

Komplexa medborgarskap

- En kritisk diskussion om förståelser av medborgarskap och gränser i arbetet mot social utsatthet

Abstract

The concept of citizenship and its role in how we organize our societies is subject to a great discussion within social and political science.

In this essay I aim to problematize and lighten the complexity of citizenship. I also aim to lighten new ways of understanding and use citizenship. I do this by apply parts of the ongoing discussion about citizenship on an actual situation. The situation facing socially exposed non-swedish-EU-citizens in Malmö. A situation in which socially exposed people are neglected social support.

In my essay I use discourse theory to analyse three different official documents. Documents which in different ways are handling the right to social support and the situation for socially exposed EU- citizens in Sweden. In the analysis I investigate how citizenship is understood and used in this situation. But also if other, maybe new, ways to understand and use citizenship are present.

My conclusion is that citizenship is very complex and not to understand as merely a membership in a nationstate. There is a need to understand this complexity to see how it affect peoples lives, to be able to have a critical approach to the concept and to be able to imagine something else.

Keywords: Kritisk teori, medborgarskap, exkludering, social utsatthet, gränser, EU.

Antal ord: 9637

Innehållsförteckning

1 Inledning	4
1.1 Introduktion & Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.3 Material och avgränsningar	6
2 Teoretiskt ramverk och strategi	8
2.1 ”Medborgarskap”	8
2.2 Inkludering och exkludering	11
2.3 Nationen och dess gränser	12
2.4 Diskursteori	14
2.4.1 Analytiska verktyg	15
2.4.2 Analytisk strategi	16
3 Analys	18
3.1 Rätten till socialt bistånd för medborgare i EU/EES-området- vägledning	18
3.2 Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt	21
3.3 Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö- deras situation och behov	22
4 Avslutande diskussion	26
5 Referenser	28

1 Inledning

1.1 Introduktion & Bakgrund

[...] en sådan tydlig spricka var lidandet hos allt fler grupper av människor, för vilka reglerna i den värld som omgav dem plötsligt hade upphört att gälla. Och det var just den omgivande världens synbara stabilitet som fick varje grupp som tvingats ut ur sin skyddade sfär att framstå som ett olyckligt undantag från en i övrigt förnuftig och normal regel [...] (Arendt, 2003:202)

I sin banbrytande text *Nationalstatens tillbakagång och slutet för de mänskliga rättigheterna* skriver Hanna Arendt om en spricka i systemet. En spricka som blev synlig då många migrerade och blev statslösa efter tid av inbördeskrig i Europa. De människor vars situation min uppsats kommer diskutera är inte formellt statslösa. Trots detta menar jag att situationen kan förstås på det sätt Arendt beskriver. Min uppsats tar sin utgångspunkt i det sätt socialt utsatta EU-medborgare behandlas i Malmö när det kommer till möjligheten att erhålla socialt bistånd. Hur kan situationen för socialt utsatta EU-medborgare synliggöra en vad Arendt kallar spricka i ett system?

Den här uppsatsen är sprungen ur min frustration över den situation som socialt utsatta EU-medborgare befinner sig i många av Sveriges kommuner. Frustrationen handlar om att leva i ett system vars lagar och regler riskerar att användas och används för att legitimera och skapa social utsatthet.

Många av de EU-medborgare som lever i Malmö vittnar om hur de har lämnat en ohållbar situation i sitt hemland för att hitta försörjning i andra delar av EU som exempelvis Malmö (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:3-4). Många av de socialt utsatta EU-medborgarna i Malmö saknar det som krävs för att få uppehållsrätt och nekas utifrån det rätt till likabehandling (sociala resursförvaltningen, 2014: 20). I Malmö kommun har socialt utsatta EU-medborgare, som saknar uppehållsrätt, gets rätt till socialt bistånd men endast i form av nödstöd. Detta samtidigt som EU-medborgare med uppehållsrätt alltså behandlas likvärdigt med svenska medborgare (Malmö stad, 2013:12-13).

Alltså människor rör sig över nationsgränser med hjälp av EU-medborgarskapet. Samma medborgarskap *kan* ge rätt till stöd hos socialtjänsten på lika villkor som svenska medborgare *men* fungerar inte som en garant för det. I Malmö har detta inneburit att socialt utsatta EU-medborgares situation som bland annat handlar om arbetslöshet, bostadslöshet och ekonomisk utsatthet bestått. Här framträder medborgarskapets komplexitet, vilket jag kommer undersöka närmare i min uppsats. Situationen för socialt utsatta EU-medborgare har väckt debatt om

solidaritet, om att ta ansvar och om vems ansvaret egentligen är. Detta har resulterat i åtskilliga debattartiklar, ideellt arbete, civil och politisk aktivism.

I min uppsats kommer jag föra en kritisk medborgarskapsdiskussion i relation till socialt utsatta EU-medborgares rätt till socialt bistånd. Diskussionen kommer att problematisera men också visa på eventuella möjligheter till förändrade förståelser av medborgarskapet och således andra sätt att organisera vårt samhälle.

I socialtjänstlagen står det att socialtjänstens mål är att ”på demokratins och solidaritetens grund främja människornas, ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.” (SFS 2001:453) I en debattartikel i Aftonbladet skriver juristen och socialrättsforskaren Andreas Pettersson om hur kommuner tolkar socialtjänstlagen felaktigt när det kommer till EU- migranters rätt till socialt bistånd. Pettersson skriver att lagen inte medger några undantag. Rätten till bistånd ska inte skilja sig beroende på medborgarskap eller ”eticitet” (Pettersson, 2014). Som jag nämnde i inledningen har socialt utsatta EU-medborgare, som saknar uppehållsrätt, i Malmö begränsad rätt till socialt bistånd i form av nödstöd. En typ av nödstöd är att kommunen betalar en biljett tillbaka till hemlandet. Det har också varit det vanligaste sättet att ge stöd (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:19). Det finns inga exakta uppgifter på hur många EU-medborgare som befinner sig i en socialt utsatt situation i Malmö men det rör sig om hundratals (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:6).

Somliga kanske skulle påstå att rätten till socialt bistånd inte har med medborgarskap att göra. Detta då det lever människor i Sverige utan svenskt medborgarskap som har rätt till socialt bistånd, exempelvis personer med uppehållstillstånd. Jag menar dock att detta inte ifrågasätter utan snarare visar på komplexiteten i det jag vill diskutera, jag menar att detta är en fråga om medborgarskap inte bara EU-medborgarskapet utan också det svenska medborgarskapet. I uppsatsen utgår jag ifrån en situation som rör EU-*medborgare*. Jag vill synliggöra hur komplext medborgarskap är, hur det fylls med olika innebörd i olika situationer och vad detta får för konsekvenser.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med min uppsats är att synliggöra medborgarskapets komplexitet och att undersöka huruvida normativa förståelser av medborgarskap upprepas och/eller utmanas i offentliga dokument rörande socialt utsatta EU-medborgares rätt till socialt bistånd. Mitt syfte är med Hanna Arendts ord att med hjälp av diskursteori ifrågasätta och utmana den ”omgivande världens synbara stabilitet” och undersöka om det ”i” den *förnuftiga* och *normala regeln* pågår ett motstånd och en kamp för något annat. Mina frågeställningar är följande,

Vilken eller vilka förståelser av medborgarskap kommer till uttryck i sociala resursförvaltningen i Malmös rapport, *Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö stad - deras situation och behov*, Malmö stads riktlinjer, *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd i övrigt* och

Socialstyrelsens vägledningen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES- området - en vägledning?*

Hur kan Sociala resursförvaltningen i Malmös rapport, Malmö stads riktlinjer och Socialstyrelsens vägledning förstås som en del av en pågående förändring av hur medborgarskap förstås?

1.3 Material och avgränsningar

Det primära materialet i min uppsats är tre dokument som på olika sätt berör socialt utsatta EU-medborgares rätt till försörjningsstöd/ekonomiskt bistånd. Jag kommer använda mig av en rapport gjord av Sociala resursförvaltningen i Malmö vid namn, *Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö stad - deras situation och behov*. Jag kommer också använda Malmö Stads *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd i övrigt*. Samt Socialstyrelsens vägledning *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området - en vägledning*.

Jag anser att dessa tre dokument från socialstyrelsen, sociala resursförvaltningen och Malmö stad tillsammans utgör en viktig plats. Medborgarskapet och dess inneboende exkluderande funktion men också eventuella möjlighet att inkludera sätts här på sin spets. Vilket gör dem till en bra och viktig plats att med hjälp av diskursteori undersöka förståelser av medborgarskapet, dess gränser, eventuella antagonism och tillfällighet.

Jag eftersträvar inte generaliserbarhet. Dock menar jag att det som sker i de dokument och den diskussion jag kommer att föra säkerligen kan ske och göras på andra platser. Andra platser där medborgarskapet och dess givna exkludering, bland andra egenskaper, likväl existerar men också behöver synliggöras.

