

Arbete och integration

ESF-projekt riktade till somalier och romer

Annette Thörnquist



Arbete och integration

ESF-projekt riktade till somalier och romer

Annette Thörnquist

Temagruppen integration i arbetslivet 2011:6

TIA
TEMAGRUPPEN
INTEGRATION |
ARBETSLIVET

Temagruppen Integration i arbetslivet (TIA)

Temagruppen Integration i arbetslivet (TIA) har i uppdrag av Europeiska socialfonden (ESF) att analysera ESF-projekt som syftar till inkludering på arbetsmarknaden, i synnerhet inom socialfondens programområde 2, Ökat arbetskraftsutbud.

I fokus står projekt riktade mot personer med utländsk bakgrund, nyanlända, långtidssjuk-skrivna samt personer med funktionsnedsättning.

TIA ska med sin analysverksamhet lägga grunden för påverkan genom att:

- bidra till kunskapsspridning om ESF-projekt på policynivå och direkt till avnämare
- bidra med kunskapsbaserade uppslag avseende inkludering i arbetslivet
- identifiera och etablera nya viktiga utvecklings- och forskningsområden
- medverka i internationellt kunskapsutbyte
- förse ESF-rådet med underlag till kommande utlysningar

TIA är en del av Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle – REMESO – en stark forskningsmiljö vid Linköpings universitet. TIA-rapporterna är en av REMESO:s vetenskapliga skriftserier. Skrifterna vänder sig till alla med intresse för inkludering och arbetsmarknad.

REMESO har långsiktigt stöd från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och från Linköpings universitet. REMESO bedriver utbildning, forskning samt uppdrags- och samverkansaktiviteter. Institutets forskningsprofil är inriktad mot transnationell migration, etnisk mångfald och medborgarskap i ljuset av ekonomisk omvandling och förändrade villkor i arbetslivet.

Linköpings universitet är med sina 26 500 studenter och 3 500 anställda och över 100 utbildningsprogram ett av Sveriges större universitet. LiU bedriver utbildning och forskning inom teknik och naturvetenskap, medicin och vård, utbildningsvetenskap, samhälls- och beteendevetenskap och humaniora, och inom breda problemområden, teman.

Vetenskaplig redaktör för skriftserien är professor Maritta Soininen.

Temagruppen integration i arbetslivet
Redaktör: Professor Maritta Soininen

©Författare

Ytterligare exemplar kan beställas från
TIA, Remeso, ISV, Linköpings universitet, 601 74 Norrköping

Summary

This report brings together the results of an in-depth study of two Swedish labour market projects financially supported by the European Social Fund, ESF, aiming to integrate long-term unemployed people of Somali and Romani ethnic background into working life. There are around ten other similar ESF-projects in Sweden today. Why have the projects decided to define their target groups on the basis of ethnic identities, and how do they work in practice to include the participants into the labour market? The focus on these two target groups seems, at least at first sight, to be inconsistent with general labour market and integration policies that advocate general labour market measures. In these cases, the emphasis is rather on measures directed to socially categorized groups. Moreover, how can the projects avoid an “us and them” attitude, which most likely would promote discrimination instead of integration?

Both projects emphasise the importance of working both with the individual participant and groups of participants within a broader social context. The main point of departure is the participants' common social experiences. Regarding the Romani project, the key concept is how the individual participants identify themselves in relation to the legally recognized Romani community in Sweden. Such a self-identification, and thereby participation on the individual's own terms within a broader collective context, seems to be a fruitful way to forestall an “us and them” attitude. If labour market measures really aim to draw on the categorization of social identities – such as ethnicity, gender, health, age and so on – it seems that self-identification would be a most crucial aspect to explore.

Key words:

European Social Fund, ESF, labour market projects, individualization, common social experiences, Somalis, Romani people, ethnic identities, self-identification, “us and them” attitude.

Förord

Jag vill rikta ett varmt tack till alla som har bidragit till denna rapport. Först vänder jag mig till informanterna i de två projekt som här har djupstuderats, Lyftkraft vid Arbetsförmedlingen i Örebro och Romano Zor vid socialtjänsten i Uppsala kommun. Tack för er stora generositet och samarbetsvilja! Särskilt vänder jag mig till projektledarna Sören Tallroth och Göran Persson (Lyftkraft) och Caroline Mahdavi (Romano Zor) samt socialsekreteraren Gunilla Nygård och arbetsmarknadscoachen Natalia Fermin-Acosta som arbetar i samma projekt. Ett hjärtligt tack också till Tiina Kiveliö, utvecklingsledare vid Enheten för minoritetsfrågor vid Länsstyrelsen i Stockholms län och Lars Jansson, projektsamordnare vid Uppsala kommun, samt alla andra tjänstemän vid nämnda och andra myndigheter som har bidragit med information under arbetets gång. Ett särskilt tack vill jag rikta till Natalie, som under en varm eftermiddag i somras gav mig mer insikter i romernas situation i samhället än jag någonsin skulle kunna ha läst mig till.

Jag vill också tacka TIA:s seminarium för synpunkter på tidigare versioner av manuset och då särskilt Maritta Soininen, Mikael Rundqvist och Viktor Vesterberg. Ett stort tack också till Gunilla Rapp som har gjort sättning och layout och som alltid har haft ett vänligt ord att ge på vägen. Tänk så mycket sådant betyder!

Uppsala i november 2011

Annette Thörnquist

Innehåll

| | | |
|-----|----------------------------------------------------------------|----|
| I | INLEDNING | 1 |
| | SYFTE OCH PROBLEMSTÄLLNING | 3 |
| | METOD OCH MATERIAL..... | 4 |
| | NÅGRA VIKTIGA BEGREPP OCH UTGÅNGSPUNKTER..... | 5 |
| | ARBETSMARKNADSPROJEKT OCH ARBETSMARKNADSPOLITISK KONTEXT | 10 |
| | STUDIENS FORTSATTA UPPLÄGG | 12 |
| II | VARFÖR INRIKTNING PÅ SOMALIER OCH ROMER? | 13 |
| | LYFTKRAFT | 15 |
| | ROMANO ZOR | 18 |
| III | METODUTVECKLING I LYFTKRAFT | 23 |
| | SAMARBETE KRING SPRÅKTRÄNING | 25 |
| | FOKUS PÅ ARBETSMARKNADEN | 26 |
| | TREPARTSSAMTAL FÖR INTEGRATION OCH STRATEGISK PÅVERKAN | 27 |
| | INTEGRATION TILL VAD?..... | 33 |
| IV | METODUTVECKLING I ROMANO ZOR..... | 36 |
| | PROJEKT OCH PROJEKTÄGARE..... | 40 |
| V | STEGET UT PÅ ARBETSMARKNADEN | 43 |
| | ANSTÄLLNING ELLER EGET FÖRETAGANDE? | 46 |
| VI | LÄRDOMAR OCH STRATEGISK PÅVERKAN..... | 48 |
| | ERFARENHETER FRÅN LYFTKRAFT | 49 |
| | ERFARENHETER FRÅN ROMANO ZOR | 51 |
| | TILL SIST | 53 |
| | REFERENSER..... | 55 |
| | INTERVJUER..... | 62 |

I Inledning

Förbättrad integration på arbetsmarknaden ska i första hand uppnås genom generella åtgärder för att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt bättre matchning mellan utbudet och efterfrågan. /.../ Eventuella riktade insatser ska baseras på särskilda individuella behov eller förutsättningar. Sär- åtgärder som riktas till invandrare som grupp ska inte förekomma efter den första tiden i Sverige (ur *Egenmakt mot utanförskap: regeringens strategi för integration*. Skrivelse 2008/09:24).

Europeiska Socialfonden (ESF) stöder idag ett drygt tiotal arbetsmarknadsprojekt i Sverige, vilka riktar sig specifikt till målgrupper utifrån nationell eller etnisk bakgrund. Deltagarna är närmare bestämt somalier eller romer som har varit arbetslösa under längre tid i Sverige. Sådana *riktade insatser* till socialt kategoriserade *grupper* kan vid första anblicken tyckas rimma illa med regeringens integrationspolitiska strategi, som betonar *generella åtgärder*, eller i vissa fall riktade insatser utifrån *individuella* behov eller förutsättningar. I föreliggande rapport diskuteras på basis av en djupstudie av två socialfondsprojekt hur avgränsningen av målgrupperna utifrån deltagarnas nationella och etniska ursprung motiveras samt hur projekten utvecklar strategier och metoder för att inkludera deltagarna i arbetslivet.

Vad är då ett socialfondsprojekt (ESF-projekt)? Socialfonden är jämte Integrationsfonden en av EU:s strukturfonder. Den har funnits alltsedan den europeiska gemenskapen bildades i slutet av 1950-talet och dess huvuduppgift har hela tiden varit att bidra till att öka sysselsättningen och minska skillnaderna i välbefinnande och levnadsstandard inom unionen. Under 2000-talet har detta arbete för *social inkludering* (social inclusion) och *social sammanhållning* (social cohesion) utgått från *Lissabonstrategin* – Europeiska Kommissionens strategi från år 2000 för att göra EU till den mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomin i världen. I Sverige administreras Socialfonden av Svenska ESF-rådet, som är en statlig myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet. Sedan Sveriges inträde i EU år 1995 har över en miljon personer deltagit i arbetsmarknads- och utvecklingsprojekt som delfinansierats av ESF (Socialfonden i Siffror 2010).

Socialfonden satsar under perioden 2007–2013 huvudsakligen på två programområden: programområde 1 för ”ökad kompetensutveckling” och programområde 2 för ”ökad arbetskraftsutbud”.¹ Programområde 2, som figurerar i denna studie, har inriktning på *långtidsarbetslösa* och målsättningen är att underlätta för personer som står ”långt ifrån arbetsmarknaden” att träda in och stanna kvar på

¹ Det finns även ett tredje programområde som är inriktat på tekniskt stöd.

arbetsmarknaden samt att hindra och förebygga diskriminering och utestängning (ESF 2007: 28ff, 39).

I EU:s arbetsmarknadspolitiska strategi kopplas sysselsättningspolitiska mål till ekonomiska och tillväxtpolitiska mål. En sådan koppling fanns också i den klassiska svenska modellen och var mer konkret uttalad i den ekonomisk-politiska regim som i slutet av 1940-talet designades av Gösta Rehn och Rudolf Meidner. Tanken var att kombinera ekonomisk tillväxt och full sysselsättning med låg inflation, solidarisk lönepolitik och generell välfärdspolitik. Detta krävde en aktiv arbetsmarknadspolitik, som också innebar en central styrning av utbudet av arbetskraft.²

Dagens ESF-stödda arbetsmarknadsprojekt för ökat arbetskraftsutbud ska bygga på ”innovativa” och ”otraditionella” insatser, där både myndigheter och andra aktörer kan vara projektägare. I ett svenskt arbetsmarknadspolitiskt utvecklingsperspektiv går denna inriktning i linje med den *decentralisering* och *informalisering* av den aktiva arbetsmarknadspolitiken som pågått sedan 1990-talets början, då bland annat Arbetsförmedlingens monopol avvecklades. Socialfondens betoning på individen överensstämmer också väl med den *individualisering* av arbetsmarknadspolitiken som har skett under samma tid och som markerar en utveckling mot *workfare* i förhållande till traditionell socialdemokratisk *welfare*. Sedan 1990-talet har individens anställningsbarhet (employability) och kraven på motprestationer för att få sociala bidrag betonats allt starkare. Trenden mot en sådan ”workfare-orienterad” politik har manifesterats i omgångar, till exempel genom införandet av ”aktivitetsgarantin” år 2000, som år 2007 ersattes med ”jobb- och utvecklingsgarantin”.³

Flera forskare har påpekat att *kommunala* arbetsmarknadspolitiska insatser har blivit allt vanligare sedan 1990-talets finanskris och att sådana aktiveringsprogram ofta kopplas till socialpolitiken genom att de riktas till personer som är långvarig arbetslösa försörjningsstödstagare (Salonen & Ulmestig 2004; Ulmestig 2007, 2009; Lundin 2008). Socialfondens satsningar kan sägas förstärka denna utvecklingstrend, eftersom den största delen av projekten ägs av kommunerna.⁴

Under senare årtionden har det blivit allt vanligare att arbetet inom både den privata och offentliga sektorn organiseras i projektets form för att nå ökad flexibilitet och effektivitet. Projekt som organisationsform har också blivit en förutsättning för att ta emot EU-medel, till exempel via Socialfonden (Arvidsson & Ekstedt 2006; Ekstedt & Sundin 2006).⁵ Enligt den klassiska definition karakterise-

² Om Rehn-Meidner modellen, se till exempel Erixon (red.) 2003.

³ Om utvecklingen från *welfare* till *workfare* se Junestav 2011.

⁴ Se ESF-rådets projektbank. <http://www.esf.se/sv/Projektbank/Sok-projekt>.

⁵ Huvudsyftet med projekt kan variera. Det kan till exempel vara att utföra ett uppdrag, vilket är en traditionell form av projekt inom till exempel byggsektorn. Det kan också vara att åstadkomma förändring och förnyelse inom en organisation, vilket har blivit allt vanligare under senare decennier. Andra syften kan vara att lösa ett organisatoriskt problem eller att ge tillgång till information och insyn i en verksamhet (Arvidsson & Ekstedt 2006).

ras ett projekt av att det är temporärt med tydlig början och slut, att det är målstyrt med en klar och konkret definierad målsättning samt att det bygger på särskild resurstilldelning med egen projektledning som är skild från den övriga verksamheten (Svensson & von Otter 2001: 15f). En viktig utgångspunkt för arbete i projekt är att en organisation kan ses både som en *driftsorganisation* och en *utvecklingsorganisation* (Gustavsen & Hofmaier 1997; Svensson & von Otter 2001). Utifrån detta perspektiv hör ESF-projekten till utvecklingsorganisationen. Tanken är att de metoder och angreppssätt som utvecklas i projekten och som visar sig vara framgångsrika ska kunna återföras till den ordinarie arbetsmarknadspolitiska verksamheten i myndigheter och organisationer genom *strategisk påverkan*, både på policynivå och i det konkreta arbetet. Projekten ska på så sätt skapa *mervärde*, vilket också innebär att Socialfondens medel inte ska användas för att finansiera ordinarie verksamhet.

