

Jesper Blomberg

Är utsatta EU-medborgare ett socialt problem?

Vi ser dem vräkas från husvagnar och tiggas vid varje välbefolkat område. Det sociala problemet utsatta EU-medborgare är svårt att definiera, men vi vet alla vilka vi menar när vi nämner det. Vi kanske också vet var de kommer från. Vad vi inte vet är hur vi ska agera i vardagen, eller i fråga om grundläggande välfärd såsom bostad. Utifrån en lokal studie skriver Jesper Blomberg om hur sociala problem konstrueras och hanteras i det sociala arbetets organisationer.

Blunda och försök måla upp denna bild. Du är utanför lägret i Sorgenfri Malmö, det campingliknande läger som under en lång period kallats för Sveriges största kåkstad. Till höger om dig ser du staket som omringar platsen och precis framför dig har du ingången. När du tittar in genom staketet ser du bilar och husvagnar som tillsammans med diverse trämaterial skapar små fyrkanter. Vissa har en kamin där mat tillagas och bord och stolar där familjen samlas. Idag är det en speciell dag för politiker har nu tagit beslut

och problematiseras inom socialt arbete. Socialvetaren Donileen Loseke (2003:4f) lyfter fram fyra kunskaper om sociala problem som är viktigt att ha med sig: de är föränderliga, de är många, alla håller inte med om att det är ett socialt problem och att sociala problem handlar om omständigheter och människor i dessa omständigheter. Vad är det då som gör att något blir ett socialt problem, kan vad som helst bli det? Två ingångar kan nämnas där den ena lyfter fram tillstånd i samhället som genererar problem. Dessa kan vara segregation,

Hur ett socialt problem konstrueras vill jag likna vid ett husbygge. På en plats finns ett gammalt ruckel, eller vid denna tidpunkt ser vi huset som ett ruckel iallafall, och då ska vi riva det. Vi slår ner det i bitar och slänger bort det. Vi behåller kanske grunden, men sätter i nya pelare, gjuter nya väggar med nya fönster. Våra ideal kring hur hus ska se ut ser annorlunda ut än när det nu rivna huset byggdes. På samma sätt fungerar konstruktionen av sociala problem. Gamla idéer ifrågasätts, förändras och vi plockar ner det i delar. Sedan undersöker vi, formulerar vad vi idag ser och sätter ihop olika delar för att skapa en förståelse. Vem drabbas hemlöshet? Hur lever de? Vilken social klass kommer de från? Vad är deras chanser till att komma ur sin situation? Vem säger att det är så?

När jag läste på Socialhögskolan var *utsatta EU-medborgare* ett helt nytt och outforskat begrepp. När jag ville öka min förståelse för hur ett socialt problem konstrueras av olika aktörer undersökte jag just denna grupp. Studien jag gjorde undersökte vilka frågor som ställdes, hur de besvarades och, beroende på vem som yttrade sig, hur det påverkade synen på den sociala problematiken kring *utsatta EU-medborgare*. Är *utsatta EU-medborgare* en fråga om diskriminering i hemländerna med fattigdom och hemlöshet eller en fråga om fria individuella val?

För att undersöka hur ett socialt problem konstrueras studerade jag vilka olika metoder som arbetats

”Hur ett socialt problem konstrueras vill jag likna vid ett husbygge”

att riva lägret med hjälp av polis. Framför dig, precis vid ingången sitter protestanter och de boende *utsatta EU-medborgarna* tillsammans som en mänsklig mur. Skyltar med ”No Go Campo” hålls upp. Framför har nu en stor folkmassa samlats med poliser som har tagit med sig containrar och traktorer för att kunna riva lägret. De boende har varnats och ombetts flytta många gånger, men sagt att de vill få ett alternativ var de kan bo. I mitten ser du en person springa omkring. Hen har en gul väst på sig. När han vrider sig om och pratar med polisen och demonstranterna ser du texten ”präst” på västen.