Jag kommer inte att inhämta material från socialt utsatta EU-medborgare själva. Detta är delvis men inte endast en fråga om utrymme och tid. Det är också en fråga om att sätta fokus. I sin bok *Undoing Privilege- unearned privilege in a divided world* pekar Bob Pease på att många har engagerat sig i diskussionen och arbetet med att förstå orättvisa strukturer och diskriminering. Men att fokus allt för ofta riktas mot den som förlorar på det orättvisa systemet istället för på den ”priviligerade gruppen” och hur denna grupp också reproducerar orättvisan (Pease, 2010:3).

Jag kommer att utgå från material skapat av samhällsinstitutioner vilket också behöver problematiseras. Jag vill här ta hjälp av Börjesson och Palmblad som för en intressant diskussion i sin bok *Diskursanalys i praktiken*. De menar att det är viktigt att som forskare inte överlämna tolkningsföreträde till externa aktörer. Att inte bli en kanal åt redan dominant och skapade kategoriseringar. Istället bör det vara forskarens uppgift att studera villkoren för andra möjliga bilder av verkligheten. (Börjesson&Palmblad, 2007:9). Av denna anledning kan mitt användande av kategorin socialt utsatta EU-medborgare problematiseras. Jag

hoppas dock att min teoretiska diskussion kommer att synliggöra problematiken med kategorin, som jag trots allt kommer att använda mig av.

2 Teoretiskt ramverk och strategi

I detta kapitel kommer jag att presentera mitt teoretiska ramverk. Med hjälp av mitt teoretiska ramverk kommer jag sedan genomföra min analys och diskutera min slutsats. Jag kommer att börja med en medborgarskapsdiskussion i vilken jag presenterar olika teoretiska sätt att förstå medborgarskap. Efter det kommer jag att ta upp ett antal kritiska teorier som på olika sätt ger mig verktyg att förstå medborgarskapets inkluderande och exkluderande egenskaper. I sista avsnittet kommer jag föra en kort teoretisk diskussion om nationen och dess gränser. Slutligen kommer jag att presentera Laclau och Mouffes diskursteori. Diskursteorin kommer jag att använda både teori och metod i min analys.

2.1 ”Medborgarskap”

Det kan tyckas vara på sin plats att definiera medborgarskap. Jag kommer dock inte att ge *en* definition av medborgarskap. Det vore att gå emot inte bara min frågeställning men också min teoretiska utgångspunkt i diskursteori. Medborgarskapet är både som begrepp men och som funktion mycket omstritt (Lister, 1997: 3). En grundläggande och kanske den vanligaste förståelsen av medborgarskap är som medlemskap i ett självstyrande politiskt samhälle (Bauböck, 2006:15). Något som ifrågasätts av bland andra Engin Isin. Han menar att medborgarskap inte är ett medlemskap utan en relation som styr beteendet hos de subjekspositioner som utgör medborgarskapet (Isin, 2006:371). Även Ruth Lister skriver om medborgarskap. För henne handlar det om relationen mellan medborgaren alltså individen och staten men också relationen mellan individer, i förståelsen att medborgarskapet skapar en situation mellan individer, mellan medborgare (Lister, 1997:3). Rainer Bauböck väljer att kalla relationen mellan den politiska gemenskapen och individen för en ”kvasi kontrakt-relation” (Bauböck, 2006:19). I relationen finns en skörhet i medborgarskapet som koncept. Viljan att vara medborgare, att ingå i en relation med nationalstaten konkurrerar enligt Bauböck med en rad andra grupper och organisationer. Till exempel kan icke-statliga aktivistgrupper förstås tävla med medborgarskapet om individers solidaritet och medlemskap (Bauböck, 2006:15). För att medborgarskap ska finnas måste det således också skapas och eftersträvas.

Medborgarskap förstås också som en situation av ett utbyte av skyldigheter och rättigheter. En dikotomi som går ut på att staten garanterar medborgaren vissa rättigheter, civila och politiska och i vissa fall även sociala rättigheter som villkoras mot att medborgaren har skyldigheter gentemot staten (Lister, 1997:20-21). Det går också att förstå medborgarskap med hjälp av begreppen formellt- och

substantiellt medborgarskap. Att inneha ett formellt medborgarskap medför inte nödvändigtvis möjligheten att på lika villkor få ta del av rättigheter och möjligheter. Att nekas lika rättigheter och möjligheter är en fråga om brist i form av substantiellt medborgarskap (Lister, 1997:43). Det finns människor som helt saknar det formella medborgarskapet. Dessa förnekas inte bara sociala och civila rättigheter utan också politiska rättigheter. Detta kan leda till att intressen hos invånare utan medborgarskap inte påverkar den politiska agendan eller processen (Lister, 1997:49).

EU-medborgarskapet

I min uppsats kommer jag att uppehålla mig vid två uttalade medborgarskap. Dels EU-medborgarskapet och dels medborgarskapet i en nationalstat.

EU-medborgarskapet som koncept introducerades i Maastrichtfördraget 1992 och är mycket omdiskuterat (Carter, 2006: 119). EU-medborgarskap erhålls av den som är medborgare i ett EU-medlemsland. Olika medlemsländer har olika regler för hur och när icke-medborgare kan bli medborgare. Reglerna handlar bland annat om hur länge en person måste vistas i landet innan denne kan ansöka om det nationella medborgarskapet. På så sätt uppstår en situation där personer kan leva inom EU under en längre period utan att varken ha medborgarskap i landet den bor i eller EU-medborgarskap. Detta innebär också att dessa personer befinner sig utanför de regler och rättigheter som de två typerna av medborgarskap förser medborgare med (Carter, 2006:124). Dock ställer April Carter sig tveksam till hur mycket sociala rättigheter som får plats i EU-medborgarskapet. Det finns idag, trots mål om gemensam standard inom EU, stora skillnader när det kommer till välfärden i de olika medlemsländerna (Carter, 2006:126). Graden av substantiellt medborgarskap kan således anses variera inom EU.

Mot något annat

For citizens to establish themselves as virtuous, there ought to have been those who "lacked" their virtues. Against whom did citizens define themselves? How were strangers and outsiders constituted in relation to citizens? Rather than focusing on the glorious images given to us by the victors, would it not be more revealing to problematize the margins or points of contact where the inside and outside encounter, confront, destabilize, and contest each other? (Isin, 2002:3).

Så skriver Isin i sin bok, *Being political- genealogies of Citizenship*, Isin uppehåller sig vid vad som händer om medborgarskap undersöks från andra perspektiv än från medborgarens. I artikeln *Citizenship in flux, The figure of the activist citizen (2009)* skriver Isin om att något är på väg att ta plats. Att detta något är synligt men inte erkänts och därför är svårt att beskriva. Enligt Isin lyckas inte använda termer som nomad, migrant eller illegal invandrare beskriva det således ännu obeskrivbara på ett tillfredställande sätt (Isin, 2009:367). Isin skriver om detta *något* som störande då det säger emot förståelsen av medborgarskapet som något som hör ihop med *en* lojalitet, *en* identifikation. Det nya kan istället exempelvis inneha flera nationella identiteter (Isin, 2009:368). Då detta något tar plats finns det ett behov av att på nytt undersöka hur aktörer gör sig

själva och andra som medborgare. Exempelvis på vilka platser och genom vilka aktiviteter görs medborgaren? (Isin, 2009:368). Det finns därför också ett behov av ett nytt vokabulär för att kunna prata om medborgarskap. Istället för att ställa frågan ”vad är medborgarskap?” så ställer Isin frågan “vad kallar vi medborgarskap?”. Jag förstår det som att Isin menar att medborgarskapsdiskussionen inte längre kan stanna vid att handla om huruvida medborgarskapet ska förstås som en status *eller* en praktik, som nationell *eller* transnationell, som dominansutövande *eller* frigörande. Diskussionen kan inte stanna där därför att samtidigt som den ”traditionella” debatten pågår har nya aktörer, platser och nivåer uppstått. Genom sitt varande komplicerar ”detta nya” diskussionen och sättet som medborgarskapet ageras på samt vilka krav som ställs (Isin, 2009:370). De aktiviteter genom vilka krav ställs skapar också nya förståelser av identifikation, tillhörighet och kamp. Dessa skiljer från hur medborgerliga kamper förts innan som exempelvis röstning, värnplikt och social säkerhet. De ”nya” kamperna och kraven har gjort att kroppar, gränser, media, domstolar också blivit platser för medborgerliga strider (Isin, 2009:371). Aktörer som tidigare inte varit medborgare, alltså innefattats i de idéer om vad en medborgare ”skulle” vara exempelvis vit, man, ägande, krigande, tar sig enligt Isin an kategorin. De gör detta inte utifrån vad de äger eller är utan snarare i en kamp för omfördelning och erkännande (Isin, 2009:376).

Isin skriver om begreppet ”act” och talar om ”acts of citizenship”. Han skiljer på ”act” och ”action”. ”Act” är något som handlar om en start, en brytpunkt, något störande och upprörande, något som förändrar men som inte är impulsivt agerande mot en händelse (Isin, 2009:379). Begreppet ”action” däremot kan användas för att benämna en handling som att gå och rösta, att betala skatt. Skillnaden ligger alltså i att ”action” görs under bestämda förhållanden och givna ramar och är på så sätt inte störande medan ”act” handlar om att göra skillnad (Isin, 2009: 379-380).