I Socialfondens programområde 2 för ökat arbetskraftsutbud ska arbetsmarknadspolitik och integrationspolitik förenas. I det svenska ESF-rådets nationella handlingsprogram för 2007–2013 betonas att projekten ska motverka *diskriminering* och främja *jämställdhet* i arbetslivet samt verka för *hållbar utveckling* på arbetsmarknaden. Därmed menas att hänsyn ska tas till både ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser (ESF 2007: 12–3, 23). I konkreta arbetsmarknadstermer bör detta innebära att ESF-projekten ska arbeta för varaktiga arbeten med goda, jämställda och jämlika arbetsvillkor. ”Hållbar tillväxt” är också tillsammans med ”smart tillväxt” och ”tillväxt för alla” nyckelord i Europarådets nya strategi, Europa 2020, som från år 2011 ersätter Lissabonstrategin.⁶

Syfte och problemställning

Inom programområde 2 för ”ökat arbetskraftsutbud”, som alltså riktar sig till långvarigt arbetslösa, finns tre tydliga prioriteringsgrupper, nämligen *ungdomar*, *personer med utländsk bakgrund* och *långtidssjukskrivna* (ESF 2007: 39). Många projekt arbetar med en bred målgrupp som kan omfatta flera prioriteringsgrupper. I ett drygt tiotal ESF-projekt har man dock, som nämnts, valt att avgränsa målgrupperna specifikt till deltagare med somaliskt eller romskt ursprung. Föreliggande studie fokuserar på två av dem, nämligen *Lyftkraft* i Örebro och *Romano Zor* i Uppsala. Både somalier och romer kan falla under den breda kategoriseringen personer med ”utländsk bakgrund”. Romerna är dock en erkänd nationell

⁶ Det nya sysselsättnings- och tillväxtprogrammet ”Europa 2020” har präglats av erfarenheter från bland annat den finansiella krisen och de strukturella problemen i Europa. Programmet ska främja: 1. *Smart tillväxt*, genom att utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation. 2. *Hållbar tillväxt*, genom att främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi samt 3. *Tillväxt för alla*, genom att stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och med social och territoriell sammanhållning (<http://www.regeringen.se/sb/d/2504.>)

minoritet i Sverige sedan år 2000 och de kan ha bott i landet sedan många generationer tillbaka (SOU 2010:55).

Syftet med studien är att analysera varför projekten har valt att inrikta sig specifikt på målgrupper utifrån etnicitet, samt hur de på basis av denna avgränsning arbetar internt och i samarbete med andra aktörer mot målet att inkludera och integrera deltagarna i arbetslivet. En övergripande fråga är hur man undviker ett ”vi och dom” tänkande. De konkreta frågeställningarna är:

- Hur motiverar projekten avgränsningen av målgrupperna till deltagare med somalisk eller romskt ursprung och hur förhåller sig denna avgränsning till den dominerande linjen inom integrations- och arbetsmarknadspolitiken om generella åtgärder och individualisering?
- Hur arbetar projekten, internt och i samverkan med andra aktörer, för att inkludera målgrupperna på arbetsmarknaden och vilken roll spelar identitets-kategoriseringar av målgrupperna i de strategier och metoder som utvecklas?
- Hur problematiseras steget ut på arbetsmarknaden i förhållande till ESF:s målsättning om hållbar utveckling?
- Hur kan projekten utifrån sina strategier och metoder generera lärdomar och underlag för strategisk påverkan på arbetet inom ordinarie myndigheter och organisationer?

Arbetsmarknadsprogram och arbetsmarknadsprojekt riktade till deltagare med utländsk bakgrund har studeras av flera forskare (se till exempel Lundstedt 2005; Lundin 2007; Ax Mossberg 2008; Andersson 2010; Eriksson 2011; Osman & Andersson 2011). Däremot är studier av projekt med inriktning på målgrupper utifrån etniskt ursprung inte vanliga i svensk forskning. Denna djupstudie av två ESF-projekt med fokus på deltagare med somaliskt respektive romskt ursprung tar sin utgångspunkt i hur projekten arbetar i sin vardag och verklighet mot målet att integrera målgrupperna i arbetslivet. Ett antagande är, att detta arbete sker på flera plan, utifrån olika tidsperspektiv och med metoder som inte är statiska, utan som prövas och utvecklas under projekttiden. Detta antagande baseras på resultaten av en tidigare undersökning *I utkanten av arbetsmarknad: ESF-projekt i ett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv* (Thörnquist 2011), där Lyftkraft och Romano Zor ingick tillsammans med flera andra projekt inom Programområde 2.

Metod och material

Det empiriska underlaget för denna studie baserar sig huvudsakligen på ett drygt tiotal semistrukturerade djupintervjuer med projektledare och andra projektarbetare. Frågor som relaterar till målgruppens nationella eller etniska ursprung kan vara känsliga för forskaren att ställa, eftersom det handlar om *identitetskategorisering* av människor, liksom även projektarbetarnas egna positioneringar i förhål-

lande till sådana kategoriseringar (se till exempel Kamali 2005; Lundstedt 2005). I de projekt som här undersöks har dock sådana samtal kunnat föras med stor öppenhet och informanterna har själva problematiserat sin roll och sin egen positionering gentemot målgrupperna. Det beror i första hand på att dessa frågor diskuteras regelbundet inom bägge projekten. Till detta kommer en social aspekt i själva forskningsprocessen. Tillsammans med den tidigare studien har projekten intervjuats sammanlagt under ett och ett halvt års tid. Därigenom har forskaren/författaren och informanterna hunnit lära känna varandra. En sådan relation kan i princip också vara ett metodiskt problem, eftersom den kan påverka forskarens förhållningssätt till studieobjekten och lägga band på en kritisk analys. Reflektioner och rannsakan kring denna risk har systematiskt arbetats in implicit i alla steg av forskningsprocessen. Avsikten har dock inte varit att utvärdera projekten utan att få information om projektledares och andra projektarbetares uppfattning och erfarenheter av hur handlingslinjer, praktiker och mer utvecklade metoder skapats och utvecklats i projekten.

Intervjuer har också gjorts med andra inblandade aktörer, till exempel företrädare för projektägare, samarbetspartners inom myndigheter och organisationer centralt och lokalt för att få ett bredare perspektiv på projektens arbete i relation till omvärlden. Utöver intervjuerna har projektansökningar och rapporter från projekten samt utvärderingar använts. Förutom utvärderingarna, är detta material huvudsakligen subjektivt och måste behandlas som sådant. Utvärderingarna har främst använts för att få kringssyn i fråga om projektens löpande arbete, de resultat som redovisats samt för att fånga upp synpunkter från deltagarna. Annat material som använts är informationsskrifter och policydokument från ESF-rådet samt offentligt tryck och officiell statistik. Studien relateras fortlöpande till relevant litteratur.

Några viktiga begrepp och utgångspunkter

Att arbeta med målgrupper som avgränsas utifrån nationell eller etnisk bakgrund är som antytt inte okomplicerat. Avgränsningen förutsätter sociala identitetskategoriseringar av människor som i sig kan befästa diskriminerande föreställningar. Samma risk finns i princip för en studie av projekt som arbetar utifrån denna profilering av målgruppen. Det är därför viktigt att ha en begreppslik klarhet och övergripande teoretisk ansats som kan motverka sådana fallgropar.

Integration är ett komplicerat begrepp som ofta används i vardagligt tal utan närmare definition. Vilka ska integreras, till vad och på vems villkor? Kamali har betonat i flera olika sammanhang att den svenska integrationspolitiken fortfarande karaktäriserades av ett "vi och dom" tänkande i stället för att utgå från att integration är process och ett ömsesidigt ansvar i samhället (Kamali 2005; 2006).

Den politiska och i vissa fall även den vetenskapliga debatten om integration utgår inte sällan från svepande identitetskategoriseringar av människor som till-

skrivs vissa egenskaper. Vidare bygger begreppet integration, liksom begreppet *diskriminering*, på en socialt konstruerad åtskillnad mellan individer, vilket i många fall inte problematiseras eller relateras till andra maktrelationer i samhället, eller till maktrelationer över huvud taget. Att definiera människor efter gruppidentiteter uttrycker också makt och makt, ojämlikhet och diskriminering rör ofta flera identitetskategoriseringar (de los Reyes & Kamali 2005; de los Reyes 2006).⁷

Det är genom att knyta an till förhållandet mellan maktrelationer utifrån olika identitetsgrunder – som etnicitet, klass, genus, ålder, religiös övertygelse, sexuell läggning, hälsa med mera – som identitetskategoriseringar kan skapa mening. Detta är också grundtanken med att ha ett *intersektionellt* perspektiv i forskningen. Poängen med ett sådant perspektiv är att det flyttar fokus från sociala kategoriseringar i sig till hur dessa förhåller sig till varandra; hur de skapar och förstärker varandra samt hur de reproduceras (McCall, 2005; Acker 2006; Hancock 2007). Många forskare har på senare år betonat att ett intersektionellt perspektiv är nödvändigt för att förstå exkluderande och inkluderande praktiker och processer i arbetslivet. Etniska hierarkier finns på arbetsmarknaden i särskiljande föreställningar och praktiker som kopplar individens etniska tillhörighet till en uppsättning tillskrivna egenskaper (de los Reyes & Mulinari 2005; de los Reyes 2006; Martinsson 2006).

Den intersektionella forskningsansatsen har valts även för denna studie om ESF-projekt, vars yttersta syfte är att inkludera deltagarna på arbetsmarknaden. En sådan forskningsansats korresponderar väl med EU:s och den svenska diskrimineringslagstiftningens grundtanke om lika värde, lika rätt och lika villkor för alla oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder (SFS 2008:567). Med denna ansats blir det med andra ord lättare att problematisera hur projekten i sitt arbete hanterar frågor om diskriminering utifrån alla diskrimineringsgrunder.

Vad menas då med *inkludering*? I ESF:s programtexter används ”inkludering” och ”integration ofta synonymt i meningen att ”komma in” och ”stanna kvar” på arbetsmarknaden (ESF 2007). *Social inclusion* (social inkludering) är som redan nämnts ett centralt begrepp i EU:s politik för att öka sysselsättningsgraden och främja tillväxt och integration inom unionen och nationellt inom medlemsländerna. Social inclusion är ett mångdimensionellt sociologiskt begrepp. Som analytiskt begrepp bör det sättas i relation till sin motsats *social exclusion* (social exkludering/utestängning) och fortlöpande relateras till de strukturella förändringarna i samhället i stort. I sina jämförande studier av diskurser om social exclusion förespråkar Silver (1994) helhetsperspektiv på olika former och uttryck för social exkludering, hur de samverkar och hur de kan relateras till den fortlöpande strukturella förändringen i samhället.

⁷ För en forskningsöversikt, se Johansson med flera 2011.

Schierup (2006), som har en liknande ansats, påpekar att det under 1990-talet skedde en diskursiv förändring av EU:s definition av innebörden i begreppet social exkludering, från exkludering i meningen av utestängning från ett *fullvärdigt medborgarskap* och de rättigheter som detta medför till utestängning från *arbetsmarknaden* (i första hand från *lönearbete*). Denna insnävring av betydelsen av begreppet social exkludering – till ”exkludering från lönearbete” och inkludering som ”anställningsbarhet och jobbaktivering” (s. 81), avspeglar en nyliberal sysselsättnings- och tillväxtpolitik, som även kan även leda till otrygga anställningar och marginalisering på arbetsmarknaden.

Detta breda perspektiv på begreppen social exkludering och inkludering, som bör relateras till begreppen marginalisering och diskriminering, är en fruktbar utgångspunkt också för denna studie. Alla dessa begrepp är multidimensionella och processuella, det vill säga flera faktorer samverkar i exkluderande och marginaliserande respektive inkluderande och integrerande processer på olika nivåer i samhället.

Social inkludering och integration i denna bemärkelse kan ställas mot *strukturell diskriminering*, vilket avser institutionaliserad diskriminering på strukturell nivå (i motsats till individuell nivå). Denna form av diskriminering är också manifesterad i informella och formella normer, regelverk, rutiner och vedertagna förhållningssätt i samhället och kan också finnas på det omedvetna planet. Diskriminering på arbetsmarknaden är ett således ett generellt maktproblem i samhället. Det finns en omfattande internationell och svensk forskning om strukturell diskriminering på arbetsmarknaden (se till exempel de los Reyes & Kamali 2005; Kamali 2005, 2006; Behtoui 2006; de los Reyes 2006; Neergaard 2006; Shierup 2006)

Förutom denna övergripande ansats relaterar studien till definitioner av ”diskriminering” på en lägre analysnivå. När det gäller etnisk och annan diskriminering på arbetsmarknaden brukar ekonomer skilja på *preferensdiskriminering*, det vill säga allmänt negativa attityder till en grupp människor som tillskrivs vissa egenskaper (Becker 1957) och *statistisk diskriminering* som refererar till stereotypa föreställningar om personers egenskaper och kvalifikationer (Phelps 1972; Arrow 1973). Skillnaden mellan dessa båda former av diskriminering, som bägge förutsätts vara medvetna, är att det finns ekonomiska motiv bakom statistisk diskriminering. Denna form av diskriminering är ofta baserad på ofullständig information om till exempel en arbetssökande. Arbetsgivaren kan därför finna det ekonomiskt rationellt att generalisera utifrån stereotyper. Även preferensdiskriminering kan vara kopplad till ekonomiska motiv i vissa fall. Exempelvis kan en arbetsgivare som tror sig veta att kunder/klienter/brukare har vissa preferenser undvika att anställa till exempel personer med utländska namn, kvinnor, eller äldre (Esaiasson & Ribbhagen 2006: 15ff).

Uttrycket *utanförskap* används flitigt i ESF:s policytexter, liksom i projektansökningar och i det praktiska arbetet inom projekten. Det finns dock ingen ve-

dertagen definition. I dagens politiska debatt, och i ESF policytexter, syftar utanförskap liksom social exkludering vanligen på att stå *utanför arbetsmarknaden*.⁸ Som redan nämnts kan det även finnas ett utanförskap *inom arbetsmarknaden* och då i olika former av otrygga anställningar och dåliga arbetsvillkor i övrigt (Thörnquist 2011). ”Utanförskap” relateras inte sällan till ”invandrarskap”, vilket blir stereotypt och stigmatiserande. Dessutom problematiseras inte varför denna exkludering i så fall har uppstått, eller om att ha arbete per definition betyder att vara inkluderad i arbetslivet och i samhället. Uttrycket ”utanförskap” bör därför inte användas slentrianmässigt, utan problematiseras i sitt sociala sammanhang (de los Reyes 2006: 9ff).

Arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till målgrupper kan principiellt sett ske utifrån två huvudlinjer: *särbehandling* eller *likabehandling*. Det finns en omfattande internationell och svensk forskning om dessa principer och deras innebörd i olika kontexter (se till exempel Numhauser-Henning 2000; Åsard & Runblom 2000; Johansson, Sparre, Isaksson m.fl. 2011). I den här studien refererar ”särbehandling” respektive ”likabehandling” till prioriteringar i det arbetsmarknadspolitiska arbetet. I diskurser om diskriminering har begreppen i allmänhet en snävare och mer normativ innebörd; ”särbehandling” står då ofta per definition för ”diskriminering” i motsats till ”likabehandling” i bemärkelsen lika rätt och lika villkor. Låt oss dock använda den förstnämnda definitionen och samtidigt vara medvetna om att en sådan indelningsgrund i sig kan få effekter som kan tolkas som diskriminering.

