

Ny avhandling

Om interna gränser för hemlösa EU-migranter och den norska välfärdsstaten. Turid Misje (2023) *Social work(ers) and homeless EU migrants: welfare bordering in Norway*. Diss. VID Specialized University.

Turid Misjes doktorsavhandling *Social work(ers) and homeless EU migrants: welfare bordering in Norway* har en etnografisk forskningsansats och är en sammanläggningsavhandling bestående av tre publicerade artiklar och en sammanbindande kapp. Det centrala forskningsproblemet i Misjes avhandling är hur gränser dras internt i välfärdsstaten, vem som har rätt till offentliga social- och hälsovårdstjänster samt bidrag och vem som blir utanför. Vidare utforskar Misje hur denna interna gränsdragning skapar och omskapar migrationspolitiken som i sin tur formar den norska välfärdsstaten. I centrum för Misjes avhandling står såväl professionellas som brukares perspektiv och tack vare detta *top-down*- och *bottom-up*-perspektiv presenteras en nyanserad och holistisk bild av interna gränsdragningar. Eftersom min egen doktorsavhandling i socialpolitik även fokuserar på möten mellan migranter och praktiker i välfärdsstaten är det med stort intresse jag läst Misjes avhandling.

Den huvudsakliga frågeställningen Misje tar sig an är hur "görandet" av socialt arbete i möten mellan personer som har begränsad tillgång till offentliga tjänster och socialarbetare är sammanlänkade med den nordiska (välfärds)statens migrationskontroll och interna gränsdragningsprocesser. Huvudfokus är på hemlösa EU-migranter, och Misje inleder avhandlingen med att beskriva ett möte under sin tid som socialarbetare vid ett center för prostituerade i Oslo. Här beskriver Misje varför hon valt sitt forskningsämne, men positionerar sig även klart kritiskt till restriktioner som gör professionen socialarbetare rent etiskt utmanande. Detta exemplifieras genom att hon tvingas neka såväl offentliga välfärdstjänster som bidrag för den gravida hjälpsökande. Utifrån dessa dilemman som socialarbetare stöter på i sitt dagliga arbete utvecklar hon sedan sina centrala frågeställningar för studien.

Misje ger läsaren en detaljerad beskrivning av hur det sociala arbetets karaktär och hur den norska välfärdsstaten har förändrats och omformats under de senaste årtiondena på grund av neoliberala reformer. Här ligger fokus även på hur välfärdsstaten är nationaliserad och hur processer av exkludering och inkludering fortgått från att gälla nationella minoriteter till migranter som nu lever i ett gränslandskap. I detta

föränderliga landskap navigerar socialarbetare i motsägelserna mellan vad Misje porträtterar som nationellt välfärdsarbete och globalt människorättsarbete. I sin avhandling intervjuar Misje socialarbetare både vid offentliga välfärdsinstitutioner och vid ideella organisationer och ger därmed läsaren en bred bild av professionen socialt arbete och dilemman kring interna gränsdragningsprocesser.

Vidare diskuterar Misje begreppsdefinitioner och främst begreppet EU-migrant. Inledningsvis kändes begreppet hemlös EU-migrant rätt klar för läsaren, men först efter Misjes omfattande begreppsdefinitioner får läsaren en förståelse om hur välvald termen är i mångfalden av termer kring ovälkomna migranter, utsatthet inom EU samt medborgarskap eller i detta fall bristen på norskt medborgarskap. Genom att använda termen EU-migrant om personer med osäkert medborgarskapsstatus positionerar sig Misje kritiskt till användningen av begrepp som *olaglig* och *papperslös*, det är inte migranten själv som är orsaken till papperslösheten eller den olagliga vistelsen och osäkerheten utan migrationsadministrationen i välfärdsstaten. Begreppet EU-migrant används i Misjes avhandling för att karakterisera migranter som både har och inte har EU-medborgarskap, men som av olika orsaker inte kan registrera sig i Norge och få rätt till social- och hälsovårdstjänster. Ofta är de personer Misje träffat rumänska romer men också personer som kategoriseras som tredje lands medborgare.