Medborgarskap som politisk identitet

Med liknande fokus på aktivitet och kamp ger Chantal Mouffe oss ytterligare ett sätt att förstå medborgarskap. I sin text *Feminism, citizenship and radical democratic politics* problematiserar hon det liberala medborgarskapet. Enligt henne förminskar den liberala förståelsen av begreppet till att endast handla om en legal status som visar på vilka rättigheter medborgaren har gentemot staten. Hon pekar också på hur idéer kring det offentliga livet, civila aktiviteter och politiskt deltagande i ett jämlikt samhälle är främmande för många liberala tänkare (Mouffe, 1992:377). I min läsning av Mouffe så är rättighetsaspekten av medborgarskapet mycket viktig men inte tillräcklig. Medborgarskap behöver också innefatta politiskt deltagande och känslan av att tillhöra ett politiskt sammanhang. Utifrån detta föreslår Mouffe istället medborgarskap som en sorts politisk identitet. En identitet som inte är dominant över andra identiteter men samtidigt inte är som andra. Medborgarskapet skulle innebära identifikation med politiska principer tillhörande en pluralistisk demokrati alltså idén om frihet och jämlikhet för alla (Mouffe, 1992:378). Medborgarskapet skulle påverka

subjektspositioner och de sociala agenterna men inte på ett sådant dominant sätt att den omöjliggör individuell frihet. Olika exempelvis utsatta grupper i samhället skulle kunna ha samma medborgerliga identitet men driva olika kamper (Mouffe, 1992:378). Mouffe understryker dock att hennes tolkning av de politiska värdena tillhörande den moderna demokratin utgår från hennes idé om den radikala demokratin. I den fokuseras de relationer där dominans existerar och måste utmanas för att nå frihet och jämlikhet mellan alla. Det finns andra sätt att tolka dessa politiska värden vilket gör att det finns fler möjliga medborgarskap (Mouffe, 1992:378).

2.2 Inkludering och exkludering

Traditionellt sett har det varit "insidan" av medborgarskapet som diskuterats, alltså situationen för dem som har medborgarskap. Men parallellt med den traditionella diskussionen pågår en radikal medborgarskapsdiskussion. Den ägnar sig bland annat åt att diskutera den exkludering som de som inte har medborgarskap utsätts för och "tend to portray citizenship as a force of exclusion" (Lister, 1997:42). Exkludering och inkludering är i den radikala medborgarskapsdiskussionen två givna komponenter av medborgarskapet. Den traditionella medborgarskapsdiskussionen har förvisso tagit upp exkludering och inkludering men begränsar sig till området som avgränsas av nationens gränser. När den radikala diskussionens fokus är migration blir dessa brister hos den traditionella medborgarskapsdiskussionen synliga. Lister menar att det finns ett behov av att ta in erfarenheterna som innehas av personer som exempelvis flyttar mellan nationer eller saknar medborgarskap (Lister, 1997:42).

Medborgarskapets exkluderande och inkluderande egenskaper aktualiseras inte endast i relation till nationens gränsen. I en kortare diskussion med Yuval-Davis skriver Lister om hur inkludering och exkludering och möjligheten att konstruera medborgarskapets gränser även görs utifrån kriterier som, ras, klass och etnicitet. Gränser som inte uppmärksammas i den traditionella förståelsen av medborgarskap där medborgarskapets gräns endast anses vara nationens (Lister, 1997:43). Albert Kraler skriver med hänvisning till David Lookwood om hur klassojämlikheter påverkar *hur* medborgarskap konstrueras. Att medborgarskap på så sätt kan vara med och *skapa* eller *förstärka* klassklyftor. Dock menar Kraler att för lite forskning har gjorts på detta område. Att EU:s migrationslagar i sig skulle bidra till att skapa ett ojämlikt samhälle är enligt honom ett tabu inom policyarbetet med antidiskriminering inom EU och på andra ställen (Kraler, 2006, 38). Isin skriver också om hur ras, kön och klass kan vara villkor för medborgarskap men poängterar att det aldrig *är* medborgarskap. Han menar att tillgången till medborgarskapet kan vara villkorat exempelvis på grund av din hudfärg, ditt kön eller klass (Isin, 2009:376).

Jag kommer nu gå vidare för att tala om inkluderande egenskaper hos medborgarskapet. Bauböck presenterar Michael Walzer resonemang som förvisso försvarar statens rätt att kontrollera migrationen utifrån idéer vilka bör diskuteras.

Bortsett från det är hans resonemang givande då det menar att möjligheten att erhålla medborgarskap måste finnas för permanenta invånare i staten. Medborgarskap ska vara ett öppet koncept. Att neka personer som bor i ett land medborgarskap skulle vara lika med att utöva ”politisk tyranni”. Nekandet skapar en situation då delar av en befolkning står under lagar utan att ha representation (Bauböck, 2009:20). Inkluderingen behöver alltså inte framstå som en välgörenhetsgest utan snarare som ett måste i något som önskar kalla sig ett demokratiskt samhälle.

Inkludering bör dock problematiseras. I sin bok *Being political* gör Isin en historisk tillbakablick på medborgarskapet som koncept. Han menar att kvinnor, slavar, bönder och andra som under tider inte erhållit medborgarskap gjorts till problem och tvingats bete sig och förhålla sig till regler skapade av medborgare (Isin, 2002:1). Vad jag vill komma åt är att inkludering i relation till medborgarskapet också kan innebära att som icke-medborgare bli inkluderad på medborgares villkor. Att få ”finnas till” genom att bli reglers och lagars subjekt. Det är en typ av inkludering som också behöver problematiseras.

2.3 Nationen och dess gränser

Diskussionen om medborgarskap har fortfarande nationalstaten som utgångspunkt. Detta trots den enligt många pågående försvagningen av nationalstaten och dess många brister.

Lister skriver om hur nationalstaten påverkar sättet vi upplever och organiserar det politiska och sociala medborgarskapet. När nationalstaten och medborgarskapet kopplas ihop blir nationalstaten också ett verktyg med vilket medborgarskapets räckvidd bestäms (Lister, 1997:51). Maud Eduards skriver i sin bok *Kroppspolitik* om hur nationens gränser förstås som ”naturliga” utan att problematiseras. Hon skriver om hur det politiska med nationen kommer i skymundan. På samma sätt skym det politiska i att medborgare genom sitt handlande skapar nationen. Liksom att nationen delar in och ger identiteter till människor. Identiteter och indelningar som liksom nationen framstår som ”naturliga” (Eduards, 2007:20). Medborgarskapets koppling till nationen som politiskt projekt menar jag tydligt visar på behovet av att diskutera huruvida medborgarskap förstås som ett politiskt projekt eller som något ”naturligt” som inte problematiseras.

Etienné Balibar diskuterar också relationen mellan nationen och medborgarskapet. Han visar på ett tydligt sätt medborgarskapets exkluderande effekter. Han använder sig av begreppet nationsformen. Det avser beskriva att nationen är ett sätt (form) att organisera samhället och förvalta ekonomiska och symboliska strukturer (Balibar, 2001:32). Nationsformen är inte en gemenskap men som struktur möjliggör den för vissa gemenskaper att uppstå. Nationalitet är en sådan gemenskap (Balibar, 2001:36). Balibar menar att nationalismen är en organisk ideologi som svarar mot den nationella institutionen. Att exkludering är fundamental för nationsformen som inte bara skapar skillnad utan även kräver att

denna skillnad försvaras (Balibar, 2001:39). Nationsformen blir således en institution som erbjuder en förklaring till varför exkludering är nödvändig (Balibar, 2001:39). Att moderna stater sätter likhetstecken mellan medborgarskap och nationalitet gör nationalitet till en del av medborgarskapets essens (Balibar, 2001:56).

Balibar lyfter paradoxen i att nationalstaten var med och skapade och möjliggjorde för de universella mänskliga rättigheterna. Paradoxen ligger i att nationalstaten som skapare också blir det fenomen som gör det möjligt för oss att bortse från rättigheternas universalitet (Balibar, 2009:127). Samtidigt, och det bör poängteras, kan graden av eller sättet som exkluderingen sker på skilja sig åt nationer emellan. Vissa nationer stänger exempelvis sina gränser helt medan andra har en mildare exkludering (Balibar, 2001:39).

Giorgio Agamben skriver om hur en allt större del av mänskligheten inte ryms i nationalstatens ramar. Enligt honom förtjänar exempelvis "flyktingen" att få en central plats i den politiska historien. Flyktingen ifrågasätter utifrån en till viss del marginaliserad position vad Agamben talar om som den gamla treenigheten, stat, nation och territorium (Agamben, 2003:198). Agamben menar också på att flyktingen och dess sätt att ifrågasätta öppnar upp för begreppslik förnyelse.

