



Rapport 2014:22



Länsstyrelsen
Stockholm

Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt

– utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet

Rapport 2014:22



Länstyrelsen
Stockholm

Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt

– utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet

Omslagets foto: Maja Kristin Nylander

Utgivningsår: 2014

ISBN: 978-91-7281-622-0

Rapporten är sammanställd av Anna Mannikoff, Majlis Nilsson och Gregor Kwiek, utvecklingsledare på Länsstyrelsen.

För mer information kontakta enheten för arbetsmarknads- och rättighetsfrågor.

Länsstyrelsen i Stockholm

Hantverkargatan 29

Box 22067

104 22 Stockholm

Telefon: 010-223 10 00

Länsstyrelsens rapporter finns på

www.lansstyrelsen.se/stockholm/publikationer

Förord

Denna rapport beskriver situationen för romer när det gäller utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet i fem kommuner. Av rapporten framgår att diskriminerande strukturer, fördomar och förutfattade meningar om romer som grupp samt antiziganism förekommer inom samtliga områden.

Målet för den samordnade strategin för romsk inkludering är att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom. Vi kan dessvärre konstatera att målet är långt ifrån uppnått och att utvecklingen går långsamt. Länsstyrelsens slutsats är att myndigheter och kommuner behöver få riktade uppdrag med särskild finansiering för att situationen ska kunna förändras. Myndigheter behöver också få i uppdrag att fortsätta följa upp de insatser som genomförs och hur romer själva uppfattar situationen.

Nulägesbeskrivningen bygger på underlagsrapporter från Boverket, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen och Socialstyrelsen, samt på Skolverkets tidigare rapporter om att beskriva situationen för romska barn och elever i skolan.

Arbetet med nulägesbeskrivningen har genomförts med stöd av en arbetsgrupp med representanter från Arbetsförmedlingen, Boverket, Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Skolverket. Följande romska sakkunniga har ingått i arbetsgruppen: Fatima Bergendahl, Domino Kai, Erland Kaldaras (till och med hösten 2013), Bagir Kwiek (till och med hösten 2013), Diana Nyman, Soraya Post (till och med våren 2014), Michal Stankov och Manuel Tan Marti. Riksorganisationen Romer i Europa samt representanter för lokala romska föreningar, har på Länsstyrelsens uppdrag deltagit i genomförandet av studien.

Länsstyrelsen vill framföra ett stort tack till alla som har gjort nulägesbeskrivningen möjlig genom att ställa upp för intervju. I synnerhet vill Länsstyrelsen tacka alla elever, föräldrar och enskilda som så generöst delat med sig av sina erfarenheter!



Magdalena Bosson
Länsöverdirektör

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning..... | 7 |
| Utbildning | 8 |
| Arbete..... | 8 |
| Bostad..... | 10 |
| Hälsa..... | 11 |
| Social omsorg och trygghet | 12 |
| Förslag om återkommande nulägesbeskrivningar | 13 |
| Nulägesbeskrivning inom strategin för romsk inkludering | 15 |
| Uppdrag att göra en nulägesbeskrivning..... | 16 |
| Syfte och frågeställningar..... | 16 |
| Övergripande frågeställningar..... | 17 |
| Genomförande och metod | 18 |
| Förberedande arbete och förankring | 18 |
| Samtalsintervjuer med romer och tjänstemän | 19 |
| Mänskliga rättigheter | 20 |
| Rättigheter för romer som nationell minoritet..... | 20 |
| Utbildning | 22 |
| Rätten till utbildning | 22 |
| Situationen för romska barn och elever i förskolan och skolan..... | 23 |
| Insatser i förskolor och skolor | 24 |
| Modersmålsstöd, modersmålsundervisning och studiehandledning..... | 25 |
| Andra insatser: brobyggare, studiemotiverande insats, läxhjälp..... | 25 |
| Behov av insatser inom utbildningsområdet..... | 26 |
| Skolverkets slutsatser..... | 26 |
| Arbete | 28 |
| Rätten till arbete..... | 28 |
| Situationen för romer på arbetsmarknaden | 29 |
| Insatser på Arbetsförmedlingen och i kommunerna | 30 |
| Generella insatser på Arbetsförmedlingen och i kommunerna..... | 31 |
| Kunskapshöjande insatser | 31 |
| Insatser riktade till romer | 31 |
| Romers erfarenheter av myndigheternas insatser..... | 32 |
| Behov av insatser inom arbetsområdet | 32 |
| Länsstyrelsens slutsatser..... | 33 |

| | |
|--|-----------|
| Bostad | 35 |
| Rätten till bostad | 35 |
| Situationen för romer på bostadsmarknaden | 37 |
| Insatser hos fastighetsägare, bostadsförmedlingar och socialtjänsten | 38 |
| Boverkets slutsatser och behov av insatser | 40 |
| Hälsa | 42 |
| Hälsa, rättigheter och förutsättningar för hälsa | 42 |
| Hinder och möjligheter för romers rätt till hälsa | 44 |
| Insatser i kommuner och landsting | 45 |
| Hälsokommunikatörer och hälsoguider | 46 |
| Behov av insatser inom hälsoområdet | 46 |
| Folkhälsomyndighetens slutsatser | 47 |
| Social omsorg och trygghet | 50 |
| Rättigheter inom den sociala omsorgen | 50 |
| Hinder och möjligheter för romers tillgång till rättigheter inom sociala omsorgen | 52 |
| Omhändertagande av barn | 52 |
| Familjerådgivning och skyddat boende | 53 |
| Ekonomiskt bistånd | 54 |
| Missbruksvård | 54 |
| Äldreomsorg | 55 |
| Insatser inom socialtjänstens område | 56 |
| Behov av insatser inom den sociala omsorgen | 56 |
| Socialstyrelsens slutsatser | 57 |
| Förslag på uppdrag | 60 |
| Återkommande nulägesbeskrivningar..... | 61 |
| Erfarenheter och lärdomar som ligger till grund för förslag om kommande nulägesbeskrivningar..... | 61 |
| Diskriminering och antiziganism genomsyrar | 62 |
| Förslag på indikatorer och uppföljningsmetod | 65 |
| Utbildning | 65 |
| Arbete | 66 |
| Bostad..... | 67 |
| Hälsa | 69 |
| Social omsorg och trygghet | 70 |
| Intervjuer med romer | 71 |
| Fortsatt samordning | 72 |
| Referenser | 73 |

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholm har haft regeringens uppdrag att i samverkan med Boverket, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten tillsammans med romska sakkunniga, göra en nulägesbeskrivning av situationen för romer i de fem kommuner som ingår i en pilotverksamhet för romsk inkludering 2012–2015 (Malmö, Helsingborg, Göteborg, Linköping och Luleå).

Pilotverksamheten är en del av den långsiktiga och samordnade strategin för romsk inkludering åren 2012–2032. De områden som ingår i nulägesbeskrivningen är arbete, bostad, hälsa, utbildning samt social trygghet och omsorg. Enligt uppdraget ska Länsstyrelsen också ge förslag på hur likartade och jämförbara nulägesbeskrivningar regelbundet kan göras under perioden som strategin för romsk inkludering sträcker sig.

Nulägesbeskrivningen bygger på underlagsrapporter från Boverket, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen och Socialstyrelsen, samt Skolverkets tidigare rapporterade uppdrag om att beskriva situationen för romska barn och elever i skolan. Arbetet har genomförts med stöd av en arbetsgrupp där utöver de samverkande myndigheterna även Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen och romska sakkunniga har ingått.

Syftet med nulägesbeskrivningen är att ge en samlad bild av vilka hinder och möjligheter som finns för att romers rättigheter ska tillgodoses inom de utpekade sakområdena, samt ge en indikation om tillräckliga och rätt insatser genomförs för att föra utvecklingen framåt.

Nulägesbeskrivningen bygger framförallt på intervjuer med romer och tjänstemän i kommuner och landsting, på Arbetsförmedlingen samt med fastighetsägare. Utgångspunkten är de mänskliga rättigheterna, rättigheter för romer som nationell minoritet samt kommuners, myndigheters och andra aktörers skyldigheter inom olika verksamheter med koppling till de aktuella områdena.

Strategin för romsk inkludering har sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna med särskild betoning på principen om icke-diskriminering. Nulägesbeskrivningen bekräftar bilden av förekomsten av diskriminerande strukturer, fördomar och förutfattade meningar om romer som grupp och förekomst av antiziganism inom samtliga områden som omfattas av studien. Att nå målet med regeringens strategi för romsk inkludering handlar till stora delar om att nå målen med icke-diskriminering i samhället. Länsstyrelsen anser att det finns en risk att ansvaret för den romska inkluderingen läggs på romerna själva.

Utbildning

Det finns generellt sett en osäkerhet om romska barn och elevers situation i förskolan, skolan och gymnasieskolan eftersom många inte berättar att de är romer och eftersom skolan inte heller tar reda på barnens romska bakgrund. Romska föräldrar och skolpersonal ger dock en bild av att allt fler romska barn går i förskolan, att allt fler romska elever slutför grundskolan samt att gymnasieskolan blir allt viktigare för romska elever.

Särskilda insatser för att öka romska elevers närvaro och öka andelen elever som slutför grundskolan med godkända betyg och som fullföljer gymnasieskolan saknas generellt i kommunerna. De insatser som finns brister i ambition. De riktade insatser för romska barn och elever som en del förskolor och skolor i pilotkommunerna har är modersmålsstöd, modersmålsundervisning och studiehundledning på romani, liksom romska brobyggare, studiemotiverande insats och läxhjälp genom romska frivilligorganisationer.

När det gäller undervisningen har skolor generellt sett inte behandlat de delar som handlar om den romska nationella minoritetens kultur, språk och historia, trots att detta ingår i läroplanerna.

En slutsats i intervjustudien är att skolan behöver reflektera över tidigare *antaganden* och *tolkningar* i mötet med romska barn och föräldrar. Ökad kunskap om romernas historia, språk, kultur och situationen i dag till all personal lyfts också fram som viktigt, så att de kan sätta in barns situation i ett större sammanhang. Andra insatser som efterlyses är att romer inkluderas i arbetet på förskolor och skolor, t.ex. som brobyggare. Brobyggarnas arbete uppfattas ha bidragit till att höja närvaron bland romska elever och skapa en större trygghet för dem. Undervisningsmaterial och mer undervisning på romani är också sådant som efterlyses i studien.

Skolverket drar bland annat slutsatsen att skolan på ett bättre sätt behöver ta hänsyn till att romer är en nationell minoritet med särskilda rättigheter. Frånvaron av särskilda insatser tyder enligt Skolverket på att kännedomen om bl.a. europakonventionen om skydd för nationella minoriteter och lagen om nationella minoriteters rättigheter är låg på skolorna. Det finns en tendens att romska barn och elevers skolproblem kulturaliseras och svårigheterna tillskrivs romerna själva. Skolverket anser att skolan behöver ta ansvar för att ett bättre möte mellan romska familjer och skolan kan komma till stånd.

Arbete

Arbetslösheten bland romer i kommunerna uppfattas som generellt sett hög. Fördomar och negativa uppfattningar om romer som grupp är ett stort hinder för romer på arbetsmarknaden. De fördomar och negativa uppfattningar som romer möter i arbetsrelaterade sammanhang handlar om *att romer inte vill ha ett arbete, att romer inte kan sköta ett arbete, att romer är brottslingar, att*

man inte kan lita på romer, och att romer inte ska ha hand om pengar. Detta riskerar att leda till diskriminering och trakasserier av romer på arbetsplatser. Många romer döljer därför sin romska identitet i mötet med arbetsgivare, arbetskamrater och myndigheter.

Bristande utbildning och låg utbildningsnivå generellt i gruppen uppfattas också som hinder på arbetsmarknaden för romer. Även detta uppfattar intervjupersoner har sin bakgrund i att romer har varit utestängda från samhället, som en del av det förtryck och den diskriminering som romer har varit utsatta för genom historien. Det har skapat en situation där en del romer lever i en socialt och ekonomiskt utsatt situation. Men oavsett utbildningsnivå och socioekonomisk situation i övrigt eller om man är man eller kvinna upplever romer problem med fördomar och diskriminering på arbetsmarknaden.

Mötet mellan romer och myndigheter påverkas starkt av den förtroendeklyfta som finns mellan parterna, vilket gör situationen komplex och svårt att bryta. Fördomar och okunskap om romers situation och historia på myndigheter riskerar att skymma individerna och kan resultera i dåligt bemötande, bristande kommunikation och felaktiga insatser. Detta tolkas av vissa tjänstemän som *omedveten diskriminering* från myndigheternas sida.

Arbetsförmedlingen och kommunerna har generella, kunskapshöjande och riktade insatser för att främja romers möjligheter att få arbete. Kunskapshöjande och riktade insatser är kopplade till pilotverksamheten för romsk inkludering. De riktade insatser som Arbetsförmedlingen i pilotkommunerna har är romska brobyggare, studiemotiverande kurser för romer, språkstöd genom tolk och informationsmaterial på romani. I en pilotkommun har Arbetsförmedlingen och kommunen tillsammans utformat kommunala anställningar för romer. Även några av kommunerna har romska brobyggare i arbetsmarknadsverksamheten. Andra riktade insatser som kommunerna har är kommunal vuxenutbildning i romska klasser/skolor, positiv särbehandling vid tillsättandet av kommunala resursanställningar och informationsmaterial om arbetsmarknadsverksamhet på romani.

Det har kommit fram många förslag på insatser som behövs för att främja romers tillgång till arbete. Bland annat anser intervjupersoner att det behövs en större kunskap på myndigheterna om romers historia och kultur, om förekomsten av diskriminering mot romer och om nationella minoriteters rättigheter. Ytterst handlar det om att motarbeta fördomar om romer på myndigheten och i kontakt med arbetsgivare. Det behövs fler brobyggare och romer behöver i större utsträckning göras delaktiga och få inflytande i det utvecklingsarbete som pågår. Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver utveckla sitt stöd till romer som söker arbete och bli bättre och tydligare i sin kommunikation och information till dem. Särlosningar och positiv särbehandling förordas av romer och tjänstemän.

Länsstyrelsen anser att romers och tjänstemäns förslag på insatser i det fortsatta arbetet är relevanta. Vidare anser Länsstyrelsen att

Arbetsförmedlingens och kommunernas arbete behöver förstärkas för att en reell förändring ska kunna komma till stånd för att öka romers möjligheter att få arbete och att få sina grundläggande mänskliga rättigheter tillgodosedda. Att romer i Sverige i dag väljer att dölja sin identitet för att få arbete är en tydlig signal om att grundläggande mänskliga rättigheter inte är tillgodosedda för gruppen. För att arbetet ska fortsätta att prioriteras och utvecklas bedömer Länsstyrelsen att det även fortsättningsvis behövs finansierade, riktade uppdrag till Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Bostad

Den långvariga diskrimineringen av romer i Sverige har lett till att många romska medborgare har dåliga förutsättningar på arbetsmarknaden och i skolan, vilket skapar svårigheter att göra sig gällande även på bostadsmarknaden. Bostadsbristen slår hårdast mot dem som är mest utsatta i samhället. Som en följd av rasism och antiziganism har romer en särskilt utsatt position på bostadsmarknaden. Anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen visar att särskilt romers möjlighet att få tillgång till en bostad ofta är begränsade. Hälften av alla domar och förlikningar om bostadsdiskriminering gäller romer. De problem som tydligt kan härledas till detta är trakasserier i boendet och fastighetsägares vägran att skriva eller förnya kontrakt. Vetskapen om att antiziganismen existerar och när som helst kan *slå till* skapar ett klimat av rädsla och uppgivenhet som verkar förlamande för enskilda personer.

De flesta fastighetsägare som intervjuats i nulägesbeskrivningen förstår inte hur eller varför de ska svara på frågan om hur romers bostadssituation i den egna kommunen ser ut. De förklarar att de är *färgblinda* i sitt arbete och därför inte diskriminerar någon, oavsett ursprung. De uttrycker en stark tilltro till systemet och att de formella förmedlingsprinciperna leder till en rättvis förmedling. Tanken att det egna företaget skulle ha ett ansvar för att överbygga förtroendeklyftan till romer eller andra diskriminerade grupper är sällsynt och inskränker sig i allmänhet till att man har någorlunda tydliga hyreskriterier.

Trots detta framkommer det i beskrivningar av hur bostäder förmedlas att fastighetsägare och allmännyttiga bostadsföretag har stor frihet att själva avgöra hur de hanterar uthyrningsverksamheten. Det finns en stor spridning i hur regler och villkor beskrivs och används i praktiken. Flera intervjupersoner vittnar om att man kan göra undantag från de kriterier som finns och att de i enskilda fall kan omförhandlas. I flera fall vittnar intervjupersonerna om ett betydande utrymme för *magkänsla*, där personer som inte klarar de formella kraven kan få möjlighet till en personlig bedömning. Alla allmännyttiga bostadsbolag och flera av de privata fastighetsägarna arbetar dock aktivt för att öka attraktiviteten i boendet och motverka utanförskap. Det tyder på att man inte är främmande för att utveckla sina arbetsmetoder.

Boverket konstaterar att antiziganismen på bostadsmarknaden har en lång och väl etablerad historia. En konsekvens av såväl strukturell som öppen antiziganism är att förtroendeklyftan mellan bostadssökande romer och hyresvärdar och socialtjänst förstärks. Få tjänstemän i intervjuerna känns vid att man i sitt arbete kan vara diskriminerande och ser romer som överkänsliga och besvärliga när de misstänker särbehandling eller diskriminering. Romska medborgare som möts av diskriminering på daglig basis kan å sin sida lätt misstänka diskriminering även när ett avslag har saklig grund ifall beslutet och beslutsgrunden inte kommuniceras på ett tydligt sätt. I Sverige är rätten till bostad något som medborgarna förväntas kunna lösa på marknaden. Staten och kommunerna kan hjälpa medborgarna att lyckas på denna marknad men deras ansvar sträcker sig inte längre än så. Boverket föreslår tydligare och mer transparenta uthyrningskriterier för att minska möjligheten att diskriminera på bostadsmarknaden. Boverket föreslår också förbättrade rutiner och arbetssätt för bostadsbolag, till exempel hur störningsanmälningar hanteras.

Hälsa

Av intervjusammanställningen framgår att det förekommer att romer upplever dåligt bemötande och diskriminering vid kontakter med hälso- och sjukvården. Intervjupersoner uppfattar att bemötandet och tillgängligheten beror på hur den enskilda vårdcentralen är organiserad samt på personalens egna värderingar och arbetssätt. Mot bakgrund av att det finns erfarenheter av dåligt bemötande befarar tjänstemän att det finns en risk att romer inte söker upp vården eller inte gör det i tid. Tjänstemännen menar vidare att medarbetare i kommuner och landsting sällan reflekterar över sitt eget bemötande i möten med exempelvis romer. De angav att det fortfarande finns mycket fördomar om romer.

Det finns få insatser riktade till romer. Tjänstemännen, i både kommunerna och landstingen, poängterar att hälsofrämjande och förebyggande insatser är generella och att romer som befolkningsgrupp inkluderas i alla hälsofrämjande och förebyggande insatser då dessa ska omfatta hela befolkningen.

Förutom åtgärder riktade mot de strukturella riskfaktorerna för ohälsa såsom bristen på delaktighet, arbetslöshet, fattigdom och låg social status efterfrågas åtgärder som ger kunskap och stöd till romer som önskar etablera mer hälsofrämjande levnadsvanor. Såväl romer som tjänstemän menar att sociala aktiviteter kan vara ett sätt att komma igång med mer hälsofrämjande levnadsvanor, såsom fysisk aktivitet. Bristen på sociala mötesplatser och hälsofrämjande aktiviteter tas upp av många av de intervjuade romerna. Intervjuerna pekar på att det även finns behov av åtgärder att förbättra bemötandet inom hälso- och sjukvården. Kunskaperna om vilka rättigheter som romer har, liksom de specifika behov av hälsofrämjande och

sjukdomsförebyggande insatser som de romska grupperna kan ha, behöver öka.

Folkhälsomyndigheten drar slutsatsen att bristande tillgång till rättigheter samt diskriminering påverkar vardagen för många romer och deras hälsa. Romers erfarenheter består av både strukturell och individuell diskriminering. Folkhälsomyndigheten delar de intervjuades uppfattning att de mest väsentliga insatserna handlar om att förbättra romers tillit till samhället och myndigheter samt att överbrygga *de ömsesidiga förtroendeklyftorna* och motverka fördomar och misstro mot romer. En del i detta är att generellt i samhället använda arbetssätt och arbetsformer som möjliggör ökad medverkan och ökat inflytande från romernas sida. Folkhälsomyndigheten uppmärksammar särskilt civilsamhällets och ideella föreningars roll när det gäller dialog och samverkan. Ytterligare en väg att få till stånd en dialog är att gå via romska brobyggare och hälsokommunikatörer.

I pilotkommuner och landsting finns få eller inga specifika styrdokument som beaktar romska hälsofrågor. Folkhälsomyndigheten pekar på styrdokumentens roll för att få genomslag i praktiken för tvärsektoriella frågor. Arbetet med romsk inkludering skulle stärkas om kommunerna och landstingen arbetade fram policyer och handlingsplaner som beaktar dessa frågor. Förutom policyer finns även behov av mer operativa handlingsplaner samt rutiner för uppföljning av dessa i verksamheterna.

Social omsorg och trygghet

Det finns ett lågt förtroende för socialtjänsten bland romer. Den bristande tilliten är intimt sammankopplad med frågan om omhändertagande av barn. De intervjuade romerna har lyft fram frågan om omhändertagande av barn som den allra mest problematiska av socialtjänstens områden. Såväl romer som tjänstemän nämner också att personal inom socialtjänsten kan ha en svag tillit till, och lågt förtroende för, romer. Såväl romer som tjänstemän beskriver att diskriminering av romer förekommer i verksamheten. Romers låga förtroende för socialtjänsten kan innebära att de i mindre utsträckning än övriga medborgare söker stöd från socialtjänsten och att dialogen försämras om kontakt finns.