Historiskt sett har spänningsfältet mellan dessa båda principer – särbehandling och likabehandling – varit närvarande i arbetsmarknads- och socialpolitiken. När det gäller svensk arbetsmarknadslagstiftning har särslagstiftning för kvinnor varit en kontroversiell fråga. Genombrottet för det statliga arbetarskyddet under årtiondena kring sekelskiftet innebar också särslagstiftning för kvinnor, till exempel förbud mot kvinnors nattarbete i industriell verksamhet. Motiveringen var att kvinnornas hälsa borde skyddas och barnens omvårdnad och uppfostran värnas. Motståndarna mot lagen såg dock i stället ett sätt att förstärka kvinnors underordning och begränsa deras konkurrensmöjligheter på arbetsmarknaden (Carlsson 1986). Särslagstiftningen för kvinnor luckrades upp successivt från 1950-talet men avskaffades formellt först i och med 1977 års arbetsmiljölag, även om vissa rester fortfarande lever kvar.⁹

⁸ I den senaste svenska Långtidsutredningen används uttrycket utanförskap i betydelsen personer med ”långa sammanhängande perioder av både arbetslöshet och sjukskrivning” (Forsslund & Vikström 2011: 10)

⁹ Kvarlevor av särslagstiftningen för kvinnor finns ännu kvar genom förbud för gravida och ammande kvinnor att arbeta med bly på grund av risken för fosterskador samt lägre gränsvärden för kvinnor i fertil ålder (AFS 2007:05). Det faktum att fertila kvinnorna inte utgör normen för arbetarskyddet bidrar till att trösklarna i preventionen sänks för andra arbetstagare (kvinnor över 50 och män) (Carlsson 2001).

Det finns anledning att reflektera över frågan om det kan finnas en medveten eller omedveten underordningsproblematik i motiven bakom säråtgärder för vissa målgrupper avgränsade utifrån nationalitet och etnicitet i dagens arbetsmarknadsprojekt. I princip skulle en sådan risk även kunna gälla identitetskategoriseringar utifrån kön, ålder, hälsa med mera.

Individualisering är en grundprincip för ESF-projektens verksamhet enligt riktlinjerna i det nationella strukturfondsprogrammet för 2007–2013 och indirekt från EU. Frågan är om arbetsmarknadsprojekt med inriktning på målgrupper utifrån en viss identitetskategorisering – på grundval av etnicitet, kultur och nationalitet, men i princip även utifrån ålder, hälsa eller annan grund – står i ett principiellt motsatsförhållande till individualisering. Begreppet individualisering problematiseras dock inte närmare i ESF:s policytexter. Den ideologiska kopplingen till en politik som betonar den enskilde individens ansvar framför samhällets och som avser att minska de sociala utgifterna för arbetslösa är dock tydlig. Detta behöver dock inte innebära att arbetet ute i ESF-projekten okritiskt bedrivs utifrån nyliberala värdegrunder, vilket kommer att framgå av denna studie.

Ulmestig (2009) påpekar utifrån Honneth (2003) att individualisering i det socialpolitiska arbetet kan fungera som ett sätt att erkänna arbetslösa som en bred och jämbördig kategori. Utifrån ett individperspektiv tillskrivs till exempel inte en utrikes född person andra egenskaper än andra arbetslösa. Etniska eller kulturella grunder skalas av och den gemensamma identiteten är att vara ”arbetslös”. Ulmestig påpekar vidare att individualiseringen samtidigt kan vara / ... / ”ett erkännande av rätten att vara annorlunda, att finna sätt och få stöd för okonventionella sätt att bryta sin arbetslöshet” (Ulmestig 2009: 51).

En viktig dimension i studien rör *kvantitet* och *kvalitet*. I ESF:s policyskrifter är ESF-projektens primära uppgift att få ut folk i arbete, utbildning eller på annat sätt öka deras chanser till egen försörjning. Generellt sett kan man säga att de kvantitativa målen dominerar i ESF:s policytexter och i riktlinjerna för ESF-projektens arbete. Projekten ska resultera i mätbara resultat, bland annat för hur många som 90 dagar efter genomgången projekt har arbete, är i reguljär utbildning eller har övergått till annan arbetsmarknadspolitisk aktivitet (Socialfonden i siffror 2010 :55). När det gäller de kvalitativa målen sägs att projekten ska skapa ”hållbara” lösningar, genom att deltagarna ska ”komma in” och ”stanna kvar” på arbetsmarknaden samt att arbetet ska inbegripa jämställdhet och god tillgänglighet för funktionshindrade (ESF 2007: 12f).

Under senare årtionden har den andel av arbetskraften som arbetar under otrygga arbetsförhållanden ökat generellt sett, vilket har följt en internationell trend i västvärlden. Det innebär en ökning av ofrivilliga korttidsarbeten och deltidarbeten samt obekväma arbetstider. Sådana arbetsvillkor innebär inte bara sämre anställningstrygghet och begränsningar i fråga om förmåner i socialförsäkringssystemet, utan i många fall även låga löner och dåliga arbetsmiljöer (Aronsson, Gustafsson & Dallner 2000; Allvin, Aronsson, Hagström m.fl. 2006). I den

nya arbetsdelningen har också arbetsmarknaden polariserats så att de sociala klyftorna i arbetet har ökat. Andelen i otrygga anställningar är störst bland kvinnor och utrikes födda personer (ESOPE 2004; Ekstedt & Sundin 2006; Engblom 2009; Thörnquist & Engstrand red. 2011).

ESF-projektens metoder för att integrera deltagare i arbetslivet bör studeras i denna breda arbetsmarknadskontext. Det är med andra ord viktigt att reflektera över huruvida och på vilket sätt projekten i sitt arbete problematiserar steget ut på arbetsmarknaden utifrån deltagarnas svaga ställning på arbetsmarknaden. Vad innebär inkludering genom arbete? Är det inkludering till jobb som integrerar eller marginaliserar? Genom att fokusera på projekt som är inriktade på målgrupper som ofta framhålls som de mest marginaliserade på arbetsmarknaden, ställs denna fråga på sin spets.¹⁰

Arbetsmarknadsprojekt och arbetsmarknadspolitisk kontext

Innan vi går in på analysen av de aktuella projekten och deras arbete med målgrupperna bör något sägas om socialfondsprojekten i en vidare arbetsmarknadspolitisk kontext. Detta större sammanhang är viktigt för att förstå hur och under vilka villkor projekten arbetar. Det gäller inte minst de strukturella problem som är relaterade till ESF-projektens organisation och finansieringsformer.

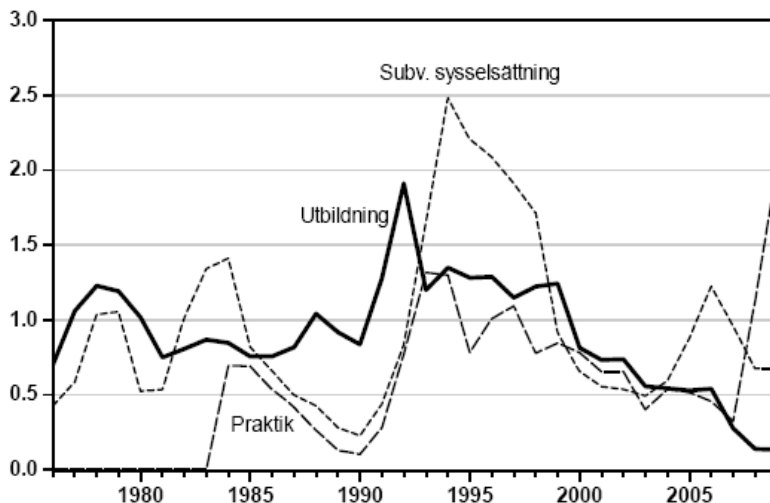
ESF:s programområde 2 för ökat arbetsmarknadsutbud är en form av arbetsmarknadspolitisk satsning bland många i Sverige, vilket inte sällan leder till konkurrens mellan projekten lokalt (Thörnquist 2011). Traditionellt sett bedrivs arbetsmarknadspolitiska åtgärder till stor del genom arbetsmarknadspolitiska program, vilka organiseras genom Arbetsförmedlingen och finansieras genom statligt *aktivitetsstöd* samt lönestöd och andra insatser för grupper med särskilda behov. Aktivitetsstödet är också, jämte det kommunala *försörjningsstödet* (tidigare socialbidrag), den viktigaste formen för deltagarbaserad *medfinansiering* (deltagarersättning) av ESF-projekt inom programområde 2. Projekt inom detta program ska medfinansieras till 60 procent genom offentliga medel. Exempel på statliga arbetsmarknadspolitiska program som berättigar till aktivitetsstöd är: ”jobbgarantin” för ungdomar, ”jobb- och utvecklingsgarantin” för vuxna, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet.¹¹

¹⁰ Att somalier och romer tillhör de mest marginaliserade på den svenska arbetsmarknaden framhålls till exempel i projektansökningarna till ESF-rådet. Se även Romers rätt SOU 2010:55.

¹¹ Information från Arbetsförmedlingen juli 2011

http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180006146/akts_sok.pdf.

Diagram 1 Deltagare i olika typer av arbetsmarknadspolitiska program 1976–2009. Andelar av arbetskraften i procent.



Källa: Arbetsförmedlingens Händel-databas och SCB. Arbetskraftundersökningar.

Sammanställningen av arbetsmarknadspolitiska program varierar över tid och är beroende av politiska prioriteringar. I diagrammet ovan illustreras hur sammanställningen har förändrats under senare årtionden. Som vi ser är dessa åtgärder i stort sett kontracykliska; de ökar i lågkonjunktur och minskar i högkonjunktur. Arbetsmarknadsutbildning utgör idag en blygsam del av den totala programvolymen i förhållande till de stora satsningarna under 1990-talet. Under denna tid var brett upplagda program vanliga och dessa program utgjorde också en kvalifikationsgrund för en ny ersättningsperiod från a-kassan. Utbildningen är dock fortfarande viktig, men ingår delvis i andra program och är mer inriktad på individuella behov.¹² Den kraftiga ökningen av kategorin praktik under senare år förklaras av de så kallade garantiernas snabba ökning, det vill säga jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin (här redovisade under rubriken praktik). Från slutet av 1990-talet och särskild från och med regeringsskiftet år 2006, har ”garantierna” blivit en allt viktigare i arbetsmarknadspolitiken. Det som karaktäriserar garantierna är inte att de garanterar jobb (det kan knappast några program göra), utan att de riktar sig till långtidsarbetslösa och att de kombinerar flera olika pro-

¹² Till ökningen av utbildningsinsatser i slutet av 1990-talet bidrog det så kallade Kunskapslyftet (1997–2002), en utbildningssatsning som riktade sig framför allt till arbetslösa och lågutbildade, vilka gavs möjlighet att skaffa sig en gymnasial utbildning inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen (Albrecht, van den Berg & Vroman 2008).

gram, såsom utbildning, förstärkt förmedling, praktik och subventionerad anställning. Likaså betonas de individuella satsningarna och de individuella handlingsplanerna (Arbetsförmedlingen 2010; Forslund & Vikström 2011: 14ff). Ökningen av ”garantierna” avspeglar den utbudsinriktade och individorienterade arbetsmarknadspolitik som dominerar i Sverige idag i linje med EU:s sysselsättningspolicy.

Projektet Lyftkraft i Örebro och Romano Zor i Uppsala ingick som nämns bland de åtta projekt som figurerade i studien *I utkanten av arbetets marknad*. (Thörnquist 2011). Undersökningen visade bland annat att *medfinansierings-systemet* inom programområde 2, som till stor del är baserat på deltagaresättningar i form av statligt aktivitetsstöd eller kommunalt försörjningsstöd, är ett strukturellt problem för projekten. Projekten måste själva söka medfinansiering. Om deltagare lämnar projektet, till exempel på grund av sjukdom eller för att de får arbete (!), måste nya deltagare rekryteras. I annat fall förlorar projektet den medfinansiering som är knuten till dessa deltagare. Systemet förutsätter upparbetade rutiner och kontakter mellan projekten och de handläggare som remitterar deltagare till projekten. Denna ”logistik” är den centrala länken i medfinansieringssystemet. Studien visade dock att detta flöde i många fall inte fungerar så smidigt som systemet förutsätter. Flera av projekten hade uppenbara problem med rekryteringen, vilket innebar ekonomiskt bortfall och svårigheter att kunna uppfylla de mål som man föresatt sig i projektansökan.

Både Lyftkraft och Romano Zor ägs av myndigheter, Arbetsförmedlingen i Örebro respektive Uppsala Kommun. Därmed är steget till de handläggare som anvisar deltagare till projektet inte stort. Arbetet i projekten bygger också på etablerade erfarenheter hos personal inom berörda myndigheter. Projekten leds av personer med mycket lång erfarenhet inom sina yrkesområden.

Studiens fortsatta upplägg

Studiens disponeras utifrån frågeställningarna. I kapitel II undersöks följaktligen hur projekten motiverar avgränsningen av målgrupperna utifrån härkomst och hur denna avgränsning förhåller sig till den dominerade policyn för integration på arbetsmarknaden. I kapitel III och IV behandlas hur projekten utvecklar strategier och metoder i sitt arbete samt hur dessa är relaterade till identitetskategoriseringarna av målgrupperna. Kapitel V fokuserar på några viktiga aspekter som rör steget ut på arbetsmarknaden, nämligen huruvida projekten problematiserar det arbete deltagarna slussas ut till och om detta arbete utgör en naturlig borte gräns för projektens ansvar för deltagarna. Dessa frågor relateras till målsättningen att verka för ”hållbara lösningar” för målgrupperna. Kapitel VI är en uppsummering och diskussion om de lärdomar och underlag för strategisk påverkan som har genererats i projekten.

II Varför inriktning på somalier och romer?

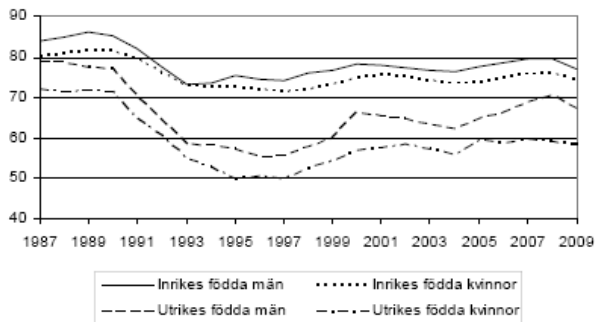
Låt oss mot bakgrund av diskussionen ovan om begrepp och utgångspunkter för studien ställa frågan hur de två projekt som här studeras motiverar sin inriktning på målgrupper utifrån nationalitet och etnicitet. En sådan inriktning tycks, som redan nämnts, stå i motsättning till både integrationspolitikens princip om generella åtgärder och ESF:s policy för individualisering i det arbetsmarknadspolitiska arbetet; fokus riktas på gruppen i stället för på individen. Det finns i Lyftkrafts och Romano Zors projektbeskrivningar en gemensam motivering bakom avgränsningen av målgrupperna till personer med somaliskt respektive romskt ursprung, nämligen den låga sysselsättningsgraden bland dessa målgrupper (omkring 20 procent). Vad gäller utrikes födda somalier och romer kan denna motivering relateras till några allmänna utvecklingstrender på arbetsmarknaden, vilka åskådliggörs som en bakgrund för en närmare diskussion av de båda projektens ståndpunkter.