Wendy Brown diskuterar i sin bok, *Inhägnade stater och avtagande suveränitet* vad det allt mer intensifierande byggandet av fysiska murar vid gränserna runt om i världen innebär. Hennes tes är att det är ett tecken på en försvagning av staters suveränitet (Brown, 2011: 26). Att dessa murar ämnar svara för de rädslor, föreställningar och fantasier som exempelvis befolkningen skulle ha. Men att murarna sällan på riktigt kan nå upp till dem, exempelvis hindra människor från att ta sig in i landet (Brown, 2011:115). Brown presenterar murarna som en konsekvens av oförmågan att hantera att vi lever i en globaliserad värld (Brown, 2011:124). Murarna ska fungera som lugnande, ge intrycket av att den suveräna staten ännu har läget är under kontroll. Murarna möjliggör också en känsla hos de som befinner sig insidan av att vara oskyldiga. Genom diskursiva strategier skapas en möjlighet att avsäga sig skuld och ansvar. Detta genom att de faktiska murarna gör de som tar sig över dem till inkräktare. De som stängs ute blir några "andra" (Brown, 2011:128). Brown gör i sitt resonemang tydlig skillnad på internationella och transnationella handlingar och aktörer. Detta då de murar som byggs idag av suveräna nationsstater är till som skydd mot olika typer av transnationella rörelser snarare än internationella. Brown menar att det som händer är att en westfalisk ordning utmanas av en postwestfalisk ordning (Brown, 2011:23). Med begreppet "postwestfalisk ordning" avser Brown inte att den suveräna nationalstaten tillhör det förflutna. Istället menar hon med begreppet beskriva en samtid som villkoras eller präglas av dess dåtid, den westfaliska ordningen (Brown, 2011:23).

Att diskutera relationen mellan medborgarskapet, nationen och gränser menar jag kan hjälpa oss att förstå och ifrågasätta hur det kan anses "legitimt" att socialt utsatta människor stängs ute.

2.4 Diskursteori

Diskursteori är både teori och metod. Det är inte en självklarhet att skilja på dessa. Men för tydlighetens skull så utgör diskursteori både min vetenskapsteoretiska utgångspunkt och min metod. Detta bör poängteras och kommas ihåg av läsaren. Det skapar en förståelse för hur jag tar mig an ämnet som jag skriver om och hur läsare av uppsatsen ska ta sig an min text. Diskursteori som metod och teori är också betydande för mitt problemområde vilket jag kommer gå in närmare på längre fram.

Diskursteorin är sprungen ur socialkonstruktivismen. Inom socialkonstruktivismen anses vårt språk inte möjligt att förstå som neutralt. Språket är med och skapar och förändrar våra sociala relationer och vår förståelse av världen och identiteter (Jørgensen&Phillips, 2002:1). Inom socialkonstruktivismen finns inget sådant som objektiv kunskap och därmed inte heller någon objektiv sanning att nå. Det vi kallar och upplever som verklighet finns bara genom de kategorier vi skapat. Vår kunskap om och förståelse av världen anses vara kontextberoende, både kulturellt och historiskt. Socialkonstruktivismen ser också ett ömsesidigt samband mellan kunskap och sociala processer och mellan kunskap och vårt handlande (Jørgensen&Phillips, 2002:5-6).

Jag menar att diskursteorin är en teori som möjliggör förändring och motstånd. Samtidigt som den hjälper oss att se hur detsamma blir möjligt.

Diskursteorin utgår från att det sociala är en diskursiv konstruktion. Sociala företeelser kan aldrig fixeras eller anses färdiga. De kan vara på ett visst sätt idag men kunde lika gärna varit helt annorlunda och således också bli helt annorlunda. På grund av detta pågår en ständig kamp om vilka definitioner som ska gälla (Jørgensen&Phillips, 2000:31). Samhället upplevs därför som ”omöjligt” (Jørgensen&Phillips, 2002:38) Det innebär att det sätt på vilket en diskurs är organiserad aldrig blir färdigt. Möjligheterna att fylla ett begrepp med olika mening kan aldrig förbrukas liksom föränderligheten i relationerna mellan olika begrepp (Phillips& Jørgensen, 2002:39). På samma sätt kan samhället förstås vara strukturerat men att det då egentligen handlar om en tillfällig struktur. Den struktur som vi uppfattar som total eller objektiv är en föreställning och inte ”på riktigt”. Något ”riktigt” existerar inte enligt Laclau och Mouffe (Jørgensen&Phillips, 2002:39). Istället bör fall som uppfattas som objektiva och på ”riktigt” förstås som situationer då makt har stelnat (Jørgensen&Phillips, 2002:38).

Tillfälligheten och den alltid möjliga förändringen som utgör en stor del av diskursteorin har dock fått kritik. Kritiken går ut på att diskursteorin skulle bortse från att vissa grupper, personer och diskurser har svårare att utnyttja tillfälligheten och att förändra (Phillips& Jørgensen, 2002:55). Dock menar Laclau och Mouffe bland annat att det finns situationer som är enklare att förändra än andra. Att vissa diskurser kan är mer tillfälliga än andra. De talar om hur det finns ett ”objektivt fält” i vilket diskurser lagrats och uppfattas som ”naturliga”. De erkänner också att alla inte har samma möjlighet att uttrycka eller driva på nya sätt att förstå saker

på. Detta kan i sin tur bero på vilken subjektsposition man befinner sig i. En utav diskursteorins uppgifter är att undersöka hur olika subjektpositioner påverkar våra möjligheter att handla (Jørgensen&Phillips, 2002:55).

2.4.1 Analytiska verktyg

En utgångspunkt inom diskursanalys är som sagt att det inte finns någon objektiv sanning. Det finns ingen verklighet bortom diskursen jag undersöker, diskursen blir således forskningsobjektet (Jørgensen&Phillips, 2002:21). Jag kommer således att undersöka vad diskursen består av, vad som sägs, vilka mönster som framträder, vilka kamper om att ge mening som finns och vad kan det få för sociala effekter det kan få? (Jørgensen&Phillips, 2002:21).

The aim of discourse analysis is to map out the process in which we struggle about the way in which the meaning of signs is to be fixed, and the process by which some fixations of meaning become so conventionalized that we think of them as natural (Phillips&Jørgensen, 2002:25-26)

Laclau och Mouffe talar om diskurs på så vis att det avser en ”fixering av betydelse inom en särskild domän”(Jørgensen&Phillips, 2002:26). Inom *diskursen* bör alla ”tecken” förstås som *moment*. En vanlig liknelse är att alla tecken är som knutar i ett fisknät. Betydelsen hos olika tecknen skapas genom relationen som tecknet har till övriga tecknen. Inom en diskurs finns sedan tecken som kallas *nodalpunkter* dessa organiserar övriga tecken. Phillips och Jørgensen ger ”demokrati” som exempel på en nodalpunkt inom politisk diskurs. (Jørgensen&Phillips, 2002:26). När tecken fixeras alltså får betydelse blir det vad diskursen *är*. Viktigt att se är att fixeringen består av en exkludering av andra alternativa betydelser som skulle kunna fylla de tecken som fixerats. Det som exkluderas ur diskursen befinner sig i det så kallade *diskursiva fältet* (Jørgensen&Phillips, 2002:27). I det diskursiva fältet finns bland annat ”betydelser” av demokrati som inte passar in i en viss fixerad politisk diskurs. Eftersom diskursen består i att den exkluderar, det diskursiva fältet, är den också alltid utmanad av det. De ”betydelser” som finns i det diskursiva fältet kan alltid störa fixeringen och ersätta den med ett annat sätt att ”knyta” fisknätet. Inom diskursteori finns också så kallade *element*. Det är de tecken som inte fått en fixerad betydelse. När ett element däremot fixeras blir det ett *moment*. (Jørgensen&Phillips, 2002:27-28) Ytterligare en metodologiskt viktig term är ”*flytande signifikant*”. Det är en benämning på de tecknen som är särskilt öppna för andra betydelser(Jørgensen&Phillips, 2002:28)

Artikulation

Artikulation är benämningen på det som händer när olika element knyts samman och i relationen med varandra fylls med betydelse. När element artikuleras, alltså sätts i relation till andra, skapas moment. Artikulation är alltså det som måste till för att en diskurs ska uppstå (Jørgensen&Phillips, 2002:26). Genom artikulation

kan diskurser och dess struktur också utmanas och förändras, detta då ett element kan sättas i relation till flera andra och inte bara en (Jørgensen&Phillips, 2002:29).

Hegemoni

Hegemoni likt diskurs är ett bestämt sätt att tala om och förstå världen. Skillnaden ligger i att hegemoni kan fixera betydelse i flera diskurser och inte bara en. En hegemoni kan förstås finnas när antagonism inte längre finns. Alltså när något är accepterat inom fler diskurser och den dominanta diskursen inte hotas av diskurser i det diskursiva fältet (Jørgensen&Phillips, 2002:48). Som min teoretiska diskussion ovan visade skulle sättet att förstå världen utifrån nationalstaten kunna fungera som exempel på en hegemonisk diskurs.