Nulägesbeskrivningen visar att få romer använder sig av kommunal äldreomsorg. Flera intervjuade menar att äldreomsorgen inte är anpassad efter romernas behov och önskemål. Romska intervjupersoner erfar att den äldre generationen romer ofta har sämre förtroende för det svenska samhället i jämförelse med den yngre generationen. Det har i sin tur att göra med övergrepp och kränkningar som romer och resande utsattes för av den svenska staten och de kommunala socialvårdande myndigheterna under 1900-talet.

Det finns få särskilda insatser för romer inom området social omsorg och trygghet i de fem pilotkommunerna. Något specifikt eller aktivt arbete för att

rekrytera romska familjehem inom socialförvaltningarna nämns inte i intervjuerna. Om en placering av ett barn inom det egna nätverket eller ett externt romskt familjehem inte är möjlig, ska kommunerna på andra sätt ta ansvar för att barnet kan behålla och utveckla sin språkliga och kulturella identitet. Några särskilda arbetsmetoder, särskilt stöd till eller utbildning av, de familjehem som vårdar romska barn nämns inte heller i intervjuerna i nulägesbeskrivningen.

Många intervjupersoner i nulägesbeskrivningen anser att det saknas kunskap och insikt om att den nationella minoriteten romer är en heterogen grupp och att livsvillkor och önskemål kan variera stort mellan olika romska grupper och individer. Socialtjänsten behöver bli mer flexibla, dels i sitt arbetssätt och dels i sina individuella behovsbedömningar och biståndsprövningar. De intervjuade upplever att socialtjänsten inte väger in den diskriminering och marginalisering som romer än idag drabbas av på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och i det vidare samhället.

Socialstyrelsen konstaterar att det är oroväckande att en tredjedel av de intervjuade anser sig ha blivit diskriminerade av socialtjänsten på grund av sin etnicitet. Intervjuerna tyder på att romers tillgång till rättigheter inom området social omsorg och trygghet är begränsad i jämförelse med majoritetsbefolkningen. Rädslan, otryggheten, diskrimineringen, den ömsesidiga förtroendeklyftan och en bristfällig dialog leder till att nödvändig information om rättigheter, skyldigheter och regelverk inte alltid når fram till mottagarna och att socialtjänsten saknar kunskap om romernas situation, behov och önskemål. Socialstyrelsen anser att ett interkulturellt och inkluderande arbetssätt innebär att kommunerna behöver anpassa tjänsterna utifrån brukarnas behov, vilket till exempel kan kräva ett flexiblere och mer anpassat utbud. Socialstyrelsen uppger att socialtjänsten har en central roll och ett tydligt ansvar för förverkligandet av mänskliga rättigheter. De mänskliga rättigheterna utgör en viktig tolkningsram för det offentliga arbetet och det är speciellt viktigt inom socialtjänsten eftersom socialtjänstlagen är en ramlag, dvs. regleringen är övergripande och svårtolkad. Detta ger i sin tur socialarbetarna en framträdande roll och maktposition och deras kunskaper om mänskliga rättigheter blir avgörande för hur de tolkar och omsätter lagen.

Förslag om återkommande nulägesbeskrivningar

Det vilar på samhällets institutioner att vara tillgänglig för alla medborgare och det kräver att den ansvariga och enligt lag skyldighetsbärande parten i förhållande till rättigheterna såsom kommuner, myndigheter och bostadsföretag, öppnar upp för dem de arbetar för. Länsstyrelsen konstaterar att det därför är av yttersta vikt att kommande uppföljningar av strategin för romsk inkludering fortsätter att inriktas på vad det offentliga gör för att romer ska få tillgång till sina mänskliga rättigheter med fokus på icke-diskriminering. Återkommande nulägesbeskrivningar bör beskriva hinder för

romers tillgång till de mänskliga rättigheterna och fokusera på hur det offentliga lyckas i förhållande till sitt ansvar och hur romer uppfattar detta.

Ett antal utvecklingsområden inom de specifika sakområdena har identifierats av respektive myndighet som deltagit i arbetet med nulägesbeskrivningen. Dessa kan i viss mån fungera som indikatorer men det är viktigt att de utvecklas vidare då några fördjupade analyser avseende indikatorer och dess syfte inte har varit möjliga inom nuvarande uppdrag.

Länsstyrelsen menar att myndigheter och kommuner behöver riktade uppdrag, med särskild finansiering för att driva utvecklingen framåt. Utvecklingsarbetet kan följas upp ofta. Länsstyrelsen föreslår att en samordnad nulägesbeskrivning av samtliga områden där intervjuer med romer är inkluderade ska lämnas till regeringen med ett intervall om 3–4 år.

Länsstyrelsen, eller motsvarande, bör i sin roll som samordnare av strategin för romsk inkludering även ansvara för samordningen av nulägesbeskrivningen. Det är dock viktigt att varje ansvarig myndighet på respektive område får egna, särskilda uppdrag att i kommande nulägesbeskrivningar delta och rapportera till Länsstyrelsen samt medel för att genomföra uppdragen.

Arbetet förutsätter även framöver en arbetsgrupp med samtliga deltagande myndigheter, inklusive Diskrimineringsombudsmannen, och romska sakkunniga.

Nulägesbeskrivning inom strategin för romsk inkludering

Den 16 februari 2012 beslutade regeringen om en samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012-2032.¹ Strategin tar avstamp i det arbete och de förslag som Delegationen för romska frågor formulerade i sitt betänkande och utgör en förstärkning av minoritetspolitiken.² Sveriges åtagande att skydda och främja de mänskliga rättigheterna är en annan utgångspunkt för strategin, liksom EU:s arbete för romers inkludering. Europeiska kommissionen har presenterat en EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020.³ Syftet är att stärka romers integrering på områdena utbildning, arbete, hälsa och bostad för att bryta den ekonomiska och sociala marginaliseringen av Europas största minoritet.⁴

Det övergripande målet för den samordnade och långsiktiga strategin för romsk inkludering är att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom. Målgruppen är framför allt de romer som lever i ett socialt och ekonomiskt utanförskap. Genomförandet av strategin ska präglas av romers delaktighet och inflytande, liksom kontinuerlig uppföljning av romers tillgång till de mänskliga rättigheterna på lokal, regional och nationell nivå. Regeringen gör bedömningen att de åtgärder som vidtas inom ramen för strategin ska vara långsiktiga och inriktade på att förverkliga romers tillgång till de mänskliga rättigheterna. Åtgärderna bör genomföras inom befintliga strukturer och verksamhetsområden.⁵

I det inledande arbetet med strategin för romsk inkludering har regeringen beslutat om en särskild satsning i fem kommuner, en så kallad pilotverksamhet, under åren 2012-2015. Fem kommuner är utsedda till pilotkommuner: Luleå, Linköping, Göteborg, Helsingborg och Malmö. Kommunerna ska bygga upp en struktur eller motsvarande långsiktig lösning i den kommunala förvaltningen för att förbättra romers inkludering inom framförallt områdena utbildning, arbete, hälsa och social omsorg. Syftet med pilotverksamheten är att i enlighet med strategin vidareutveckla arbetet med romsk inkludering i pilotkommunerna så att det kan spridas till andra kommuner runt om i landet.⁶

Utöver pilotkommunerna har ett flertal myndigheter olika uppdrag inom ramen för strategin för romsk inkludering. Skolverket har bl.a. haft i uppdrag att göra en nulägesbeskrivning av situationen avseende utbildning.

¹ Skr. 2011/12:56.

² SOU 2010:55.

³ KOM (2011) 173 slutlig.

⁴ Skr. 2011/12:56.

⁵ Skr. 2011/12:56.

⁶ Skr. 2011/12:56.

Uppdrag att göra en nulägesbeskrivning

Länsstyrelsen har i uppdrag att i samverkan med Boverket, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten tillsammans med romska sakkunniga, göra en nulägesbeskrivning av situationen för romer i de fem kommunerna med pilotverksamhet för romsk inkludering.⁷ Länsstyrelsen ska också komplettera nulägesbeskrivningen med beskrivningar av situationen för romer avseende arbetslöshet och sysselsättning i samråd med pilotkommunerna och Arbetsförmedlingen, vilket har redovisats i en egen rapport som utgör underlag för avsnittet om arbete i nulägesbeskrivningen.⁸ I Länsstyrelsens uppdrag ingår också att ge förslag på hur likartade och jämförbara nulägesbeskrivningar regelbundet kan göras i förhållande till de verksamhets-specifika målen under perioden som strategin för romsk inkludering sträcker sig.

I enlighet med Länsstyrelsens uppdrag har Boverket, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten inom sina respektive ansvarsområden, bidragit med indikatorer och frågeställningar i syfte att beskriva romska mäns och kvinnors situation i kommunerna i förhållande till de i strategin angivna verksamhets-specifika målen. Arbetsförmedlingen har bidragit med motsvarande inom området arbete. Diskrimineringsombudsmannen har haft en konsultativ roll under arbetet. De medverkande myndigheterna i arbetsgruppen har även i enlighet med uppdraget bistått Länsstyrelsen vid genomförandet och redovisningen av uppdraget i de delar som avser deras respektive verksamhetsområde.

Detta är Länsstyrelsens redovisning av uppdraget om att göra en nulägesbeskrivning. Den bygger på Länsstyrelsens underlagsrapport om arbete, liksom motsvarande underlagsrapporter från Boverket, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen, samt Skolverkets tidigare rapporterade nulägesbeskrivning av situationen för romska barn och elever.⁹ Rapporten innehåller också i det sista avsnittet förslag på hur likartade och jämförbara nulägesbeskrivningar regelbundet kan genomföras i förhållande till de verksamhets-specifika målen under perioden som strategin för romsk inkludering sträcker sig.

Syfte och frågeställningar

Regeringen formulerar behovet och syftet med en kontinuerlig uppföljning av strategin för romsk inkludering på följande sätt:

För att få styrande effekt bör utvecklingen i förhållande till målen regelbundet följas upp och analyseras. Återkommande beskrivningar av romers tillgång till sina rättigheter inom olika verksamhetsområden kan ge en indikation om tillräckliga och rätt insatser genomförs. Dessutom kan

⁷ Regeringsbeslut A2012/2593/DISK.

⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län (2014)

⁹ Boverket (2014), Folkhälsomyndigheten (2014), Länsstyrelsen i Stockholms län (2014), Socialstyrelsen (2014) (utkast), Skolverket (2013).

sådan kontinuerlig uppföljning som pekar på såväl brister som förbättringar bidra till att driva på utvecklingen.¹⁰

Strategin för romsk inkludering har sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna, med särskild betoning på icke-diskriminering. Detta är även nulägesbeskrivningens inriktning. Syftet med nulägesbeskrivningen är således att ge regeringen, myndigheter, kommuner och allmänheten en samlad bild av vilka hinder och möjligheter som finns för att romer ska få tillgång till sina rättigheter i pilotkommunerna.

Rättighetsperspektivet i nulägesbeskrivningen innebär också att det som belyses är hur myndigheter och andra relevanta aktörer i pilotkommunerna beaktar och arbetar för att romer ska få tillgång till sina rättigheter när det gäller arbete, utbildning, bostad, hälsa samt social omsorg och trygghet. Särskilt belyses frågor om bemötande, diskriminering, antiziganism, delaktighet och inflytande.

Nulägesbeskrivningen är också utvecklingsinriktad på så sätt att den belyser behov av insatser för att driva på utvecklingen inom olika verksamheter. Arbetsgruppens ambition har också varit att nulägesbeskrivningen ska kunna tjäna som underlag för den romska minoriteten att driva sina egna frågor utifrån.

Övergripande frågeställningar

Länsstyrelsen i Stockholms län formulerade i en tidigare rapport frågeställningarna riktade till såväl romer som till myndigheter som nulägesbeskrivningen skulle belysa.¹¹ Följande frågeställningar utgår från dessa:

- Hur uppfattar romer och tjänstemän i pilotkommunerna i dag situationen för romer när det gäller att få tillgång till rättigheterna avseende arbete, utbildning, bostad, hälsa samt social omsorg och trygghet?
- Vilka hinder och möjligheter uppfattar romer och tjänstemän i pilotkommunerna att det finns för att romer ska få tillgång till sina rättigheter?
- Vilka insatser genomför myndigheterna i dag för att säkerställa att romer får tillgång till sina rättigheter? Vilka erfarenheter har romer och tjänstemän av dessa insatser och myndigheternas bemötande av romer?
- Vilken kunskap finns hos myndigheternas personal om romer och romers livssituation?
- Vilka insatser uppfattar romer och tjänstemän skulle främja romers tillgång till sina rättigheter?

¹⁰ Skr. 2011/12:56, sidan 18.

¹¹ Länsstyrelsen i Stockholms län (2012).

Genomförande och metod

Länsstyrelsen formulerade i en tidigare rapport ett antal kriterier för att kunna göra nulägesbeskrivningar i pilotkommunerna. De handlade bland annat om behovet av förankring och delaktighet för romer, inför och i genomförandet av datainsamlingen.¹² Länsstyrelsen föreslog också, liksom regeringen, att data skulle samlas in från såväl romer som myndigheter och andra aktörer som ska tillhandahålla service inom de berörda verksamhetsområdena. Kvalitativa metoder såsom intervjuer skulle användas.¹³

Förberedande arbete och förankring

De myndigheter som är framskrivna i regeringsuppdraget har ansvarat för att genomföra intervjuer med tjänstemän och romer inom sina respektive sakområden och sammanställa resultat och slutsatser i en underlagsrapport till Länsstyrelsen. Följaktligen har Boverket rapporterat om området bostad, Folkhälsomyndigheten om området hälsa, Socialstyrelsen om området social trygghet och omsorg samt Länsstyrelsen om området arbete.

Arbetsförmedlingen har bistått Länsstyrelsen genom att ta fram underlag om rättigheter inom arbetsområdet, sammanställt tidigare studier och gett förslag på frågor till intervjupersoner.¹⁴ När det gäller utbildningsområdet beslutades i samråd med uppdragsgivaren att ingen ny datainsamling skulle göras. Som underlag i denna rapport används den nulägesbeskrivning som Skolverket genomförde under 2013.

Som en del i arbetet med att sätta sig in i respektive sakområde, få kunskap om aktuella verksamheter och förutsättningarna för datainsamlingen har Länsstyrelsen samordnat kommunbesök, förmedlat kontakter och på andra sätt inhämtat erfarenheter inför genomförandet. Arbetsgruppen i övrigt och de sakkunniga i synnerhet har bidragit i arbetet med sin sakkunskap löpande.

Behovet av att förankra arbetet med nulägesbeskrivningen förstärktes i och med medias rapportering om Skånepolisens registrering av romer hösten 2013. Länsstyrelsen valde därför att gå ut med en anbudsförfrågan till de romska riksorganisationerna om att stötta Länsstyrelsens arbete med att förankra och skapa förtroende för arbetet bland romer i pilotkommunerna, samt att få kontakt med och motivera personer att ställa upp på intervjuer för nulägesbeskrivningen. Organisationen Romer i Europa fick uppdraget och utsåg i samarbete med lokala romska föreningar en kontaktperson i varje kommun.¹⁵ Tillsammans med Länsstyrelsen anordnade kontaktpersonerna öppna möten i varje pilotkommun där romer fick information om nulägesbeskrivningens inriktning, frågeställningar och genomförande.

¹² Länsstyrelsen i Stockholms län (2012).

¹³ Regeringsbeslut A2012/2593/DISK.

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2013).

¹⁵ De lokala kontaktpersonerna kom från följande organisationer i pilotkommunerna: Föreningen Romani Kvinnans rätt i Samhället (RKRS) i Luleå, Föreningen Balkan Roma i Linköping, Föreningen Romsk Kvinnokraft i Göteborg, Riksförbundet Romer i Europa (och Romarådet) i Helsingborg samt Föreningen Romano Trajo i Malmö.

Samtalsintervjuer med romer och tjänstemän

Metoden som använts är samtalsintervju.¹⁶ Samtalsintervjun ger möjlighet att följa upp och fördjupa frågor, och att fånga upp oväntade svar och resonemang. Det är en metod som lämpar sig särskilt väl när man *vill veta hur människor själva uppfattar sin värld*.¹⁷ Metoden ger förutsättningar för en fördjupad förståelse av hinder och möjligheter för romers tillgång till rättigheter, t.ex. frågor om bemötande, tillgång till stöd, diskriminering och antiziganism.¹⁸ Då antalet kommuner och verksamheter som ingår i beskrivningen är få är det heller inte relevant med kvantiteter av olika företeelser. Med en mer fördjupande beskrivning finns förutsättningar för att i nästa nulägesbeskrivning göra en datainsamling med strukturerade frågor utifrån indikatorer till myndigheter och att snäva in vilka frågor riktade till romer som är särskilt angelägna att följa och belysa.

Urvalet av romska intervjupersoner gjordes av de lokala romska kontaktpersonerna i respektive kommun i samråd med och utifrån kriterier som Länsstyrelsen formulerade. Principer för urvalet var att få en variation av erfarenheter genom att intervjupersonerna var olika utifrån kön, ålder och grupptillhörighet. Intervjupersonerna skulle ha erfarenhet av myndigheters arbete inom de olika områdena och romska aktivister skulle ingå i urvalet.

De lokala kontaktpersonerna organiserade intervjuerna med romer i respektive kommun tillsammans med Länsstyrelsen så att samtliga myndigheter kunde genomföra sina intervjuer under två dagar. Kontaktpersonerna var också närvarande i samband med intervjuerna, och fungerade förtroendeskapande mellan myndigheterna och de romska intervjupersonerna. Intervjuerna var främst enskilda intervjuer men i några fall intervjuades två personer samtidigt. Intervjufrågorna var semi-strukturerade.¹⁹ Tolk användes vid behov. Ansträngningar gjordes så att intervjupersonernas önskemål om hur och var intervjuerna skulle genomföras kunde tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt.

Sammanlagt genomfördes intervjuer med ca 140 romer med en viss övervikt för män.²⁰ I vissa kommuner hade kontaktpersonerna mindre tid på sig att förankra arbetet och motivera intervjupersoner att ställa upp varför några personer har intervjuats inom flera områden och en exakt uppgift om antalet romer inte går att ange.

Länsstyrelsen hämtade in förslag från samordnarna för pilotverksamheten i kommunerna på vilka tjänstemän som var relevanta att intervjua inom de olika områdena. Det slutliga urvalet av tjänstemän att intervjua gjordes av respektive myndighet. Sammanlagt genomfördes intervjuer med 142

¹⁶ Esaiasson, P. m.fl. (2012).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Delegationen för romska frågor definierade antiziganism som fientlighet, fördomar, förställningar eller rasism riktad mot romer och en distinkt form av rasism. Den är både likartad, skiljaktig och sammanflätad med många andra former av rasism. Antiziganism i sig självt är ett komplext socialt fenomen som manifesteras genom våld, hat, utnyttjande och diskriminering. SOU 2010:55, sidan 82.

¹⁹ Intervjufrågorna framgår av myndigheternas respektive underlagsrapport.

²⁰ Intervjuer med romer genomfördes under mars till och med april 2014.

tjänstemän i kommunerna, landsting/regioner, Arbetsförmedlingen och på bostadsbolag.²¹ Såväl chefer som handläggare och romska brobyggare ingick bland intervjupersonerna.

Mänskliga rättigheter

Romer har som alla andra mänskliga rättigheter och kommuner och myndigheter är viktiga aktörer när romer ska få tillgång till sina rättigheter.

Sverige har undertecknat och ratificerat FNs konvention om mänskliga rättigheter och därför ska den införlivas eller implementeras i den svenska lagstiftningen. De mänskliga rättigheterna ska respekteras, skyddas och uppfyllas av staten i förhållande till den enskilda människan. Svensk rätt ska, så långt det är möjligt inom ramen för lagens ordalydelse, tolkas på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden. Detta gäller alla företrädare för den offentliga makten, dvs. statliga och kommunala myndigheter samt domstolar.²² Ett exempel på sådan tolkning kan för kommuner och myndigheter innebära att man utgår från att de flesta grundläggande behov motsvaras av en särskild mänsklig rättighet. Den enskildes behov kan då utredas som en mänsklig rättighet även om lagstiftningen i sig inte är en rättighetslagstiftning.²³

Mänskliga rättigheter och myndigheters skyldigheter inom de olika områdena refereras vidare i respektive avsnitt nedan.

Rättigheter för romer som nationell minoritet

Romer är en av de fem erkända nationella minoriteterna i Sverige och romani chib är ett av minoritetsspråken. Romer har levt i Sverige sedan 1500-talet och sedan dess har nya grupper av romer kommit till Sverige under olika tidsperioder från flertalet länder i Europa. I dag lever därför flera grupper av romer i Sverige, bland andra de fem erkända grupperna *resande romer*, *svenska romer*, *finska romer* (kalé), *utomnordiska romer* och *nyanlända romer* från före detta Jugoslavien.

Nationella minoriteters rättigheter är en del av de mänskliga rättigheterna. Sverige har åtagit sig att, utifrån Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och Europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk, skydda nationella minoriteters fortlevnad. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter som Sverige ratificerade år 2000 anger bland annat att all diskriminering på grundval av tillhörighet till en nationell minoritet är förbjuden. Undertecknande stater åtar sig att vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen. Staterna åtar sig vidare att främja de

²¹ Intervjuerna med tjänstemän genomfördes under januari till och med april 2014.

²² SOU 2010:70, sidan. 130.