Vad ett socialt problem är diskutere-

arbetslöshet eller kriminalitet (Meeuwisse och Swärd 2013:38). Den andra traditionen handlar om befolkningsgrupper som är i behov av samhällets skyddsnät. Det handlar antingen om missförhållanden i samhället eller vissa grupper som drabbas hårdare än andra. Först när ett problem fått tillräcklig status tilldelas samhället resurser. Därför pågår en kamp mellan olika problem för att få uppmärksamhet. En teori för att förstå detta är *claims-making* eller ”anspråksformulering” (Loseke 2003). Aktörer som media, politiker och forskare söker bekräftelse hos invånarna i ett land för att öka olika sociala problems vikt. Detta kan göras på många olika sätt.



fram i en medelstor kommun och jämförde de tre aktörer i kommunen som mötte *utsatta EU-medborgare*: en idéburen förening, en församling i Svenska Kyrkan och den kommunala socialförvaltningen. Resultatet visade på ett starkt samband mellan hur respektive verksamhet förstod gruppen, vilka behov organisationen identifierade och hur den sedan agerade. Företrädarna för organisationerna som jag intervjuade var inte verksamma i Malmö, men resultatet av analysen i studien kan också användas för att förstå det som skedde i Malmö. Det är samma mönster och strukturer som skedde i Malmö som skedde i den kommun jag studerade. Vid vräkningen kunde flera aktörer identifieras: Svenska Kyrkan, protestanter, polis och media. Socialförvaltningen var inte där. Den icke-närvaron är också intressant.

Vem är det vi pratar om?

Med hjälp av tre steg kunde jag få en förståelse för hur *utsatta EU-medborgare* konstrueras som ett socialt problem: gruppbeskrivning, problemdefinition och problemlösning. Är det hemlösheten, flykten, tiggeriet eller etniska tillhörigheten som är central? Vad är problemet? Hur kan vi hjälpa? Ska vi hjälpa? Vem är vi, var är ansvaret? Genom att jämföra tre olika organisationer kunde ett

mönster skönjas. Det jag såg var hur beskrivningen av gruppen i sin tur påverkade problemdefinitionen som i sin tur påverkade problemlösningen. I följande tabell som läses lodrätt skönjs detta mönster.

Vanligtvis hör jag begrepp som *rommerna*, *tiggarna* och *EU-migranterna*. Företrädarna för de tre organisationerna var tydliga med att använda begreppet *utsatta EU-medborgare*, om än med lite olika förslag och innebörd. När ett socialt problem konstrueras är den begreppsmässiga definitionen viktig enligt Lo-

finns många olika sociala problem som konkurrerar om resurser. För att få sympati måste först begreppet visa på att gruppen inte är ansvarig för situationen de hamnat i. Olika termer och begrepp har olika moral, jämför hur vi känner inför "ensamstående mammor" eller "soffliggande slashasar".

Organisationerna lyfte fram att de alla använde sig av begreppet *utsatta EU-medborgare*. Kanske var det av olika anledningar. Socialförvaltningen var bestämd i sin användning av begreppet *utsatta EU-medborgare*

”hur utsatta EU-medborgare konstrueras som ett socialt problem”

sekes anspråks-teori. För att skapa legitimitet för arbetet med *utsatta EU-medborgare*, bland många andra sociala problem i samhället, försöker organisationerna på olika sätt påverka politiker och invånare genom att skapa sympati för gruppen. Hur organisationerna beskriver och definierar gruppen påverkar hur politiker och invånarna kommer att tänka kring behoven. Det är av vikt att skapa sympati för gruppen och få dem att bli offer för något. Detta då det

med hänvisning till SKL (Sveriges Kommuner och Landsting). Men det väckte frågan på Socialförvaltningen vilket begrepp som skulle användas för "alla andra". De som inte är *utsatta EU-medborgare*, är de svenskar, eller icke-utsatta EU-medborgare? Det fanns *utsatta EU-medborgare* som var hemlösa, men om vi börjar kalla vissa hemlösa för *utsatta EU-medborgare*, vad skulle då de andra vara? Problematiken de lyfte fram tolkar jag kommer ur deras problemdefinition för

	Socialförvaltning	Församling i Svenska Kyrkan	Idéburen förening
<i>Gruppbeskrivning</i>	Utsatta EU-medborgare	EU-migrant/Utsatta EU-medborgare	Tiggare/Utsatta EU-medborgare
<i>Problemdefinition</i>	Individuell behovsprövning	Strukturell rasism och arbetslöshet	Våld, arbetslöshet och rasism
<i>Problemlösning</i>	Information och akuta insatser	Akuta insatser på lokal nivå. Hävdar behovet av nationella insatser för att påverka EU-arbetet	Härbärge, inkludering i samhället. Hävdar behovet av internationellt socialförsäkringssystem



utsatta EU-medborgare. Med det avsåg de individens behov.