Subjektposition

Laclau och Mouffe talar om hur subjekt bör förstås som subjektpositioner inom diskursiva strukturer. Genom språket tilldelas subjekt positioner (Jørgensen&Phillips, 2002:41). Diskursen kan förstås som att den skapar en position för mig som subjekt att inta (Jørgensen&Phillips, 2002:41). Detta innebär att när jag tilltalas som vän får jag en position som skiljer sig från exempelvis den på jobbet där en annan diskurs råder. Inom diskursteorin utmanar diskurser ständigt varandra och detsamma gäller således subjektpositionerna. När subjektpositionen inte upplevs som utmanad har en diskurs så kallad hegemonisk status (Jørgensen&Phillips, 2002:41). Förståelsen av subjektpositioner inom diskursteorin möjliggör för en individ att identifiera sig eller positioneras i utifrån ett antal olika subjektpositioner (Howarth, 2000:13).

Antagonism

Konstruktionen och upplevelsen av social antagonism är grundläggande inom diskursteorin. Antagonismen visar på omöjligheten i att fixera mening, att det finns gränserna för social utformning (Howarth m.fl.,2000:9). Antagonism inom diskursteorin uppstår när en social agent inte har möjlighet att fullt ut identifiera sig med sin identitet. I situationen finns dels någon/något som antagoniserar och någon som blir antagoniserad. Upplevelsen är ömsesidig. Ingen av de två är fixerade. Den ena utmanas av den andra (Howarth m.fl. 2000:10). Phillips och Jørgensen ger exemplet med den konflikt som kan uppstå mellan positionerna nationstillhörighet och arbetare. Vad händer i en krigssituation där före detta kollegor förväntas kriga mot varandra? (Jørgensen&Phillips, 2002:48). Diskursanalytikerns uppgift är att undersöka hur omöjligheten ser ut och hur den omvandlas till antagonism av de sociala agenterna (Howarth m.fl. 2000:10).

2.4.2 Analytisk strategi

Jag kommer som sagt att analysera mitt material med hjälp av diskursteori. Phillips och Jørgensen redogör för ett antal metodologiska frågor att ställa vid en sådan analys. Först och främst menar de att inom diskursteorin ligger koncentrationen på termer. Det handlar om att se till termens kapacitet när det kommer till själva artikuleringen. Alltså vilken typ av betydelse och förståelse skapas när olika element binds samman? Och vilka betydelser blir genom

artikulationen exkluderade? (Jørgensen&Phillips, 2002:29). Att undersöka dessa artikuleringar innebär att fråga sig vilka diskurser de spelar an på, reproducerar eller utmanar? Till att börja med ger Phillips och Jørgensen som förslag att identifiera en *nodalpunkt* och hur den är definierad utifrån andra tecken i diskursen. För att komma åt en eventuell kamp kan det också undersökas hur termen som utgör nodalpunkten förstås i andra diskurser. Utmanar de andra diskurserna nodalpunktens nuvarande betydelse? (Jørgensen&Phillips, 2002:30).

Jag ser medborgarskapsbegreppet i mitt material som något som bör förstås som dels en *nodalpunkt* men också som en *flytande signifikant*. Anledningen till att den är och kan vara båda två samtidigt är att nodalpunkten och den flytande signifikanten synliggör olika ting. Att mena att medborgarskap är en nodalpunkt innebär att jag erkänner begreppet som privilegierat och som organisatör av en diskurs. Att säga att det samtidigt är en flytande signifikant handlar om att visa på att det pågår en kamp mellan olika diskurser om vilken betydelse begreppet ska fyllas med (Jørgensen&Phillips, 2002:28). Jag kommer, i enlighet med diskursteorins mål, att synliggöra de processer genom vilka medborgarskapet fylls med en viss typ av mening. Jag låter mig här vägledas av de frågor som Phillips och Jørgensen gav som förslag. Hur är diskursen organiserad utifrån medborgarskapet? Alltså vilka moment är knutna till *nodalpunkten* och vilka element kan förstås utmana den? Vilken diskurs är just nu den som bestämmer vad medborgarskap innebär? Och är detta ett fall av hegemoni? För att kunna göra detta kommer jag att använda mig av mitt teoretiska ramverk. I det presenterade jag en rad alternativa och möjliga sätt att förstå medborgarskap.

3 Analys

I följande kapitel kommer jag att genomföra min analys och presentera dess resultat. Syftet med min uppsats är att synliggöra medborgarskapets komplexitet och att undersöka huruvida normativa förståelser av medborgarskap upprepas och/eller utmanas i tre offentliga dokument, Socialstyrelsens vägledning, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES- området - en vägledning*, Malmö stads riktlinjer, *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd i övrigt* och Sociala resursförvaltningen i Malmös rapport, *Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö stad - deras situation och behov*. Jag kommer att göra detta med hjälp av mitt teoretiska ramverk och diskursteori.

Jag vill poängtera vikten av ”samarbetet” mellan dessa två, det teoretiska ramverket och diskursteorin. I det teoretiska ramverket presenterades olika sätt att förstå medborgarskap. Inom diskursteorin finns också det diskursiva fältet som består av alternativa diskurser som utmanar den rådande diskursen. Många av de förståelser av medborgarskap som presenterades i mitt teoretiska ramverk är kritiska mot den rådande medborgarskapsförståelsen och uppmanar till nya sätt att tanka kring och förstå begreppet. Dessa, menar jag, befinner sig i det diskursiva fältet. I det diskursiva fältet får utmanande förståelser av medborgarskap inte bara en plats att existera, de blir också upptäckbara i.

3.1 Rätten till socialt bistånd för medborgare i EU/EES-området- vägledning

Socialtjänsten gav i juni 2014 ut en vägledning för hur rätten till socialbistånd ser ut för medborgare inom EU/EES- området. Denna kallas, *Rätten till socialt bistånd för medborgare i EU/EES- området - en vägledning*. Den är en uppdaterad reviderad version av en vägledning som gavs ut 2008. Anledningen till denna nya vägledning anges vara en ökad kontakt mellan socialtjänsten och icke-svenska EU-medborgare i Sverige. Den ökade kontakten har skapat ett behov av vägledning för hur dessa fall ska bedömas (Socialtjänsten, 2014:3).

I dokumentet som jag förstår som en diskurs ser jag också medborgarskapet som en *nodalpunkt*. Det är alltså utifrån medborgarskapet som diskursen organiseras. Jag kommer därför att undersöka hur medborgarskapet sätts i relation till andra tecken i diskursen och på så sätt fylls med betydelse. För att undersöka om det pågår en eventuell kamp kommer jag också att leta efter fall där andra diskurser utmanar nodalpunktens betydelse i detta dokument.

Här följer ett exempel ur dokumentet där artikuleringen, alltså vilken förståelse och betydelse som skapas när termer knyts samman, blir tydlig.

EU-rättens princip om likabehandling innebär att en EU/EES- medborgare som bedöms ha *uppehållsrätt* (min kursivering) i Sverige har rätt till socialt bistånd och andra sociala förmåner på samma villkor som svenska medborgare (Socialstyrelsen, 2014:7).

Uppehållsrätten är den rätt som EU/EES- medborgare har att uppehålla sig mer än tre månader i annat EU-medlemsland. Möjligheten att erhålla uppehållsrätt skiljer sig åt mellan de som anses vara ekonomiskt aktiva och så kallat icke -ekonomiskt aktiva. Personer som anses sakna försörjning och/eller reell möjlighet att erhålla arbete har enligt dokumentet inte uppehållsrätt (Socialstyrelsen, 2014:10). Rätten till socialt bistånd beror på så vis på din ekonomiska situation. Din ekonomiska situation kopplas tydligt samman med EU-medborgarskapet och fyller det med betydelse. Ovanstående citatet visar tydligt hur det formella medborgarskapet inte garanterar det substantiella. Det är just detta, att rättigheter som ofta tas förgivna i och med ett medborgarskap i själva verket är kopplade till din ekonomiska situation, som jag vill synliggöra. Detta visar hur komplext medborgarskap är. Vidare skrivs,

[...]Principen om likabehandling innebär också att socialtjänsten kan ställa samma krav på biståndssökande EU/EES- medborgare som på svenska medborgare vad gäller t.ex. skyldigheten att efter förmåga bidra till sin egen försörjning, att vara arbetsökande osv. (Socialstyrelsen, 2014:8)

I citatet berörs inte de EU-medborgare som endast får nödstöd utan bara de som har uppehållsrätt. Medborgarskapet sätts här i relation till andra begrepp så som skyldigheter, krav och rätten till likabehandling. En skyldighet är att efter förmåga bidra till sin försörjning. Detta kan ses som ett exempel på en medborgarskap förståelse som handlar om en relation mellan stat och individ i vilken skyldigheter villkorar rättigheter.

Följande citat kan visa också på hur medborgarskapet, eller rättare sagt tillgången till det substantiella medborgarskapet, formas av möjligheten att uppfylla de ekonomiska skyldigheterna.