Att ”utrikes födda” generellt sett har varit överrepresenterade bland arbetslösa i landet under senare årtionden är väl känt från många utredningar och forskningsrapporter. Sysselsättningsgraden ökar dock med antal år i Sverige och kan variera mycket regionalt och lokalt; den är till exempel högre i storstadsområdena. Diagram 2 illustrerar trenderna i utvecklingen för inrikes respektive utrikes födda sedan 1980-talets slut, då skillnaderna i sysselsättningsgrad var förhållandevis små. Diagrammet visar tydligt att utrikes födda drabbades hårdare av den ekonomiska krisen under 1990-talet, vilket talar för att arbetsmarknaden polariserades.¹³ Likaså har utvecklingen för utrikes födda kvinnor varit ogynnsam även under den senaste högkonjunkturen, då skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda män minskade (Eriksson 2011: 259).

Eriksson (2011) förklarar den förhållandevis låga sysselsättningsgraden bland utrikes födda utifrån ett antal samverkande faktorer, varav de viktigaste är språksvårigheter, bristande tillgång till informella nätverk, höga krav för anställningsbarhet och etnisk diskriminering. När det gäller det senare hänvisar Eriksson till att många vetenskapliga studier styrker förekomsten av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Bland annat åberopar han studier som visar att personer med utländska namn diskrimineras i rekryteringsprocessen, i vissa fall upp till cirka 30 procent, och att problemet är större i lågkvalificerade yrken (Knocke 2003; Neergaard 2006; Carlsson & Rooth 2007; Bursell 2007). Dessa resultat överensstämmer väl med utländska studier om diskriminering (se till exempel Rich 2002).

¹³ Under den senaste krisen har skillnaderna dock minskat. Vad detta beror på är ännu oklart. En möjlig förklaring är utvecklingen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Diagram 2 Sysselsättningsgrad (16–64 år) 1987–2009



Källa: SCB Arbetskraftundersökningarna; Eriksson 2011: 259

När det gäller somalier och romer beräknas alltså den genomsnittliga sysselsättningsgraden vara långt under de medelvärden som visas i diagrammet ovan. Samtidigt är många nyanlända och har följaktligen inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. Långtidsarbetslösheten är dock hög även bland dem som har varit längre tid i landet. För somalier är bakgrunden till den ökade migrationen främst det långvariga inbördeskriget i hemlandet (sedan början av 1990-talet). Antalet personer som är födda i Somalia flerdubblades i Sverige under 2000-talet, från cirka 13 000 personer år 2000 till över 30 000 år 2009. Somalier utgör nu den största gruppen av nyanlända till Sverige och den näst största gruppen utrikes födda bland ESF-projekt inom programområde 2 för ökat arbetskraftsutbud (Socialfonden i siffror 2010).¹⁴

Romerna har däremot en lång historia av marginalisering på den svenska och europeiska arbetsmarknaden. Under de senaste 15 åren har migrationen bland romer från Östeuropa ökat mot bakgrund av upplösningen av det forna Östblocket, och de flyktingströmmar som följde med krigen på Balkan under 1990-talet samt utvidningen av EU i Central- och Östeuropa och den fria rörligheten inom unionen. Idag beräknas att cirka 50 000 av världens drygt 20 miljoner romer bor i Sverige. Denna siffra är dock en grov uppskattning, eftersom det inte förekommer någon etnisk registrering av personer (SOU 2010:55: 116).

Somalier och romer är kulturellt sett inga homogena befolkningsgrupper. Republiken Somalia är i verkligheten administrativt och ekonomiskt sönderslitet och utarmat av kriget samt dessutom drabbat av återkommande torka och hungersnöd. De stora flyktingströmmarna har framför allt utgått från de fattigaste och mest krigsdrabbade områdena i södra delen av landet. Socialt och kulturellt är befolk-

¹⁴ Uppgifter från Arbetsförmedlingen, Stockholm.

ningen traditionellt uppdelad i klaner, mellan vilka det kan råda kulturella och politiska motsättningar. I Lyftkrafts projektansökan benämns målgruppen konsekvent ”somalisktalande”, eftersom språket ses som den viktigaste gemensamma nämnaren.

Bland romerna, som härstammar från västra Indien, finns både språkliga, kulturella och religiösa olikheter. Det gemensamma och officiella minoritetsspråket är romanes, eller romani chib, vilket talas i ett 20-tal varianter. I Sverige skiljer myndigheterna formellt på olika grupper av romer utifrån deras migrationsmönster. ”Finska romer” kom till Sverige redan på 1500-talet och förpassades senare till de östra delarna av det dåvarande svenska riket (idag Finland). Efter införandet av den nordiska passfriheten år 1954, och särskilt under 1960- och 1970-talen, flyttade många finska romer till Sverige. ”Svenska romer” började invandra till Sverige vid slutet av 1800-talet från Ryssland. ”Utomnordiska romer”, som kommer från Polen och andra länder i östra Europa, började anlända till Sverige på 1960-talet. ”Nyligen anlända romer” kommer främst från forna Jugoslavien och Rumänien och deras utvandring har i stor skala skett efter Östblockets fall och kriget på Balkan under 1990-talet. ”Resande” tillhör också ”romer” som nationell minoritet. En del resande menar att de, liksom de finska romerna, har funnits i Sverige sedan 1500-talet. Andra menar att de härstammar från tyska eller franska soldater som ingick i den svenska hären under 1600-talets stormaktskrig och som sedermera kom till Sverige som ryska krigsfångar. En annan förklaring är att resande är etniska svenskar som började föra ett kringvandrande liv på 1800-talet (Nagy 2007; SOU 2010:55; Romsk Kraft 2011).

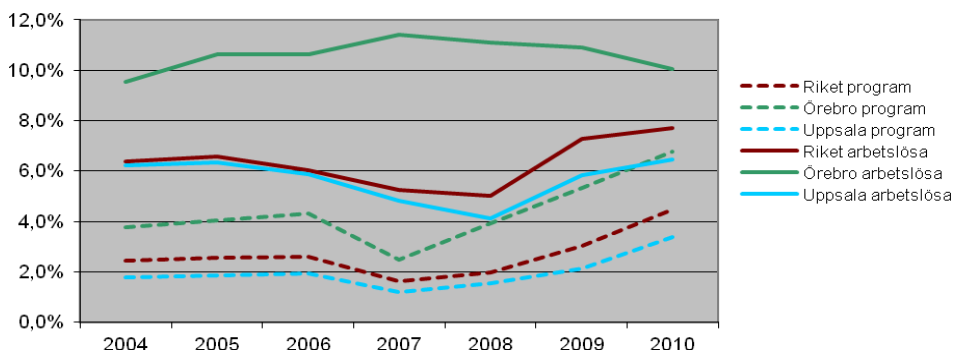
Lyftkraft

Hur motiverar då ESF-projekten närmare sin inriktning på målgrupper utifrån nationalitet och etnicitet? När det gäller projektet Lyftkraft i Örebro var den allmänna bakgrunden till projektidén framför allt den ökande flyktinginvandringen till Sverige från Somalia av framför allt unga människor, varav en stor del hamnade i långvarig arbetslöshet. Örebro är tillsammans med Stockholm, Göteborg, Eskilstuna och Västerås det arbetsmarknadsområde som hade den högsta andelen somalier inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen centralt uppskattade att personer födda i Somalia var den grupp bland alla utrikes födda i Sverige som hade svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Kvinnor hade betydligt lägre sysselsättningsgrad än männen. Arbetsförmedlingen stod också inför ett nytt stort uppdrag i och med övertagandet av huvudansvaret för nyanländas etablering. En snabbare etablering på arbetsmarknaden för den växande gruppen nyanlända från Somalia ansågs vara avgörande för att lyckas med etableringsuppdraget.¹⁵

¹⁵ Uppgifter från, Arbetsförmedlingen i Stockholm; Intervju nr 3.

Arbetslösheten bland utrikes födda var dessutom generellt sett hög i Örebro. Som framgår av diagrammet nedan har Örebro under de senaste tio åren haft avsevärt högre arbetslöshet bland utrikes födda än riksgenomsnittet, även under den senaste högkonjunkturen. Orsakerna är inte närmare utredda, men näringslivets struktur med mycket få ingångsjobb som kräver ingen eller liten utbildning är en faktor som framhålls både från Arbetsförmedlingen i Örebro och från Örebro kommun. Konkurrensen om dessa tjänster har sedan flera år varit mycket hård. Under 2000-talet har Örebro också haft en hög inflyttning av nyanlända och personer, som har bott i Sverige i mindre än fem år, har generellt sett låg sysselsättningsgrad. Diagrammet tyder också på att många arbetslösa inte heller varit involverade i arbetsmarknadspolitiska program via Arbetsförmedlingen, det vill säga program med aktivitetsstöd. En annan bidragande orsak som framhålls i statistiska översikter är att den eftergymnasiala utbildningen bland utrikes födda i Örebro är bland den lägsta i landet.¹⁶ I jämförelse med Uppsala betyder också det geografiska läget en del. Sysselsättningsgraden är högre i storstadsregionerna för både inrikes och utrikes födda. Att det förekommer föreställningar om utrikes födda på arbetsmarknaden i Örebro, såväl som i landet i övrig, bekräftas från projektledarna för Lyftkraft och kommer att diskuteras närmare längre fram i denna studie.¹⁷

Diagram 3 *Arbetslösa och personer i program med aktivitetsstöd i procent av befolkningen, utrikes födda 16–64 år*



Källa: Arbetsförmedlingen, Avdelningen för Arbetsmarknadsstatistik, Stockholm

Gemensamt för dessa faktorer är att de kan påverkas av olika typer av politiskt beslutande åtgärder och de läggs därför till grund för de åtgärdsförslag som Eriksso ger.

¹⁶ Migrationsinfo <http://www.migrationsinfo.se/regional-statistik/rebro-ln/>

¹⁷ Se sidan 27ff.

I Lyftkrafts projektansökan till ESF-rådet framhölls att antalet inskrivna somalisktalande vid Arbetsförmedlingen i Örebro hade ökat med 50 procent mellan åren 2005–2006, mot 10 procent bland övriga inskrivna utrikes födda. Den allra största ökningen bland de inskrivna från Somalia var bland kvinnorna, drygt 75 procent. Många av kvinnorna var ensamstående med flera barn att försörja. Utbildningsnivån bland de inskrivna var generellt sett mycket låg. Knappt 10 procent hade någon form av eftergymnasial utbildning.

I projektansökan framhölls starkt att de somalisktalandes egna drivkrafter inte hade tillvaratagits och att det krävdes bättre samverkan mellan olika myndigheter och arbetsgivare för att bidra till att bryta deras ”utanförskap” i förhållande till den svenska arbetsmarknaden och det svenska samhället i stort. Detta var själva utgångspunkten för ansökan. Det övergripande syftet bakom att arbeta med det projektledarna kallar en *fokusgrupp* (i detta fall en grupp somalisktalande) var att tillvarata deltagarnas kollektiva sociala erfarenheter av att stå utanför den svenska arbetsmarknaden och på denna grund arbeta med både kollektivt och individuellt riktade insatser för att öka deras möjligheter till arbete och egen försörjning (Projektbeskrivning Lyftkraft 2007). Lyftkraft hade således en tydlig motivering för sin avgränsning av målgruppen. Samtidigt betonades att den sociala kategoriseringen ”somalisktalande” främst avsåg en grupp arbetslösa med en gemensam problembild i förhållande till den svenska arbetsmarknaden.

Utifrån denna ansats formulerades projektets konkreta mål, nämligen att:

- Verka för individuell kompetensutveckling
- Främja integration och mångfald
- Stärka individens självförtroende och självinsikt
- Skapa tydlig individuell målsättning
- Öka individens anställningsbarhet
- Låta deltagare komma närmare arbetsmarknaden
- Deltagare ska känna att möjligheterna att lösa utanförskapet har ökat
- Synliggöra gruppen och påvisa goda exempel
- 90 deltagare, varav 60 procent ska gå till arbete/starta eget eller utbildning under 3 år
- Uppmuntra arbetsgivare att anställa utanför könsnormer

Denna breda målsättning för inkludering av deltagarna i arbetslivet relaterade således inte i första hand till en grupp somalier, utan till enskilda individer i ett kollektivt sammanhang, utifrån deltagarnas gemensamma sociala erfarenheter av den svenska arbetsmarknaden. Inte heller figurerade nationell bakgrund, kultur eller etnicitet specifikt i målformuleringen, som i princip skulle kunna ha gällt vilka individer som helst med långvarig frånvaro från arbetsmarknaden eller med svårig-

heter att etablera sig på arbetsmarknaden. På så sätt kan man också säga att Lyftkraft i sin projektbeskrivning *förenade* inriktningen på en målgrupp avgränsad utifrån deltagarnas nationella ursprung och invandrarbakgrund med både ESF:s princip om *individualisering* och den svenska integrationspolitikens princip om *generella* åtgärder. Eller om man så vill, projektet försökte överbygga den principiella motsättningen mellan ett kollektivt och ett individuellt perspektiv, liksom mellan *särlösningar* och *generella* insatser.

Frågan är naturligtvis vad som var tillskrivet och vad som var självupplevt i den gemensamma problembilden av målgruppen. Enligt projektledarna ställde sig enstaka deltagare inledningsvis skeptiska mot att projektet endast riktade sig till somalier, men efterhand såg de fördelar med upplägget (Intervju nr 8). I de fyra utvärderingar som gjordes bland de sammanlagt 90 deltagarna hade en person invändningar mot att målgruppen endast bestod av personer med somaliskt ursprung, vilket uttrycktes i en öppen fråga om vad som skulle ha kunna ha gjorts annorlunda (Fagerström 2009, 2010; Tachezy 2010; Tachezy & Lindell 2011).

Romano Zor

För projektet Romano Zor i Uppsala var utgångspunkten för fokuseringen på romer som målgrupp – att romerna är en *nationell minoritet* samt att romsk identitet bygger på *självidentifikation* och en vilja och rätt till att bevara sin kulturella och språkliga egenart. Romerna är sedan år 2000 en av Sveriges fem nationella minoriteter tillsammans med judar, sverigefinnar, tornedalingar och samer. Det innebär att romernas och andra nationella minoriteters behov och intressen ska beaktas i alla delar av landet och på alla nivåer i samhället. Likaså ska deras språk skyddas, värnas och utvecklas. På så sätt kan särskilda satsningar på romer motiveras utifrån ett *rättighetsperspektiv*, som är sanktionerat av den romska minoritetsgruppen själv och som är kopplat till principen om mänskliga rättigheter. Detta rättighetsperspektiv, som betonades starkt i betänkandet *Romers rätt*, bygger på minoriteters rättigheter till integration i samhället med bibehållandet av sin egen kultur och språk. I betänkandet sades bland annat att: ”Romer deltar fortfarande inte på lika villkor i de europeiska diskussionerna om hur romers situation kan förbättras, utan det är fortfarande majoritetssamhällets experter som spelar huvudrollen. Ett rättighetsperspektiv med betoning på romsk delaktighet har hittills saknats” (SOU 2010:55: 135).