Företrädaren för församlingen inom Svenska Kyrkan resonerade mycket om att begreppet *EU-migrant* egentligen var en bättre term för att lyfta fram arbetssökandet som centralt. Respondenten ville inte lyfta fram utsattheten i ”utsatta EU-medborgare” då gruppen endast befinner sig i Sverige temporärt för att söka arbete.

När företrädaren för den idéburna föreningen använder sig av *utsatta EU-medborgare* fokuserar de på utsattheten samt att vi alla är EU-medborgare

sympati. Denna analys gör jag på grundval av skillnaden i vilka delar de belyste begreppet *utsatta EU-medborgare* samt hur de resonerade kring begreppet. Det som bland annat skiljer organisationerna åt är att den idéburna verksamheten är mer aktiv och tydlig i vad de menar och varför. Detta kan vara ett steg i att öka sympatin för gruppen.

Utsatta EU-medborgare som problembärare

När ett socialt problem konstrueras är befolkningen, media, forskare och politiker ofta intresserade av de verk-

tillbaka till hemlandet. Behovet av bostad och försörjning ses av Socialförvaltningen som individers behov. När ett behov identifieras som ett individuellt behov blir insatserna inriktade på individuella unika lösningar, eller överlämnande till idéburna verksamheter. *Utsatta EU-medborgare* har rätt att söka bistånd som alla andra, men då dagens tolkning av nationella och internationella lagar inte ger något skyldighet att bistå med hjälp så görs det inte heller.

Trygghet, hälsa och värme var de akuta behov som Svenska kyrkans församling och den idéburna föreningen identifierade och arbetade med, som en effekt av gruppens arbetslöshet. Det framkom en konflikt mellan dessa organisationer där frågan om behovet av boende var ett behov som organisationerna tillskrivit *utsatta EU-medborgare* eller ett faktiskt behov, samt hur natthärbärgat skulle drivas. Församlingen berättade om att inte en enda *utsatt EU-medborgare* under fyra år bett om en sängplats. Den idéburna verksamheten bedriver ett natthärbärke som är fullbelagt och har en kölista. Församlingen berättade om hur de försökte starta ett natthärbärke vintertid för något år sedan, men inte lyckades driva igenom det. Nu kritiserade församlingens företrädare att den idéburna verksamheten inte hade ruljans på platserna och att deras behovsprövning inte var effektiv. Församlingens kritik kan tolkas som en maktkamp mellan olika organisationer inom samma sociala problem. Denna maktkamp kan ses som att den enes anspråk på problemet förväntas generera mer resurser till den egna verksamheten.

Inarbetade tankefigurer

Både problemhantering och problemdefinition påverkas av en organisations inarbetade tankefigur. Nya regler och lagar såsom EU-lagar ställer krav på förändring och inarbetning av nya problemdefinitioner. Doxa är ett begrepp som sammanfattar de inarbetade uppfattningar och handlingsmönster som beskrivs som

”Församlingens kritik kan tolkas som en maktkamp mellan olika organisationer inom samma sociala problem”

och därmed grannar. Respondenten föredrog egentligen att använda sig av varje persons förnamn såsom Florin eller Matilda.

Att väcka sympati

Under analysen av mitt insamlade material kunde jag förstå respondenternas svar på en slags kontinuumskala. I ena ändan skalan, eller linjen, hamnade oftast Socialförvaltningen och på andra sidan den idéburna verksamheten. Någonstans i mitten återfanns Svenska kyrkans församling. Det tyckte jag var intressant då Svenska Kyrkan relativt nyligen är skild från staten och har kvar många av dessa organisationsdrag.