Personer som inte bedöms ha hemvist i en kommun där de tillfälligt vistas har bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt. I praktiken innebär det oftast att personen får enstaka bistånd till mat, logi eller resa till sin hemkommun. Detta resonemang kan föras även i förhållande till EU/EES- medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt och därmed sin egentliga hemvist i Sverige, till exempel personer som sökt sig till Sverige utan att ha realistiska möjligheter att göra sig gällande på den svenska arbetsmarknaden och som måste tigga för att klara sin försörjning. Vad som är nödvändig hjälp för att avhjälpa[...] (Socialstyrelsen, 2014:8).

Citaten ovan är synliggör skillnaden mellan substantiellt och formellt medborgarskap. Att vara EU-medborgare innebär inte automatiskt att du får de medborgerliga rättigheter som knyts till medborgarskapet. Ekonomiskt självgående EU-medborgare ges substantiellt medborgarskap. I dessa fall kan

medborgarskapet förstås som inkluderande. Citatet nedan blir dock ett tydligt exempel på hur samma medborgarskap också har exkluderande egenskaper.

Dock innebär rätten till bistånd för att avvärja en nödsituation i många fall att biståndet kan begränsas till enstaka bistånd för mat, logi, eller resekostnader för att kunna ta sig tillbaka till det land som EU/EES- medborgaren kommit ifrån (Socialstyrelsen, 2014:8).

I följande citat, som berör de EU-medborgare som endast anses ha rätt till nödstöd, ser vi hur medborgarskap sätts i relation till ”det land” som EU/EES-medborgaren kommit från. Medborgarskap kopplas här samman med medlemskap i en nationalstat.

I dokumentet tas också ett exempel upp kring en äldre kvinna som nekats plats på ett äldreboende med motiveringen att ”kvinnan inte längre skulle ha uppehållsrätt om hon beviljades plats i ett vård- och omsorgsboende eftersom hon då skulle bli en belastning för det sociala biståndssystemet” (Socialtjänsten, 2014:9). När sonen och dennes sambo intygade att de skulle stå för kvinnans försörjning gavs hon dock rätt till boende (Socialstyrelsen, 2014:9). Jag har tidigare nämnt Isin och Yuval- Davis diskussioner om hur klass, kön och ras varit kategorier ”möjliga” att skapa medborgareliga gränser utifrån. I ovanstående citat, menar jag, blir ålder ytterligare en sådan kategori.

I exemplet rörande hur personer som tigger ska behandlas av socialtjänsten anges att dessa personer inte har uppehållsrätt. Detta då de inte anses vara ekonomiskt aktiva. Ytterligare ett krav är heltäckande sjukförsäkring. Saknas sådan är kommunen endast skyldig att bistå med nödhjälp (Socialstyrelsen, 2014: 18-19).

I min analys av socialtjänstens vägledning fylls medborgarskap med en rad olika betydelser vilket ger uttryck för olika förståelser av begreppet. EU-medborgarskapet delas återkommande in i två möjliga medborgarskap. Ett substantiellt medborgarskap som kopplas samman med uppehållsrätten och som ger tillgång till socialt bistånd och likabehandling samt ett formellt medborgarskap som alltså inte garanterar tillgången till det substantiella. Den ekonomiska situationen görs till ett villkor för det substantiella medborgarskapet men inte för det formella. På detta vis görs en persons ekonomiska situation till något som får oerhörda konsekvenser för dennes ”medborgerliga möjligheter”.

Citaten som jag har plockat ut kan alltså förstås som tydliga exempel på hur gränser för medborgarskapet skapas utifrån andra kategorier och inte bara nationen. Jag vill här knyta an till Lookwoods resonemang om hur klassojämlikheter påverkar hur medborgarskap konstrueras. Lookwood menar också att medborgarskapet på så vis kan vara med och skapa eller förstärka ojämlikheter. Hans resonemang blir högst relevant för att kritiskt kunna förhålla sig till och ifrågasätta det tillsynes oproblematiserade sätt som medborgarskapet används på. Människor som befinner sig i en socialt utsatt situation och tigger kan formellt vara EU-medborgare. För att få tillgång till det substantiella medborgarskapet i form av till exempel likabehandling hos socialtjänsten är ekonomisk aktivitet nödvändig. Jag menar att ovanstående analys visar att medborgarskapet är komplext och mer än ett medlemskap i en nationalstat.

Analysen visar på hur stor roll ens ekonomiska status har för medborgarskapets inkluderande respektive exkluderande egenskaper och funktion.

3.2 Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt

I november 2013 antog kommunfullmäktige i Malmö *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt*. Riktlinjerna finns till för att se till att det råder likställighet inom kommunen samt för att underlätta den delegerade beslutsordningen (Malmö stad, 2013:3). Som en del i arbetet med dessa riktlinjer skickades ett förslag ut på remiss till de olika stadsdelsfullmäktige och till sociala resursnämnden i Malmö. I remissvaren efterfrågas av olika stadsdelsfullmäktige tydligare riktlinjer för hur fall med EU-medborgare och papperslösa ska behandlas (Stadskontoret, 2013). Detta kom att leda till ett tillägg i riktlinjerna i form av att EU-medborgare liksom papperslösa behandlas i varsitt avsnitt i den reviderade och slutgiltiga versionen (Stadskontoret, 2013). Riktlinjer för handläggning och ekonomiskt bistånd i Malmö stad inleds med att ekonomiskt bistånd ska:

[...]vara en hjälp till självhjälp, de åtgärder som socialtjänsten erbjuder ska vara utformade så att de stärker den enskildes förutsättningar att förändra sin livssituation och klara sin egen försörjning (Malmö stad, 2013:3).

I riktlinjerna tydliggörs rätten till stöd i olika situationer så som bostad, tandvård, begravning, hyresskulder och fickpengar för barn och ungdomar.

EU-medborgare med uppehållsrätt och EU-medborgare utan uppehållsrätt tas upp på sidan tolv i detta fjorton sidor långa dokument. I tre stycken bestående av sexton rader står det om vilken rätt EU-medborgare, med och utan uppehållsrätt, har till ekonomiskt bistånd (Malmö stad, 2013:12). I likhet med Socialtjänstens vägledning framkommer att likabehandling med svenska medborgare gäller om personen har uppehållsrätt: ”Saknar personen uppehållsrätt ska han eller hon bedömas som papperslös[...]”. I avsnittet om papperslösa står det att papperslösa endast har rätt till stöd och hjälp i akuta situationer (Malmö stad, 2013:13). Tillskillnad från socialstyrelsens vägledning som endast berörde EU-medborgare berörs i riktlinjerna även svenska medborgares och papperslösas rätt till socialt bistånd.

Jag menar att det i dessa riktlinjerna framträder en hegemonisk diskurs i vilken medborgarskap förstås som medlemskap i en nationalstat. Jag vill här knyta an till diskursteorins ”objektiva fält”. Alltså att vissa diskurser lagras och förstås som ”naturliga”. Fram till det att en börjar tala om EU-medborgare i ovan nämnda dokument framhålls inte medborgarskapets betydelse för rätten till socialt bistånd. Medborgarskapets betydelse framstår som en ”naturligt”.

När EU- medborgare väl omnämns menar jag att det skapas en gräns. Det upprättas en gräns mellan svenska medborgare och EU-medborgare. Jag menar att denna gräns kan förstås med hjälp av Balibar och Brown. Balibar menar att exkludering och skapandet av skillnad är fundamentalt för nationsformen (Balibar, 2001:39). Han menar att nationsformen är en institution som erbjuder en förklaring till varför exkludering är nödvändig (Balibar, 2001:39). När medborgarskapet koppas till nationen kan nationstillhörigheten på så viss användas för att förklara varför människor behandlas olika. Wendy Brown ger oss ytterligare ett sätt att förstå hur en kan försvara olik behandling. Brown skriver om hur murar möjliggör en känsla av ansvarsfrihet och oskuld hos de som befinner sig på "insidan" gentemot de som befinner sig på "utsidan". De som stängs ute görs till några "andra".

Att det i riktlinjerna skapas en skillnad mellan svenska medborgare och EU-medborgare kan också förstås som ett fall av antagonism, alltså ett utmanande av en hegemonisk diskurs. Svenska medborgare, försedda med rätten till socialt bistånd, blir till genom att "de andra" beskrivs. Genom att beskriva och skapa "de andra" skapas plötsligt ett "vi". Den svenska medborgaren som tidigare varit osynlig, en så kallad subjektposition med hegemonisk status, blir på så vis synlig.

3.3 Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö- deras situation och behov

I Socialstyrelsens vägledning och i Malmö stads riktlinjer tilldelas de EU-medborgare som saknar uppehållsrätt och befinner sig i en socialt utsatt situation relativt lite utrymme. I den rapport som Malmö stad tagit fram vid namn *Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö- deras situation och behov*, är socialt utsatta EU-medborgare däremot utgångspunkten. Rapporten redogör för socialt utsatta EU-medborgares situation i Malmö. Den skiljer sig på så vis från de andra dokumenten som innehåller riktlinjer och vägledning.