²³ För vidare resonemang, se socialstyrelsens underlagsrapport Socialstyrelsen (2014).

nationella minoriteternas möjligheter att bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Nödvändiga förutsättningar ska skapas för att nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.²⁴

I Sverige regleras nationella minoriteters rättigheter i en särskild lag. Bestämmelserna innebär att myndigheter bland annat ska informera minoriteterna om deras rättigheter, främja minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur, samt ge minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt som möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.²⁵

²⁴ Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

²⁵ Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Utbildning

För området *utbildning* formulerar strategi för romsk inkludering följande verksamhetsmål:

Det av riksdagen fastställda målet för svensk barn- och ungdomsutbildning är att den ska vara av hög och likvärdig kvalitet. Alla barn och elever ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt. Detta omfattar befolkningen i stort och innefattar därigenom också romer.²⁶

Skolverket ansvarar för genomförandet av vissa åtgärder i strategin för romsk inkludering. Myndigheten ska bland annat bidra till en ökad kunskap om situationen för romska barn i förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskolan. Under år 2013 redovisade Skolverket ett regeringsuppdrag om att beskriva förskole- och skolsituationen för romska barn och elever i de fem pilotkommunerna. Sammanställningen nedan bygger på dessa rapporter.²⁷

Skolverkets redovisning bygger på en intervjustudie med sammanlagt 81 personer. Av dessa var drygt hälften romska elever och föräldrar och resterande rektorer, lärare och brobyggare i skolor, tjänstemän i kommuner. Redovisningen bygger också på en enkätstudie riktad till totalt 886 förskolechefer, grundskolerektorer och gymnasierektorer i pilotkommunerna.²⁸ Svarsfrekvensen på enkäten var låg: runt 40 procent. En viktig förklaring till detta var att svaren samordnats på skolor med flera rektorer.

Rätten till utbildning

Barns och elevers rättigheter i skolan, och skolans skyldigheter, återfinns framförallt i skollagen och läroplanerna. Nedan följer ett urval av bestämmelser som är särskilt relevanta utifrån situationen för romska barn och elever. Rättigheter som tillkommer romska barn, elever och föräldrar utifrån statusen som nationell minoritet finns även beskrivna i det inledande avsnittet.

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt från och med höstterminen det år de fyller 7 år. Skolplikten upphör i regel det nionde skolåret. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.²⁹

²⁶ Skr. 2011/12:56, sidan 29.

²⁷ Skolverket (2013).

²⁸ Intervjustudien är en självständig rapport som biläggs i Skolverkets delredovisning; Dimiter-Taikon, Angelina, och Rodell Olgac, Christina (2013).

²⁹ Skollag (2010:800), 7 kap. 2-3 §§.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.³⁰

Alla som arbetar i skolan ska samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet. Läraren ska samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling och hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iaktta respekt för elevens integritet.³¹

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.³²

Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.³³

Huvudmannen ska anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk även om mindre än fem elever som önskar det.³⁴

Förbudet mot diskriminering eller trakasserier gäller för elever i skolan. En utbildningsanordnare som får kännedom om att en elev trakasseras i verksamheten är skyldig att utreda omständigheterna kring detta och vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.³⁵

Skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola och gymnasieskola har fått kunskaper om den romska minoritetens kultur, språk och historia.³⁶

Situationen för romska barn och elever i förskolan och skolan

Enligt Skolverkets intervjustudie finns det generellt sett en osäkerhet om romska barn och elevers situation i skolan eftersom många inte berättar att de är romer och eftersom skolan inte heller tar reda på barnens romska bakgrund.

I vilken utsträckning romska barn går i förskolan förefaller enligt intervjustudien variera i kommunerna men tendensen verkar vara att fler och fler barn går i förskolan. När det gäller grundskolan ger intervjustudien en bild av att många romska elever fortfarande inte slutför grundskolan men intrycket är att situationen trots allt håller på att förbättras så att fler och fler

³⁰ Skollag (2010:800), 1 kap. 4 §.

³¹ Läroplanen för grundskolan och fritidshemmet.

³² Skollag (2010:800), 1 kap. 9 §.

³³ Skollag (2010:800), 10 kap. 7 §.

³⁴ Skolförordning (2011:185), 5 kap. 10 §.

³⁵ Diskrimineringslag (2008:567), 2 kap. 7 §.

³⁶ Läroplanen för grundskolan och fritidshemmet, samt Läroplanen för de frivilliga skolformerna.

gör det. Familjerna och föräldrarnas utbildningsbakgrund och socioekonomiska situation spelar en stor roll, för romska barn som för andra barn. Vad som också spelar in är romers erfarenheter av diskriminering och förtryck genom historien. Föräldrar och personer i tidigare generationer beskriver erfarenheter av utsatthet i skolan och att inte kunna skapa goda relationer till lärare och skolpersoner.

Det finns få uppgifter i intervjustudien om situationen i gymnasieskolan. I en kommun har man sett en tendens att romska elever slutar gymnasieskolan när de fyller 18 år. Trots detta tycker intervjupersoner att gymnasieskolan blir allt viktigare för romska ungdomar och att det finns exempel på ungdomar som har gått vidare till högre utbildning.

En stor fråga för föräldrar, rektorer och skolpersonal är romska elevers frånvaro. Det förefaller framför allt bli ett problem i övergången från mellanstadiet till högstadiet. I samband med frånvaro blir det bristande förtroendet mellan skolan och romska föräldrar särskilt tydligt. Skolledare upplever att de har svårt att nå de romska föräldrarna och att åstadkomma en dialog om situationen för eleven. Romska föräldrar (och barn) uppfattar att skolan hotar med att kontakta socialtjänsten istället för att försöka hitta lösningar på situationen tillsammans med familjen. Att barnen ska tvångsomhändertas av samhället är en skräck för många romska föräldrar, som kan ha historien med olika former av förtryck mot romer, såsom tvångsomhändertagande av barn, i färskt minne. Rädsla för att skolan ska kontakta socialtjänsten, eller hot från skolan om att göra det, är ett skäl till varför romska föräldrar inte litar på skolan.

Det finns också föräldrar som uppmanar sina barn att dölja att de är romer för att undgå fördomar, diskriminering och rasism vilket är en realitet för många föräldrar. Intervjustudien konstaterar att om ett barn uppfattar sig tvunget att försöka göra sig osynlig eller bära på en lögn genom att inte våga ge sig till känna som rom kan det påverka självbilden och självkänslan negativt.

Enligt intervjustudien anser de flesta romska föräldrar i dag att skolan är viktig för deras barns framtid. Dessa unga föräldrar är mycket engagerade för att barnen ska få bättre möjligheter än de själva hade. Här ligger enligt intervjustudien en möjlighet för att förbättra situationen för romska barn och elever. Föräldrar efterlyser samrådsmöten med skolor för att diskutera barnens skolsituation, vad frånvaron kan bero på och hur man kan lösa problemet.

Insatser i förskolor och skolor

Skolverkets kartläggning har hittat få insatser för romska barn och elever. Enkätstudien visar att skolledare ofta är osäkra på vad de ska göra för att förbättra utbildningssituationen, och att de därför avvaktar med insatser. Särskilda insatser för att öka romska elevers närvaro och öka andelen elever som slutför grundskolan med godkända betyg och som fullföljer

gymnasieskolan saknas generellt i kommunerna. Och de insatser som finns brister i ambition menar Skolverket.

Inte heller när det gäller undervisningen av alla elever på skolorna har skolor behandlat de delar som handlar om den romska nationella minoritetens kultur, språk och historia, trots att detta ingår i läroplanen och kursplanerna i svenska, historia och samhällskunskap i såväl grundskolan som gymnasieskolan. Nästan hälften av skolledarna uppger att de inte har gjort detta.

En majoritet av skolledarna uppger att de inte har haft någon insats för att höja kunskapen bland personalen om romsk kultur, språk, religion och historia. Detta är inte en prioriterad fråga, uppger skolledarna.

Modersmålsstöd, modersmålsundervisning och studiehandledning

Modersmålsstöd i förskolan är ovanligt. Vid intervjustudiens genomförande år 2013 fanns detta endast i en av kommunerna (Linköping). I två kommuner (Malmö och Göteborg) fanns förskolor med romsk inriktning.

I fyra av kommunerna (Linköping, Helsingborg, Göteborg och Malmö) fanns vid intervjustudiens genomförande modersmålsundervisning på romani i grundskolan. Andelen elever som deltog i denna var i de flesta kommunerna en liten del av dem som var berättigade till undervisningen. Studiehandledning på modersmål i romani fanns i en kommun (Malmö).

En anmärkningsvärd stor andel av skolledarna i kommunerna angav att det saknas förutsättningar för modersmålsundervisning, studiehandledning och för att översätta information till vårdnadshavare. Det finns också exempel på skolledare som felaktigt tror att det krävs fem elever för att modersmålsundervisning i romani ska anordnas. Enligt företrädare för romer i kommunerna motiverar skolorna sällan elever att delta i undervisningen, bl.a. för att det är svårt att rekrytera lämpliga lärare.

Andra insatser: brobyggare, studiemotiverande insats, läxhjälp

I en kommun (Linköping) fanns brobyggare inom förskolan. Dessa arbetade också med modersmålsstöd. I fyra kommuner (Linköping, Helsingborg, Göteborg och Luleå) fanns brobyggare inom grundskolan. Vid tiden för intervjuerna hade de arbetat endast några månader men skolpersonalens, föräldrars och elevers erfarenheter av brobyggarnas arbete var positiva. De hade bidragit till att höja närvaron bland romska elever och skapa en större trygghet för eleverna.

Övriga insatser som kunnat identifieras i Skolverkets kartläggning var en studiemotiverande insats för ett antal romska flickor i högstadiet (Linköping), samverkan med en familjebehandlingsverksamhet (Göteborg), samt flera frivilligorganisationer som arbetade med t.ex. läxhjälp för romska barn (Malmö).

Behov av insatser inom utbildningsområdet

I intervjustudien drar författarna slutsatsen att skolan behöver reflektera över tidigare antaganden och tolkningar i mötet med romska barn och föräldrar. Det är viktigt med kunskap om romernas historia, språk, kultur och situationen i dag till all personal så att de kan sätta in barnens situation i ett större sammanhang.

Tjänstemän i intervjustudien påtalar behovet av att inkludera romer i arbetet på förskolor och skolor genom att romer anställs som till exempel brobyggare för att förbättra personalens kunskap om romer och för att förbättra samverkan med familjerna. Erfarenheter talar för att detta kan leda till en bättre dialog mellan skolan och föräldrar, där skolan istället för att hota om socialtjänsten för en dialog med familjer för att komma överens om åtgärder. Även föräldrar efterlyser insyn i och delaktighet i förskolors och skolors arbete. De uttrycker en önskan om att få veta mer om barnens skolgång och att förbättra situationen vad gäller frånvaro. Föräldrar anser också att lärarna behöver känna till mer om romsk kultur och historia och de efterfrågar också språkutvecklande insatser (modersmålsstöd och modersmålsundervisning) i förskolan.

De romska brobyggarna och modersmålslärarna efterlyser mer undervisningsmaterial på romani och vill förbättra tillgången till de material som finns. De vill också utöka undervisningen så att fler kan ta del av den. Ett annat område de vill arbeta med är de romska elevernas motivation i skolan generellt sett.

Skolverkets slutsatser

Skolverket menar att förskolor och skolor inte tar ansvar för att främja de nationella minoritetsspråken eller att stödja barns och elevers utveckling av den dubbla kulturella identiteten. Modersmål och studiehandledning är viktiga inslag för att eleverna ska kunna tillgodogöra sig skolan och utveckla en tvåspråkig identitet.

Enligt Skolverket lever skolorna inte heller upp till kravet i Läroplanen för grundskolan och fritidshemmet, där det anges att skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola har fått kunskaper om den romska minoritetens kultur, språk och historia.

Skolverket anser vidare att det finns en missuppfattning hos skolhuvudmännen angående begreppet likabehandling. Alla elever ska enligt skollagen ges likvärdiga förutsättningar men det betyder inte att alla ska behandlas på samma sätt. Ibland behövs specifika insatser som kräver utökad kunskap och samverkan. Skolverket konstaterar att om barn och elever med romsk bakgrund inte når målen med utbildningen, har hög frånvaro, utsätts för diskriminering så måste skolledare i förskola och skola utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete i dessa frågor genom att analysera vilka brister som finns och vilket förbättringsarbete skolan kan vidta.

Skolan behöver också ta hänsyn till att romer är en nationell minoritet med särskilda rättigheter. Skolverket tolkar frånvaron av särskilda insatser som att kännedomen om europakonventionen om skydd för nationella minoriteter eller den europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk är låg på skolorna och att rektorerna inte har tagit ansvar för att förmedla kunskap om detta till skolans personal. Detsamma gäller bestämmelser i språklagen och i lagen om nationella minoriteter.

Det finns en tendens att romska barn och elevers skolproblem kulturaliseras och svårigheterna tillskrivs romerna själva. Skolverket anser att romska familjer och skolan behöver få till ett bättre möte. Det är skolans ansvar att detta kommer till stånd. Brobyggare kan vara ett sätt att underlätta detta arbete men det krävs även att skolan i övrigt förändrar sitt sätt att möta familjer och tar ansvar.

Vidare bedömer Skolverket att förskolor och skolor behöver stöd i sitt arbete utifrån de rättigheter som finns för nationella minoriteter. Skolverket ser att myndigheten bör bidra med stöd i dessa frågor.

Arbete

För området *arbete* formulerar strategin för romsk inkludering följande verksamhetsmål:

*Regeringens viktigaste mål är full sysselsättning. Detta gäller för befolkningen i stort och innefattar därigenom också romer.*³⁷

Länsstyrelsen i Stockholm har haft uppdraget att göra en beskrivning av situationen för romer när det gäller tillgången till rättigheter avseende arbete. Redovisningen nedan bygger på Länsstyrelsens rapport.³⁸

Länsstyrelsens nulägesbeskrivning avseende arbete bygger på intervjuer med sammanlagt 34 tjänstemän på Arbetsförmedlingen och i kommunernas arbetsmarknadsverksamheter (varav 15 chefer och 19 handläggare/arbetsförmedlare/ coacher/ brobyggare), samt 28 romer.

Rätten till arbete

Rätten till arbete regleras i internationella konventioner såväl som svensk lagstiftning. Rätten till arbete kan formuleras som ett politiskt mål och innebär en skyldighet för stater att vidta åtgärder vars syfte är att avskaffa arbetslösheten. Kopplat till rätten till arbetet finns också ett förbud mot diskriminering, samt rättigheter utifrån romers status som nationell minoritet, vilka finns beskrivna i det inledande avsnittet av rapporten. Nedan följer ett urval av rättigheter och bestämmelser som är särskilt relevanta inom arbetsområdet.

I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har alla människor rätt till arbete och att själv välja sysselsättning. Var och en ska även ha ett skydd mot arbetslöshet. Varje person ska vidare, oberoende av kön, inte bli diskriminerade och har rätt till lika lön för samma utförda arbete.³⁹

Enligt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska medlemsländerna vidta åtgärder så att medborgarna har möjlighet att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden. Åtgärderna kan bland annat bestå av vägledning, yrkesvägledning, program, riktlinjer och metoder där syftet är att utjämna utvecklingen avseende det ekonomiska och sociala området.⁴⁰ Målet är full sysselsättning så att alla individer kan tillgodose sina grundläggande politiska och ekonomiska friheter.⁴¹ Kvinnor och män ska erhålla lika lön för lika utfört arbete och arbetsvillkoren ska vara jämlika. All diskriminering baserat på hudfärg, språk, nationell eller socialt ursprung,

³⁷ Skr. 2011/12:56, sidan 43.

³⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län (2014)

³⁹ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 23.

⁴⁰ FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 6.

⁴¹ FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 7.

sexuell läggning eller annan status är förbjuden när det gäller tillgång till arbete eller under pågående anställning.⁴²

Det svenska statliga åtagandet under arbetsmarknadsområdet utgörs i stor utsträckning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vid Arbetsförmedlingen och arbetslöshetsförsäkringen.⁴³ Arbetssökande har rätt att kostnadsfritt ta del av Arbetsförmedlingens stöd och service. Vissa personer har rätt till utökade insatser. Arbetsförmedlingen är den myndighet som har ansvar att på ett effektivt sätt sammanföra personer som söker arbete och arbetsgivare som är i behov av arbetskraft.⁴⁴ Myndigheten ska ha ett särskilt fokus på personer som av olika omständigheter befinner sig särskilt långt från arbetsmarknaden. Myndigheten ska även bidra till att den stadigvarande sysselsättningen ökar på lång sikt. Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den främjar mångfald och motverkar diskriminering på arbetsmarknaden.

Kommunernas formella ansvar på det arbetsmarknadspolitiska området är begränsat. I varje kommun ska det finnas en arbetslöshetsnämnd som har till uppgift att vidta åtgärder för att förebygga arbetslöshet och minska verkningarna av arbetslöshet.⁴⁵ Sammanfattningsvis innebär detta att kommunernas insatser är frivilliga och beror på de politiska ledningarnas prioriteringar. Kommunerna har även ansvar för att stödja personer som står utanför arbetsmarknaden och omfattas av insatser enligt Socialtjänstlagen eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Sveriges kommuner och landsting konstaterar att kommunerna i realiteten gör ett omfattande arbete på det arbetsmarknadspolitiska området.⁴⁶

Situationen för romer på arbetsmarknaden

Intervjupersonerna uppfattar att arbetslösheten bland romer i kommunerna generellt sett är hög.

Såväl tjänstemän som romer uppfattar att fördomar och negativa uppfattningar om romer som grupp är ett stort hinder för romer på arbetsmarknaden. De fördomar och negativa uppfattningar som de romska intervjupersonerna möter i arbetsrelaterade sammanhang handlar om att *romer inte vill ha ett arbete, att romer inte kan sköta ett arbete, att romer är brottslingar, att man inte kan lita på romer, och att romer inte ska ha hand om pengar*. Detta riskerar att leda till diskriminering och trakasserier av romer på arbetsplatser.

De romska intervjupersonerna har utvecklat olika förhållningssätt i mötet med arbetsgivare, arbetskamrater eller myndigheter. En del döljer sin romska identitet, en del har ett flexibelt förhållningssätt utifrån varje situation och

⁴² FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 2.

⁴³ Prop. 2013/14:1.

⁴⁴ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴⁵ Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd. Kommunen kan uppdra åt en annan nämnd att vara arbetslöshetsnämnd. Om så inte skett är kommunstyrelsen arbetslöshetsnämnd.

⁴⁶ SKL (2014)

andra personer är öppna med att de är romer. De romska intervjupersonerna beskriver hur problem med fördomar och diskriminering på arbetsmarknaden är nedbrytande för dem som individer, men också att de anpassar sig genom att vara flexibla och göra sig attraktiva på arbetsmarknaden. En del väljer att *ta strid*, t.ex. genom att de engagerar sig som aktivister och arbetar för en förändring av romers situation. Att romer döljer sin identitet är ur tjänstemännens perspektiv en allvarlig konsekvens av de fördomar, den diskriminering och det bristande förtroende som romer möter. De uppfattar det också som ett problem som skapar en osäkerhet på myndigheterna om hur man ska förhålla sig och arbeta med frågan, och nå romer med olika riktade satsningar.

Andra faktorer som upplevs som hinder på arbetsmarknaden för romer är bristande utbildning och låg utbildningsnivå. Romer upplever även svårigheter att tillgodoräkna sig arbetslivserfarenheter eller utbildning från andra länder. Nyanlända romer uppfattar att de inte har nödvändiga nätverk eller att de har dålig kunskap om det svenska samhället. Ohälsa och allmänna fördomar mot personer med utländsk bakgrund är andra hinder som påtalas i intervjuerna. Flera av dessa hinder uppfattar intervjupersoner har sin bakgrund i att romer har varit utestängda från samhället som en del av det förtryck och den diskriminering som romer har varit utsatta för genom historien. Detta har betydelse för romer än i dag. Det har skapat en situation där en del romer lever i en socialt och ekonomiskt utsatt situation. Kvinnor med barn uppfattar sig vara mer begränsade i vilka arbeten de kan ta jämfört med män då kvinnorna ofta har ett större ansvar för barnen. Men oavsett utbildningsnivå och socioekonomiska situation i övrigt, eller om man är man eller kvinna, upplever romer problem med diskriminering och fördomar på arbetsmarknaden.

Insatser på Arbetsförmedlingen och i kommunerna

Mötet mellan romer och myndigheterna påverkas starkt av den förtroendeklyfta som finns mellan parterna, vilket gör situationen komplex och svår att bryta. Fördomar och okunskap om romers situation och historia riskerar att skymma individerna och kan resultera i dåligt bemötande, bristande kommunikation och felaktiga insatser. Detta tolkas av vissa tjänstemän som *omedveten diskriminering* från myndigheternas sida.

Arbetsförmedlingen och kommunerna har generella, kunskapshöjande och riktade insatser för att främja romers möjligheter att få arbete. Kunskapshöjande och riktade insatser är kopplade till pilotverksamheten för romsk inkludering. En övergripande svårighet i arbetet är att följa upp situationen för romer eftersom statistik utifrån etnicitet inte finns. Istället försöker arbetsförmedlingen och kommunerna att hitta nya sätt för att sammanställa erfarenheter, till exempel genom uppskattningar och intervjuer.

Generella insatser på Arbetsförmedlingen och i kommunerna

Intervjupersoner inom de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna uppfattar att de kan ge romer ett bra och individanpassat bemötande och stöd men att få romer finns i deras verksamheter, t.ex. inom vuxenutbildningen. *Bemötandet* beskrivs av intervjupersoner i de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna som *det centrala arbetsverktyget* som de arbetar mycket med att utveckla.

På Arbetsförmedlingen uppfattar intervjupersoner att romer kan ha behov av olika förberedande och kompletterande insatser. Såväl romer som tjänstemän påtalar brister i själva bemötandet på Arbetsförmedlingen.

Varken Arbetsförmedlingen eller kommunernas arbetsmarknadsverksamheter har ett särskilt fokus på diskriminering mot romer i arbetet, t.ex. i kontakter med arbetsgivare, i mångfaldsarbetet eller i diskussioner om värdegrund på arbetsplatserna.

