit Berg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, Berit, Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin og Lise Cecilie Kleppe. 2015. "Hva er sosialt arbeid?". I *Sosialt arbeid: En grunnbok*, red. Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg, Lise Cecilie Kleppe. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bratberg, Øivind. 2014. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm.
- Brodtkorb, Elisabeth og Marianne Rugkåsa. 2015. "Utfordringer for sosialt arbeid". I *Sosialt arbeid: En grunnbok*, red. Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg, Lise Cecilie Kleppe. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahle, Rannveig og Kirsten Thorsen. 2004. "Nye vilkår for velferdstjenestene". I *Velferdstjenester i endring: Når politikk blir praksis*, red. Rannveig Dahle og Kirsten Thorsen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Dalland, Olav. 2012. *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 5. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ellingsen, Ingunn T. og Nina Schiøll Skjefstad. 2015. "Annerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning". I *Sosialt arbeid: En grunnbok*, red. Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg, Lise Cecilie Kleppe. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fellesorganisasjonen (FO). 2015. *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*.

<https://www.fo.no/yrkesetikk/yrkesetisk-grunnlagsdokument-article227-150.html> (09.03.2016).

Ife, Jim. 1997. *Rethinking Social Work: Towards critical practice*. South Melbourne: Longman.

International Federation of Social Workers (IFSW). 2014. *Global definition of Social Work*.

<http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/> (05.05.2017).

Kleppe, Lise. 2012. "Asylmottak og innsnevring av ansvar". I *Makt på nye måter*, red. Eivind Engebretsen og Kristin Heggen. Oslo: Universitetsforlaget.

Levin, Irene. 2004. *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Neumann, Iver B. 2001. *Mening, materialet, makt; En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Oldeide, Adalheidur Audardottir, Halvor Folgerø og Odd Helge Brugrand. 2017.

*Asylmottak er stort sett driven av private*.

<https://www.nrk.no/sognogfjordane/asylmottak-er-stort-sett-driven-av-private-1.13418360> (19.04.2017).

Oterholm, Inger. 2015. "Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner". I *Sosialt arbeid: En grunnbok*, red. Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg, Lise Cecilie Kleppe. Oslo: Universitetsforlaget.

Rugkåsa, Marianne. 2014. "Ubehaget i dets godes tjeneste". I *Ubehaget i sosialt arbeid*, red. Anbjørg Ohnstad, Marianne Rugkåsa og Signe Ylvisaker. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Røysum, Anita. 2010. "NAV-reformen: Sosialarbeiderens profesjon utfordres". *Fontene forskning* 1:41-52.

Skau, Greta Marie. 2013. *Mellom makt og hjelp: Om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper*. 4. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Skjetne, Oda Leraan. 2016. *Vil ha færre private aktører i asylbransjen: -Vi gjør ikke dette for å tjene penger*.

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/asylindustrien/vil-ha-faerre-private-aktoerer-i-asylbransjen-vi-gjoer-ikke-dette-for-aa-tjene-penger/a/23805807/> (16.03.17).

- Skorstad, Berit. 2013. "Profesjonsetikk". I *Etikk: Til refleksjon og handling i sosialt arbeid*, Solveig Eide og Berit Skorstad. 3. Utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sunde, Jannike. 2006. "Makt- og sannhetsdiskurser i barnehagen". *Barn* 3:41-59.
- Thomassen, Magdalene. 2006. *Vitenskap, kunnskap og praksis: Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (ukjent dato/a). *Asylmottak*.  
<https://www.udi.no/asylmottak/> (11.05.2017).
- Utlendingsdirektoratet (UDI). (ukjent dato/b). *Asylmottak (ulike typer)*.  
<https://www.udi.no/ord-og-begreper/asylmottak-ulike-typer/> (27.03.2017).
- Utlendingsdirektoratet (UDI). 2011. *Rundskriv 2011-003 Reglement for drift av statlige mottak*.  
<https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-003/>  
(09.03.2017).
- Utlendingsdirektoratet (UDI). 2017a. *Asylsøknader etter statsborgerskap og måned (2017)*.  
<https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2017/> (11.05.2017).
- Utlendingsdirektoratet (UDI). 2017b. *Beboere i asylmottak etter uke (2017)*.  
<https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/beboere-i-asylmottak-etter-uke-2017/> (11.05.2017).
- Vabø, Mia. 2004. "Effektivitet og kvalitet i omsorgstjenesten – en drakamp mellom nye og gamle styringsidealer". I *Velferdstjenester i endring: Når politikk blir praksis*, red. Rannveig Dahle og Kirsten Thorsen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Valenta, Marko. 2012. "Hverdagsliv og sosiale relasjoner på asylmottak". I *Asylsøker i velferdsstatens venterom*, red. Marko Valenta og Berit Berg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Valenta, Marko og Berit Berg. 2012. "Innledning: Asylsøker i Norge". I *Asylsøker i velferdsstatens venterom*, red. Marko Valenta og Berit Berg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Varvin, Sverre. 2015. *Flukt og eksil*. 2. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.