EU-medborgarskapet och uppehållsrätten kopplas fortfarande ihop. I rapporten förstår jag fortfarande medborgarskapet fortfarande förstås som en nodalpunkt, alltså ett privilegerat begrepp som organiserar diskursen. Men i sitt sätt att organisera diskursen fixeras tecken annorlunda än i de tidigare dokumenten. Det är viktigt att komma ihåg att tecknens relation till varandra utgör diskursen. Vilka förståelser av medborgarskap framkommer då i rapporten?

Författarna beskriver hur de gått tillväga när det inhämtat information om EU-medborgares situation i Malmö. De har bland annat varit i kontakt med, socialtjänsten, sjukvården och frivillighetsverksamheter (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:4-5). De skriver också om var de genomförde intervjuer med EU-medborgare,

Vi kom fram till att Stadsmissionen var en strategiskt viktig verksamhet för att nå många och utformade därefter fyra intervjuträffar i dessa lokaler. (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:4)

Jag menar att citatet ovan kan förstås som ett exempel på Engin Isins resonemang om hur medborgerliga kamper och krav idag förs och ställs på andra ställen, i andra skalor och genom andra aktiviteter än tidigare. Jag förstår alltså stadsmissionen som en sådan plats.

I rapporten vittnar socialt utsatta EU-medborgare om den utsatthet de befinner sig i. En kvinna i 30 årsåldern berättar om den diskriminering hon möter i sitt hemland Rumänien på grund av att hon är rom. En annan kvinna i 60 årsåldern uttrycker att "Det är kris i Rumänien!". Hon vittnar om bristen på social hjälp och kapad föräldrapenning. I rapporten skrivs,

Vi har också mött personer som kommit hit tillfälligt, exempel för att få ihop pengar till medicin till sina barn. De har för avsikt att åka hem så fort de fått ihop tillräckligt (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:6).

Citatet ovan kan förstås som ytterligare ett exempel på hur medborgerliga kamper förs på andra ställen, nivåer och platser. Att i brist på det substantiella medborgarskapet röra sig över nationsgränser kan förstås som en medborgerlig kamp. En medborgerlig kamp bestående i att tillgodose vad som kan jämföras med det substantiella medborgarskapet. Isin talar om "acts of citizenship" och skillnaden mellan "act" och "action". Han menar att "act" är något störande, en brytpunkt som leder till förändring medan "action" är en medborgerlig aktivitet som sker inom givna ramar t.ex. att gå och rösta. Jag menar på så vis att detta, situationen beskriven av kvinnorna och citatet ovan, kan förstås som ett exempel på "act of citizenship".

I citatet tas också tillfälligheten i vissa socialt utsatta EU-medborgares vistelse i Malmö upp. Tillfälligheten kan förstås som en utmaning medborgarskapet som sammankopplat med en lojalitet till en nationalstat. Isin skriver om hur medborgarskapsdiskussionen inte kan stanna vid huruvida medborgarskapet är en status *eller* en praktik, nationellt *eller* transnationellt. Han menar att nya medborgerliga kamper som tar plast kräver att diskussionen kompliceras. Jag menar att detta kan vara en sådan medborgerlig kamp som kräver att diskussionen kompliceras. Jag ser det också som ett exempel på Isins resonemang om hur "nya" aktörer tar sig an medborgarskap och då inte utifrån vad de äger eller "är" utan snarare i en kamp för omfördelning och erkännande (Isin, 2009:376).

Jag har än så länge främst använt mig av diskursteori som metod. Men situationen beskriven i följande citat gör den teoretiskt sett mycket viktig.

Vi (författarna) har själva reflekterat mycket kring att både EU-medborgarna själva och de olika aktörerna i huvudsak talat om behoven som mat, toalettbesök, hygien och trygg sömn och knappt någonting om andra behov. Det har under studiens gång blivit tydligt att möjligheterna att tillgodose de grundläggande behoven är så små att behov utöver de nödvändigaste blir ointressanta att efterfråga (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:9)

Här, menar jag, aktualiseras den kritik som diskursteorin fått för att fokusera så mycket på tillfällighet och förändring. Kritiken handlar om risken att missa olika subjekspositioners och diskursers olika möjlighet att ta vara på tillfälligheten och

möjligheten att förändra. Jag vill här knyta an till det Lister skriver om att de kamper och intressen drivna av de som saknar det formella och substantiella medborgarskapet förbises eller inte blir hörda i den politiska debatten. Jag vill dock inte, vilket resonemanget riskerar att göra, passivisera de som befinner sig i en sådan situation. Jag vill visa på hur olika subjekspositioner påverkar våra möjligheter att handla. Jag har i min analys av de två övriga dokumenten visat på hur tillgången till det substantiella medborgarskapet knutits samman med personers ekonomiska situation. Även om jag menar att diskursen är annorlunda organiserad i denna rapport så knyts medborgarskap och ekonomi fortsatt samman, dock på annat sätt. Ett exempel på detta är ett citat av en kvinna i rapporten:

Vi skulle vilja gå någon typ av skola och lära oss språket och kanske någon typ av yrkesutbildning, men vi kan inte avstå från det vi kan tjäna på att tiggas under en dag. (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:17)

I rapporten framkommer också att:

För att bli inskriven på Komvux och läsa SFI med studiebidrag krävs att du är folkbokförd i Sverige. Något som inte är möjligt om du är EU-medborgare utan egen försörjning (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:17)

Citatet ovan, menar jag, kan läsas i relation till Mouffes idé om medborgarskapet som politisk identitet. Hon kritiserar den liberala idén som förminskar medborgarskapet till att endast handla om en legal status som visar på vilka rättigheter medborgaren har gentemot staten. Hon pekar på hur det offentliga livet, civila aktiviteter och politiskt deltagande i ett jämlikt samhälle är främmande för många liberala tänkare. Rättigheter är enligt Mouffe viktiga men inte tillräckliga. I socialtjänstlagen står att socialtjänstens mål är att ” [...] på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.” (SFS 2001:453) Målen ligger relativt nära Mouffes idé men faller då de, som citatet ovan vittnar om, inte innefattar EU-medborgare utan uppehållsrätt.

Enligt Isin så är det viktigt att se att samtidigt som den traditionella medborgarskapsdiskussionen fortgår så pågår kamper på andra ställen. Begränsas den medborgerliga diskussionen till de som är inkluderade kan dessa kamper och de exkluderande egenskaperna som medborgarskap har gå obemärkt förbi. Jag vill förtydliga detta med ytterligare ett exempel ur rapporten. Det framkommer att:

Vad gäller individ- och familjeomsorgen i de fem stadsområdena så visar det sig att det inte är många EU-medborgare som ansöker om hjälp via dem. De få som söker är personer som har haft arbete och boende och därigenom har uppehållsrätt (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:19)

I rapporten framkommer också att bristande insatser och hjälp från socialtjänsten leder till att socialt utsatta EU-medborgare söker sig till verksamheter som inte kräver bistånd från socialtjänsten. Dessa verksamheter är bland annat stadsmissionen, träffpunkt Värnan m.fl. (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:21).

EU-medborgarna som vistas i Malmö har behov av de här verksamheterna och kommer därmed att fortsätta ta deras resurser i anspråk. Det är resurser som idag tas från verksamhetens ordinarie uppdrag och målgrupp, något som det måste finnas beredskap för (Sociala resursförvaltningen Malmö, 2014:21).

Jag vill nu återknyta till Isins idé om ”acts of citizenship” och kamper och krav på nya ställen. Citatet ovan kan då förstås som ytterligare ett exempel på ”act of citizenship”. Socialt utsatta EU-medborgare exkluderas från systemet och söker sig därför till verksamheter som inte kräver socialt bistånd. Detta, menar jag, kan förstås som att dessa verksamheter blir nya platser för medborgerliga kamper. Detta kan förstås som en möjlig artikulation och utmaning från det diskursiva fältet. Ytterligare varianter av hur medborgarskap kan förstås blir alltså synliga och möjliga.

I analysen har jag visat hur rapporten kan förstås som en diskurs i vilken hegemoniska föreställningar om medborgarskap ifrågasätts. Rapporten kan förstås som en del i en större medborgarskapsdiskurs och som en utmanande diskurs som befinner sig i det diskursiva fältet.

4 Avslutande diskussion

Syftet med min uppsats var att synliggöra medborgarskapets komplexitet och att undersöka huruvida normativa förståelser av medborgarskap upprepas och/eller utmanas i offentliga dokument rörande socialt utsatta EU-medborgares rätt till socialt bistånd. Mitt syfte var med andra ord att med hjälp av diskursteori ifrågasätta och utmana den ”omgivande världens synbara stabilitet” och undersöka om det ”i” den *förnuftiga* och *normala regeln* pågår ett motstånd och en kamp för något annat. Jag ställde därför upp två frågeställningar,

Vilken eller vilka förståelser av medborgarskap kommer till uttryck i sociala resursförvaltningen i Malmös rapport, *Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö stad - deras situation och behov*, Malmö stads riktlinjer, *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd i övrigt* och Socialstyrelsens vägledning, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES- området - en vägledning?* Samt, Hur kan Sociala resursförvaltningen i Malmös rapport, Malmö stads riktlinjer och Socialstyrelsens vägledning förstås som en del av en pågående förändring av hur medborgarskap förstås?