Kunskapshöjande insatser

Arbetsförmedlingen och kommunerna har kunskapshöjande insatser för att öka tjänstemännens kunskap om romer som nationell minoritet, om romers historia och kultur, samt om hur romer lever i dag och om situationen för romer på arbetsmarknaden. Intervjupersoner bedömer generellt sett att kunskapen och medvetenheten är på väg att förbättras, men att det inte automatiskt leder till förändringar av arbets sätt i verksamheterna.

Insatser riktade till romer

Pilotverksamheten, romers status som nationell minoritet och generella insatsers misslyckande, är incitament för myndigheternas riktade insatser till romer. Intervjupersoner uttrycker samtidigt att de är ambivalenta eller direkt motsätter sig riktade insatser till gruppen för att det riskerar att befästa fördomar eller för att det finns en uppfattning att generella insatser ska täcka allas behov.

De riktade insatser som Arbetsförmedlingen i pilotkommunerna har är romska brobyggare, studiemotiverande kurs för romer, språkstöd genom tolk och informationsmaterial på romani. I en pilotkommun har man skapat kommunala anställningar för romer i ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunen.

Även några av kommunerna har romska brobyggare i arbetsmarknadsverksamheten. Andra riktade insatser som kommunerna har är inflytande för romer genom samråd, kommunal vuxenutbildning i romska klasser/skolor, positiv särbehandling vid tillsättandet av kommunala resursanställningar och informationsmaterial om arbetsmarknadsverksamhet på romani.

Tjänstemännens erfarenhet av arbetet med romska brobyggare är att de är en stor tillgång i verksamheten. På Arbetsförmedlingen har brobyggarna bidragit till att fler romer har skrivit in sig och fått anställning än vad som annars hade varit fallet. Brobyggarnas roll uppfattas emellertid i flera

avseenden som krävande och svår och arbetet är av förklarliga skäl starkt personbundet.

Romers erfarenheter av myndigheternas insatser

De romska intervjupersonernas erfarenheter av myndigheternas stöd handlar framförallt om Arbetsförmedlingens insatser. För vissa har stödet inte utmärkt sig på något särskilt sätt – stödet har varken uppfattats som särskilt bra eller dåligt. Det finns också intervjupersoner som har haft mycket goda erfarenheter vilket har handlat om en bra kontakt med arbetsförmedlaren, en tydlighet i kommunikationen och att personer uppfattar att de har fått adekvat stöd. Andra personer har erfart det motsatta. De har upplevt att de inte har fått det stöd de hade behövt, att de har haft svårt att få kontakt med arbetsförmedlaren och att kommunikationen har varit otydlig vilket har lett till missförstånd angående olika insatser. Intervjupersoner uttrycker en misstro mot myndigheterna och oroar sig för att handläggare har fördomar mot romer och att de inte förstår romers situation och historia. De håller därför inne med information om sig själva, om sin situation och sin romska identitet vilket riskerar att underblåsa den ömsesidiga misstron. I förlängningen kan detta försvåra möjligheten att hitta rätt stöd och att personer som är berättigade till olika typer av arbetsmarknadspolitiska program inte får tillgång till dessa.

Romska intervjupersoner uppfattar att romska brobyggare på myndigheterna är ett bra stöd. Samtidigt ifrågasätter de, utifrån till exempel erfarenheterna av samråd, om myndigheterna verkligen har viljan att arbeta för en förändring av romers situation när det gäller tillgången till arbete. Enligt dessa kritiker kräver den uppgiften ett betydligt större engagemang än vad Arbetsförmedlingen och kommunerna har i dag.

Behov av insatser inom arbetsområdet

De romska intervjupersonerna uppfattar att det för att främja romers tillgång till rättigheterna avseende arbete behövs en större kunskap på myndigheterna om romers historia och kultur, om förekomsten av diskriminering mot romer och om nationella minoriteters rättigheter. Kunskapen behövs för att tjänstemännen ska kunna ha ett bemötande som ökar förståelsen och tilliten och som gör det lättare att hitta lämpliga insatser. Ytterst handlar det om att motarbeta fördomar om romer. Romer efterlyser delaktighet i utvecklingsarbetet och att information om de insatser som pågår inom ramen för romsk inkludering sprids till fler romer. Myndigheter behöver utveckla sin förmedlingsverksamhet och sitt stöd till romer. Ett annat område som de romska intervjupersonerna tycker att myndigheterna borde arbeta mer med är arbetsgivarkontakter. Dels för att hitta fler arbeten för romer att söka men också för att föra diskussioner om diskriminering mot romer på arbetsmarknaden. Särlosningar och positiv särbehandling välkomnas. Att romer satsar på utbildning trots att det finns en uppfattning om att det inte

lönar sig på grund av diskriminering på arbetsmarknaden, lyfts fram som en angelägen fråga för att fler ska komma ut på arbetsmarknaden, samt att romer själva organiserar sig och kämpar för sina rättigheter.

Tjänstemännen anser att det behövs fler insatser för att *rusta* de romer som behöver det för arbetsmarknaden. Det behövs också insatser riktade mot arbetsgivare för att *öppna dörrar*. För att motverka utanförskapet och öka tilliten ser de intervjuade tjänstemännen att det behövs fler brobyggare och att romer i större utsträckning behöver göras delaktiga och få inflytande i utvecklingsarbetet. Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver också bli bättre och tydligare i sin kommunikation och information till romer. Tjänstemännen lyfter också behovet av samarbete mellan myndigheter på en övergripande nivå och samverkan på en individuell nivå kring utsatta personer som står långt från arbetsmarknaden. Dessutom föreslås särlösningar och en allmän uppväxling av arbetet på såväl den lokala som nationella nivån.

Länsstyrelsens slutsatser

Länsstyrelsen anser att romers och tjänstemäns förslag på insatser i det fortsatta arbetet är relevanta. Vidare anser Länsstyrelsen att Arbetsförmedlingens och kommunernas arbete behöver förstärkas för att en reell förändring ska kunna komma till stånd för att öka romers möjligheter att få arbete och att få sina grundläggande mänskliga rättigheter tillgodosedda. Att romer i Sverige i dag väljer att dölja sin identitet för att få arbete är en tydlig signal om att grundläggande mänskliga rättigheter inte är tillgodosedda för gruppen.

Kunskapshöjande insatser behöver få en bredare spridning och tydligare inriktning mot kunskap om hur diskriminering och antiziganism påverkar romers situation och möjligheter på arbetsmarknaden samt myndigheters och kommuners skyldigheter i förhållande till detta.

Arbetsförmedlingen behöver fortsätta att fördjupa och sprida arbetet inom pilotverksamheten för romsk inkludering på myndigheten. Pilotverksamheten kan inte bäras av enbart de romska brobyggarna. Även kommunerna behöver ta en mer aktiv roll i arbetet med att främja romers tillgång till arbete. De behöver undersöka hur de bättre kan nå de romska kommuninnevanorna och erbjuda de arbetsmarknadsinsatser som det finns behov av.

Utvecklingsarbetet för att möjliggöra romers inflytande och delaktighet bör fortsätta att prioriteras. Arbetsförmedlingen behöver se över hur myndigheten kan tillförsäkra romers möjligheter att ha inflytande och vara delaktiga i Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete.

Den ambivalens som en del av de intervjuade tjänstemännen gett uttryck för när det gäller särlösningar och insatser riktade till romer kan vara ett hinder för att en verksamhetsutveckling ska kunna komma till stånd och

regeringens intentioner med strategin för romsk inkludering förverkligas. Tillfälliga särlösningar och insatser riktade till en nationell minoritet är emellertid ett sätt att i linje med Europarådets ramkonvention utjämna skillnader i tillgång till rättigheter mellan personer som tillhör en nationell minoritet och majoritetsbefolkningen. Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver ytterligare förankra sitt arbete i strategin för romsk inkludering, rättigheter för nationella minoriteterna samt i Europarådets ramkonvention om skydd för de nationella minoriteterna.

Länsstyrelsen vill också framhålla vikten av att följa och utvärdera olika riktade insatser till romer såsom brobyggare, riktad vuxenutbildning och olika typer av särskilda anställningar. Erfarenheterna från de senaste årtiondena visar att det har funnits brister i analyser av riktade insatserns kvalitet och förutsättningar samt att anpassningar och utveckling utifrån de brister som identifierats har uteblivit.⁴⁷

Denna nulägesbeskrivning har omfattat verksamheter inom arbetsmarknadsområdet. Men rätten till arbete påverkas inte minst av situationen inom förskola, skola och vuxenutbildning, samt inom de andra områdena i denna nulägesbeskrivning. Länsstyrelsen ser därför att ett brett perspektiv och utvecklingsinsatser inom flera områden är nödvändigt för att rätten till arbete ska kunna uppfyllas för romer.

Det krävs uthållighet och långsiktighet för att målsättningen med strategin för romsk inkludering ska kunna uppnås. För att arbetet ska fortsätta att prioriteras och utvecklas bedömer Länsstyrelsen att det även fortsättningsvis behövs finansierade, riktade uppdrag till Arbetsförmedlingen och kommunerna.

⁴⁷ Ds 2014:8.

Bostad

För området *bostad* formulerar strategin för romsk inkludering följande verksamhetsmål:

*Målet bör vara att romer ska ha en likvärdig tillgång till bostad som övriga befolkningen.*⁴⁸

Boverket ansvarar för kunskapsinhämtning inom samhällsområdet boende och har haft i uppdrag att beskriva romers situation i förhållande till målet ovan.⁴⁹ Redogörelsen nedan bygger på Boverkets nulägesbeskrivning av hur romer får tillgång till sina rättigheter på bostadsmarknaden i de fem pilotkommuner som bedriver utvecklingsarbete 2012–2015.⁵⁰

Boverkets underlag bygger på intervjuer med sammanlagt 29 tjänstemän på bostadsförmedlingar, inom socialtjänstens boendeavdelningar och med privata och allmännyttiga fastighetsägare. Ett tjugotal intervjuer med romer har genomförts. Boverket har även gjort en genomgång av anmälningsärenden till Diskrimineringsombudsmannen angående diskriminering i samband med boende samt en genomgång av rätten till bostad.

Rätten till bostad

Rätten till bostad är en mänsklig rättighet. Den är listad av FN och är inskriven i regeringsformen, en av Sveriges fyra grundlagar. Det allmänna ska trygga rätten till bostad och motverka diskriminering av individer.⁵¹ Rätten till bostad ska vara lika, oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.⁵²

I enlighet med FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna erkänner konventionsstaterna rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor.⁵³ Konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas.

Rätten till bostad är också inskriven i Europarådets sociala stadga. Parterna lovar att

- främja tillgången på bostäder med rimlig standard

⁴⁸ Skr. 2011/12:56, sidan 49.

⁴⁹ Skrivelse 2011/12:56.

⁵⁰ Boverket (2014).

⁵¹ Regeringsformen, kap. 1, 2 §.

⁵² Diskrimineringsombudsmannen (2008).

⁵³ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 25 om rätten till bostad.

- förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den
- göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.⁵⁴

Med *rimlig standard* avses att bostaden inte ska vara för trång, att boendet inte ska vara en hälsorisk och att boendet ska ha grundläggande bekvämligheter som rinnande vatten, värme, sophantering och elektricitet bl.a. Bedömningen görs dock, även i detta fall, utifrån ett lands sociala, ekonomiska och kulturella förutsättningar.⁵⁵

Däremot är rätten till bostad inte tvingande på samma sätt som andra rättigheter. Rätten till bostad beskrivs i förarbeten och kommentarer till grundlagen som ett mål för samhällets verksamhet. Den är alltså ingen rättighet som en medborgare kan kräva genom att gå till domstol utan en målsättning. Eftersom bostäder alltid erbjuds på en marknad är det inte enkelt att jämföra bostadsförsörjning med annan välfärd. Bostäder distribueras genom frivilliga kontrakt mellan säljare och köpare, hyresvärd och hyresgäst och så vidare. I Sverige är alltså rätten till bostad något som medborgarna förväntas kunna lösa på marknaden. Staten och kommunerna kan hjälpa medborgarna att lyckas på denna marknad men deras ansvar sträcker sig inte längre än så. Detta system skiljer sig från många andra länder där det finns en så kallad selektiv marknad. Den selektiva marknaden innebär att det finns en öppen marknad för dem som har råd att välja och en skyddad marknad för dem som inte har det. I Sverige har den selektiva marknaden historiskt sett valts bort. Tanken har varit att alla ska vara jämställda nog att ha möjlighet att lyckas på en och samma bostadsmarknad.

I Sverige finns bara tre grupper som har lagstadgad rätt till bostad: personer med funktionsnedsättning, äldre och asylsökande. För alla andra säger bostadsförsörjningslagen att kommunerna har skyldighet att ansvara för att planera bostadsförsörjningen och skapa förutsättningar för alla att bo i goda bostäder.⁵⁶ Enligt bostadsförsörjningslagen har kommunerna också ansvar att se till att förmedlingen av bostäder fungerar. Från och med januari 2014 förtydligades lagen: bl.a. krävs nu en bättre analys av bostadsbehovet hos särskilda grupper och marknadens förmåga att lösa det.⁵⁷

Diskriminering är förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller bl.a. bostäder till allmänheten.⁵⁸ Förbudet mot diskriminering gör det möjligt att få skadestånd om den rättigheten kränks. Rätten till bostad ska vara lika oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Med bostad avses alla sorters bostäder, till exempel hyresrätter, andrahandsuthyrning, inneboende, bostadsrätt och egnahem.⁵⁹

⁵⁴ SÖ 1998:35, artikel 31 om rätten till bostad.

⁵⁵ Diskrimineringsombudsmannen (2008).

⁵⁶ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁵⁷ Prop. 2012/13:178.

⁵⁸ Diskrimineringslag (2008:567).

⁵⁹ Diskrimineringsombudsmannen (2008).

Situationen för romer på bostadsmarknaden

I nulägesbeskrivningen har individer med vitt skilda förutsättningar kommit till tals vilket gjort det tydligt att det finns både en klassaspekt och en genusaspekt som påverkar de romska medborgarnas förutsättningar på bostadsmarknaden precis som för andra medborgare. Så gott som alla intervjupersoner har emellertid upplevt problem med att få tillgång till boende, oavsett kön eller klass.

Boverket har i nulägesbeskrivningen kunnat identifiera ett antal hinder för romer på den svenska bostadsmarknaden. Merparten av dessa hinder är generella och berör bostadsbristen i stort. Kopplingen till den romska minoriteten i Sverige handlar där mycket om att man genom antiziganismen i samhället befinner sig längst ned i den sociala och ekonomiska skiktningen och därför drabbas extra hårt. Den långvariga diskrimineringen av romer i Sverige har lett till att många romska medborgare har dåliga förutsättningar på arbetsmarknaden och i skolan vilket skapar svårigheter att göra sig gällande även på bostadsmarknaden.

Det socialtjänsterna vanligen uppfattar som anledning till att man kommit i kontakt med romska medborgare är bostadsbristen som slår hårdast mot dem som är mest utsatta i samhället. Det som tas upp särskilt i samband med romska familjer är skulder och arbetslöshet som gör det mycket svårt att ta sig in på något annat än allmännyttans bestånd där köerna är långa. Dessa personer utgör inte socialtjänstens huvudsakliga målgrupp för att få hjälp med sociala hyreskontrakt.

De människor som socialtjänsten huvudsakligen arbetar med är personer med en social problematik och de romska individer som återkommer till socialtjänsten och som man har ett kontinuerligt arbete med har i regel någon form av social problematik som bidrar till bostadsproblemen. Problem med enskilda personer eller familjer som ”straffat ut sig” ur den ordinarie bostadsmarknaden genom att vara störande påtalas även av socialtjänsten.

Andra hinder som Boverket identifierat som specifika för romska medborgare är en följd av rasism och antiziganism som är uttalad eller så uppenbar att det inte råder några tvivel om saken. De problem som tydligt kan härledas till detta är trakasserier i boendet och vägran att skriva eller förnya kontrakt på etnisk eller kulturell grund. Den öppna antiziganismen har inte drabbat alla intervjupersoner och bland dem som utsatts finns skillnader i grad och omfattning. Men vetskapen om att antiziganismen existerar och när som helst kan slå till skapar ett klimat av rädsla och uppgivenhet som verkar förlamande för enskilda personer.

Svårighet att få hyra en bostad är ett av de största problemen som romska medborgare berättar om i nulägesbeskrivningen. Samma mönster går igen i nästan alla berättelser: personen i fråga har antingen ett muntligt avtal eller ett erbjudande om visning från hyresvärden som sedan dras tillbaka efter att man mötts.

Trakasserier i boendet dyker upp relativt ofta i intervjuerna. Berättelserna kan handla om konkreta exempel men också ofta om rädslan för att drabbas av repressalier om man är öppen med vem man är.

Anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen visar att särskilt romers möjlighet att få tillgång till en bostad ofta är begränsade. Hälften av alla domar och förlikningar om bostadsdiskriminering gäller romer. Romska medborgare utgör också uppskattningsvis en femtedel av alla anmälningar om bostadsdiskriminering.⁶⁰ I vissa fall handlar det om romska medborgare som nekats tillgång till hyresrätt eller inköp av bostadsrätt, i andra fall om romer som trakasserats av sin hyresvärd.

Insatser hos fastighetsägare, bostadsförmedlingar och socialtjänsten

De flesta fastighetsägare som intervjuats i nulägesbeskrivningen förstår inte hur eller varför de ska svara på frågan om hur romers bostadssituation i den egna kommunen ser ut. De förklarar att de är *färgblinda* i sitt arbete och därför inte diskriminerar någon, oavsett ursprung. De uttrycker en stark tilltro till systemet och att de formella förmedlingsprinciperna leder till en rättvis förmedling. I de fall fastighetsägare uttrycker en förståelse för att de formella kriterierna kan utestänga människor hänvisar de till att problemen har sin grund i arbetslöshet och därmed inte är någonting som de kan göra särskilt mycket åt. Tanken att det egna företaget skulle ha ett ansvar för att överbygga förtroendeklyftan till romer eller andra diskriminerade grupper är sällsynt och inskränker sig i allmänhet till att man har någorlunda tydliga hyreskriterier. En förutsättning för att bli godkänd som hyresgäst är de hyreskriterier som bostadsföretagen tagit fram och som används i urvalet av hyresgäster. De exakta villkoren varierar mellan olika företag men handlar i regel om minimiinkomst i förhållande till hyra, form av inkomst och om skulder.

Trots detta framkommer det i beskrivningar av hur bostäder förmedlas att fastighetsägare och allmännyttiga bostadsföretag har stor frihet att själva avgöra hur de hanterar uthyrningsverksamheten. Det finns med andra ord inte något enhetligt system för att söka bostad. Hyresvärdar kan i princip ge lediga lägenheter till vem de vill utan att detta behöver motiveras (så länge fördelningen inte bryter mot diskrimineringslagstiftningen).

Det finns en stor spridning i hur regler och villkor beskrivs och används i praktiken. Flera intervjupersoner vittnar om att man kan göra undantag från de kriterier som finns och att de i enskilda fall kan omförhandlas. Det som också kommer fram i intervjuerna med fastighetsägarnas representanter är att regler inte är, och knappast kan vara, enkla och mekaniskt tillämpade. Kontrollsystem och kriterier används *efter behov* vilket öppnar för subjektiva bedömningar. Kriterierna för uthyrningsverksamheten redovisas inte alltid

⁶⁰ Grov sammanräkning baserad på en genomgång som Boverket gjort av DO:s arkiv, diskriminering på bostadsmarknaden på grund av etnicitet 2009-2013.

öppet för de som söker bostäder och kan därför uppfattas som godtyckliga. Förutom inkomstkraven kan kraven på ordnad ekonomi vara ett hinder för att få tillgång till en bostad. I flera fall vittnar intervjupersonerna om ett betydande utrymme för *magkänsla*, där personer som inte klarar de formella kraven kan få möjlighet till en personlig bedömning. Trots att de flesta fastighetsvärdar som ingår i nulägesbeskrivningen har regler för att hantera blivande hyresgäster rättvist kan det i slutändan ändå avgöras av en personlig bedömning. En enskild handläggares *magkänsla* kan bli avgörande för om den bostadssökande ska få möjlighet att hyra en bostad eller inte. Bedömningen påverkas av den enskilde handläggarens egna förförståelse och eventuella fördomar, kriterier som inte ska ha en inverkan på möjligheten att hyra en bostad och som kan göra det svårt för romer eller andra personer i minoritetsställning att få en rättvis bedömning.

Alla allmännyttiga bostadsbolag och flera av de privata fastighetsägarna arbetar aktivt för att öka attraktiviteten i boendet och motverka utanförskap. Det tyder på att man inte är främmande för att utveckla sina arbetsmetoder.

De bostadsförmedlingar som ingått i nulägesbeskrivningen har relativt olika sätt att arbeta. Medan Boplats Syd styr genom att kräva att företagen använder turordningsreglerna, jobbar med att utveckla ansökningsformulär och att kontinuerligt förhandla om hur uthyrningskriterierna ska formuleras, förhåller sig Boplats Göteborg mer passiv i dessa frågor. Boverket uppfattar att Boplats Syd i det här fallet har betydligt bättre förutsättningar att arbeta mot diskriminering. Boplats Syd har både ett tydligt mandat och en handlingsfrihet som gör att man kan utveckla sina metoder.