Den idéburna föreningen arbetade intensivt med att väcka den sympati som Loseke inom anspråksteorin diskuterar. Socialförvaltningen sökte istället neutralitet som motsats. I mitten av en tänkt ”sympatiskala” tyckte jag kunna se församlingens begreppsmässiga definition. Utsattheten var ett mer konstant begrepp som de inte ville skulle definiera gruppen, något som annars skulle kunna vara en metod för att väcka

liga förhållandena och kanske speciellt vad de objektiva behoven är. Det finns olika sätt att få en uppfattning om och kontakt med ett problem. Ett vanligt sätt är att gå till statistik som exempelvis genom Statistiska Centralbyråns (SCB) arbete som ligger till grund för Socialstyrelsens Social rapport där sociala problem definieras. Hur många gäller problemet? Hur har det uppstått? Det är exempel på frågor som skapar en plattform för hur ett socialt problem konstrueras. När det gäller exempelvis hemlöshet eller *utsatta EU-medborgare* är statistiken bristfällig och därför svår att lita på. Därför blir vittnesmål från problembärare och aktörer som överlämnas av media eller tolkat av forskare av stor vikt.

Organisationernas problemhantering

Socialförvaltningen fokuserade sin problemdefinition som nämnts ovan på den individuella problematik som *utsatta EU-medborgare* lever i och hanterade detta genom att försöka nå ut med information och vid behov hjälp med akuta insatser som en bussbiljett



självklara. När *utsatta EU-medborgare* blivit aktuellt inom socialt arbete i Sverige testas problematiken mot organisationernas inarbetade tankefigur, doxa, eller som det heter i studien: problemdefinition och problemhantering. Organisationens historia är viktig att förstå för att begripa hur de konstruerar *utsatta EU-medborgare* som ett socialt problem.

Socialförvaltningen arbetar utifrån ett uppdrag av Socialnämnden och när arbetet med utsatta EU-medborgare växer fram görs det utifrån det lagstadgade ramverk som idag är aktuellt. Rätt till hjälp från Socialförvaltningen handlar om att uppfylla vissa krav inom Socialtjänstlagen och Kommunallagen samt EU-direktiv. Utsatta EU-medborgare bedöms inte enligt någon gruppbeskrivning utan efter varje enskild persons ansökan. Detta medför en problemdefinition om individens ansvar och problematik.

Församlingen å sin sida refererade till jämförelsen med arbetssökande migranter från Mellanöstern och invandringen till Sverige under 90-talet. En företrädare för församlingen resonerade om att fördomarna mot

utsatta EU-medborgare är desamma som fördomarna var mot Bosnienkrigets flyktingar, liksom från Gulf- och Iran-Irakkriget. Församlingen som är en gammal organisation bär också med sig en historia, och fortsätter att behandla problem på samma sätt.

Den idéburna föreningen arbetade med demokrati, rättigheter och säkerhet. Företrädaren pratade om en levnadsstandard som en rättighet för alla som vistas inom Sveriges gränser,

den idéburna verksamheten om rättigheter och värdighet som byggts upp i Sverige och i den nordiska välfärdsmodellen.

Tre olika aktörsroller

De tre olika organisationerna skiljde sig som framgått på flera sätt: Hur de definierade gruppen, hur de definierade problemen och hur de valde att arbeta. Det formades i min förståelse tre olika aktörsroller som skulle kunna kallas den kommunala aktörsrol-

”Tyvärr verkar dagens strukturer mest ha skapat en återvändsgränd”

oavsett medborgarskap, då det finns som respondenten uttryckte det en grannsämja mellan EUs medlemsländer. Föreningens talesperson pratade med självklarhet om vissa rättigheter som att sova inomhus, sköta hygien och tvätt och ett socialt skydds nät. Medan Socialförvaltningen var noggrann med att absolut inte tillskriva sina egna behov på gruppen pratade

den religiösa aktörsrollen samt den volontärbaserade aktörsrollen. Den kommunala aktörsrollen kunde erbjuda en resa hem efter en individuell prövning av nödsituationen. Den religiösa aktörsrollen riktade in sig på akuta insatser i den lokala geografien för ett värdigt uppehälle. Den volontärbaserade aktörsrollen kan beskrivas som att den inte såg några