I min uppsats har jag visat hur medborgarskap som flytande signifikant fylls med en rad olika betydelser genom artikulation, alltså hur begreppet knyts samman med andra begrepp och på vis fylls med olika innehåll.

I mitt teoretiska ramverk presenterade jag bland annat förståelser av medborgarskapet som jag menar ställer sig kritiska till en hegemonisk förståelse av begreppet. Jag har sedan med hänvisning till bland annat Isin, Lister och Balibars kritiska medborgarskapsdiskussioner synliggjort hur medborgarskap fylls med en rad olika betydelser. Genom att göra en närläsning av dokumenten gick dessa förståelser enligt mig att hitta i dokumenten.

I dokumenten framkommer också traditionella förståelser av medborgarskap. Till exempel kopplas det substantiella medborgarskapet till ”hemlandet” vilket vittnar om en förståelse av medborgarskap som ett medlemskap i en nationalstat. Samtidigt utmanas relationen mellan nationalstaten och medborgarskapet då EU-medborgarskap i kombination med uppehållsrätt gör det möjligt att tillgodose sig det substantiella medborgarskapet i ett annat land inom EU. EU-medborgarskapet ifrågasätter medborgarskapets gräns, som inom den traditionella medborgarskapsdiskussionen utgörs av nationens. Detta innebär dock inte att EU-medborgarskapet blir ett inkluderande snarare än exkluderande fenomen. Jag har visat hur EU-medborgarskapet delas upp i två medborgarskap, det formella och det substantiella. Den kritiska medborgarskapsdiskussionen som rör sig bortom nationens gränser pekar på andra sätt som medborgerliga gränser skapas. Medborgarskapet knyts bland annat samman med skyldighet i form av viss ekonomisk självständighet gentemot staten. Medborgarskapets gränser

konstrueras således utifrån en persons ekonomiska status. Den ekonomiska statusen villkorar alltså tillgången till det substantiella EU-medborgarskapet. Detta sätter människor som redan befinner sig i en socialt utsatt situation i en ännu mer utsatt situation. Inkludering i relation till medborgarskapet kan också innebära att som icke-medborgare bli inkluderad på medborgares villkor. Att få ”finnas till” genom att bli reglers och lagars subjekt. Denna problematik, menar jag, aktualiseras genom uppdelningen i det formella och substantiella medborgarskapet. En uppdelning som innebär att inkludering i det ena inte garanterar inkludering i det andra.

I min analys visar jag hur det skapas gränser mellan den som är medborgare och den som inte är det, mellan den som är ekonomiskt aktiv och den som inte är det, mellan den som har rätt till stöd och den som inte har det. Jag menar att denna åtskillnad som görs mellan svenska medborgare, EU- medborgare och EU-medborgare utan uppehållsrätt är mycket problematisk. Jag menar att gränserna som skapas i, och igenom, dokumenten kan jämföras med det intensifierade byggandet av fysiska murar som Wendy Brown teoretiserar kring. Enligt Brown skapar murarna en känsla av oskyldighet hos dem som befinner sig “innanför”. På liknande sätt kan den gräns som upprättas mellan medborgare, EU-medborgare och socialt utsatta EU-medborgare skapa samma känsla av oskyldighet, eller frihet från ansvar och skuld hos de som befinner sig “innanför” i det här fallet socialtjänstens påstådda ansvarsområde. Wendy Brown skriver om murarna som den suveräna nationens dödsryckning och jag vill påstå att det gränsskapande som jag har uppmärksammat kan förstås vara en del av detta. Att fortsätta hänvisa till uppehållsrätten eller det nationella medborgarskapet när en nekar någon socialt bistånd är menar jag detsamma som att delta i byggandet av murar. Utifrån detta resonemang kan gränserna i dokumenten förstås som tecken på hur en förståelse av medborgarskap kopplat till nationalstaten står inför en förändring.

Socialt utsatta EU-medborgare utan uppehållsrätt omnämns i väldigt liten utsträckning i socialstyrelsens dokument samt Malmö stads riktlinjer. Jag menar trots detta att dess närvaro i dokumenten kan förstås som ett tecken på medborgarskapets tillfällighet. Att dokumenten på så sätt blir en plats där förändring av hur medborgarskapet förstås pågår.

Jag har i min uppsats alltså visat hur medborgarskap är ett komplext begrepp som kan förstås och användas på flera sätt. Medborgarskap är ett sätt att organisera vårt samhälle och liksom nationen bör det förstås som ett politiskt projekt. Detta menar jag skapar en nödvändighet i att också tala om och förhålla sig till medborgarskap som just komplext.

Jag frågade mig inledningsvis om socialt utsatta EU-medborgares icke-rätt till socialt bistånd i Malmö synliggör en, med Hanna Arendts ord, *spricka i systemet*. Jag menar att de medborgarskapsförståelser som kommer till uttryck i dokumenten och enligt min mening legitimerar social orättvisa synliggör en sådan spricka. Agambens resonemang om att en allt större del av mänskligheten inte ryms inom nationalstatens ramar och att sättet vi organiserar våra samhällen på således behöver en annan utgångspunkt visar sig, menar jag, vara en högst aktuell tanke.

5 Referenser

- Agamben, Giorgio (2003) *Bortom mänskliga rättigheter* s. 194-200, Fronesis, Lag och ordning, nr.14-15,
- Arendt, Hannah (2003) *Nationalstatens tillbakagång och slutet för de mänskliga rättigheternas.* s, 201-243, Fronesis, Lag och ordning, nr.14-15,
- Balibar Etienne & Immanuel Wallerstein (2002) *Ras, Nation, Klass – Mångtydiga identiteter.* Daidalos, Göteborg.
- Balibar, Etienne (2001) Vi det Europeiska folket? *Reflektioner kring ett transnationellt medborgarskap*, Tankekraft förlag: Hägersten
- Balibar, Étienne (2009). *Vi, det europeiska folket?: reflektioner kring ett transnationellt medborgarskap*, Tankekraft förlag: Hägersten
- Brown, Wendy (2011) *Inhängnade stater, avtagande suveränitet*, Tankekraft förlag: Hägersten
- Bauböck, Rainer mfl. (2006) *Migration and citizenship- legalstatus, rights and political participation*, Amsterdam university press: Amsterdam
- Börjesson, Mats & Palmblad, Eva (red.) (2007). *Diskursanalys i praktiken.* 1. uppl. Malmö: Liber
- Carter, April (2006) *The political theory of global citizenship*, Routledge: London/New York
- Eduards, Maud, (2007) *Kroppspolitik*, Atlas
- Howarth, David R., Norval, Aletta J. & Stavrakakis, Yannis (red.) (2000). *Discourse theory and political analysis: identities, hegemonies and social change.* Manchester: Manchester University Press
- Isin, Engin (2009) *Citizenship in flux, The figure of the activist citizen, nr. 29 s. 367-388* [Subjectivity: International Journal of Critical Psychology](#). Dec 2009, Vol. 29 Issue 1
- Isin, Engin F. (2002). Being political: genealogies of citizenship. Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press
- Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2002). *Discourse analysis as theory and method.* London: Sage
- Kraler, Albert (2006) ”The legal status of immigrants and their access to nationality” i *Migration and citizenship- legalstatus, rights and political participation*, Bauböck, Rainer mfl., Amsterdam university press: Amsterdam
- Lister, Ruth (1997). *Citizenship: Feminist perspectives.* Basingstoke: Macmillan
- Malmö Stad, (2013) *Riktlinjer för handläggning av försörjningstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt.* Tillgänglig: Malmö.se
- Mouffe, Chantal (1992). *Feminism, citizenship and radical democratic politics, s. 369-384* i *Feminists theorize the political*, Routledge: New York.

- Pease, Bob (2010). Undoing privilege: unearned advantage in a divided world. London: Zed
- Pettersson, Andreas (2014) "Kommunerna är skyldiga att bistå EU-migranterna" [Elektronisk] *Aftonbladet*, Tillgänglig: <http://www.aftonbladet.se/debatt/debattamnen/politik/article19898040.ab>
Hämtdatum: 2015-01-20
- SFS 2001:453, Socialtjänstlagen,
Sociala resursförvaltningen Malmö, (2014) *Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö- deras situation och behov*, Malmö stad, Tillgänglig: <http://malmo.se/download/18.6020cecb147d6a3ab2eaf8de/1409227242097/EU-migranter+-++rapport.pdf#search=%27EU+medborgare+o%27>
- Socialstyrelsen (2014) *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/ESS-området- en vägledning*, Tillgänglig: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2014/2014-6-16>
- Stadskontoret (2013), *Tjänsteskrivelse- riktlinjer för ekonomiskt bistånd, STK-2013-458*, 2013-10-04, Malmö Stad