Socialtjänsten är kommunal verksamhet som har det yttersta ansvaret för medborgarnas välfärd. I verksamheten ingår i första hand att hjälpa äldre och personer med funktionsnedsättning med boende men även andra medborgare som av någon anledning inte själva kan ordna sitt boende. Socialtjänstens metoder för att ordna bostäder handlar numera oftast om sociala hyreskontrakt. Sociala kontrakt är hyreskontrakt som skrivs mellan fastighetsägaren och socialtjänsten. Socialtjänsten hyr sedan ut lägenheten i andra hand till dem som behöver det. De sociala kontrakten infördes för att hjälpa personer som inte har möjlighet att själva få ett bostadskontrakt, framförallt missbrukare, och var aldrig tänkta för att möta bostadsbristen. Antalet sociala kontrakt har trots det expanderat kraftigt med personer som inte har andra problem än att de inte uppfyller hyresvärdarnas krav.⁶¹

Intervjupersonerna inom socialtjänsten ger i huvudsak uttryck för att socialtjänsten måste vara lika tillgänglig för alla och att man därför inte arbetar med någon särskild grupp. Viljan och förmågan att känna igen diskriminering mot dem man arbetar med varierar, liksom insikten om hur den ser ut för t.ex. romer. Det finns dock exempel på en verksamhet som har valt att anstränga sig extra för romer eftersom det är en prioriterad grupp för

⁶¹ Boverket (2011).

socialtjänsten i kommunen och en verksamhet som samarbetat med romska brobyggare i kommunen.

Boverkets slutsatser och behov av insatser

Boverket konstaterar att antiziganismen på bostadsmarknaden har en lång och väl etablerad historia. I regeringens vitbok finns redogörelser för hur såväl socialtjänst som allmännyttiga fastighetsägare långt in på 1980-talet drivit en segregerings- och assimileringspolitik mot romer i flera kommuner. Romer har bland annat utestängts från bostadsköerna genom så kallade svarta listor och kommunala bostadsföretag och förmedlare har medvetet spridit ut de romer som faktiskt släppts in för att de inte ska få möjlighet att umgås med sina likar.⁶² Skandalen med de svarta pärmarna i Malmö 2005 visar också att problemet kunnat fortleva även därefter.⁶³

En konsekvens av såväl strukturell som öppen antiziganism är att förtroendeklyftan mellan bostadssökande romer och hyresvärdar och socialtjänst förstärks. Få handläggare i intervjuerna känns vid att man i sitt arbete kan vara diskriminerande och ser romer som överkänsliga och besvärliga när de misstänker särbehandling eller diskriminering. Romska medborgare som möts av diskriminering på daglig basis kan å sin sida lätt misstänka diskriminering även när ett avslag har saklig grund ifall beslutet och beslutsgrunden inte kommuniceras på ett tydligt sätt. För att överbrygga förtroendeklyftan inom andra samhällsområden har man i vissa kommuner anställt särskilda *brobyggare* för att hjälpa till att bemöta den ömsesidiga misstron. Motsvarande arbete saknas dock på bostadsmarknaden. De flesta arbetar gärna med nyckelgrupper som pensionärer, studenter eller fackanslutna, men känner ett obehag inför tanken att samarbeta med grupper baserade på etnisk eller kulturell identitet. Det finns dock exempel på hur representanter i multietniska områden arbetar med en etniskt och kulturellt diversifierad befolkning. Man har till exempel anställt personer med olika språkkunskaper och samarbetar med lokala organisationer för att nå ut till de boende. Arbetet sker efter samma regelverk som för alla andra men principen är hjälp efter behov så att alla kan ta del av sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter. Dessa *antidiskriminerande arbetsätt* är på väg att spridas men det är inte sannolikt att de kommer att göra det utan konkret hjälp. Initiativ som i dag är individuella eller projektmässiga behöver institutionaliseras.

Många av fastighetsägarna ser inte över de kriterier som ställs för att få hyra i deras bestånd. Flera av de vanligaste uppgifterna: särskilt inkomstform, tidigare boendeform och nuvarande anställning, är inte sakliga och öppnar för en undermedveten diskriminering av arbetslösa och minoriteter. Allt för detaljerade uppgifter väcker också obehag, både bland minoriteter och bland andra. Allmännyttan har även här föregått med gott exempel för att acceptera

⁶² Ds 2014:8.

⁶³ SVT Nyheter 21 januari 2005.

olika inkomstformer och mindre skulder vilket kan spridas och vidareutvecklas. *Sakliga kriterier kan öka förtroendet för fastighetsägarnas förmedlingsprinciper.* De flesta fastighetsägare som deltagit i nulägesbeskrivningen använder sig antingen av storstädernas *bostadsförmedlingar* eller har *egna kösystem* där tillgänglighet baseras på grundläggande kriterier och tid i kö. Dessa system framhålls i flera fall som en garant för ickediskriminering, men det kräver att de sprids och att man är medveten om hur de tillämpas.

De urvalskriterier som fastighetsägarna använder i sin uthyrningsverksamhet är inte alltid enkelt tillgängliga. Detta skapar en osäkerhet bland hyresgäster i gemen och en rädsla bland dem som är oroliga för diskriminering. En insats för transparens kan göra mycket för att öka förtroendet för lägenhetsuthyrare.

De flesta större fastighetsägare har *systematiserat sina störningsjourer och skapat formella regler och rutiner för hur störningar hanteras på ett rättssäkert sätt.* Detta arbete har inte kunnat utvärderas i nulägesbeskrivningen men kan ge mycket goda möjligheter att stävja oskäliga klagomål mot romska hushåll. En bred uppslutning för dessa rutiner kan motverka diskriminering på bostadsmarknaden, förutsatt att de uppgifter som tas in av jourerna behandlas konfidentiellt.

Socialtjänsterna har ingen formell roll på bostadsområdet. De spelar visserligen en stor roll då de kommer i kontakt med de mest utsatta av de romska medborgarna men det är inte deras uppgift att bekämpa vare sig diskriminering eller bostadslöshet. Många av de romska intervjupersoner som varit del av nulägesbeskrivningen har dock fått sina bostäder genom sociala kontrakt vilket visar hur viktig funktionen är. Så länge romer och andra utsatta grupper inte har en jämlik tillgång till bostäder *behövs en funktion* för att hjälpa dem som går längre än socialtjänstens mandat och ekonomi gör idag. Denna funktion bör hållas separat från sociala kontrakt då svårigheten att få bostad i de här fallen inte kommer an på den enskilde utan beror på yttre omständigheter.

Ideella föreningar utgör en viktig kanal för att påverka och bidra till samhället. De romska föreningar som finns representerade i pilotkommunerna har varit helt nödvändiga för nulägesbeskrivningens genomförande och spelar en viktig roll för att hjälpa romska medborgare i samhället. Dessa organisationer kommer att spela en nyckelroll för strategins genomförande och det är viktigt för Boverket och andra myndigheter att de utvecklas som en motpart på samma sätt som andra, ideella föreningar. Ramverk för samarbeten mellan offentliga institutioner och organisationer har framarbetats i den så kallade *överenskommelsen* som kan användas som verktyg för fortsatt och utvecklat samarbete.⁶⁴

⁶⁴ Överenskommelsens kansli (2009).

Hälsa

För området *hälsa* formulerar strategin för romsk inkludering följande verksamhetsmål:

*Det av riksdagen fastställda målet för folkhälsoarbetet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Detta gäller befolkningen i stort och innefattar därigenom också romer.*⁶⁵

Folkhälsomyndigheten har haft uppgiften att för sitt område bidra till nulägesbeskrivningen.⁶⁶ Redovisningen nedan bygger på Folkhälsomyndighetens beskrivning av hälsosituationen för romer i de fem pilotkommunerna.⁶⁷ Folkhälsomyndigheten har tagit fram beskrivningen i dialog med gruppen sakkunniga romer och tjänstemän i arbetsgruppen, genomfört intervjuer i pilotkommunerna med 13 tjänstemän i landsting och kommuner, och 24 romska informanter. Av de romska informanterna var 14 män och 10 kvinnor.

Hälsa, rättigheter och förutsättningar för hälsa

Någon allmängiltig hälsodefinition finns inte i Sverige utan hälsa är ett relativt begrepp.⁶⁸ I en tidigare rapport beskrivs att synen på vad hälsa är hör ihop med värderingar och kulturmönster och den förändras över tid.⁶⁹

Det flesta politik- och sakområden påverkar människors hälsa. Det skulle därmed vara ett mycket omfattande arbete att redovisa alla styrdokument som kan vara relevanta för folkhälsoområdet. Inventeringen är ett urval av styrdokument utifrån Folkhälsomyndighetens övergripande uppdrag i sammanhanget och det som regeringen, rörande hälsoområdet, tar upp i sin skrivelse för romsk inkludering.

World Health Organisation, WHO, definierar *hälsa* som ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande. Följaktligen förespråkar WHO hälsa som mänsklig rättighet oberoende av religion, kultur eller politiska åsikter. Andra faktorer såsom boende, arbetsliv, ekonomisk möjlighet, socialt nätverk med mera kallas hälsans bestämningsfaktor och är grundläggande förutsättningar för en god och jämlik hälsa. Rätten till hälsa beskrivs i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.⁷⁰ De konventioner som Sverige har ratificerat och som berör hälsa som en

⁶⁵ Skr. 2011/12:56, sidan 55.

⁶⁶ Folkhälsomyndigheten bildades den 1 januari 2014 när Smittskyddsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut samt delar av Socialstyrelsen som arbetat inom folkhälsoområdet slogs samman.

⁶⁷ Folkhälsomyndigheten (2014).

⁶⁸ Prop. 1981/82:97.

⁶⁹ Socialstyrelsen (2005).

⁷⁰ Artikel 25.

mänsklig rättighet är flera och omfattar bland annat FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.⁷¹

De åtgärder som ska vidtas av länderna för att säkerställa att rätten till hälsa uppfylls omfattar fundamentala insatser för att minska spädbarnsdödligheten, främja barns hälsa och mödravård, förbättra samhällets hälsovård, förebygga epidemier och andra hälsohot mot medborgare. Länderna ska också skapa förutsättningar som garanterar tillgång till hälso- och sjukvård för alla på lika villkor.

Icke-diskrimineringsprincipen, som bl.a. kommer till uttryck i diskrimineringslagens förbud mot diskriminering i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet handlar framför allt om att säkerställa att också romers problem och behov beaktas på samma sätt som alla andras.

Hälso- och sjukvården styrs av de patienträttigheter som finns formulerade i Hälso- och sjukvårdslagen. Det övergripande målet för hälso- och sjukvården är *en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen* vilket innebär att det ska vara möjligt för alla – oavsett var de bor i landet att vid behov och på lika villkor kunna nyttja hälso- och sjukvårdens tjänster.⁷² All vård ska ges med respekt för alla människors lika värde samt med värdighet för den enskilda människan. Möjligheterna att erhålla vård får inte påverkas av ålder, kön, utbildning, betalningsförmåga, nationalitet och/eller etnicitet. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska patienten ges individuellt anpassad information om sitt hälsotillstånd och om de metoder för undersökning, vård och behandling som finns.

Den vård som erbjuds ska i möjligaste mån utformas med utgångspunkt i den enskilda patientens behov och önskemål. Hälso- och sjukvårdspersonal bör ha kunskap om nationella minoriteters kultur för att underlätta bemötandet och kunna undanröja missförstånd mellan vården och personer ur de nationella minoriteterna. I Hälso- och sjukvårdslagen betonas att vården bör verka för att det vid behov finns tillgång till personal med kunskaper i samiska, finska eller meänkieli. Det poängteras även att patientanpassad information ska finnas inom nyss nämnda språk, dock har inte romani ett förstärkt skydd inom dessa områden.

Den svenska folkhälsopolitiken har som övergripande nationellt mål att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Folkhälsopolitiken innehåller elva målområden med tillhörande bestämningsfaktorer som pekar på områden och faktorer som har betydelse för hälsa.⁷³

⁷¹ Därutöver omfattas Konventionen om ekonomiska, sociala, kulturella rättigheter, Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Europeiska ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, Europeiska sociala stadgan

⁷² Hälso- och sjukvårdslag (1982:763), 2 §.

⁷³ Prop. 2002/03:35.

Folkhälsomyndigheten lyfter några exempel på de elva målområdena i relation till strategin för romsk inkludering som kan vara viktiga för romers hälsa:

- delaktighet och inflytande i samhället
- ekonomiska och sociala förutsättningar
- barns och ungas uppväxtvillkor
- hälsa i arbetslivet
- hälsofrämjande hälso- och sjukvård
- skydd mot smittspridning
- sexuell och reproduktiv hälsa
- fysisk aktivitet
- matvanor och livsmedel.

Hinder och möjligheter för romers rätt till hälsa

Av intervjuresultaten framgår att det förekommer att romer upplever dåligt bemötande och diskriminering vid kontakter med hälso- och sjukvården. Intervjupersoner uppfattar att bemötandet och tillgängligheten beror på hur den enskilda vårdcentralen är organiserad samt på personalens egna värderingar och arbetssätt. Dock förmedlade många av de intervjuade romerna att de kände sig relativt trygga med den vård de hade fått. Samtidigt förmedlade en del av de intervjuade romerna uppfattningen att romer generellt nog inte känner sig lika trygga med vården. Vad denna skillnad kan bero på behöver dock analyseras vidare menar Folkhälsomyndigheten.

En erfarenhet bland de intervjuade romerna var att kvinnors behov, särskilt de äldre romska kvinnornas, inte tillgodoses i samma utsträckning som mäns inom hälso- och sjukvården. Skäl till detta som de intervjuade romerna lyfte upp var att kvinnor kan ha större språksvårigheter, att det finns kulturella aspekter som inte uppmärksammas i vården, samt generella problem med att personal inte lyssnar lika aktivt på kvinnor som på män och att män är bättre på att hävda sin rätt.

Resultaten visar också att få romer deltar i det allmänna föreningslivet och civilsamhället, samt att trivsel och trygghet i skolan är ett centralt område som påverkar hälsan bland romer. Många av de romska intervjupersonerna hade erfarenheter av att bli utsatta för diskriminering och mobbning i skolan.

Tjänstemännen menar att medarbetare i kommuner och landsting sällan reflekterar över sitt eget bemötande i möten med exempelvis romer. De angav att det fortfarande finns mycket fördomar om romer. De intervjuade, såväl romer som tjänstemän, menade att brist på kunskap om romers kultur och specifika behov samt fördomar negativt påverkar situationen för såväl enskilda romer som romer som grupp.

Utifrån genomförda intervjuer uppfattar Folkhälsomyndigheten att kunskapen i landsting och kommuner om romers särskilda ställning och rättigheter är relativt låg. Såväl de intervjuade romerna som tjänstemännen menade att kunskapen även bland romer generellt är låg om de rättigheter som romer har samt att romer i allmänhet skulle behöva mer kunskap om och vägledning i hur hälso- och sjukvårdssystemen fungerar. Mot bakgrund av att det finns erfarenheter av dåligt bemötande befarade tjänstemän att det finns en risk att romer inte söker upp vården eller inte gör det i tid.

Få romer avstår, enligt intervjupersonerna, från att söka vård av ekonomiska skäl. Däremot menar flertalet av de intervjuade romerna att tandvård är alldeles för dyrt och något som kommer på fråga endast vid akuta situationer. Även tjänstemän i landstinget lyfte behovet av förebyggande insatser när gäller vuxna romers tandhälsa.

Insatser i kommuner och landsting

Folkhälsomyndigheten har hittat få insatser riktade till romer.

Tjänstemännen, i både kommunerna och landstingen, poängterade att hälsofrämjande och förebyggande insatser är generella och att romer som befolkningsgrupp inkluderas i alla hälsofrämjande och förebyggande insatser då dessa ska omfatta hela befolkningen. Av nulägesbeskrivningens resultat framgår också att det i pilotkommunerna och landstingen inte förefaller finnas särskilda policys och handlingsplaner som behandlar romers rättigheter och förutsättningarna för hälsa.

Enligt tjänstemännen i landstingen hade inte verksamheterna några specifika utbildningar/kurser om romsk kultur för personalen. Några hänvisade till förekommande utbildningsdagar i mångfald. Olika utvecklingsprojekt hade i några kommuner lett till viss kunskap om den romska kulturen.

Tjänstemännen i kommunerna hade olika uppfattningar i frågan om det hade förekommit utbildningsinsatser om romers livssituation för kommunens personal. Ett exempel som gavs var att det inom ramen för Stadsmuseets utställning i Göteborg hade funnits föreläsningar och seminarier som tillfört kunskap. Ingen hade kännedom om att romer var en prioriterad målgrupp utöver den ordinarie verksamheten, förutom att det i vissa kommuner fanns romska brobyggare.

När det gäller tolkning till romani inom hälso- och sjukvården uppfattar Folkhälsomyndigheten att tillgången är dålig. Finsktalande romer berättade att tolkning ibland ordnas via den finsktalande sjukvårdspersonal då sådan var tillgänglig. Skriftligt informations- eller hälsoupplysningsmaterial fanns inte tillgängligt på romani. Tjänstemännen inom landstingen antog att Sjukvårdsrådgivningen på 1177 hade hälsoupplysning på romani chib. Få av de intervjuade romerna, särskilt de äldre och kvinnorna, använde eller såg internet som ett alternativt sätt att få information om hälso- och sjukvårdsrelaterade frågor.

Tjänstemännen beskrev att samverkan saknades med de romska organisationerna. Särskilda resurser avsatta till samverkan med romska organisationer fanns inte utan ingick i den ordinarie verksamheten. Några av tjänstemännen i kommunerna menade att intresset fanns för att öka samverkan med de romska organisationerna, däremot fanns inte resurser för detta, inte heller kunskap om fungerande former och arbetssätt.

Hälsokommunikatörer och hälsoguider

De specifika insatser för romer som tjänstemän i landsting och kommuner beskrev fanns inom ramen för pilotverksamheten för romsk inkludering samt i vissa fall inom barnvårdscentralens verksamhet. Utvecklingsprojekt som omfattade romer i pilotkommunerna och där dessa aktivt medverkade handlade om *hälsokommunikatörer, romska brobyggare* samt *hälsoguider på så kallade Hälsotek* (kommunal verksamhet som i samarbete med bland andra primärvården och ideella organisationer erbjuder aktiviteter samt ger stöd och råd i hälsofrågor). Dessa projekt har delvis finansierats med statliga medel. Projekten med hälsokommunikatörer och hälsoguider avslutades när de externa medlen tog slut.

Behov av insatser inom hälsoområdet

De intervjuade romerna samt tjänstemännen ansåg att det är mycket angeläget med åtgärder som kan bidra till att romers tillit till myndigheter och civilsamhälle ökar. Intervjuerna pekade på att det finns behov av åtgärder för att exempelvis förbättra bemötandet inom hälso- och sjukvården.

Kunskaperna om vilka rättigheter romer har, liksom de specifika behov av hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser som de romska grupperna kan ha, behöver öka enligt såväl de intervjuade romerna som tjänstemännen. Utbildningsinsatser på flera olika områden och för olika målgrupper är viktiga.

Det finns behov av att tillgängliggöra hälsorelaterad information och ge stöd till dem som så önskar när gäller att etablera hälsofrämjande levnadsvanor. De intervjuade romerna gav tydligt uttryck för att många romer behöver stöd för att förstå muntlig och skriftlig information som ges inom hälso- och sjukvården. Det innebär att kunna komma till tals med professionen samt förstå sitt medicinska tillstånd för att aktivt kunna vara med och ta ställning till olika vårdalternativ. Intervjuresultatet visade också att romska kvinnor behöver få mer information om sina rättigheter samt också stöd för att kunna hävda dessa rättigheter när gäller den egna hälsan.

Vid de intervjuer som genomfördes tillfrågades romerna om vad de själva ansåg vara hälsofrämjande och förebyggande faktorer. Social gemenskap och aktivt deltagande i samhället är hälsofrämjande faktorer inom den romska kulturen som de intervjuade lyfte fram. Många beskrev också som positivt att man hjälpte varandra, praktiskt och ekonomiskt. Musik, dans och

familjefester nämndes också som betydelsefulla *friskfaktorer* liksom att man är kärleksfull gentemot sina barn. Från romskt håll har de intervjuade understrukt att de vill ha tillgång till sina rättigheter och bli en del av samhället utan att för den skull tappa den romska kulturen.

Såväl de intervjuade romerna som tjänstemännen betonade att arbete och utbildning är mycket viktiga folkhälsofaktorer. I intervjuerna framkom också en stor samsyn mellan romer och tjänstemän om att det behövs mer och kraftfullare åtgärder för att kunna ge de förutsättningar som behövs för att romska barn och ungdomar ska gå igenom grund- och gymnasieskolan med godkända betyg och stärkta inför framtiden. Mobbning och diskriminering i skolan påverkar romska elevers hälsosituation såväl som studieresultat.

Förutom åtgärder riktade mot de strukturella riskfaktorerna för ohälsa såsom bristen på delaktighet, arbetslöshet, fattigdom och låg social status efterfrågades åtgärder som ger kunskap och stöd till romer som önskar etablera mer hälsofrämjande levnadsvanor. Såväl romer som tjänstemän menade att sociala aktiviteter kan vara ett sätt att komma igång med mer hälsofrämjande levnadsvanor så som fysisk aktivitet. Bristen på sociala mötesplatser och hälsofrämjande aktiviteter tas upp av många av de intervjuade romerna. De intervjuade beskriver att den isolering i hemmet, som många särskilt äldre kvinnor känner, kan tillsammans med en stor arbetsbörda vara orsak till de olika fysiska besvär och depressioner som förekommer bland romska kvinnor. De intervjuade önskar stöd och bättre möjligheter att träffas inom den romska gruppen men också att möta människor utanför de romska grupperna.

Folkhälsomyndighetens slutsatser

En övergripande slutsats som Folkhälsomyndigheten drar är att bristande tillgång till rättigheter samt diskriminering påverkar vardagen för många romer och deras hälsa. Brist på kunskap om romsk kultur respektive romers specifika hälsorelaterade behov påverkar hälsan hos romer som grupp negativt och romers erfarenheter består av både strukturell och individuell diskriminering.

Vidare gör Folkhälsomyndigheten bedömningen att det inom hälso- och sjukvården finns behov av att prioritera och kontinuerligt arbeta med bemötandefrågor när det gäller romer och andra minoritetsgrupper. Det kan till exempel ske genom att de romska frågorna integreras i bredare arbete med rättigheter samt att personal får utbildning i och stöd i arbetet med värderingar. Utbildningsinsatserna bör erbjudas de enheter där utvecklingsbehovet är störst.