Till skillnad från personer med somaliskt ursprung kan man säga att romerna har ett historiskt förankrat utanförskap i västvärlden. Romerna är den största nationella minoritetsgruppen i Europa. Den långvariga diskrimineringen och marginaliseringen av romer har alltmer och på olika sätt uppmärksammats under de senaste årtiondena. Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (European Charter for Regional or Minority Languages) och Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter (Framework Convention for the Protection

of National Minorities), det vill säga de mellanstatliga avtal som ingicks år 1992 respektive 1995, ligger till grund för minoriteters rättigheter i medlemsländerna. Andra viktiga utgångspunkter för satsningar på att förbättra romernas sociala situation och motverka diskriminering är Europarådets ramdirektiv 2000/78/EG från år 2000, vilket fungerar som riktlinje för medlemsländernas diskrimineringslagstiftning utifrån alla diskrimineringsgrunder. Europarådet har också anordnat toppmöten om romernas situation, i Bryssel år 2008 och i Strasbourg år 2010.¹⁸

EU har därutöver en rad policyprogram för att säkerställa romers mänskliga rättigheter och främja deras integrering i samhället på deras egna villkor. Ett krav är att alla EU-länder senast år 2011 ska ha en utarbetad nationell strategi för hur man tänker sig att detta ska gå till. Den svenska Delegationen för romska frågor presenterade i sitt betänkande, *Romers rätt*, en sådan strategi för Sverige. Denna strategi har tre övergripande mål: att stänga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper i samhället, att häva romers maktunderläge och att reparera romers tillit till majoritetssamhället och överbygga förtroendeklyftan (SOU 2010:55).

Avsikten är också att EU:s strukturfonder ska användas för att stödja romerna som minoritetsgrupp i samhället. För att främja utnyttjandet av strukturfonderna samt för att samordna och effektivisera detta arbete bildades det så kallade EU-Roma-nätverket som idag består av 12 medlemsstater i Central- och Östeuropa.¹⁹ I Sverige fanns vissa satsningar på romerna i Socialfondens program Equal, som pågick under åren 2000–2006. Inom den nuvarande programperioden 2007–2013 har Delegationen för romska frågor bidragit till att romernas situation har blivit en särskilt prioriterad fråga i den sista utlysningen (under 2011) för projektansökningar inom programområde 2.²⁰

Mot bakgrund av det ökade intresset under 2000-talet för romernas situation i samhället och på arbetsmarknaden kan det kanske tyckas onödigt att ställa frågan hur projektet Romano Zor motiverade inriktningen på romer som målgrupp. För projektets tillkomst spelade dock även andra faktorer in. I många fall bygger ESF-projekt på tidigare erfarenheter inom de organisationer som projektägarna verkar inom. Detta gäller i högsta grad Romano Zor, som kan ses som en förlängning av närmare två decenniers engagemang inom socialtjänsten i Uppsala kommun i frågor som rör romernas ställning i samhället. Uppsala kommun hade från år 1992 och fram till år 2006 en särskild Romerenhet (även kallad Romerverksamheten), vilket innebar att vissa socialtjänstemän arbetade specifikt med frågor som rörde romerna i kommunen. Dessförinnan hade Uppsala kommun haft särskilt statligt stöd för familjepedagogiskt arbete med finska romer sedan 1970-talet. Enligt Tii-

¹⁸ För en översikt av EU:s resolutioner och riktlinjer för integration av romer, se Europeiska kommissionen, Bryssel, 5.4.2011 COM(2011) 173.

¹⁹ I EURoma-nätverket ingår Belgien, Tjeckien, Estland, Finland, Tyskland, Ungern, Irland, Italien, Polen, Rumänien, Slovenien och Slovakien. Tillsammans har dessa länder reserverat 17,5 miljarder euro – av dem 13,3 miljarder från Europeiska socialfonden – till stöd för romer och andra utsatta minoritetsgrupper under perioden 2007-2013.

²⁰ Se ESF:s hemsida, www.esf.se.

na Kiveliö, som var med från början i arbetet kring romerna i Uppsala kommun och som också blev chef för Romerenheten, var avsikten med enheten att arbeta samlat kring ärenden som berörde frågor kring de romska familjerna i kommunen, vilket också romerna själva stödde. Utgångspunkten för detta arbete var kunskaper och insikter hos socialsekreterare och andra tjänstemän om romernas historia, deras utsatta situation och upplevda behov. Syftet var tvåfaldigt, nämligen att främja romernas sak och öka samhällets möjligheter till en positiv och respektfull dialog med romerna (Kiveliö 2004; Bygdell 2007).

Grundvalen för arbetet ändrades år 2004, då kommunen övergick till en uppdrags- och utförarmodell. Det innebar att arbetet med romerna skulle komma att splittras upp på olika enheter. Därtill kom förändringar i personalgruppen som hade arbetat med romerna. I detta läge ställdes kommunen inför valet att fortsätta Romerenheten under ändrade betingelser eller att helt enkelt avveckla den. Både tjänstemännen och talesmännen för de romska familjerna själva fördrog en fortsatt samlad enhet. Det främsta motivet var att undvika splittring av ärenden som rörde de romska familjerna efter geografisk tillhörighet eller utifrån vilken typ av sakfråga det handlade om. Från detta håll ville man alltså ”fortsätta med en specialenhet som kände till de romska familjerna, deras livssituation och livsvillkor” (Kiveliö 2004: 1).

Trots det, lades Romerenheten ner år 2006. Kommunledningen ville i sin *ordinarie* socialpolitiska verksamhet undvika riktade insatser utifrån etnicitet och i stället prioritera ”likabehandling” av alla individer med behov av socialtjänst. Planeringen av projektet Romano Zor tillkom i kölvattnet av detta beslut. Det var också Kiveliö, som skrev den första versionen av ansökan. Genom henne fick också projektet en direkt kontakt med Delegationen för romska frågor och utredningen ”Romers rätt”, för vilken Kiveliö var sekreterare under några år. En viktig aspekt i relationen mellan utredningen och projektet var att utgångspunkten i bägge fall var att arbeta med romernas frågor utifrån ett *minoritetsperspektiv* och ett rättighetsperspektiv.

Delegationen för romska frågor blev också medfinansierare för Romano Zor genom att Kiveliö arbetade i projektet som redaktör för ett bokprojekt om romer på arbetsmarknaden. Romano Zor hade inspirerats av ett finskt projekt om romernas situation i samhället som hade genomförts inom ramen för Equal-programmet. Detta projekt resulterade i flera handböcker, varav en handlade om arbetsmarknadsfrågor och bar titeln *Om jag skulle anställa en rom*. En av uppgifterna inom Romano Zor blev att omarbete denna skrift till svenska förhållanden (Intervju nr 1, 4, 6).²¹

Projektet Romano Zor hade alltså en lång förhistoria. Det faktum att romerna är en nationell minoritet och att den etniska tillhörigheten bygger på självidentifikation, styrkte idén om ett projekt riktat specifikt till romer och gjorde det också

²¹ Boken *Romsk Kraft* publicerades till en slutkonferens som hölls i Uppsala i september 2011. Projektet har sedan fått förlängning till och med februari 2012.

möjligt att motivera denna idé utifrån ett rättighetsperspektiv. Det fanns också mot denna bakgrund både personell kompetens inom Uppsala kommun och etablerade kontakter med den potentiella målgruppen. Enheten för arbetsmarknadsinsatser och vuxenutbildning hade vid tiden för projektansökan år 2007 kontakt med ett 40-tal vuxna romer mellan 18–50 år som representerade både finska, svenska, polska och ex-jugoslaviska romer samt resande (Projektbeskrivning Romano Zor 2008; Intervju nr 13).

Tanken var att skapa ett projekt / ... / ”där romska deltagares behov skulle formuleras och tillvaratas tillsammans med professionellt stöd och vägledning.” Projektet lade därför stor vikt vid att satsa på ett närmande mellan romer som minoritetsgrupp i samhället och myndigheterna, inte bara den egna förvaltningen (socialtjänsten) utan myndigheter i gemen, inklusive skol- och utbildningsväsendet. Avsikten var att / ... / ”aktivera alla parter – romer och tjänstemän – för ömsesidig förändring till sysselsättning – arbete, praktik, vidareutbildningar och/eller andra studier, för att förbättra det fysiska och psykiska måendet i gruppen” (Projektbeskrivning Romano Zor 2008). Det är viktigt att notera att projektet betonade den *ömsesidiga* förändringen, det vill säga att även personalen i svenska myndigheter och organisationer var en ”målgrupp” i förändringsarbetet (Intervju nr 10).

De formulerade konkreta syftena i projektansökan var att:

- Öppna vägar till arbetsmarknaden, vuxenutbildningar och samhällsdeltagande
- Samverka för att finna hållbara strategier och verktyg för att bryta utanförskap
- Mobilisera egen kraft och potential hos deltagarna (empowerment)
- Bryta det negativa sociala arvet och arbeta för att vuxna kan bli positiva förebilder för barn och ungdomar
- Öka medvetenheten om vikten av god hälsa samt att förbättra den, vad gäller fysiskt och psykiskt mående
- Knyta an arbetsorienterade processer till gruppens andliga och kulturella liv – utbildning, språk och praktikplacering

Till skillnad från Lyftkraft var arbetet inom Romano Zor mer inriktat på målgruppen utifrån deltagarnas etniska och kulturella ursprung. Projektledarna och representanter för projektägarna understryker också i intervjuerna på olika sätt att arbetet för integration av romer inte bara kan bedrivas utifrån ett *individuellt perspektiv*, utan måste även relateras till ett *kollektivt perspektiv* med utgångspunkt i det romska kulturmönster och till de romska familjestrukturer som har formerat individerna. En sådan utgångspunkt var också sammanlänkad med det minoritetsperspektiv som var vägledande för både Delegationen för romska frågor och för

Romano Zor, det vill säga att förändringsarbetet skulle utgå från den romska minoritetens egna behov (Intervju nr 1, 5, 6, 7, 12, 13).

Det som bägge projekten betonade, om än på något olika sätt, var alltså att det kollektiva perspektivet behövs som komplement till det individuella. Den sociala kategoriseringen av målgruppen utifrån etnicitet, kultur och tradition framstår dock som betydligt viktigare i Romano Zor. Här var deltagarnas självidentifikation och deras lagstadgade rättigheter som nationell minoritet en viktig grundval för projektarbetet. För Lyftkraft var fokusgruppen en social konstruktion som i första hand är relaterad till deltagarnas gemensamma sociala erfarenheter av att närma sig och komma in på den svenska arbetsmarknaden.

III Metodutveckling i Lyftkraft

Hur arbetade då projekten, internt och i samverkan med andra aktörer, för att inkludera deltagarna på arbetsmarknaden och vilken roll spelade identitetskategoriseringar av målgrupperna utifrån nationalitet och etnicitet för de metoder som användes?

Låt oss först titta på hur arbetet med *fokusgruppen* i projektet Lyftkraft gick till i praktiken. Ett första steg var att identifiera och strukturera de problem som deltagarna hade för att kunna komma in på arbetsmarknaden, kort sagt att skapa sig en bild över läget utifrån deltagarnas gemensamma sociala erfarenheter. Det gjordes delvis inför själva projektansökan på basis av vad Arbetsförmedlingen allmänt kände till om målgruppen och om arbetsmarknaden. Därutöver fick projektledarna vid det direkta mötet med deltagarna orientera sig om vilka behov som deltagarna hade, både individuellt och kollektivt, och hur projektet skulle kunna tackla dessa behov. Det fanns dock det ingen fix och färdig ”grupp” att arbeta med. Deltagarna fick rekryteras individuellt, vilket främst skedde via handläggarna vid Arbetsförmedlingen och kommunens Försörjningsstöd. För Lyftkraft blev det emellertid snart tydligt att de kvantitativa målen, som hade angivits i projektansökan för arbete och studier, inte skulle kunna uppfyllas i den takt man hade tänkt sig. Ur denna situation föddes delvis nya handlingslinjer och praktiker med större inriktning på de *kvalitativa* målen, vilket också skulle komma att innebära en *metodutveckling* (Intervju nr 2, 8). Låt oss ta en närmare titt på denna process och det sammanhang i vilket den utvecklades.

Lyftkrafts projektansökan hade utarbetats under högkonjunkturen år 2007, vilket satte sin prägel på det arbetssätt som presenterades i ansökan. Högkonjunkturen förväntades bidra till arbetskraftsbrist inom flera sektorer under de närmast följande åren. För detta talade även prognoserna över den demografiska utvecklingen i staden. Pensionsavgångarna beräknade bli större än tillskottet av unga människor på arbetsmarknaden, vilket följde den generella trenden i landet. Mot denna bakgrund var projektets uttalade syfte att ta tillvara den kompetens som fanns inom målgruppen och bidra till att deras motivering för utbildning och praktik ökade. Tanken var att välja ut ett antal företag och arbetsplatser inom den privata och offentliga sektorn med ”direkt eller kommande behov av arbetskraft”. Utifrån detta behov skulle praktikplatser skapas som skulle vara tydligt *anställningsinriktade*, det vill säga inriktade på omgående eller kommande rekrytering. Praktikplatserna förutsatte ett mycket nära samarbete mellan projektledare, arbetsgivare, utbildningsanordnare och mentorer under hela projekttiden (projektbeskrivning Lyftkraft 2007).

En viktig förutsättning för projektiden var också närheten till Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet och att projektledningen, som alltså bestod av två

mycket erfarna arbetsförmedlare, hade tillgång till vad de kallade ”Arbetsförmedlingens hela verktygslåda”. Därmed menades att projektet kunde dra nytta av de upparbetade erfarenheter som fanns vid Arbetsförmedlingen i Örebro i form av arbete med arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utbildning samt den specialkompetens för språksvårigheter och funktionshindrade som var knuten till myndigheten. Om det till exempel behövdes en arbetspsykologisk utredning, kunde denna ske inom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Vissa kortare utbildningar och andra insatser, som rymdes i denna innehållsrika statliga verktygslåda, kunde också komma projektet tillgodo. Likaså kunde projektarbetet relateras till hela det kontaktnät som Arbetsförmedlingen hade med andra myndigheter och inte minst med näringslivet och andra potentiella arbetsgivare (Intervju nr 2, 8).

Det fanns huvudsakligen två orsaker till att de konkreta målen för att få ut deltagare i arbete eller utbildning inte kunde uppfyllas i den takt man tänkt sig. Det ena var den *ekonomiska krisen*, vilken innebar att möjligheterna till praktikplatser minskade kraftigt och konkurrensen om ingångstjänster för lågutbildade hårdnade ytterligare. Många arbetsgivare införde stopp för både praktik och anställningar (med eller utan subventioner). Det andra skälet var relaterat till *målgruppens sociala situation*. Eftersom all kommunikation i projektet skulle ske på svenska, var det nödvändigt att deltagarna hade minimikunskaper i svenska språket. Formellt sett innebar det att de skulle ha genomgått D-nivån vid kommunens Svenska för invandrare, Sfi. Tolkar kunde användas för speciella ändamål, men inte i det reguljära projektarbetet, som också språkligt sett var tänkt som träning inför arbetslivet. Det visade sig dock att flera deltagare hade svårt att förstå och göra sig förstådda på svenska. Likaså hade flera deltagare lägre grundutbildning än vad projektledarna hade räknat med och i flera fall saknades utbildning. Projektledarna menade att det långvariga kriget i Somalia starkt hade bidragit till att deltagarna hade ett svagare utgångsläge än vad man hade kunnat förutse i projektbeskrivning. Flera hade dessutom levt ett isolerat liv i förorten med få kontakter med det svenska samhället i övrigt (Intervju nr 2, 8).