Den teoretiska referensramen för de tre artiklarna består av ett flertal analytiska verktyg som befinner sig på vad Misje kallar mellannivå mellan koncept och teori. Dessa analytiska verktyg karaktäriserar Misje som inte *för breda* sätt att tänka (vilket teorier ofta kan vara), men samtidigt inte *för specifika* (vilket koncept kan vara) utan i stället goda verktyg (som Misje kallar för *thinking tools*) för att tänka teoretiskt kring en fråga. Dessa tankeverktyg används för att analysera och förstå hur socialt arbete "görs" i en kontext av intern gränsdragnings i relation till migrationsfrågor. Välfärdsgränsdragnings (och historisk kontroll över fattiga människors mobilitet), humanitär exceptionalism, prekär inkludering, metodologisk nationalism i socialt arbete och kritiskt socialt arbete utgör de tankeverktyg genom vilka Misje närmar sig sitt forskningsområde. Misjes teoretiska ansats finns därmed någonstans mitt emellan teori och begrepp för att stödja det teoretiska tänkandet i avhandlingen och detta är ett välfungerande val. Genom att göra denna teoretiska positionering påvisar hon även det sociala arbetets praktisknära karaktär.

Misjes forskningsmetod är etnografisk och materialet består av observationer, fältanteckningar och intervjuer med både professionella och brukare i Oslo. Vidare använder Misje politiska dokument samt lagstiftning som bakgrundsinformation. Misje argumenterar att vi vet relativt lite om hur det är att leva i denna gränsdragnings från både de professionellas och brukarnas perspektiv och vill fånga just detta professionella görande och också utmaningarna att navigera denna labyrinth. Metoden är även grundad i Misjes mångprofessionella bakgrund (socialarbetare samt magister

med inriktningen antropologi). För att karaktärisera etnografin skriver Misje att hon hänger, det vill säga spenderar tid, på ett center för sociala servicetjänster. Att karaktärisera fältarbete som att "hänga" på centret fångar även essensen i den metodologiska ansatsen att inte enbart hålla formella, strukturerade intervjuer på centret, utan vara "en av dem", och delta i möten, koka kaffe och städa. På centret som drivs av en ideell organisation möter hon migranter både med EU-medborgarskap och med medborgarskap från länder utanför EU.

En av styrkorna i avhandlingen är just det gedigna empiriska materialet, som består både av intervjuer och observationer. Genom sina fältanteckningar påvisar Misje upplevelser av osäkerhet kring vilka tjänster migranter har rätt respektive inte rätt till. För att exemplifiera levda erfarenheter av interna gränslandskap lyfter Misje fram migranten Florinas kamp genom att beskriva mötet där läkaren nekar cancerbehandling för att Florina inte har EU:s sjukförsäkringskort. Dessa deltagande observationer ger röst åt såväl olika professionella (läkaren), brukare (Florina) och tolkar, som åt forskaren som delvis är med, delvis observatör. Fältanteckningarna ger även insyn i andra professionellas positionering och etiska dilemman genom att påvisa hur läkaren känner sig obekvämt i positionen att förmedla systemets negativa beslut som hen inte riktigt kan stå bakom själv. För mig var detta intressant läsning eftersom min egen avhandlings tredje artikel belyser hur just olika gräsrotsbyråkrater positionerar sig i förhållande till sina brukare och till systemet i möten med migranter. Denna medvetna och omedvetna positionering formar sedan integrationspolitiken.