Folkhälsomyndigheten gör bedömningen att romers tillgång och tillgänglighet till välfärdstjänster skulle påverkas positivt om kommunernas och landstingens kunskaper om romernas rättigheter och kulturella bakgrund ökade. Vid intervjuerna med hälso- och sjukvårdens representanter betonade dessa mycket starkt principen att alla medborgare ska behandlas lika.

Motivet som framhölls var att man vill undvika särbehandling och stigmatisering. Lagstiftningen ger dock kommuner och landsting möjlighet och rätt till särlösningar för att kunna möta behoven hos nationella minoriteter, däribland romer. Men eftersom kunskapen om detta överlag är låg finns en risk att romer inte fullt ut får tillgång till sina rättigheter.

Folkhälsomyndigheten delar de intervjuades uppfattning att de mest väsentliga insatserna handlar om att förbättra romers tillit till samhället och myndigheter, samt att överbrygga de *ömsesidiga* förtroendeklyftorna och motverka fördomar och misstro mot romer. En del i detta är att använda arbetssätt och arbetsformer som möjliggör ökad medverkan och ökat inflytande från romernas sida generellt i samhället. Myndigheten bedömer att det finns ett behov av att utveckla arbetssätt och arbetsformer för dialog och samverkan mellan kommuner och landsting och romer. Olika insatser riktade till romska grupper behöver föregås av en omsorgsfull dialog och förankring mellan parterna. Mer utvecklade samverkansformer och systematiskt informationsutbyte skulle kunna bidra till att kommunen och landstinget får mer kunskap om romers kultur och specifika behov men även bidra till att skapa ömsesidigt förtroende och tillit. Erfarenheter bör hämtas från andra arenor som prövat olika metoder för samverkan, exempelvis medborgardialog. Ytterligare en väg att få till stånd en dialog är att gå via romska brobyggare och hälsokommunikatörer.

Folkhälsomyndigheten uppmärksammar också civilsamhällets och ideella föreningars roll när det gäller dialog och samverkan. Inte minst behöver unga romers möjligheter och vana att organisera sig kraftfullt öka menar Folkhälsomyndigheten. Ett offentligt finansierat ekonomiskt stöd för att stimulera sådana initiativ samt för att utveckla mötesplatser och sociala aktiviteter kan vara åtgärder i rätt riktning.

I pilotkommuner och landsting finns få eller inga specifika styrdokument som beaktar romska hälsofrågor. Folkhälsomyndigheten pekar på styrdokumentens roll för att få genomslag i praktiken för tvärssektoriella frågor. Arbetet med romsk inkludering skulle stärkas om kommunerna och landstingen arbetade fram policys och handlingsplaner som beaktar dessa frågor. Sådana skulle inte minst fungera som vägledning för verksamheterna i kommuner och landsting. Förutom policys finns även behov av mer operativa handlingsplaner samt rutiner för uppföljning av dessa i verksamheterna.

Folkhälsomyndigheten pekar på ytterligare områden inom det hälsofrämjande arbetet i behov av kraftfulla åtgärder. Dessa samhälleliga förutsättningar skulle påverka hälsan hos romer i positiv riktning:

- *Arbete och utbildning*: skapa ingångar i arbetslivet och lika möjligheter för romer som för andra medborgare att få ett jobb.
- *Elevhälsans* möjlighet att ta en större roll när det gäller hälsofrämjande och förebyggande arbete riktad till romska grupper.

- *Sociala mötesplatser och aktiviteter*: ökad tillgång till mötesplatser och därmed möjliggöra romers deltagande i olika aktiviteter, såväl inom det romska samhället som tillsammans med andra grupper i befolkningen.
- *Deltagande i föreningsliv*: försöksverksamhet med ett riktat bidrag.
- *Tolk*: behovet av tolk samt tillgången till hälsoinformation och stöd för att etablera hälsofrämjande levnadsvanor till dem som så önskar är frågor som behöver utredas vidare.

Folkhälsomyndigheten lyfter möjligheten att myndigheten på nationell nivå kan stödja hälsofrämjande aktörer (kommuner, landsting, myndigheter) genom att till exempel bistå med kunskap om de specifika hälsorelaterade behov som romer kan tänkas ha. Den nationella nivån kan också fylla ett behov när det gäller att utveckla metoder för hur den kommunala nivån ska kunna hämta in information direkt från romer om deras behov samt erfarenheter av de vårdtjänster som de fått. Folkhälsomyndigheten lyfter också fram möjligheter att i dialog med romska företrädare välja ut ett eller ett par av de mest angelägna insatsområdena i ett pilotprojekt för att anpassa generella metoder och program på folkhälsoområdet till de behov som kan finnas bland romska grupper.

Folkhälsomyndigheten bedömer det som mycket angeläget att arbetet med att förbättra romers villkor och livssituation utvecklas. Bilden av situationen är att det råder en stor överensstämmelse om uppfattningen *att* det behövs kraftfulla åtgärder för att förbättra romers tillgång till sina rättigheter och olika hälsofrämjande och förebyggande insatser. Det stora utvecklingsbehovet handlar om *hur* arbetet ska ske, det vill säga arbetssätt och arbetsformer för att kunna nå framgång. Berörda nationella myndigheter behöver enligt Folkhälsomyndigheten, inom sina områden, i högre utsträckning bli engagerade i kunskaps- och metodutveckling som stöd till kommuner och landsting. Arbetsfältet är tvärasektoriellt och måste hållas samman på varje nivå.

Social omsorg och trygghet

För området *social omsorg och trygghet* formulerar strategi för romsk inkludering följande verksamhetsmål:

Det av riksdagen fastställda målet för individ- och familjeomsorgen är att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer samt att stärka skyddet för utsatta barn. Detta gäller befolkningen i stort och innefattar därigenom också romer.⁷⁴

Redovisningen nedan bygger på Socialstyrelsens beskrivning av hur socialtjänsten fullgör sitt uppdrag i pilotkommunerna i förhållande till den romska gruppen.⁷⁵ Intervjuerna med tjänstemännen inom socialtjänsten har genomförts både med enskilda tjänstemän och i grupp. Sammanlagt har 31 tjänstemän intervjuats vid 17 olika tillfällen. Tjänstemännen har arbetat med ekonomiskt bistånd, individ och familj eller barn och ungdom. Även förvaltningschefer med ett övergripande ansvar för äldreomsorgen i kommunen eller stadsdelen har ingått i nulägesbeskrivningen. Sammanlagt har 27 romer som har erfarenhet av socialtjänsten intervjuats varav några fler män än kvinnor. De flesta var i åldrarna 20 till 60 år. Inga barn har intervjuats och få av de intervjuade var över 65 år gamla.

Rättigheter inom den sociala omsorgen

Kommunernas socialtjänst har ansvar inom många områden som är viktiga i människors liv. Uppgiften är att bistå människor som befinner sig i utsatta situationer med den hjälp de behöver. Socialtjänsten är ansvarig för goda levnadsförhållanden för barn och unga i den egna kommunen. De ska hjälpa barn som far illa eller barn vars föräldrar av någon anledning inte har möjlighet att ta hand om dem. Socialtjänsten ansvarar också för omsorgen om de äldre och i viss mån för omsorgen om de funktionshindrade. Socialtjänsten fattar många beslut som är avgörande för hur människors liv gestaltar sig och som har att fatta beslut som utgör ett tvång för individer. Socialtjänsten möter många gånger människor som redan befinner sig i en utsatt och maktlös situation och ska fungera som det yttersta skyddsnätet när alla andra vägar har visat sig stängda.

Individ och familjeomsorgen är en funktion som följer av socialtjänstlagens bestämmelser om dels kommunens yttersta ansvar och dels rätten till bistånd. En stor del av artiklarna i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter och andra konventioner har särskild relevans för det sociala arbetets och socialtjänstens handläggning och beslutsfattande, service och rådgivning. Det är särskilt tydligt i artiklarna om rättvis fördelning av resurser, rätten till

⁷⁴ Skr. 2011/12:56, sidan 55.

⁷⁵ Socialstyrelsen (2014).

tillräcklig levnadsstandard och social trygghet. Även rätten att inte bli diskriminerad, att bli värdigt bemött och känna sig delaktig är av central betydelse. Bestämmelser om opartiskhet, saklighet och rättssäkerhet i handläggning och beslutsfattande är viktiga för socialtjänstens verksamhet, liksom begränsningarna i rätten att inskränka i enskildas frihet med olika tvångsmedel. Respekt för människan är avgörande. Bemötande har stor betydelse för brukares och medborgares upplevelse av värdighet, identitet och livskänsla. Bemötande är också viktigt för att göra övriga mänskliga rättigheter tillgängliga. Ett respektfullt bemötande kan i sig ses som en utkrävbar rättighet i likhet med andra mer tydligt definierade och avgränsade rättigheter.

Portalparagrafen i socialtjänstlagen klargör att socialtjänsten ska grundas på demokrati och solidaritet för att främja människornas sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Den ska även bidra till att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser och bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. De mänskliga rättigheterna anger att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter.⁷⁶

Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser och verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

En av de vanligaste orsakerna till att människor kommer i kontakt med socialtjänsten är behovet av ekonomiskt bistånd. Individ- och familjeomsorgens uppdrag är att bidra till att deras brukare kan lämna sin situation av relativ fattigdom och beroende av ekonomiskt stöd, till förmån för självförsörjning genom arbete, generella studiestöd eller adekvata socialförsäkringsförmåner.

När ett barn ska placeras hos en annan vårdnadshavare måste en bedömning göras om barnet i första hand kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående.⁷⁷ Vad som är bäst för barnet ska alltid prövas.⁷⁸ Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.⁷⁹ I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk stadgas att det allmänna ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.⁸⁰

Kommunerna ska sörja för att familjerådgivning erbjuds alla som begär det.⁸¹

⁷⁶ Socialtjänstlag (2001:453), 1 kap. 1 §.

⁷⁷ Socialtjänstlag (2001:453), 6 kap. 5 §.

⁷⁸ Socialtjänstlag (2001:453), 1 kap. 2 §.

⁷⁹ Socialtjänstlag (2001:453), 6 kap. 1 §.

⁸⁰ Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, 4 §.

⁸¹ Socialtjänstlag (2001:453), 5 kap. 3 §.

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.⁸²

Socialnämnden ska aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.⁸³

Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.⁸⁴ För att uppnå det behöver äldreomsorgen bland annat värna och respektera den enskilda personens rätt till privatliv och kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet och individanpassning.

Hinder och möjligheter för romers tillgång till rättigheter inom sociala omsorgen

Av Socialstyrelsens nulägesbeskrivning framgår att intervjuade tjänstemän inom socialtjänsten har bristande kunskaper om lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Många intervjuade tjänstemän har svårt att se hur lagen kan påverka deras vardagliga arbete, beslutsfattande och bemötande.

De intervjuade romerna uppfattar att socialtjänsten och sjukvården ibland använder andra måttstockar när de kommer i kontakt med romer. Ett särskilt problem som lyfts fram är att främlingsfientligheten och rasismen i samhället drabbar romska barnfamiljer genom omotiverade anmälningar till socialtjänsten om att barnen far illa.

Omhändertagande av barn

De intervjuade romerna har lyft fram frågan om omhändertagande av barn som den mest problematiska av socialtjänstens områden. Intervjuerna visar att frågan om omhändertagande av barn för romer är förenad med en starkt upplevd rädsla. Rädslan och otryggheten som de intervjuade romerna berättar om grundar sig i uppfattningen att socialtjänsten i stor utsträckning och på vaga eller felaktiga grunder omhändertar barn med romskt ursprung. Några påpekar att ogrundade omhändertaganden av barn inte enbart hör till historien utan att frågan är lika aktuell i dag. Vidare visar intervjuerna att det bland romer finns ett lågt förtroende för socialtjänsten och att den bristande tilliten är intimt sammankopplad med frågan om omhändertagande av barn. Rädslan och otryggheten får i sin tur konsekvenser för romernas benägenhet att söka stöd och hjälp från socialtjänsten. Såväl romer som tjänstemän nämner också att personal inom socialtjänsten kan ha en svag tillit till, och

⁸² Socialtjänstlag (2001:453), 5 kap. 11 §.

⁸³ Socialtjänstlag (2001:453), 5 kap. 9 §.

⁸⁴ Socialtjänstlag (2001:453), 5 kap. 4 §.

lågt förtroende för, romer. Den ömsesidiga misstron kan i sin tur försvåra dialogen och samarbetet med romska familjer. Rädslan att barnen ska omhändertas leder till att kommunikationen försvåras – att viktig information inte alltid når fram – vilket i sin tur får negativa konsekvenser för samarbetet om en utredning för vård enligt lagen om vård av unga påbörjas.

Romer som intervjuats för nulägesbeskrivningen påpekar att skolan lättvindigt anmäler romska familjer till socialtjänsten om barnet till exempel har hög frånvaro istället för att tillsammans med familjen försöka förbättra situationen och se till vilka särskilda behov som barnet eller ungdomen har. Anledningen till att vissa romska barn och ungdomar mår dåligt och har det svårt i skolan handlar många gånger om rasism, diskriminering och mobbing i samhället och i skolan, snarare än att föräldrarna brister i sin omsorg och uppfostran. Andra romer påpekar att socialtjänsten och skolan ibland väntar för länge med insatser när det gäller just romska barn på grund av förutfattade meningar om att det leder till besvär och att det är svårt att få till ett fungerande samarbete med familjerna. Liknande synpunkter framförs av flera intervjuade tjänstemän, att skolan väntar för länge med att göra en anmälan till socialtjänsten och/eller att skolan inte gjort tillräckligt för att själva kontakta och föra en dialog med de romska barnen och deras föräldrar.

Rätten till kulturell identitet och språk aktualiseras särskilt i frågor som rör omhändertagande av barn. Tjänstemännen inom socialtjänsten betonar att de i första hand alltid prövar möjligheten att placera barn i nätverket eftersom det stadgas i socialtjänstlagen. Tjänstemännen konstaterar dock att romska barn som omhändertas för långsiktig placering utanför föräldrahemmet oftast placeras i ett icke-romskt familjehem. Dessutom bedöms tillgången till romska familjehem utanför nätverket som närmast obefintlig. Några intervjupersoner upplever att det är svårare att hitta familjehem som är villiga att ta emot romska barn i jämförelse med andra barn.

Familjerådgivning och skyddat boende

I intervjuer med romer framkommer att romers låga förtroende för socialtjänsten kan innebära att de i mindre utsträckning än övriga medborgare söker stöd från socialtjänsten för familjerådgivning. Även kommunernas ansvar för stöd och hjälp till våldsutsatta har diskuterats i intervjuer med romer och tjänstemän. Socialstyrelsen konstaterar att det inte finns någon forskning som tyder på att våld i nära relationer skulle vara vanligare bland romer i jämförelse med andra grupper i samhället. De intervjuade romerna betonar att det snarare förhåller sig tvärtom men förnekar inte att våld i nära relationer – liksom i alla grupper i samhället – kan förekomma. Den springande punkten, enligt de intervjuade romerna, är att romska kvinnor och barn inte har tillgång till samma skydd som andra utsatta kvinnor och barn i samhället har. Ett problem som nämns, av såväl romer som tjänstemän, är att det förekommer att romska kvinnor nekas plats på skyddade boenden. Vetskapen om att det här händer får, enligt en av de

intervjuade, till följd att romska kvinnor i behov av skyddat boende inte söker sig till kvinnojourerna.

Tjänstemän i flera av kommunerna uttrycker också en stor farhåga om att många kvinnor i behov av skydd inte söker hjälp från vare sig kommunen eller de ideella jourerna på grund av ett lågt förtroende för myndigheter och/eller en brist på kunskap om vilken hjälp som finns att få. Såväl romer som tjänstemän efterlyser ökad romsk kulturkompetens inom kvinnofridsområdet.

Ekonomiskt bistånd

I intervjuerna med romer har mycket av samtalen som rör ekonomiskt bistånd handlat om bemötandefrågor. Flertalet intervjuade romer är missnöjda med bemötandet. En vanligt förekommande åsikt är att bemötandet präglas av en professionell distansering. Flera intervjuade romer anser att bemötandet påverkats av deras romska bakgrund och att den enskilde handläggarens inställning till romer påverkar bemötandet och beslutet.

Såväl romer som tjänstemän beskriver att diskriminering av romer förekommer i verksamheten. I vissa fall handlar det om fördomar, bristande kunskap och misstroende. I andra fall är de rutiner och arbetsätt man använder sig av inte anpassade efter romers behov och önskemål. Endast någon enstaka rom berättar att ett avslag på biståndsansökan överklagats. Även tjänstemännen upplever att romer sällan överklagar ett avslag på biståndsansökan.

Ingen av intervjupersonerna nämner att de gjort en anmälan till Diskrimineringsombudsmannen. Det kan enligt dem bero på bristande information och kunskap om vilka rättigheter man har, att man saknar information om hur man ska gå tillväga och hur Diskrimineringsombudsmannen arbetar. En annan uppfattning är att en anmälan ändå inte kommer att leda till något då det upplevs som en omöjlighet att få rätt gentemot myndigheter. Att bemöda sig om en anmälan är därför inte värt besväret.

Många gånger upplever intervjupersoner att socialtjänsten lägger för stor vikt vid etnicitet, identitet och kultur. Det finns de som tycker att socialarbetarna misstolkar vad romsk kultur är vilket i sin tur påverkar bemötandet negativt. Flera intervjuade menar att socialarbetarens förförståelse för romsk kultur kan präglas av stereotypa föreställningar eller rent av fördomar.

Missbruksvård

De intervjuade romerna och tjänstemännen berättar att ett bristande förtroende för socialtjänsten gör det svårare för romer i jämförelse med andra människor i samhället att söka hjälp för att komma ifrån ett missbruk. I en kommun uppmärksammas särskilt det faktum att socialtjänsten sällan

kommer i kontakt med och har insatser för romer. Man tycker sig se att romer är underrepresenterade inom missbruksvården och när de väl kommer i behandling så är det i ett sent skede vilket till stor del beror på ett bristande förtroende för socialtjänsten.

Rädslan för att bli registrerad och utredd är ofta större bland romer än bland andra grupper i samhället. Av den anledningen anser den aktuella socialförvaltningen att det är viktigt att nå ut med riktade informationsinsatser till den romska gruppen om vilken hjälp som finns att få, vilka rättigheter de har och hur behandlingsarbetet går till.

Äldreomsorg

Nulägesbeskrivningen visar att få romer använder sig av kommunal äldreomsorg. En stor majoritet av de intervjuade menar att romer vårdar sina äldre i hemmet och att romer vill bli omhändertagna av sina anhöriga när de kommer upp i åldrarna. På ett övergripande plan handlar det om att äldre romer ska känna sig trygga. Samhörigheten inom familjen och inom den bredare romska gruppen lyfts fram som något mycket positivt för att skapa trygghet, inte bara för de äldre utan även för deras anhöriga. Romska intervjupersoner erfar att den äldre generationen romer ofta har sämre förtroende för det svenska samhället i jämförelse med den yngre generationen. Det har i sin tur att göra med övergrepp och kränkningar som romer och resande utsattes för av den svenska staten och de kommunala socialvårdande myndigheterna under 1900-talet.

Flera intervjuade menar att äldreomsorgen inte är anpassad efter romernas behov och önskemål. Av tradition tar romer hand om sina föräldrar och det är något som kommunernas biståndsbedömare inte beaktar tillräckligt. De intervjuade anser att romer alltför sällan beviljas ekonomisk ersättning som anhängigvårdare. Romska intervjupersoner påtalar också att bristen på resurser inom äldreomsorgen riskerar att drabba vårdtagarna. En konsekvens är att tiden inte räcker för att tillmötesgå individuella önskemål och behov. Personal på äldreboenden, liksom personal inom hemtjänsten, måste bli bättre på att ta hänsyn till kulturella önskemål. Som exempel nämns romsk renlighetskultur och att personalen lär sig hur man städar och tvättar på *romskt vis*. Ett annat exempel som nämns är att det är oacceptabelt att en manlig vårdare tvättar en romsk kvinna. Samtidigt påpekar några intervjupersoner att behov och önskemål kan se olika ut för olika romska grupper och individer. Det här är något som man måste ha kunskap om, och vara lyhörd för inom äldreomsorgen. Det måste läggas mer tid på att föra en dialog med de romska vårdtagarna och deras familjer. Detta kan, i ett bredare perspektiv, kopplas till en generell brist på kunskap i samhället om romer och deras önskemål, uppfattar intervjupersoner.

Insatser inom socialtjänstens område

Socialstyrelsens nulägesbeskrivning har hittat få särskilda insatser för romer inom området social omsorg och trygghet i de fem pilotkommunerna. Inom ramen för den romska pilotverksamheten i en kommun pågick ett projekt som syftade till att förbättra tillgången till missbruksvård för romer. Vid tidpunkten för intervjuerna var delprojektet inne i planeringsfasen. En övergripande frågeställning var: varför vänder sig inte romer som har en missbruksproblematik till socialtjänsten för hjälp med behandling? En idé på lösning var att romer själva ska jobba uppsökande och ställa frågor för att i ett senare skede ge förslag på vad socialtjänsten kan förändra och förbättra i sitt arbetssätt.

Något specifikt och aktivt arbete för att rekrytera romska familjehem inom socialförvaltningarna nämns inte i intervjuerna. Om en placering av ett barn inom nätverket eller ett externt romskt familjehem inte är möjlig, ska kommunerna på andra sätt ta ansvar för att barnet kan behålla och utveckla sin språkliga och kulturella identitet. Några särskilda arbetsmetoder, särskilt stöd till, eller utbildning av, de familjehem som vårdar romska barn nämns dock inte i intervjuerna i nulägesbeskrivningen.