Under det tredje halvåret av projektets genomförandefas (hösten 2009) hade projektet 12 nyinskrivna deltagare (5 män och 7 kvinnor), varav 3 personer hade den godkända D-nivån från Sfi (1 man och 2 kvinnor). Fyra personer hade endast B-nivå (1 man och 3 kvinnor). Projektledarna hade utgått från att alla skulle ha uppnått D-nivån. När det gällde grundutbildning i Somalia hade de flesta 6–8 års utbildning, men 4 personer hade endast 2 år eller minde (1 man och 3 kvinnor). Majoriteten av deltagarna hade kommit till Sverige i början av 2000-talet, medan 2 personer hade kommit på 1990-talet (Fagerström 2010: 19).

Projektledarna fick därför försöka att anpassa verksamheten till deltagarnas förutsättningar och till det aktuella arbetsmarknadsläget. Det innebar konkret sett att den *kvantitativa* målsättningen för hur många personer som skulle slussas ut i praktik i detta läge inte längre föreföll realistisk. Det innebar också att integrationsarbetet spontant inriktades mer på *kvalitativa* aspekter, vilket i praktiken ock-

så skulle komma att innebära metodutveckling och underlag för ”strategisk påverkan”.²² I detta arbete skulle frågor relaterade till nationalitet, etnicitet, språk och kultur komma att bli alltmer framträdande, liksom till frågor om diskriminering.

Samarbete kring språkträning

De flesta deltagarna kunde stanna inom projektet, trots att några på grund av språket inte kunde tillgodogöra sig alla moment i verksamheten. Hur gick då detta till? Arbetsförmedlingen bedrev ingen egen språkutbildning och projektet hade inga inhyrda eller anlitade språklärare. Tolkar används endast som tillfälliga lösningar. Problemen med att kommunicera på svenska – inom projektet och bland tänkbara nya deltagare som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen – genererade en dialog mellan Lyftkraft och Örebro Kommun (Cityakademin, Försörjningsstöd och Sfi). Projektledarna kontaktade under hösten 2009 Cityakademin, som var en av projektets samarbetspartners, för en gemensam satsning i syfte att stärka deltagarnas och presumtiva deltagares kunskaper och färdigheter i svenska språket och därmed också öka deras allmänna orientering i det svenska samhället (Intervju nr 8; Projektansökan Ilays 2010).

Målsättningen var att ”ta ett pedagogiskt helhetsgrepp, utifrån individens särskilda behov och gruppens specifika förutsättningar, höja språknivån och omvärldsuppfattningen, vilket markant skulle förbättra möjligheten till egen försörjning genom utbildning eller arbete och minska gruppens utanförskap”. Efterhand växte planer på att samarbetet skulle organiseras inom ramen för ett nytt ESF-projekt fram. Även grannkommunen Lindesberg anslöt sig till detta samarbete. Många somalier hade anvisats till Örebro läns norra delar, bland annat till Lindesbergs kommun, och mot denna bakgrund beslöt kommunen att söka samarbete med Cityakademin, sfi och Lyftkraft i Örebro för att stärka förutsättningarna för arbetet med somaliernas integration i arbetslivet. Detta samarbete resulterade i ett särskilt ESF-projekt, Ilays (ett somaliskt ord för ljus och liv), som startade på sommaren 2011 (Projektansökan Ilays 2010).

Hanteringen av språkfrågan är ett bra exempel på hur projektledarna skapade nya handlingslinjer och metoder utifrån de oförutsedda problem som de mötte i den sociala praktiken. Detta ledde till förstärkta kontakter med samarbetsparterna, vilket i sin tur bidrog till utvecklingen av en ny projektidé med Cityakademien som projektägare. Ett annat exempel på metodutveckling – som även innebar strategisk påverkan på den ordinarie verksamheten – är de så kallade *treparsamtal som projektledarna* satte igång för att bryta det motstånd som mötte de somaliska kvinnorna på arbetsmarknaden. För att förstå förutsättningarna för arbetet med

²² I de utvärderingar av projektet som har gjorts av konsultfirman Skill, anförs att projektet fick göra avkall på sina ”hårda” mål, men att de ”mjuka” målen däremot kunde uppfyllas (Tachezy & Lindell 2011).

trepartssamtalen ska dock något sägas om den bärande idén för projektets integrationsarbete, nämligen att ha *klart fokus på arbetsmarknaden*.

Fokus på arbetsmarknaden

Projektet hade från början en genomtänkt strategi för sitt arbete med att integrera deltagarna på arbetsmarknaden. Denna huvudstrategi gick i korthet ut på att projektverksamheten från dag ett hade klart fokus på arbetsmarknaden. I stort sett innebar detta att alla frågor skulle relateras till arbetsmarknaden och det regelverk och den praxis som finns på arbetsmarknaden. Projektledarna betonade att projektet var ett "arbetsmarknadsprojekt" och att verksamheten i allt väsentligt skulle relateras till "arbetsmarknaden". Bakom denna inställning låg inte bara projektledarnas långa erfarenhet som arbetsförmedlare, utan också en ambition att stärka deltagarnas *självbild* som potentiell och reell arbetskraft. Denna huvudstrategi höll man fast vid även om arbetsmetoderna efterhand modifierades.

Ett viktigt inslag i projektets strategi var att inte börja med att dryfta frågor relaterade till problem i deltagarnas sociala situation, som individer eller som grupp. Om en eller flera deltagare visade sig ha särskilda behov i den vägen, skulle frågan tas upp efterhand.

Vi börjar inte med de sociala problemen, utan fångar upp dem när de kommer och vi försöker då med egna krafter och i nära samarbete med Arbetsförmedlingen och kommunens Utbildnings- och Socialförvaltningar hitta individuella lösningar. (Intervju nr 2)

Detsamma gällde frågor som var relaterade till etnicitet och kultur. Projektverksamheten innehöll inga moment som fokuserades specifikt på dessa frågor.

Om det finns bestämda krav på arbetskläder, som går emot en deltagares religiösa övertygelse, och om vi inte kan lösa det mellan arbetsgivaren och deltagaren, eller att vi bedömer att det handlar om diskriminering, vilket vi självklart ingriper mot, så måste man hjälpa personen i fråga att komma vidare till annat arbete eller till utbildning. Vi upplever att det är det väldigt tassande kring sådana här frågor. Vi tycker att man ska kunna tala öppet om alla typer av konflikter som deltagarna kan möta på arbetsmarknaden. (Intervju nr 8)

Fokuseringen på arbetsmarknaden innebar också att projektledarna var mycket tydliga med sin egen profession som arbetsförmedlare. De var med andra ord tydliga med vad som var deras uppdrag och deras eget kompetensområde. Det innebar dock inte att sociala aspekter åsidosattes, utan hanterades i nära samarbete med kommunens socialtjänst, utbildningsförvaltning eller de hälso- och sjukvårdande myndigheterna, allt utifrån deltagarnas individuella behov. Projektledarna

upplevde att de hade en mycket god relation till kommunens Försörjningsstöd, som också var en viktig medfinansierare av projektet. Detta underlättade inte bara samarbetet kring enskilda deltagarnas sociala situation, utan också *rekryteringen* till projektet. Projektarbetarna bedrev också ”social verksamhet” i sin roll som arbetsförmedlare och coacher. Detta arbete gick ut på att stötta deltagarna, både individuellt och i grupp, för att hjälpa dem ta fram sina egna resurser och framtidsdrömmar. En ledstjärna i detta arbete var att kunna få en *helhetsbild* av deltagarens sociala situation och hur den påverkade möjligheterna till inträde på arbetsmarknaden (Intervju nr 8).

Socialt stöd och träning inför kontakter med myndigheter och arbetsgivare ingick också som en naturlig del i arbetet – allt med sikte på arbetsmarknaden – men inte friskvård eller mer allmän social träning för att stärka deltagarnas självförtroende som förekommer inom många andra projekt. Inriktningen på arbete och arbetsmarknad avspeglades också tydligt i projektarbetets organisering. Deltagarna delades efter antagningen in i olika coachningsgrupper utifrån sina planer och intressen vad gällde arbete. Parallellt med planeringen av deltagarnas arbete eller utbildning ingick också från början arbetsmarknadskunskap i projektverksamheten. Bland annat hölls workshops om arbetsrätt, arbetsmarknad och fackliga frågor. Därutöver engagerades också arbetsmarknadens parter för att informera utifrån sina respektive perspektiv. Projektet integrerade också kurser om diskrimineringslagstiftning och om de rättigheter som man har som arbetstagare, elev eller praktikant utifrån detta lagrum i de gemensamma delarna av arbetsmarknadsorienteringen (Intervju nr 8; se även Thörnquist 2011).

Blev då inte konsekvenserna av denna tydliga inriktning på arbetsmarknaden att deltagarna först och främst skulle *anpassas* till arbetsmarknaden, det vill säga att möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden och fungera utifrån sina egna villkor ställdes åt sidan? Frågan skulle också kunna formuleras som huruvida sårbarheter i fokusgruppens form ändå inte ledde till underordning. Hur projektledarna hanterade denna balansgång mellan tydliga krav på vad som gäller på svenska arbetsmarknaden och respekt för deltagarna – både som en grupp arbetslösa bland andra arbetslösa i samhället och som unika individer med vissa gemensamma erfarenheter av arbetsmarknaden utifrån sin nationella bakgrund – kommer att framgå av nästa avsnitt.

Trepartssamtal för integration och strategisk påverkan

Som redan nämnt visar flera studier att det förekommer etnisk diskriminering i rekryteringsprocessen på den svenska arbetsmarknaden, särskilt i den första fasen av processen. Diskrimineringen tycks också vara störst inom lågavlönade arbeten inom servicesektorn (Knocke 2003; Carlsson & Rooth 2007; Eriksson 2011). Det här avsnittet kommer att ge exempel på föreställningar kring etnicitet.

När den ekonomiska krisen slog till på hösten 2008, strax efter projektet hade startats visade det sig att många arbetsgivare på grund av arbetsmarknadsläget inte längre var intresserade av ett samarbete kring praktikplatser för eventuellt framtida anställningar. Projektledningen hade redan i sin ansökan betonat att projektet också var beroende av samarbete med kommunen som arbetsgivare, eftersom utbudet av arbetstillfällen för lågutbildade inom näringslivet var starkt begränsat redan före krisen. När den ekonomiska krisen bröt ut blev kommunen än viktigare som presumtiv arbetsgivare för målgruppen eftersom arbeten inom den offentliga sektorn inte är lika konjunkturkänsliga som inom den privata. Samtidigt skrevs allt fler arbetslösa in vid Arbetsförmedlingen och trycket på praktikplatser ökade även inom den offentliga sektorn (PM Lyftkraft 2009).

De luttrade arbetsförmedlarna och projektledarna konstaterade i detta läge att efterfrågan på arbetskraft inom kommunens vård- och omsorgsverksamhet fortfarande var relativt opåverkad av krisen. Dessutom sökte flera privata företag för personlig assistans arbetskraft. Bland projektdeltagarna fanns sju kvinnor, som önskade arbeta som personliga assistenter, alternativt vårdbiträden, och som även projektledarna ansåg vara väl lämpade för detta arbete. Några hade utbildning för eller praktisk erfarenhet av arbete som arbete inom vården. Mot denna bakgrund startades ett intensivt arbete med att skriva ansökningar (Intervju nr 2, 8).

Det visade sig dock att ingen av kvinnorna blev kallad till intervju. Ändå var det förhållandevis gott om lediga platser. När projektledarna undersökte varför de inte kom i fråga, gav de privata företagen inom personlig assistans beskedet att de till 100 procent rättade sig efter *brukarnas* önskemål om vilken assistent de ville ha. De drog också slutsatsen att den enda möjligheten som stod till buds för kvinnorna skulle vara att arbeta hos brukare med rötter i Somalia. Några brukare med denna bakgrund hade dock företagen inte i sin kundkrets. Kommunens Förvaltning för funktionshindrade menade att de i princip kunde anställa och anvisa kvinnor från Somalia som personliga assistenter, men om brukarna inte ville ha assistenten skulle de i stället kunna vända sig till de privata assistentföretagen (PM Lyftkraft 2009). Konkurrensen mellan utförarna inom verksamheten blev alltså ett argument för arbetsgivarna för att välja bort sökande utifrån etnicitet.

De privata utförarnas och i viss mån även kommunens agerande initialt kan ses som ett exempel på en form av *preferensdiskriminering*, där arbetsgivaren rättar sig efter de preferenser som han/hon förmodar att kunderna har. Därmed kan man också säga att det finns ekonomiska motiv med i bilden. Arbetsgivarna vet eller tror sig veta att kunder/klienter/brukare har vissa preferenser, i detta fall i fråga om etnicitet, och därför undviker de att anställa personer utifrån en sådan identitetskategorisering (Becker 1957).

Projektledarna hade kunnat hårdra de attityder de mötte och till exempel vänt sig till kommunens diskrimineringsbyrå. När det gäller en arbetsgivares rätt att bedöma vem man anser lämplig för en tjänst, kan det dock vara svårt att hävda diskriminering (jfr Esaiasson & Ribbhagen 2006). Beträffande anställningar som

personliga assistenter kunde arbetsgivarna dessutom argumentera i hägnet av *brukarnas* rätt att välja utförare.

Projektledarna valde därför att i stället gå fram på övertygelsens väg. Med andra ord, de beslöt att arbeta på bred front för att genom information och samtal försöka bryta föreställningar kring kvinnornas lämplighet för arbete inom vård- och omsorgssektorn, föreställningar som baserade sig på etnicitet. Projektledarna diskuterade inte i termer av ”preferensdiskriminering”, ”statistisk diskriminering” eller ”strukturell diskriminering” – men vad de i praktiken gjorde var att utveckla en handlingslinje för kunskaps- och informationsspridning för att förebygga och motverka diskriminering. Projektledarna tog i första hand kontakt med berörda kommunpolitiker i akt och mening att bygga upp *trepartssamtal* mellan deltagarna, kommunen och Arbetsförmedlingen kring de somaliska kvinnornas problem att komma ut på arbetsmarknaden. Sålunda vände de sig till den närmast berörde politikern, ordföranden i kommunens Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnd. Starten blev dock trög, ordföranden i nämnden hänvisade till ordföranden i Förvaltningen för funktionshindrade, som i sin tur sköt frågan vidare till kontorschefen för denna förvaltning.