Vidare uppskattar jag hur Misje reflekterar kring sin egen position som forskare: kan hon gå med till sjukhuset då Florina ber henne följa med och socialarbetaren är förhindrad, eller är det oetiskt som forskare? Eller blir det oetiskt att inte gå med? Den frågan om närheten till informanterna och innebörden av parallella roller är välkommen i en etnografisk forskning. I relation till sin positionering diskuterar Misje också att hon själv är socialarbetare och att anställda vid den ideella organisationen hon valt att forska vid kände henne från förut. Detta gör att hon smälter bra in, men samtidigt var vissa socialarbetare oroliga över hur hon gör forskning av dem och hur de och deras arbete kommer att framställas. Här talar hon kring ett lojalitetsdilemma och hur hon tampas med att dels vara lojal mot sina informanter, dels kritiskt granska deras praktiker. Det här lojalitetsdilemmat är relevant för socialpolitisk forskning: hur kan en uttrycka sig kritiskt till den verksamhet forskaren har haft möjlighet att granska, utan att pricka enskilda informanters agerande? Jag tänker att det är viktigt att uttrycka kritiken mot systemet och hur systemet möjliggör eller begränsar "görandet", att kritiken blir strukturell, inte personlig.

I relation till att hitta informanter är det intressant, men också oroväckande, att Misje inte hade svårt att få migranter att delta i forskningen, medan många socialarbetare nekade. De flesta nekade på grund av tidsbrist och stor arbetsbörda. Visst

är tidsbrist och stor arbetsbörda en utmaning för välfärdsstatens professionella, men samtidigt är det problematiskt om forskningen inte kommer åt dessa personer som är centrala för att skapa välfärdspolitik. Här tänker jag att Misjes metoddiskussion ger upphov till oro över att det neoliberala, hetsiga arbetssättet förutom att sätta professionellas ork på spel även innebär utmaningar för forskare att få tillgång till välfärdsprofessionellas erfarenheter och upplevelser.

Resultaten presenteras genom tre artiklar som är publicerade i internationella tidskrifter. I den första artikeln granskar Misje hur socialarbetare navigerar i arbetet med hemlösa EU-migranter, som enligt immigrationslagstiftning är lagliga, men som ändå betraktas som olagliga i de norska välfärdstjänsterna (de hänvisas till att använda tjänster i sina egna EU-länder). Materialet som analyseras består av politiska dokument kring socialt stöd för EU-migranter samt intervjuer med socialarbetare vid ideella organisationer och vid offentliga välfärdstjänster. Misje granskar socialarbetarnas positioneringar och hur de via sina ställningstaganden antingen bidrar till att sätta gränser (*enacting the border*) genom att inte informera eller hänvisa hemlösa EU-migranter till välfärdstjänster eller motsätter sig gränserna (*contesting the border*) genom att kämpa för att EU-migranter ska ha rätt till välfärdstjänster.

Den andra artikeln argumenterar för att det existerar ett parallellt socialt skyddssystem för hemlösa EU-migranter i Norge. Parallellsystemet drivs av ideella organisationer och är inte en del av det offentliga välfärdssystemet. Genom deltagande observationer samt intervjuer med migranter påvisar Misje att verksamheten således inte styrs av principer om sociala rättigheter som det offentliga välfärdssystemet är baserat på, utan snarare baseras på välgörenhet och empati. Vidare visar Misje att vardagen för hemlösa migranter till stor del består av att navigera tider, öppethållningstider, köande, tidspassande, vilket hon kallar humanitär administrering av tid.

I likhet med artikel ett har artikel tre även detta dilemma kring socialarbetarens handlingsutrymme i fokus, med utgångspunkt i fenomenet prekär inkludering (*precarious inclusion*). Eftersom artikel ett fokuserar på legal eller illegal status, ser Misje i artikel tre något mera nyanserat på denna inkludering/exkludering av hemlösa EU-migranter i välfärdssystemet. Misje argumenterar för att välfärdsstaten nöjer sig med att hjälpa på ett minimalt sätt, genom att se till att migranterna inte svälter eller fryser ihjäl men samtidigt sätta gränser för tillgången till offentliga välfärdstjänster. Misje argumenterar, i linje med resultaten i artikel två, att den norska välfärdsstatens dubbelmoral blir tydlig via dessa inofficiella kanaler av social hjälp och illustrerar hur de professionella värderar vem som har rätt att få service och vem som inte har det. Detta leder, enligt Misje, till interna gränsdragningar och en hierarki som utgår från föreställningar om människors utsatthet, vilket i sin tur resulterar i moraliska gränsdragningar.