Behov av insatser inom den sociala omsorgen

Många intervjupersoner i nulägesbeskrivningen anser att det saknas kunskap och insikt om att den nationella minoriteten romer är en heterogen grupp och att livsvillkor och önskemål kan variera stort mellan olika romska grupper och individer. Socialtjänsten behöver bli mer flexibel, dels i sitt arbetssätt och dels i sina individuella behovsbedömningar och biståndsprövningar. De intervjuade upplever att socialtjänsten inte väger in den diskriminering och marginalisering som romer drabbas av på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och i det vidare samhället.

De intervjuade romerna och socialtjänstemännen har liknande idéer om vad som behöver göras för att öka romernas förtroende för socialtjänsten och göra den bättre anpassad efter romers behov och önskemål. I intervjuerna nämns bland annat:

- *Samråd, romska brobyggare och personalsammansättning*
Inrätta ett närmare samråd mellan den romska minoriteten och socialförvaltningen. Inom ramen för ett samråd kan frågor om socialtjänstens arbetssätt och förbättringsområden diskuteras.
Utveckla arbetet med brobyggare.
Särkerställ en större mångfald bland personalen i socialtjänsten.
- *Motverka diskriminering och fördomar*
Arbeta aktivt med system och rutiner för att motverka att fördomar och diskriminering inom socialtjänsten förekommer.

- *Omhändertagande av barn*
Utveckla arbetsmetoder för att involvera de romska nätverken när barn är under utredning .
Rekrytera familjehem och jourhem med romsk kulturkompetens.

Utveckla arbetsmetoder och tydligare vårdplaner för hur barn som omhändertas ska kunna behålla kontakten med sin familj och sina anhöriga, sitt språk och sin kultur.

Öka stödet till och utbildning av familjehem med placerade romska barn.
- *Ökad kunskap bland personal inom socialtjänsten*
Förbättra kunskapen om hur romer behandlats av majoritetssamhället genom historien, särskilt i frågor som rör omhändertagande av barn.

Öka kunskapen om lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
- *Information*
Förbättra informationen om rättigheter för romer och hur man överklagar beslut.

Förbättra informationen om vilken stöd och hjälp som socialtjänsten kan erbjuda och hur socialtjänsten arbetar med frågor som rör barn och unga.
- *Ökad tillgänglighet till och anpassat utbud av tjänsterna*
Öka tillgängligheten till, och förbättra informationen om, öppna verksamheter och förebyggande insatser. Anpassa utbudet efter de romska brukarnas behov och önskemål.

Socialstyrelsens slutsatser

Socialstyrelsen anser bland annat att den sammantagna bilden är att pilotkommunerna inte lyckas säkerställa att romer får full tillgång till sina rättigheter. Intervjuerna tyder på att romers tillgång till rättigheter inom området social omsorg och trygghet är begränsad i jämförelse med majoritetsbefolkningen. Rädslan, otryggheten, diskrimineringen, den ömsesidiga förtroendeklyftan och en bristfällig dialog leder till att nödvändig information om rättigheter, skyldigheter och regelverk inte alltid når fram till mottagarna och att socialtjänsten saknar kunskap om romernas situation, behov och önskemål. Förmågan att kommunicera och informera är avgörande för ett bra bemötande och god kvalitet i det sociala arbetet, konstaterar Socialstyrelsen. Nödvändig information om rättigheter, skyldigheter och regelverk måste nå fram till brukarna. Kommunerna och socialtjänsten behöver ge tydlig information på lätt svenska och på olika språk, om möjligheter och rättigheter till hjälp och service. Det är också av

vikt att socialtjänsten vid behov kan erbjuda kvalificerad tolk och att det finns personal med goda kunskaper att arbeta via tolk.

Socialstyrelsen konstaterar att det är oroväckande att en tredjedel av de intervjuade anser sig ha blivit diskriminerade av socialtjänsten på grund av sin etnicitet. Urvalet är dock begränsat och går därför inte att generalisera till hela gruppen romer. Myndigheten poängterar att för att säkerställa god kvalitet i det sociala arbetet och för att motverka diskriminering är det viktigt att den enskilda brukaren har möjlighet att byta handläggare. Om romer i mindre utsträckning än befolkningen i övrigt överklagar fattade biståndsbeslut innebär detta ytterligare ett hinder för dem att få tillgång till sina rättigheter. Kommunerna och socialtjänsten kan behöva förbättra informationen om hur man överklagar beslut. Den reella möjligheten att överklaga beslut är avgörande för rättssäkerheten och för att motverka diskriminering inom socialtjänsten, menar Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen anser att ett interkulturellt och inkluderande arbetssätt innebär att kommunerna behöver anpassa tjänsterna utifrån brukarnas behov vilket till exempel kan kräva ett flexiblere och mer anpassat utbud. Vidare är det viktigt att metodvalen anpassas till varje brukare utifrån en helhetssyn som tar hänsyn till olika livssituationer, erfarenheter, förmågor och önskemål. Nulägesbeskrivningen visar att socialtjänsten inte i tillräcklig utsträckning förmår ta hänsyn till de romska gruppernas långa historia av att vara förföljda och diskriminerade och hur detta påverkar deras förtroende för myndigheter i nutid.

Socialstyrelsen konstaterar att det är viktigt att socialarbetarna har en god förståelse och kunskap om romernas utsatta position i samhället. Den diskriminering och marginalisering som romer än i dag drabbas av på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och i det vidare samhället bör vägas in. Utan sådan kunskap är det inte möjligt att göra en individuell behovsbedömning. I förekommande fall kan det även vara viktigt för socialarbetaren att ha kunskap om romsk kultur och familjeliv, menar Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen anser vidare att en viktig åtgärd är att socialtjänsten verkar för en bredare personalsammansättning. Romska brobyggare inom socialtjänsten är ett lovvärt initiativ som kan visa sig förbättra det interkulturella sociala arbetet och ge en mer nyanserad bild av vad romsk kultur är och innebär och förklara när det specifikt romska är relevant och när det inte är det.

Socialtjänsten har en central roll och ett tydligt ansvar för förverkligandet av mänskliga rättigheter, menar Socialstyrelsen. De mänskliga rättigheterna utgör en viktig tolkningsram för det offentliga arbetet och det är speciellt viktigt inom socialtjänsten, eftersom socialtjänstlagen är en ramlag, dvs. regleringen är övergripande och vag. Detta ger i sin tur socialarbetarna en framträdande roll och maktposition och deras kunskaper om mänskliga rättigheter blir avgörande för hur de tolkar och omsätter lagen. Kunskap och

medvetenhet hos såväl kommunala tjänstemän som hos romer om de mänskliga rättigheterna, som *individens rättigheter* och *det allmännas skyldigheter* är viktiga för att de ska förverkligas och skyddas.

Förslag på uppdrag

Underlagsrapporterna från respektive myndighet innehåller förslag på utvecklingsområden som skulle kunna stärka arbetet med romsk inkludering. Några myndigheter har även kommit med förslag på egna möjliga uppdrag för att driva på arbetet. Länsstyrelsen håller med om att varje myndighet inom de olika sakområdena har en viktig roll i att bistå lokala, regionala och nationella institutioner med bl.a. kunskaps- och metodutveckling.

Länsstyrelsen föreslår därför att regeringen ser över möjligheten att förstärka strategin för romsk inkludering med denna typ av uppdrag till Skolverket, Arbetsförmedlingen, Boverket, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen samt till Diskrimineringsombudsmannen.

Återkommande nulägesbeskrivningar

I uppdraget att genomföra en nulägesbeskrivning i de fem pilotkommunerna ingår det att ge förslag på hur likartade och jämförbara nulägesbeskrivningar regelbundet kan göras i förhållande till de verksamhetsspecifika målen under perioden som strategin för romsk inkludering sträcker sig.

Länsstyrelsens förslag nedan bygger på de erfarenheter som gjorts under arbetet med nulägesbeskrivningen. Villkoren definierades i regeringsbeslutet från Arbetsmarknadsdepartementet och i regleringsbrev till Länsstyrelsen i Stockholms län avseende Åtgärder för den nationella minoriteten romer.⁸⁵

Erfarenheter och lärdomar som ligger till grund för förslag om kommande nulägesbeskrivningar

En viktig lärdom i det kommande arbetet är att varje myndighet som ingår i uppföljningen av regeringens strategi för romsk inkludering bör få separata uppdrag i förhållande till sina sakområden. Skolverket hade sedan tidigare ett separat uppdrag att beskriva situationen för romska barn i förskola och skola medan Arbetsförmedlingen inte hade något uppdrag för nulägesbeskrivningen.

Då roller och ansvarsfördelning mellan Länsstyrelsen, övriga myndigheter och sakkunniga upplevdes som otydliga har mycket tid lagts på diskussioner om gränsdragningar kring ansvar, uppdragets inriktning och genomförande samt myndigheternas olika administrativa rutiner som behövde synkroniseras i arbetet. Under arbetets gång har detta lyfts med jämna mellanrum och det har varit svårt för Länsstyrelsen i den samordnande rollen att besluta över frågor som berör en annan myndighet, även om det har förekommit önskemål om detta.

Diskussioner har även förts kring uppdraget att ta fram frågeställningar och indikatorer för att beskriva romska kvinnors och mäns situation i kommunerna i förhållande till de i strategin angivna verksamhetsspecifika målen. Målen handlar framför allt om övergripande mål för hela politikområdena medan strategin för romsk inkludering handlar om tillgången till de mänskliga rättigheterna. Oavsett vilket perspektiv som läggs har det inte funnits förutsättningar för att göra en djupare analys av indikatorer, inte heller att bygga upp ett indicatorsystem med flera nivåer. Indikatorerna som föreslås är därför relativt allmänt hållna och behöver fördjupas ytterligare i kommande nulägesbeskrivningar.

⁸⁵ A2012/2593/DISK samt Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslagen 7:1 och 7:2 Åtgärder för nationella minoriteter respektive Åtgärder för den nationella minoriteten romer

Den viktigaste lärdomen är dock att många, såväl deltagare i arbetsgruppen, som andra tjänstemän i kommuner och på myndigheter hade föreställningen att nulägesbeskrivningen skulle kunna ge detaljerade uppgifter om romers situation på de olika områdena och vilka problem och behov som är kopplade till detta. Att beskrivningen skulle handla om hur många romer som är i utbildning, arbete, har bostad, upplever ohälsa osv.

Denna typ av uppföljning ville de romska sakkunniga i arbetsgruppen undvika. De sakkunniga menade att såväl studier genomförda av Delegationen för romska frågor som andra studier mer än väl beskriver romers situation i förhållande till de mänskliga rättigheterna och att man redan tidigare konstaterat att romer inte får tillgång till rättigheterna och därmed riskerar ett utanförskap. De sakkunniga påtalade även att behoven var kända och att romer inte skulle behöva utsättas för ytterligare intervjuer om dessa frågor. Diskrimineringsombudsmannen har i sin rådgivande roll påtalat att de mänskliga rättigheterna inom de olika områdena inte tillräckligt beskrivits tidigare och att det är hinder för tillgång till dessa som behöver beskrivas, inte romer i olika avseenden. Diskrimineringsombudsmannen har under arbetet påtalat vikten av att förskjuta fokus från beskrivningar av romer till hur hinder begränsar romers tillgång till rättigheter samt det ansvar som vilar på det offentliga.

Det perspektiv som förordades var istället att nulägesbeskrivningen skulle beskriva hinder för romers tillgång till de mänskliga rättigheterna och fokusera på hur det offentliga lyckas i förhållande till sitt ansvar och hur romer ser på detta. I regeringens skrivelse anges dessutom att romers erfarenheter av diskriminering är en viktig kunskapskälla för olika aktörers verksamheter i bemärkelsen att romer har viktig information och kunskap om hur aktörers och myndigheters rutiner, organisering och verksamhet kan leda till att romer inte har tillgång till rättigheter.

Diskriminering och antiziganism genomsyrar

Strategin för romsk inkludering har sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna med särskild betoning på principen om icke-diskriminering.⁸⁶ Regeringen väljer att särskilt betona principen om icke-diskriminering.

Nulägesbeskrivningen bekräftar bilden av förekomsten av diskriminerande strukturer, fördomar och förutfattade meningar om romer som grupp och förekomst av antiziganism.

Detta är ingenting nytt. Delegationen för romska frågor tar upp den strukturella diskrimineringen som drabbar romer och definierar begreppet som *den illegitima särbehandling som drabbar grupper och kategorier som en konsekvens av det nationella samhällets inofficiella sätt att fungera och officiella sätt att organisera sina verksamheter*.⁸⁷ Strukturell diskriminering kommer ofta till uttryck som en följd av de bakomliggande principerna till

⁸⁶ Skr. 2011/12:56.

⁸⁷ SOU 2010:55

beslut som fattas av makthavare på olika nivåer av samhället.⁸⁸ Delegationen för romska frågor slår fast att romer är den mest utsatta gruppen när det gäller diskriminering i Sverige. Diskriminering av romer i Sverige omfattas dessutom inte av någon skamkänsla utan har hög social acceptans.

Diskrimineringsombudsmannens rapport *Delar av ett mönster* beskriver diskriminerande strukturer och vilka effekter de kan ha.⁸⁹ Rapporten beskriver diskriminerande processer utifrån anmälarens perspektiv och tar inte hänsyn till om diskrimineringen går att påvisa enligt lag eller inte. Då man jämför Diskrimineringsombudsmannens rapport med underlagen till denna rapport kan man se många likheter. Diskrimineringsombudsmannen beskriver att många anmälare tar till olika anpassningsstrategier eller förändrar sina handlingsmönster för att hantera den upplevda diskrimineringen eller för att undvika att olika former av diskriminering kan uppstå. De intervjuade romerna gör detsamma.

I nulägesbeskrivningen berättar romer om upplevelser av diskriminering där det är svårt att veta vem som är ansvarig. I Diskrimineringsombudsmannens rapport vittnar anmälarnas berättelser om samma sak: är det ledningen eller kollegorna, tjänstemännen eller de formaliserade bestämmelserna eller allting sammantaget? Diskriminering upplevs alltså ofta uppstå i former som gör det svårt att peka på enskilda händelser eller tidpunkter då en diskriminerande handling inträffat.

Effekterna av den upplevda diskrimineringen är även de likartade. Diskrimineringsombudsmannen beskriver att individer som upplever att de blivit diskriminerade har sämre rapporterad självskattad hälsa och lägre förtroende för andra människor och för institutioner. Det är alltså inte bara diskriminering som är fastställd i juridisk mening, eller erkänd, som får negativa konsekvenser för individer och för samhället.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterar också att det behövs mer kunskap om de faktiska diskriminerande processerna. Kunskapen torde ge ett bättre och effektivare arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter och för att motverka diskriminering.

Att nå målet med regeringens strategi för romsk inkludering handlar till stora delar om att nå målen med icke-diskriminering i samhället. Länsstyrelsen anser att det finns en fortsatt risk att lägga ansvaret för den romska inkluderingen på romerna själva. Det vilar på samhällets axlar att vara tillgänglig för alla medborgare och det kräver att den ansvariga och enligt lag skyldighetsbärande parten i förhållande till rättigheterna såsom kommuner, myndigheter och bostadsföretag öppnar upp för dem de arbetar för. Det är därför av yttersta vikt att kommande uppföljningar av strategin fortsätter att inriktas på vad det offentliga gör för att romer ska få tillgång till sina mänskliga rättigheter, med fokus på icke-diskriminering.

⁸⁸ SOU 2010:55.

⁸⁹ Diskrimineringsombudsmannen (2014).

Nulägesbeskrivningen har definierat ett antal generella hinder i verksamheterna för att romer ska få tillgång till sina mänskliga rättigheter:

- Bristande delaktighet och inflytande för romer.
- Bristande systematiskt arbete för att bekämpa diskriminering och antiziganism.
- Bristande kunskap i det offentliga om lagstiftning rörande nationella minoriteter, diskrimineringslagstiftning och mänskliga rättigheter.
- Romer har behov av stöd för att hävda sina mänskliga rättigheter och veta vem de kan vända sig till då rättigheter kränks.
- Motstånd mot riktade insatser/positiv särbehandling.

Strategin för romsk inkludering utgår från de mänskliga rättigheterna och de konventioner och lagstiftning som följer av dessa. Därför kan det vara av vikt att utveckla indikatorer som visar på tillgången till de mänskliga rättigheterna, inte bara för romer. Oavsett detta finns det behov av att följa upp strategin för romsk inkludering och de insatser som görs för att förbättra villkoren för romer. Kommande nulägesbeskrivningar behöver behålla perspektivet som tar utgångspunkt i rättigheter. Det som behöver följas upp är aktiviteter och insatser som genomförs. Det är viktigt att påtala att insatserna ska vara tidsbegränsade och uppföljningsbara. Det ska vara tillfälliga verktyg för att det offentliga (ansvariga) ska säkerställa romers tillgång till de mänskliga rättigheterna.

Länsstyrelsen menar att utvecklingsarbetet kan följas upp ofta men att en nulägesbeskrivning där både tjänstemän och romer får komma till tals bör genomföras med större intervall, om 3-4 år. Förslag på metod för framtida uppföljning och intervall för uppföljningen presenteras under respektive områden nedan. Förslag för kvalitativ uppföljning med romer presenteras därefter.

Intervjuer med tjänstemän har varit möjliga då det rört sig om endast fem kommuner. Det har även varit en nödvändig process för att analysera vilka frågor som är relevanta att följa framöver. I kommande nulägesbeskrivningar föreslår Länsstyrelsen en bredare, kvantitativ, uppföljning bland kommuner och nyckelaktörer (skyldighetsbärare). Det kan även finnas behov av kompletterande kvalitativa uppföljningar. Om beskrivningen ska omfatta hela landet eller riktas till de kommuner som har ett pågående utvecklingsarbete för romsk inkludering beror i första hand på regeringens ambition och de resurser som finns till förfogande framöver. Länsstyrelsen avvaktar därför med förslag i denna fråga.

Uppföljningen ska oberoende av omfattning eller metod ske tillsammans med romer, helst som anställda.

Indikatorerna nedan föreslås ingå i kommande nulägesbeskrivningar oavsett område:

- Förekomst av systematiska och kvalitativa dialoger med romer och förekomst av reellt inflytande för romer.
- Förekomst av systematiskt arbete för att motverka diskriminering och antiziganism.
- Kunskap hos det offentliga om vilka skyldigheter som följer av lagstiftning om nationella minoriteter, diskrimineringslagstiftning och mänskliga rättigheter.
- Kunskap om romers historiska bakgrund, livsvillkor och antiziganism.
- Förekomst av policies och handlingsplaner för romsk inkludering
- Förekomst av information till romer om hur de kan hävda sina rättigheter och överklaga beslut.

Förslag på indikatorer och uppföljningsmetod

Ett antal utvecklingsområden inom de specifika sakområdena har identifierats av respektive myndighet som deltagit i arbetet med nulägesbeskrivningen. Dessa kan i viss mån fungera som indikatorer men det är viktigt att de utvecklas vidare då några fördjupade analyser avseende indikatorer och dess syfte inte har varit möjligt inom nuvarande uppdrag.

Utbildning

I regeringens skrivelse anges det att rätten för romska barn och unga att få tillgång till en likvärdig utbildning inte är något nytt åliggande för kommunerna. Att åstadkomma bättre resultat handlar därför i första hand om att förbättra efterlevnaden av redan befintliga bestämmelser och säkerställa att dessa tillämpas i praktiken för romer.

Skolverket menar att förskolor och skolor inte tar ansvar för att främja de nationella minoritetsspråken eller att stödja barns och elevers utveckling av den dubbla kulturella identiteten. Skolverket uppfattar också att romska elevers skolproblem fortfarande har en tendens att kulturaliseras och svårigheter och problem tillskrivs oftast romerna själva. Fördomar, diskriminering och rasism är en realitet i dagens samhälle, så också i skolan. Det finns därför föräldrar som uppmanar sina barn att inte tala om att de är romer. Det kan få konsekvenser att erkänna sin identitet och bakgrund vilket kan påverka självbilden och självkänslan.⁹⁰

Länsstyrelsen anser att en av de viktigaste signalerna på att romer får tillgång till sina rättigheter på området utbildning är att de barn och ungdomar som går i skolan kan vara öppna med sin identitet och att skolan bidrar till att stärka och stödja romska barns identitet för att öka tillit och trygghet. Först då blir det möjligt att få full tillgång till de rättigheter romer

⁹⁰ Dimiter-Taikon, A, och Rodell Olgac, C. (2013).

har, inte minst modersmålsundervisning. Länsstyrelsen menar att skolorna behöver utveckla sitt arbete med att skapa förtroende, dialog och samverkan med de romska familjerna för att kunna stötta eleverna utifrån deras behov. Den enkätundersökning som Skolverket genomfört ger en god bild av de brister som finns och vilka utvecklingsområden skolorna har. Skolledarna som svarat på enkäten är ofta osäkra på vad de ska göra för att förbättra utbildningssituationen och avvaktar därför med insatser. Flera upplever problem med hög frånvaro och att de har svårt att nå de romska vårdnadshavarna.⁹¹

Länsstyrelsen har utgått från Skolverkets underlag och föreslår nedanstående områden utöver de generella indikatorerna för uppföljning i kommande nulägesbeskrivning avseende utbildning:

- Undervisning om den romska minoritetens kultur, språk och historia, i enlighet med läroplanerna.
- Kunskap om styrdokumentens krav (språklagen, skollagens m.m.) på att erbjuda undervisning i nationella minoritetsspråk.
- Antal elever som deltar i modersmålsundervisning eller studiehandledning i någon av de romska varieteterna.
- Insatser för att romska elever ska ges likvärdiga förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt.
- Dialog och samverkan med romska föräldrar, elever och barn.

I uppdraget till Skolverket angavs att redovisningen om möjligt skulle utformas så att den kan upprepas under den tjugoåriga strategin.