På denna nivå, det vill säga förvaltningsnivån, började det dock hända saker. Vid mötet med kontorschefen i februari 2009 fick projektledarna beskriva de svårigheter de mött, men också den kompetens och framåtanda som kvinnorna i fråga hade. Detta ledde till att projektledarna blev inbjudna till en träff med samtliga enhetschefer för särskilda boenden, både för barn och vuxna handikappade personer. Projektledarna fick nu inför ett trettio-tal enhetschefer berätta om ESF-projektet och särskilt om de kvinnor som aspirerade på arbete inom vård- och omsorg. Många frågor framkom på mötet, som gör att det ligger nära till hands att relatera till ”statistisk diskriminering”, det vill säga diskriminering utifrån osäkerhet och bristande kunskaper om en grupp som man därför tillskriver vissa stereotypa drag (Pehlps 1972; Arrow 1973).

”En del var ganska frispråkiga med sina tveksamheter, men vi gav dem möjligheter att ventilerade dem, att ta fram dem i ljuset, utan att döma”, säger projektledarna. Frågorna gällde särskilt kvinnornas kläder och andra etniskt och kulturellt kodade föreställningar. Kunde de verkligen arbeta med slöja och fotsida kläder? Kunde de arbeta med män, och i så fall, kunde de hjälpa till med personlig hygien? Och fick de verkligen göra sådant för sina män? Även här ställdes brukarnas intressen mot föreställningar om kvinnornas lämplighet för arbetet. Ett argument var att brukare med psykiska funktionshinder var beroende av kroppsspråk och att slöja kunde vara ett hinder för denna kommunikation. Det fanns, menade projektledarna, med ett medvetet eller omedvetet understatement, ”en ganska utbredd skepsis” mot kvinnornas lämplighet för yrkesrollen (Intervju nr 8).

Men avsåg verkligen kvinnorna att arbeta i sina finkläder med lång slöja och lång kjol? I själva verket byggde frågorna om kvinnornas klädsel på föreställningar om etnicitet, kultur och religion. I klartext handlade det om rena fördomar, sä-

ger projektledarna (Intervju nr 8). Ingen av kvinnorna hade något emot att arbeta i vanliga arbetskläder och vad gällde arbete i slöja fanns klara regler att följa. Att bära en schal knuten runt håret var inget hinder.

Efter en stunds diskussion på mötet sträcker en av enhetscheferna upp handen och säger: ”Jamen, en somalisk kvinna har arbetat hos mig – och det gick bra.” Så kommer en ny hand upp: ”Jag vill också försöka” (Intervju nr 8). I det här läget kände projektledarna en viss optimism och man skildes under ömsesidig högaktning.

Senare på våren 2009 togs en ny kontakt med kontorschefen på Förvaltningen för funktionshinder och ett nytt möte bestämdes med de enhetschefer som kunde tänka sig att ta emot praktikanter inom särskilda boenden. Den här gången var kvinnorna själva med på mötet. Enhetscheferna berättade nu om arbetet på de särskilda boendena, vilken typ av funktionshinder det handlade om samt vilka krav som ställdes på personalen för olika typer av anställningar och i det praktiska arbetet. För att få tillsvidareanställning krävdes fullgjord gymnasieutbildning med önskvärd inriktning på barn-, fritid och omvårdnad samt gärna påbyggnad i form av fritidspedagogs- eller föreskollärarytbildning. För vikariat och timanställningar krävdes dock inte denna utbildning.

Vid mötet fick de deltagande enhetscheferna möjlighet att bekanta sig med kvinnorna och gjorde öppna kortintervjuer med dem. Nu stod det klart att flera av enhetscheferna var positiva till att ordna praktikplatser i syfte att låta dem pröva på arbetet. Ambitionen från enhetschefernas sida var inte att skapa jobb, utan att ge möjlighet till att kunna pröva på arbetet och se vad som i praktiken krävdes av medarbetare inom särskilda boenden. Från projektledarnas sida, var målet att praktiken skulle kunna leda till att kvinnorna skulle kunna få tillfälle att testa arbetet ytterligare genom vikariat eller timanställningar. Den övergripande målsättningen var dock att motivera kvinnorna till att fortsätta *utbilda* sig inom vård och omsorg för att kunna kvalificera sig för varaktiga tjänster under tryggare anställningsformer, förutsatt att de var intresserade av att fortsätta inom yrket.

Ett nytt möte planerades till augusti 2009, den här gången i projektets lokaler. Avsikten var att enhetschefer och projektdeltagare skulle kunna bekanta sig med varandra ytterligare och göra upp om praktik. Resultatet blev att fem av kvinnorna fick praktikplatser på 4–6 veckor med början i september samma år. Tydliga överenskommelser gjordes och handledare utsågs. Under praktiktiden gjorde projektledarna uppföljande arbetsplatsbesök och höll kontakt telefonledes (PM Lyftkraft 2009, Intervju nr 8).

Projektledarna tog också kontakt med lokalradion som gjorde ett inslag om projektet och om somaliernas ställning på arbetsmarknaden. Även den ledande regionala tidningen uppmärksammade frågan med en artikelserie under 2009/2010 som belyste olika aspekter av somaliernas sociala situation i Örebro (Intervju nr 8). Detta utåtriktade arbete kan också ses som en form av strategisk påverkan, som gav publicitet både åt projektet och åt målgruppens problem på arbetsmarknaden.

Däriigenom kunde projektet också bidra till att förändra bilden av målgruppen på arbetsmarknaden, vilket också utvärderaren påpekade i sin delrapport för år 2009 (Fagerström 2009: 10).

Det tog alltså över ett år att få ut fem av de åtta kvinnorna i *praktik*, det vill säga inte en anställning i form av subventionerat eller annat arbete. Ett sådant resultat skulle mycket väl ha kunnat resultera i uppgivenhet hos projektledarna. Det rådde ju trots allt ingen egentlig brist på arbetstillfällen inom denna sektor. Några av kvinnorna hade dessutom de formella kvalifikationer som behövdes. Ändå var vägen till arbete för kvinnorna fortfarande lång. Projektledarna tog dock fasta på det positiva i situationen – att isen nu var bruten och att man hade fått igång en positiv dialog med enhetscheferna, det vill säga med dem som ledde den operativa verksamheten.

Vad blev då resultatet? En intern utvärdering visade att det blev så gott som enbart positiva omdömen från både arbetsgivare, arbetskamrater, boende och från kvinnorna själva. Projektledarna betonade särskilt att flera föreställningar relaterade till kvinnornas etniska och kulturella ursprung hade kommit på skam. Efter praktikens slut kunde tre av kvinnorna anställas som vikarier eller ”på timmar”. Detta var ytterligare ett steg in på arbetsmarknaden, trots att de arbetade under de mest osäkra anställningsformerna som finns på arbetsmarknaden, i alla fall inom den formella sektorn. Den viktigaste följden av anställningarna var kanske att de ledde till att kvinnorna hade blivit motiverade att aktivt söka arbete och utbildning. Tre av kvinnorna påbörjade undersköterskeutbildning och utexaminerades som undersköterskor på våren 2011. De två övriga kvinnorna kunde inte få någon form av anställning. Enligt projektledarna berodde detta främst på att deras kunskaper i svenska språket inte var tillräckliga för arbetet. De betonade dock att praktiken hade gjort dem motiverade att ta nya tag med Sfi-kurserna för att kunna få en anställning eller för att satsa på en yrkesutbildning (Intervju nr 8; PM Lyftkraft 2009).

Det motstånd mot att anställa deltagarna som projektledarna kunde konstatera utifrån utfallet av de ansökningar som inledningsvis gjordes och som uppenbarligen grundade sig i föreställningar kring kvinnornas lämplighet utifrån deras etniska bakgrund, ledde alltså till en *spontan metodutveckling* inom projektet. Den strategi som utvecklades i relation till kommunen som arbetsgivare, det vill säga att använda sig av trepartssamtal, var ingenting som fanns med från början i projektansökan.

Metoden med trepartssamtal var dock i sig inte oprövad som sådan för projektledarna. Som arbetsförmedlare har de även tidigare arbetat med trepartssamtal kring deltagarnas individuella situation, där Arbetsförmedlingen, deltagaren och Försörjningsstöd har ingått. Projektledarna poängterar att dessa samtal hade varit särskilt värdefulla när det funnits sociala faktorer kring en individ som projektet utifrån sin egen myndighetsförankring inte direkt hade kunnat påverka. Då hade det varit väldigt viktigt att kunna sitta ner i trepartssamtal med kommunens För-

sörjningsstöd, som då hade tagit tag i den biten, så att projektet skulle kunna föra individen framåt i arbets- och utbildningshänseende. Projektledarna hade också tidigare haft trepartssamtal där privata och offentliga arbetsgivare var parter. Det nya i detta sammanhang var att det nu handlade om att identifiera en problematik på arbetsmarknaden kopplad till föreställningar kring en viss grupp personer. Dessutom fanns det i bakgrunden en projektplan att förhålla sig till; de åtgärder som vidtogs fick vägas mot de ramar som det tidsbegränsade projektet angav (Intervju nr 8).

Trepartssamtal som metod var alltså i sig inget nytt, men metoden anpassades och vidareutvecklades utifrån den situation som uppstod i den sociala praktiken. Det ena gav det andra, men den yttersta drivkraften för projektledarna var att inte falla undan för rädslor och föreställningar kring kvinnornas ursprung som de mötte. Det var också viktigt för projektledarna att inte döma och på så sätt hamna i en återvändsgränd av prestigekamp och sårade känslor. Samtidigt hade projektets huvudstrategi, ”fokus på arbetsmarknaden”, fått en ny dimension – att motarbeta diskriminering. Likaså hade metoden med fokusgruppen visat sig vara fruktbar även för att motarbeta fördomar, genom att möjligheter gavs till att arbeta koncentrerat med de föreställningar kring deltagarna som ådagalades bland arbetsgivarna.

Projektledarna är noga med att betona att de i förhållande till de somaliska kvinnorna, liksom i förhållande till deltagarna i allmänhet, också använde andra metoder för att stödja dem i deras strävan att komma in på arbetsmarknaden. Ett viktigt inslag i arbetet med fokusgrupper, såväl som med trepartssamtal, var att dessa metoder kontinuerligt kombinerades med *individuella åtgärder* i form av personlig coachning och vägledning. På så sätt kunde ESF:s policy om individualisering förenas med ett kollektivt perspektiv. När en deltagare skrevs in i projektet upprättades individuella handlingsplaner, en på kort och en på lång sikt. I detta sammanhang, liksom i många andra, betonar projektledarna att den främsta fördelen med ESF-projekt är att man kan ge deltagarna *tid*. Att få tid att arbeta intensivt med deltagaren individuellt flera timmar i veckan ska ställas mot att en arbetsförmedlare eller vägledare i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet kan träffa en arbetssökande en gång var tredje till sjätte månad (Intervju nr 8).

I utvärderingen av projektet framhölls – som en viktig *innovativ* verksamhet – att projektledarna hade utvecklat en fruktbar *matchningsmodell*, som gav möjligheter att arbeta med deltagaren på olika sätt. Arbetet med att stötta deltagare individuellt och i grupp kunde kombineras med en dialog under organiserade former mellan projektet och dess deltagare, arbetsgivare och samarbetsparter (Tachezy & Lindell 2011).

Integration till vad?

Det tog som visats ovan närmare ett år att få ut de somaliska kvinnorna i praktik. Var detta då detta en seger för projektet? Innebär inte satsningar som denna att kvinnor slussas in i traditionella kvinnoyrken och låglönejobb med otrygga anställningsförhållanden? Kommer inte arbetet för att motverka den ena diskrimineringsgrunden, etnicitet, i konflikt med andra, i det här fallet genus och klass? Och handlar det då trots allt inte om strukturell diskriminering? Vad blir den djupare innebörden av att de somalier som kommit ut i sådana låglönearbeten med osäkra arbetsvillkor ska tjäna som goda förebilder för både arbetsgivare och andra somalier? Dessa frågor är viktiga att ställa, även om inget talar för att medvetna tendenser till underordning av kvinnor dolde sig bakom de energiska projektledarnas aktiviteter.

Problematiken kring att arbetsmarknadsprojekt okritiskt slussar in kvinnor med utländsk bakgrund i typiska lågavlönade kvinnoyrken har tidigare behandlats av bland annat Lundstedt (2005), som studerat textilprojekt i en Stockholmsförort riktade till ”invandrarkvinnor”. Utifrån sin ansats i postkolonial genusteori ser hon dessa projekt som en arena för ”vit governmentaltitet”, där det också sker en tydlig underordning av deltagaren utifrån etniska och könsmissiga grunder. Utifrån något mer grovhuggna tankemönster skulle man kunna säga att särbehandling av projektdeltagarna genom en tillskriven gruppidentitet utifrån genus och etnicitet också innehöll aspekter av makt och underordning.

Det är också viktigt att problematisera vad arbete står för utifrån klass, det vill säga frågan om vilka arbeten deltagarna slussas ut till. Är det arbeten som integrerar eller marginaliserar deltagarna i arbetslivet och i samhället i stort? Projektdeltagarna har i allmänhet utgångsmässigt en mycket svag ställning på arbetsmarknaden och de kan lätt hamna i ett nytt utanförskap *inom arbetsmarknaden*. Mer konkret handlar det om att problematisera vad arbete innebär i fråga om anställningsformer, arbetsmiljö och arbetsvillkor i övrigt.

Projektledarna för Lyftkraft menar att det trots de tillfälliga anställningsformer som det ofta handlar om är viktigt för deltagarna att kunna ta steget ut på arbetsmarknaden för att kunna bryta ett långvarigt utanförskap och bidragsbehov. Vad var alternativet för kvinnorna, fortsatt arbetslöshet och isolering? Dessutom betonar projektledarna att de har strikt kontroll över praktikarbeten, liksom olika former av kortare arbeten så länge man behåller deltagaren inom projektet. En vinst med praktiken, och även med timanställningarna, var att några av kvinnorna blev motiverade till att utbilda sig vidare till undersköterskor samt att andra blev mer motiverade att förkovra sig i svenska språket. Efterhand har projektledarna kommit att alltmer betona vikten av *utbildning*, bland annat för att deltagarna inte ska hamna i marginaliserade positioner på arbetsmarknaden.

Vi vill ju inte ha en hel kader av unga och utvecklingsbara människor som bara kan söka arbeten som lokalvårdare, truckförare eller lager. De här individerna har ju drömmar som alla andra. Det gäller att motivera fram dem. (Intervju nr 8)

Här betonar projektledarna också att det är det viktigt att i de individuella handlingsplanerna arbeta utifrån olika tidsperspektiv, det kortsiktiga och det långsiktiga. Utbildningen kommer vanligen in i det långsiktiga perspektivet. Är deltagaren beredd att satsa på bas- och yrkesutbildning för att kunna förverkliga sina framtidsdrömmar? Även i detta avseende ser projektledarna en fördel med *fokusgrupper* i kombination med intensiv individuell coaching.