Kommunal aktörsroll	Religiös aktörsroll	Idéburen aktörsroll
Inaktiva i att skapa sympati för gruppen	Aktiva i att skapa sympati för gruppen	Aktiva i att skapa sympati för gruppen
Enligt den socialdemokratiska välfärdsmodellen en given roll i samhället	Av långvarig välfärds tradition ett komplement till Socialförvaltningen	Söker bekräftelse kring sin roll i samhället
Utbildade socialsekreterare	Utbildade socialarbetare inom kyrkan, av varierad grad	Outbildade volontärer
Identifierar inga särskilda behov på grund av grupptillhörighet	Identifierar grundläggande problem på grund av grupptillhörighet	Identifierar omfattande sociala problem på grund av grupptillhörighet
Insatser enligt individuella behov och praxis	Insatser enligt liknande tidigare målgrupper	Nya insatser enligt gruppens behov



gränser för vad som kan och bör göras. Det handlade om interventioner på lokal, nationell och internationell nivå, både i deras hemländer och i Sverige. Oenigheten mellan olika professioner bottenar i deras olika perspektiv och teoretiska utgångspunkter. Den volontärbaserade aktörsrollen i den idéburna föreningen har ett större behov av att bekräfta sin roll i välfärden och identifierar stora problem på flera samhällsnivåer som har en direkt inverkan på liv och död. Motsatt den volontärbaserade aktörsrollens syn har vi den kommunala aktörsrollen inom Socialförvaltningen som är bunden av ett lagverk som inte är anpassat för denna typ av sociala problem och som identifierar behoven utefter de mallar som finns idag. I mitten av dessa motpoler kan vi finna den religiösa professionen i församlingen inom Svenska Kyrkan som dels definierar omfattande sociala problem, men riktar in sitt arbete efter de metoder som de arbetat med tidigare. I ett försök att bredda sin verksamhet med ett natthärbärge visade sig organisationen vara för komplex och svårföränderlig vilket resulterade i

att det inte fanns utrymme att förändra sitt arbete.

Återkommande i analysen är att Socialförvaltningen och den idéburna föreningen såg på problemen på väldigt olika sätt medan församlingen inom Svenska Kyrkan befann sig i mitten. Bilden på förra sidan kan ses både vertikalt och horisontellt. Läser man tabellen horisontellt framkommer tydligt skillnaderna och likheterna mellan organisationernas konstruktion av *utsatta EU medborgare* som ett socialt problem. En vertikal syn på tabellen blir som en röd tråd för hur den enskilda organisationen konstruerar det sociala problemet.

Tillbaka till det campingliknande boendet i Malmö tycker jag mig nu kunna förstå aktörerna bättre. Socialförvaltningen som inte var där ser inte att det är ett kollektiv som äger de sociala problemen utan att först i individen möter de, möjligtvis, sociala problem. De protesterande aktivisterna som kan förstås som den volontärbaserade aktörsrollen ser inga begränsningar utan allierar sig helt med de boende *utsatta EU-medborgarna*. Prästen däremot, hen befinner sig någonstans mittemellan. I

just denna situation ryms inom den religiösa aktörsrollen arbetet med att föra en dialog mellan flera parter för att öka förståelsen för allas argument och definitioner.

Det är intressant att förstå något om hur olika argument förs inom olika organisationer och att dessa skiljer sig åt. Den ambivalens som finns återspeglas även i samhället på flera olika nivåer och i slutändan tror jag att det drabbar målgruppen hårdast. Tyvärr verkar dagens strukturer mest ha skapat en återvändsgränd där en fullständig integration inte är möjlig, men vissa aktörer ändå strider hårt för detta.

JESPER BLOMBERG

Socionom

Litteratur

Blomberg, Jesper (2015) *Jakten efter ett socialt problem*. Kandidatuppsats, Socialhögskolan i Lund

Loseke, Donileen R. (2003) *Thinking about social problems: an introduction to constructionist perspectives*. 2. ed. New York: Aldine de Gruyter

Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (red.) (2013). *Perspektiv på sociala problem*. 2., omarb. utg. Stockholm: Natur & kultur



Följ Svensk Kyrkotidning på Facebook

Gå till facebook.com/svenskkyrkotidning och klicka "gilla" för att få kontinuerlig information och uppdateringar om Svenska kyrkans viktigaste kritiska röst.