Länsstyrelsen bedömer att en uppföljning med enkäten som grund kan genomföras igen och rikta sig till ett större antal kommuner. I skrivelsen för romsk inkludering anges det att utbildning är en av de viktigaste faktorerna för att långsiktigt åstadkomma förbättrade levnadsvillkor för den romska befolkningen. Att förbättra situationen för barn och unga kan inte anstå. Länsstyrelsen menar därför att uppföljning på utbildningsområdet bör ske ofta, årligen alternativt vart annat år. Detta skulle även kunna bidra till att skolorna kommer igång med det utvecklingsarbete som efterfrågas av Skolverket.

Länsstyrelsen föreslår regeringen att Skolverket får ett särskilt uppdrag att följa upp strategin för romsk inkludering på området utbildning. Skolverket bör redovisa uppföljningen till Länsstyrelsen i Stockholms län i sin roll som samordnare av uppföljningen av den romska strategin.

Arbete

Enligt regeringens bedömning är fördomar och diskriminering mot romer en viktig förklaring till romers bristande förankring på arbetsmarknaden. För att

⁹¹ Skolverket (2013).

åstadkomma reella förändringar när det gäller romers sysselsättning måste såväl ansvariga myndigheter som kommuner mer medvetet uppmärksamma romers situation och eventuella behov av särskilda åtgärder med en tydlig men inte exkluderande inriktning på romer.⁹²

Länsstyrelsen menar att det som främst behöver följas upp, förutom de generella indikatorerna, är Arbetsförmedlingens riktade satsningar för romer samt arbete för att öka romers förtroende för myndigheten. Ökat förtroende kan bidra till att romer i högre utsträckning kan vara öppna med sin identitet och därmed även får ökade möjligheter till stöd från myndigheten. Kommunernas arbetsmarknadsverksamheter uppfattar att de inte når romer eller känner inte till om det finns romer som deltar i verksamheten. Även här behövs ett kvalitativt, medvetet utvecklingsarbete för att nå ut med information till målgruppen om vilket stöd man kan få samt individualisera stödet då romer väl kommer till verksamheten.

Länsstyrelsen föreslår nedanstående områden utöver de generella indikatorerna för uppföljning i kommande nulägesbeskrivning avseende arbete:

- Insatser för att nå arbetssökande romer med information, vägledning och stöd.
- Insatser för att öka romers förtroende för myndigheterna.
- Kontakter med arbetsgivare för att motverka antiziganism.

Länsstyrelsen menar att Arbetsförmedlingens roll och uppdrag i uppföljningen bör ses över inför kommande nulägesbeskrivningar. Det kan finnas invändningar mot att Arbetsförmedlingen ska följa upp sin egen verksamhet men det skulle finnas ett mervärde av att myndighetens roll tydliggörs i uppföljningen utifrån dess expertis i arbetsmarknadsfrågor.

Även arbete anges i strategin för romsk inkludering som ett centralt åtgärdsområde för att bryta romers utanförskap. Det är även viktigt att insatserna för romer är tidiga och rymmer flexibilitet. Länsstyrelsen bedömer därför att områdets arbete avseende Arbetsförmedlingens och kommuners verksamheter bör följas upp årligen, alternativt vart annat år. Målgrupper för uppföljningen bör vara chefer på såväl lokala arbetsförmedlingskontor som kommunala arbetsmarknadsverksamheter.

Länsstyrelsen föreslår att regeringen överväger om Arbetsförmedlingen kan ges i uppdrag att ansvara för uppföljningen av området arbete i strategin för romsk inkludering.

Bostad

Det framstår enligt regeringens bedömning tydligt att diskriminering av romer på bostadsmarknaden är ett stort problem när det gäller romers tillgång till bostad. Enligt svensk lag finns dock ingen rätt till bostad i den

⁹² Skr. 2011/1256.

meningen att den bostadslöse kan kräva av det allmänna att få tillgång till en bostad.⁹³

Boverket har identifierat ett antal utvecklingsområden som skulle medverka till att bostadsbolagens möjlighet att diskriminera minskade. Vidare pekar man på några arbetssätt som skulle kunna bidra till att förtroendeklyftan mellan bostadssökande romer och hyresvärdar minskade. Länsstyrelsen håller med om detta och föreslår följande utvecklingsområden som bör finnas med i kommande nulägesbeskrivningar:

- Uthyrningssystem med sakliga, grundläggande kriterier och tid i kö, samt att dessa är transparenta och enkelt tillgängliga.
- Systematisering av störningsjourer och formella regler och rutiner för hur störningar hanteras på ett rättssäkert sätt.
- Förekomst av riktade insatser från bostadsbolagen, till exempel brobyggare och samarbete med ideella föreningar.

Boverket ser två möjliga vägar att upprepa nulägesbeskrivningen avseende romers rättigheter på bostadsmarknaden. Ett alternativ är att utföra avstämningar med informantgrupperna i utvalda kommuner med jämna mellanrum, liksom i nuvarande nulägesbeskrivning. I det andra alternativet föreslår Boverket ett löpande samråd med de tre grupperna informanter: romer, tjänstemän inom bostadsföretag och tjänstemän inom socialtjänsten. Samrådet ska ske genom en regelbunden diskussion. Detta skulle enligt Boverket ge en bredare uppfattning om läget i landet samt skapa ett forum för att driva antidiskrimineringsarbetet framåt. Nulägesbeskrivningar kan utgå från erfarenheter i dessa forum och kompletteras med övrig informationsinhämtning vid behov.

Länsstyrelsen bedömer att det finns särskilda utmaningar med att följa upp situationen på bostadsmarknaden för romer då rätten till bostad i stort sett ska tillgodoses på en marknad. Området kräver istället en utvecklig av rättssäker förmedling av bostad utan risk för diskriminering då man söker bostad men också för att behålla den. Boverkets förslag till löpande samråd skulle kunna bidra till målet med strategin för romsk inkludering på området bostad i högre grad än kvantitativa uppföljningar riktade till bostadsbolag och kommunala tjänstemän. Länsstyrelsen är därför positiv till denna typ av metod för kommande nulägesbeskrivning på området.

Länsstyrelsen föreslår att Boverket får ett särskilt uppdrag att följa upp strategin för romsk inkludering på området bostad enligt den modell som föreslagits. Då arbetet förutsätts pågå löpande bör arbetet redovisas årligen till Länsstyrelsen i Stockholms län i sin roll som samordnare av uppföljningen av den romska strategin.

⁹³ Skr. 2011/12:56.

Hälsa

I regeringens skrivelse betonas att ett särskilt fokus vad avser rätten till hälsa för romer bör läggas på hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser.⁹⁴

Folkhälsopolitiken omfattar totalt elva målområden, bl.a. delaktighet och inflytande i samhället, ekonomiska och sociala förutsättningar, barn och ungas uppväxtvillkor, hälsofrämjande hälso- och sjukvård, fysisk aktivitet och matvanor. Länsstyrelsen delar Folkhälsomyndighetens uppfattningar att folkhälsoområdet har utmaningar i att följas upp utifrån romsk identitet. Som tidigare konstaterats är det inte tillåtet enligt svensk lag att registrera etnicitet vilket gör sådan redovisning omöjlig.

Vidare hänvisar Länsstyrelsen till Folkhälsomyndighetens delrapport och de exempel myndigheten lyfter för uppföljning, bl.a. behovet av att utveckla metoder för att kunna mäta olika former av diskriminering.

Ytterligare utvecklingsområden som Folkhälsomyndigheten pekar ut för ökad hälsa är:

- Sociala aktiviteter och mötesplatser, riktade till och utformade utifrån romers behov (generellt och för barn och kvinnor i synnerhet).
- Riktade bidrag för föreningsaktiviteter, till romska föreningar och föreningar som arbetar inkluderande och verkar för att möta romska målgruppers intressen.
- Hälsofrämjande och förebyggande åtgärder utifrån romers behov.
- Tolkjänster gällande romani inom hälso- och sjukvården.
- Hälsoinformation riktad till romer.
- Hälsofrämjande och förebyggande inslag inom andra typer av åtgärder, t.ex. inom arbetsmarknadsåtgärder.

Folkhälsomyndigheten föreslår att det bör övervägas om kommande nulägesbeskrivningar på området hälsa skulle kunna samordnas med den enkät som Länsstyrelsen i Stockholm årligen genomför som ett led i uppföljningen av den nationella minoritetslagstiftningen.

Folkhälsomyndigheten föreslår att Länsstyrelsens enkät till aktuella pilotkommuner och landsting i tillägg även skulle kunna innehålla ett antal frågor för att följa upp förutsättningar för hälsa.

Länsstyrelsen delar uppfattningen att följa upp olika samhälleliga insatser på området hälsa svårligen kan genomföras om uppföljningen ska täcka samtliga bestämningsfaktorer för folkhälsa. Länsstyrelsen delar däremot inte uppfattningen att den enkät som följer hela politikområdet för nationella minoriteter bör ha tilläggsfrågor för att följa upp förutsättningar för hälsa.

⁹⁴ Skr. 2011/12:56.

Kommande nulägesbeskrivningar på området hälsa bör istället utgå från de utvecklingsområden som är föreslagna ovan och genomföras av Folkhälsoinstitutet.

Länsstyrelsen föreslår att Folkhälsomyndigheten får ett särskilt uppdrag att följa upp strategin för romsk inkludering på området hälsa. Uppföljningen bör genomföras med jämna mellanrum om intervaller på 3-4 år. Uppdraget bör redovisas till Länsstyrelsen i Stockholms län i sin roll som samordnare av uppföljningen av den romska strategin.

Social omsorg och trygghet

Enligt Delegationen för romska frågor vittnar påtagligt många romer om diskriminering och fördomar i mötet med socialtjänsten. I strategin för romsk inkludering anges att det är angeläget att utbilda personal inom socialtjänsten i frågor om bl.a. romers rättigheter, kultur, livssituation m.m. liksom att utveckla arbetssätt som bidrar till att öka tilliten mellan personalen inom socialtjänsten och romer.⁹⁵

Länsstyrelsen delar Socialstyrelsens uppfattning att ett inkluderande arbetssätt kräver att kommunerna anpassar tjänsterna utifrån brukarnas behov vilket till exempel kan kräva ett flexiblere och mer anpassat utbud. Länsstyrelsen föreslår att nedanstående områden, utöver de generella, följs upp i kommande nulägesbeskrivningar på området social omsorg:

- Informationsinsatser om rättigheter för romer, om vilken stöd och hjälp som socialtjänsten kan erbjuda (barn och unga, äldreomsorg, missbruksvård, familjerådgivning, kvinnojouren o.s.v.) samt hur man överklagar beslut.
- Arbetsmetoder för att involvera de romska nätverken när barn är under utredning på socialtjänsten.
- Anpassade tjänster utifrån brukarnas behov.
- Systematiskt arbete med att tillgodose romska barns rätt till sin kulturella identitet och sitt språk.

Socialstyrelsen har inte gett förslag på hur kommande nulägesbeskrivningar kan genomföras. Den utveckling som påtalas i Socialstyrelsens underlag är framför allt metodutveckling och bemötandefrågor inom socialtjänstens samtliga områden med särskilt fokus på omhändertagande av barn. Länsstyrelsen föreslår kvantitativ uppföljning av socialtjänstens arbete för romers tillgång till de mänskliga rättigheterna på området social omsorg, riktad till chefer inom socialtjänsten.

⁹⁵ Skr. 2011/12:56.

I regeringens skrivelse för romsk inkludering anger regeringen att Socialstyrelsen har en central roll när det gäller att beskriva och följa upp situationen för romer i förhållande till det nationella målet.⁹⁶

Länsstyrelsen föreslår därför att Socialstyrelsen får ett särskilt uppdrag att följa upp strategin för romsk inkludering på området social omsorg och trygghet. Uppföljningen bör genomföras med jämna mellanrum om intervaller på 3-4 år. Socialstyrelsen bör redovisa arbetet till Länsstyrelsen i Stockholms län i sin roll som samordnare av uppföljningen av den romska strategin.

Intervjuer med romer

Länsstyrelsen har diskuterat såväl inriktning som metod för uppföljningen med romer med de sakkunniga i arbetsgruppen.

Romers erfarenheter av tillgången till rättigheterna är viktig och bör ses som en avstämning av hur utvecklingsarbetet fungerar. Det är viktigt att olika grupper av romer kommer till tals, liksom att såväl personer som är aktivister eller aktiva i föreningslivet som personer som *inte* är det inkluderas i intervjuerna.

De sakkunniga anser att kommande nulägesbeskrivningar även fortsättningsvis bör bygga på kvalitativa intervjuer med romer. En enkät kan uppfattas som kartläggning och frågor och svar kan misstolkas. Romer bör intervjuas med ett tidsintervall om 3-4 år. Det är bra om det hinner gå en tid mellan intervjutillfällena då det finns anledning att tro att det tar tid innan effekter i arbetet blir synliga och märkbara för enskilda och att romer inte ska bli *intervjutrötta*.

Det är också viktigt att intervjufrågorna är meningsfulla för intervjupersonerna och att de utformas tillsammans med sakkunniga romer. En angelägen fråga att ställa till romer är om de kan vara öppna med sin romska identitet i kontakten med myndigheter, arbetsgivare, fastighetsbolag osv. Det ger bild av om romer upplever sig inkluderade i samhället utan risk för diskriminering.

Erfarenheterna av att arbeta med lokala romska kontaktpersoner är goda och Länsstyrelsen rekommenderar att liknande metod används i kommande nulägesbeskrivning för att hitta romska intervjupersoner. Det förutsätter dock en aktiv samordning och administration på nationell nivå, förslagsvis av Länsstyrelsen. De romska sakkunniga är en mycket viktig resurs och kunskapskälla som bör finnas med på motsvarande sätt i kommande nulägesbeskrivning.

⁹⁶ 2011/12:56.

Fortsatt samordning

Länsstyrelsen föreslår att en samordnad nulägesbeskrivning av samtliga områden, där romska intervjuer är inkluderade ska lämnas till regeringen med intervallen om 3-4 år.

Länsstyrelsen, eller motsvarande, bör i sin roll som samordnare av strategin för romsk inkludering även ansvara för samordningen av nulägesbeskrivningen. Det är dock viktigt att varje ansvarig myndighet på respektive område får egna, särskilda, uppdrag att i kommande nulägesbeskrivningar delta och rapportera till Länsstyrelsen samt medel för att genomföra uppdraget.

Länsstyrelsen föreslår att intervjuer med romer samordnas av Länsstyrelsen men att respektive myndighet ovan själva bör ansvara för genomförandet. Länsstyrelsen föreslås, liksom tidigare, att ansvara för att rekrytera och samordna de romska intervjupersonerna.

Arbetet förutsätter även framöver en arbetsgrupp med samtliga deltagande myndigheter, inklusive Diskrimineringsombudsmannen, och romska sakkunniga.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2013) *Nulägesbeskrivningen: Arbetsförmedlingens förslag på frågeställningar/indikatorer*. PM. Dnr: 2012/116323.
- Boverket (2011) *Sociala hyreskontrakt via kommunen: den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*. 1 uppl. Karlskrona: Boverket 2011.
- Boverket (2014) *Boverkets nulägesbeskrivning – en del av romsk inkludering 2012-2032*. Rapport 2014:27.
- Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- Dimiter-Taikon, A, och Rodell Olgac, C. (2013) *Mamma, ska jag säga att jag är rom?* Bilaga i Skolverket (2013) *Delredovisning av regeringsuppdrag inom regeringens strategi för romsk inkludering*, daterad 2013-04-26. Dnr 2012:518.
- Diskrimineringslag (2008:567).
- Diskrimineringsombudsmannen (2008) *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden: en rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarkanden*. Rapport 2008:3. Stockholm: Diskrimineringsombudsmannen, 1998.
- Diskrimineringsombudsmannen (2012) *Romers rättigheter. Diskriminering, vägar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor*. Taberg: DO 2012
- Ds 1997:49. *Romer i Sverige – tillsammans i förändring*.
- Ds 2014:8. *Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Esaiasson, P. m.fl. (2012) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Vällingby: Ordfronts Juridik 2012.
- Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.
- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.
- FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- Folkhälsomyndigheten (2014) *Nulägesbeskrivning – rapport om romers rättigheter och förutsättningar för hälsa i pilotkommuner*.
- Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Hälso- och sjukvårdslag (1982:763).

KOM (2011) 173 slutlig. *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020.*

Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2012) *Redovisning av metoder, samordningsmöjligheter och tänkbara kostnader för nulägesbeskrivningar i pilotkommuner.* Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr 100-11693-2012.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2014) *Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt till arbete.* Rapport 2014:23.

Läroplanen för de frivilliga skolformerna.

Läroplanen för grundskolan och fritidshemmet (Lgr 11).

Malmö stad (2008) *Romers situation i Malmö. En rapport om Malmös minoritetspolitik utifrån romernas perspektiv.*

Prop. 1981/82:97. *Om hälso- och sjukvårdslag m.m.*

Prop. 2002/03:35. *Mål för folkhälsan.*

Prop. 2010/11:100. *2011 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2012/13:178. *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*

Prop. 2013/14:1. *Budgetproposition för 2014.*

Regeringsbeslut A2012/1386/DISK; *Uppdrag angående strategin för romsk inkludering.*

Regeringsformen.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslagen 7:1 och 7:2 Åtgärder för nationella minoriteter respektive Åtgärder för den nationella minoriteten romer, A2012/4147/DISK, A2012/4076/ADM, A2011/4322/DISK.

SKL (2014) *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2013.*

Skollag (2010:800).

Skolförordning (2011:185).

Skolverket (2013) *Delredovisning av regeringsuppdrag inom regeringens strategi för romsk inkludering*, daterade 2013-04-26 respektive 2013-11-28. Dnr 2012:518.

Skr. 2011/12:56. *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012-2032.*

Socialstyrelsen (2005) *Folkhälsorapport 2005.*

Socialstyrelsen (2014) *Underlagsrapport till Länsstyrelsen i Stockholm – En nulägesbeskrivning av romers tillgång till rättigheter inom området social omsorg och trygghet*. Dnr 62429/2012.

Socialtjänstlag (2001:453).

SOU 2010:55. *Romers rätt - en strategi för romer i Sverige*. Delegationen för romska frågor.

SOU 2010:70. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*.

Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.

SVT nyheter 21 januari 2005. Hyresgäster svartlistade i Malmö.

<http://www.svt.se/nyheter/sverige/hyresgaster-svartlistade-i-malmo> (hämtad 2014-08-07).

SÖ 1998:35. *Europeisk social stadga* (reviderad). Stockholm: Utrikesdepartementet.

Överenskommelsens kansli (2009) *Överenskommelsen: överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och landsting*.

Länsstyrelsens rapportserie

Utkomna rapporter under 2014

1. Lavar på kulturbyggnader – inventering av vedorangelav, sydlig ladlav, grå ladlav och ladparasitspik i Södermanlands, Stockholms, Västmanlands och Uppsala län, *avdelningen för miljö*
2. Energieffektivisering i kommuner – två pilotprojekt, *avdelningen för samhällsbyggnad*
3. Jämställdhetsintegrering i Stockholms län – en kartläggning och analys av behov och insatser, *avdelningen för tillväxt*
4. Välkommen in? – utrikes födda kvinnor på den svenska arbetsmarknaden och som företagare, *avdelningen för tillväxt*
5. Jämställdhetsintegrering – strategi för Stockholms län 2014–2018, *avdelningen för tillväxt*
6. Regionalt serviceprogram 2014–2018, *avdelningen för tillväxt*
7. Outnyttjade detaljplaner för bostäder – lägesbild i 13 av länets kommuner i mars 2014, *avdelningen för samhällsbyggnad*
8. Bostadsmarknadsenkäten – Stockholms län 2014, *avdelningen för samhällsbyggnad*
9. Lovö – Kärsö, en kungligt influerad bondebygd – kulturhistorisk utredning, *avdelningen för miljö*
10. Utsatta EU-medborgare i Sverige – Lägesrapport ur ett människohandelsperspektiv, *avdelningen för tillväxt*
11. Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2014-2025, *avdelningen för samhällsbyggnad*
12. Läget i länet – bostadsmarknaden i Stockholms län 2014, *avdelningen för samhällsplanering*
13. Kvinnofridssamordnare – utredning av en nyckelfunktion, *avdelningen för tillväxt*
14. Ett robust samhälle – Regional handlingsplan för klimatanpassning i Stockholms län, *avdelningen för samhällsbyggnad*
15. Växtplankton i 33 sjöar i Västmanlands, Stockholms och Dalarnas län 2013, *avdelningen för miljö*
16. Regionalt miljöövervakningsprogram för Stockholms län 2015–2020, *avdelningen för miljö*
17. Regionalt program för efterbehandling av förorenade områden Stockholms län år 2015–2017, *avdelningen för miljö*
18. Skyddat boende för hedersvåldsutsatta personer–slutrapport av stöd till utveckling 2006–2014, *avdelningen för tillväxt*
19. Risk- och sårbarhetsanalys för Stockholms län 2014, *avdelningen för samhällsbyggnad*
20. Stockholm 2015 – Full fart framåt!, *avdelningen för tillväxt*
21. Struktur för förändring - En rapport om begränsande normer inom det företagsfrämjande systemet för kvinnor med utländsk bakgrund och förslag för förändring, *avdelningen för tillväxt*

22. Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet, *avdelningen för tillväxt*
23. Romers rätt till arbete – en nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter, *avdelningen för tillväxt*



Den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom.

*Mer information kan du få av Länsstyrelsens
enhet för arbetsmarknads- och rättighetsfrågor.
Telefon: 010-223 10 00*

*Länsstyrelsen rapporter finns på
www.lansstyrelsen.se/stockholm/publikationer
ISBN 978-91-7281-622-0*

*Länsstyrelsen i Stockholms län
Hantverkargatan 29
Box 22067
104 22 Stockholm
Telefon: 010- 223 10 00
www.lansstyrelsen.se/stockholm*