Misjes främsta bidrag till kunskapsfältet socialt arbete är hur hon påvisar att den

norska välfärdspolitiken, migrationsförvaltningen och socialt arbete är sammanlänkade genom socialarbetarnas agerande. Således bidrar Misjes avhandling till att föra forskningen om interna gränsdragningar och gräsrotsbyråkrater framåt (Nordling, 2017; Ratzmann, 2021; Yuval-Davis m.fl., 2019) och förtydligar hur externa gränsdragningar mellan stater under de senaste åren har skiftat och blivit diffusa interna gränser. Genomgående i avhandlingen frågar sig Misje: Hur ska ni ha det egentligen Norge, ska ni vara en välfärdsstat eller inte?

Vidare påvisar Misje hur dessa gränsdragningar påverkar *görandet* av socialt arbete och sätter gränser för professionellas handlingsutrymme. Misje konstaterar att fenomenet med socialarbetare som formar interna gränser kring vad migranter får och inte får tillgång till är okänt professionellt territorium och skapar osäkerhet bland socialarbetare. Här saknar jag eventuellt en diskussion om (alternativt en positionering i förhållande till bortlämningen av) litteraturen kring gräsrotsbyråkratin och handlingsutrymmet, som utgår från Lipsky (2010) och Brodtkin (2012) eller kring positionering, copingstrategier och moraliska dilemman bland professionella som jobbar med migrationsfrågor, som Borelli och Lindberg (2018) eller Abdelhady m.fl. (2020) skriver om. Det hade som läsare varit intressant att följa med Misjes resonemang kring varför denna diskussion har uteblivit.

Genom sitt gedigna empiriska material påvisar Misje den prekära situation som socialarbetare befinner sig i: att inte ha möjlighet att hjälpa de utsatta och vara tvungna att navigera denna osäkerhet. Här problematiserar Misje hur gränsdragningen förhåller sig till socialarbetarens grundläggande mandat att främja och förverkliga mänskliga rättigheter. Därmed ger avhandlingen värdefull insyn i och ny kunskap om dessa nya arbetsuppgifter av gränsdragningar och migrationspolitik som styr och begränsar socialarbetarnas professionsområde i Norge.

Liselott Sundbäck

Doktorand i socialpolitik vid Åbo Akademi, Finland

Referenser

- Abdelhady, D., Gren, N. & Joormann, M. (red.) (2020) *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in northern Europe*. Manchester: Manchester University Press. [<https://manchesteruniversitypress.co.uk/9781526146830/>]
- Borelli, L. & Lindberg, A. (2018) The creativity of coping: alternative tales of moral dilemmas among migration control officers. *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(3): 163–178. [<https://www.inderscience.com/info/inarticle.php?artid=93876>]
- Brodtkin, E. (2012) Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6): 940–949. [<https://www.jstor.org/stable/41688028>]
- Lipsky M. (2010) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York:

Russel Sage Foundation.

Misje, T. (2023) *Social work(ers) and homeless EU migrants: welfare bordering in Norway*. Doctoral thesis. VID Specialized University. [<https://vid.brage.unit.no/vid-xmlui/handle/11250/3062076>]

Nordling, V. (2017) *Destabilising citizenship practices? Social work and undocumented migrants in Sweden*. Doctoral thesis. Lunds universitet. [https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/31006289/Destabilising_Citizenship_Practices.pdf]

Ratzmann, N. (2021) Deserving of social support? Street-level bureaucrats' decisions on EU migrants' benefit claims in Germany. *Social Policy & Society*, 20(3): 509–520. [<https://www.cambridge.org/core/journals/social-policy-and-society/article/deserving-of-social-support-streetlevel-bureaucrats-decisions-on-eu-migrants-benefit-claims-in-germany/FE4D2E4175BC51C7970908FF6F257E23>]

Yuval-Davis, N., Wemyss, G. & Cassidy, K. (2019) *Bordering*. Polity Press.