I denna berättelse om Lyftkraft har hittills nästan uteslutande kvinnor figuretrat. Fanns det då inga manliga aspiranter till arbete inom vården? Enligt projektledarna är de somaliska männen som ingick i projektet mycket traditionella i sina könsroller och vill inte arbeta inom vården. Det har i stället varit arbeten som truckförare, busschaufför eller lagerarbete som gällt. ”Männen är svårare att arbeta med än kvinnorna på alla plan”, menar projektledarna. De har uppfattningen att männens traditionella könsroll kan ha blivit stukad i den brutala omvandling som kriget och diasporan har medfört (Intervju nr 2). Detta är projektledarnas subjektiva uppfattning utifrån det praktiska arbetet med deltagarna, och den kan naturligtvis också innehålla stereotypa föreställningar om målgruppen. Projektledarna pekar dock på en väsentlig aspekt i arbetet för integration och jämställdhet, nämligen att även *mansrollen* bör problematiseras i det integrationsarbete som bedrivs inom ESF-projektet, liksom i arbetsmarknadsprojekt i stort.

Ett mer konkret problem rörande jämställdhetsfrågorna var att det från början fanns en tydlig åtskillnad mellan kvinnor och män, eller en ”cementer” som projektledarna uttrycker det. Kvinnor och män höll sig var för sig i projektlokalen och i arbetet. Projektledarna arbetade därför intensivt med jämställdhetsfrågor och försökte på olika sätt få kvinnor och män att samarbeta, bland annat i en förberedande tolkutbildning som några av deltagarna var engagerade i. Bakgrunden var att det var brist på somaliska tolkar i Örebro län. De flesta projektdeltagarna hade dock inte formella förkunskaper nog att gå en ordinarie tolkutbildning. Projektledarna initierade därför en förberedande utbildning för några hugade projektdeltagare i samarbete med Tolkcentralen i Örebro och ett externt utbildningsföretag. I denna utbildning fanns både kvinnor och män, men samarbetet mellan könen var inte självklart. ”Vi har varit mycket tydliga med att vi arbetar för jämställdhet”, säger projektledarna, ”men tar tid att ändra inlärdna mönster”. Utbildningen ledde till att några deltagare gick vidare och timanställdes som tolkar, samtidigt som de förkovrade sig genom att delta i en distansutbildning för tolkar (Intervju nr 8).

När vi ser att det finns ett behov, och det inte finns något självklar väg att gå, försöker vi att själva skapa någonting. Den förberedande tolkutbildningen är ett exempel. Trepårtssamtalen mellan kvinnorna, kommunen och arbetsförmedlingen är ett annat. (Intervju nr 8)

En avsikt med projektet har också varit att deltagare som är ute i arbetslivet genom praktik eller anställningar skulle kunna ingjuta hopp hos arbetslösa landsmän, och samtidigt bidra till att bryta fördomar hos arbetsgivare, myndigheter, brukare, kunder, med flera. Detta motiv var tydligt i fråga om kvinnornas arbete i de särskilda boendena. Ett annat exempel var en manlig deltagare, som genom Lyftkraft anställdes på ett halvår som bovärd i Vivalla, det bostadsområde i Örebro nordvästra ytterområde där de flesta somalier bor tillsammans med många andra personer med utländsk bakgrund. Arbetsgivaren var det stora kommunala bostadsbolaget, ÖrebroBostäder AB, ÖBO, som äger större delen av hyresfastigheterna i staden, särskilt de i ytterområdena. ÖBO driver även sitt eget ESF-projekt, Jobbpunkt Väst, som också till stor del är inriktat på Vivalla, men även andra av bolagets bostadsområden.²³ Som bovärd i det fastighetservicekontor som finns i Vivalla skulle projektdeltagaren från Lyftkraft fungera som kontaktperson mellan bostadsbolaget och de somalier som bor i Vivalla och han skulle även vara en brobyggare till arbetslivet för andra somalier (Intervju nr 2, 8).

Erfarenheterna från Lyftkrafts arbete med den somaliska målgruppen visade att de problem som projektet stötte på blev en viktig drivkraft för en *spontan metodutveckling* i projektet. Det blev nödvändigt att utveckla delvis nya strategier och arbetsmetoder för att över huvudtaget få möjlighet att ge deltagarna praktiska erfarenheter av arbetsmarknaden. I praktiken innebar detta också ett arbete för att bryta negativa föreställningar kring deltagarna utifrån etnicitet.

Erfarenheterna från Lyftkraft styrker också iakttagelsen från studien *I utkan-ten av arbetets marknad*, där det bland annat betonades att metoderna i projekten sällan är givna på förhand utan till stor del skapas eller vidareutvecklas i den ”sociala praktiken”. De utvecklas i det praktiska arbetet utifrån de konkreta problem som projekten möter och de problemlösningar som genereras i denna process (Thörnquist 2011).

²³ Om projektet Jobbpunkt Väst i Örebro, se Thörnquist (2011).

IV Metodutveckling i Romano Zor

Hur utvecklades då strategier och metoder i Uppsalaprojektet Romano Zor och hur kan denna utveckling relateras till projektets fokus på romer som målgrupp? Projektet inriktade sig som nämnts på deltagare som själva identifierade sig som romer och som under en längre tid hade stått utanför arbetsmarknaden samt varit föremål för olika åtgärder inom socialtjänsten, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. I det här fallet var målgruppen väl känd i den meningen att kommunen hade arbetat med romer i flera decennier (Intervju nr 1, 4).

I projektplanen förutsattes därför att de flesta deltagarna skulle sakna eller ha bristfällig utbildning och att få skulle ha tidigare arbetslivserfarenhet, åtminstone av den formella arbetsmarknaden. Projektet var därför också i högre grad än Lyftkraft inriktat på socialt arbete, även om det yttersta målet naturligtvis var att integrera deltagarna i arbetslivet. Projektplanen var också tydlig med att projektet skulle bygga på självidentifikation samt att deras självupplevda behov skulle vara en ledstjärna för arbetet i projektet (Projektbeskrivning Romano Zor 2008).

I Romano Zor var också arbetsmetoderna redan från början mer inriktade på frågor som relaterade till deltagarnas etniska och kulturella ursprung, utifrån målgruppens status som nationell minoritet. När projektet startade var förutsättningarna för ett tillflöde av deltagare objektivt sett gott. Ändå blev rekryteringen ett av de stora problemen för projektet under det första verksamhetsåret, både vad gällde antal deltagare och deras förutsättningar för arbetet i projektet utifrån hälsotillstånd och grundutbildning. Det innebar ett ekonomiskt avbräck för projektet, eftersom medfinansieringen till stor del var knuten till deltagaresättningarna från kommunens Försörjningsstöd och från Försäkringskassan.

När det gäller rekryteringsproblemen menar projektledaren och socialsekreteraren att det i också hög grad handlade om bristande *tillit* mellan målgruppen och myndigheterna – även från myndigheternas sida. Denna brist på tillit bottnade i ett historiskt utanförskap, inte bara i det svenska samhället utan också i andra länder. Den hade också att göra med ”projektrötthet”; flera av medlemmarna hade tidigare deltagit i olika typer av arbetsmarknadsåtgärder utan att deras situation hade förbättrats. I många fall hade studier eller praktik avbrutits på grund av att deltagaren tröttnat eller flyttat till annan ort (Intervju nr 1, 4).

Den verksamhet som tidigare funnits i Uppsala kring romerna hade inte heller varit okomplicerad som verksamhet betraktad. De socialsekreterare som arbetade med dem blev ibland ifrågasatta av sina kollegor och fördomar om romerna var inte ovanliga inom kommunens förvaltningar, säger Tiina Kiveliö. En del ville inte arbeta separat med romer av principiella skäl, utan förespråkade ”likabehandling” av alla. ”Om man arbetade med romer blev man ibland sedd som ”en vit zigenare”, vilket innebar att man inte alltid togs på allvar” (Intervju nr 10).

Det Kiveliö talar om utifrån sina subjektiva erfarenheter innebär att negativa attityder och fördomar mot en målgrupp förs över till de personer som arbetar med dem. Därigenom kan arbetet kompliceras, det kan bli svårt att rekrytera personal och marginalisering och diskriminering av målgruppen kan i värsta fall förvärras.

En viktig uppgift för projektarbetarna i Romano Zor var att bygga upp ett förtroendekapital och en fungerande relation, i första hand till målgruppen, men också till kommunens förvaltningar, till skolan, till arbetsgivare och till omvärlden i övrigt. I detta arbete ingick också att nå ut med information om hur projektet arbetade och vad projektet konkret ville uppnå för deltagarna. Arbetet med att bygga upp och konsolidera relationerna både inom gruppen och utåt dominerade verksamheten under det första året av projektet tillsammans med ett intensivt arbete för att förbättra deltagarnas hälsostatus (Intervju nr 1, 4, 6). Under det andra året bidrog debatten inom EU kring romernas situation i Europa – inte minst i Frankrike – och den svenska statliga utredningen *Romers rätt* (SOU 2010:55) till att projektet kom mer i offentlighetens ljus. Projektledaren menar att denna opinion underlättade rekryteringen till projektet (Intervju nr 6, 7).

Liksom Lyftkraft drabbades Romano Zor hårt av den ekonomiska krisen. Andra faktorer som påverkade arbetet i Romano Zor var rekryteringsproblemen och deltagarnas dåliga hälsotillstånd. Långtidssjukskrivna är i sig en viktig målgrupp för ESF-projekten inom programområde 2 och följaktligen är många projekt från början inriktade på att arbeta med hälsofrågor. Även andra projekt har dock många deltagare med dålig hälsa. Ofta visar sig hälsoproblemen efterhand, vilket ställer stora krav på flexibilitet hos projektarbetarna. Det visar också på det stora behovet av att utreda varför ohälsan är så stor, särskilt bland ungdomar och personer med utländsk bakgrund.

Även i Romano Zor ingick dålig hälsa eller funktionshinder från början som en del av målgruppens mångfacetterade profil. Bemanningen av projektet gjordes därefter med en sjuksköterska och en arbetsterapeut, båda anställda på vardera 25 procent. I likhet med många av de projekt som ingick i den tidigare studien visade det sig dock att hälsoproblemen var betydligt större än vad man räknade med från början. Följden blev att mer tid och resurser än beräknat fick läggas på hälsofrågan. Hälsoproblematiken var också mycket sammansatt och bottnade till stor del i deltagarnas sociala situation i stort, inte minst *bostadssituationen* (Intervju nr 4, 6).

Att många romer saknade fast bostad var ingen nyhet för projektarbetarna, men problemen visade sig vara större än beräknat också i denna fråga. Projektarbetet komplicerades också av att upp till en tredjedel av deltagarna inte hade ett ordnat boende och levde under mycket osäkra ekonomiska förhållanden (Intervju nr 4, 6, 7).

Projektledaren beskrev situationen i en delrapport till ESF-rådet i januari (Mahdavi 2010):

I nuläget har vi 10 deltagare som har allvarlig boendeproblematik. För tre deltagare med familj är situationen den att man i nuläget inte vet var man ska bo efter februari. De har andrahandskontrakt som löper ut, eller står inför vräkning, alternativen står mellan lägenhetsshotell (barnfamiljer!) eller att tränga ihop sig hos släktingar. Detta är en stressfaktor som är oerhört påtaglig. Även yngre deltagare bor otillfredsställande, vilket påverkar deras mående. Det finns även familjesystem där antalet boende i lägenheten vida överstiger vad som kan anses som skäligt.

/.../ Den ekonomiska prioriteringen sker ofta utifrån dagsbehov. Inför julhelgen var anspänningen hög för att kunna ge barnen och familjen en ”normal” jul. Januari innebar för många att de stod utan pengar till bussresor m.m.

En annan realitet att ta hänsyn till i det praktiska projektarbetet var romernas starka sammanhållning och beroende av familjen och klanen. Även om projektet hade designats utifrån denna realitet, som också sågs som en tillgång i arbetet med målgruppen, kunde inte sällan familjens och klanens traditioner komma på kollisionskurs med den målsättning som projektet hade som *arbetsmarknadsprojekt*.

Det händer ibland att en deltagare har allt fixat och färdigt för en praktikplats, eller någon form av anställning, vilket ju inte har varit det lättaste att få. Så kan han eller hon bli tvungen att hastigt flytta från Uppsala för att klanen kräver det. Det kan handla om släktkonflikter, där deltagaren inte personligen är indragen. I sådana fall kan vi inget göra, trots att deltagaren mister den här möjligheten, som kanske kunde ha varit ett första steg in på arbetsmarknaden (Intervju nr 12).

Det fanns alltså en mycket sammansatt social verklighet som projektet skulle hantera. Det mest akuta praktiska problemet för Romano Zor under det första året av verksamheten – som också blev ett reellt hot mot projektets existens – var dock ekonomin. Detta hängde samman med rekryteringsproblemen, som medförde att deltagarkvoten inte var uppfylld, samt låg närvaro av deltagarna (35–40 procent). Genom att medfinansieringen av projektet var knuten till deltagaresättningen i form av främst försörjningsstöd och aktivitetsstöd hade projektet inte ekonomiska resurser för att kunna driva verksamheten i full skala. Försäkringskassans medfinansiering blev också betydligt mindre än beräknat, menar projektsamordnaren. Den nya sjukförsäkringsreformen innebar att färre med sjukersättning kunde anslutas till projektet. Finansieringsproblemen blev ett reellt hot mot projektets exi-

stens, vilket också ledde till diskussioner inom kommunen om att eventuellt lägga ner projektet (Intervju nr 13).

På vilket sätt kunde då projektet utifrån denna situation utveckla handlingslinjer och metoder som både kunde driva verksamheten framåt och bli underlag för strategisk påverkan? Liksom i Lyftkraft, genererade problemen i sig en utveckling av strategier och metoder, som skulle komma att visa sig vara framgångsrik. Man kan säga att det fanns *två huvudförutsättningar* för detta arbete. Det ena var det intensiva arbete som projektarbetarna bedrev för att bygga upp tilliten inom projektgruppen mellan deltagarna sinsemellan, mellan deltagarna och projektarbetarna, samt i förlängningen också mellan deltagarna, myndigheterna och samhället i stort.

Det sociala arbetet omfattade också stora satsningar på att tackla de oväntat stora hälsoproblemen i gruppen.²⁴ Svårigheterna att arbeta mot de arbetsmarknadspolitiska målen under det första verksamhetsåret, ett problem som förstärktes av lågkonjunkturen, bidrog till att arbetet inom Romano Zor – liksom i Lyftkraft – inriktades mer på de *kvalitativa* målen. Detta skulle också visa sig bli en avgörande investering för den fortsatta projektverksamheten. Det råder ingen tvekan om att projektarbetarna lyckades skapa den tillit som var förutsättningen för att kunna arbeta med projektet. Utvärderingarna av verksamheten talar sitt tydliga språk i detta fall.²⁵ Det gör också enskilda uttalanden från deltagarna som till exempel följande:

Det har ju alltid funnits – vad ska man säga – en viss distans. Romer har ju alltid varit så att de inte vill ha så stor kontakt med myndigheter. Det har alltid funnits en viss gräns. Så det har varit väldigt viktigt att få in tilliten hos romerna, och jag tycker att de har lyckats.

/.../ Jag tycker också projektledarna har gjort mer än vad de anar. Bara det här stödet för att kunna få ett arbete! Och man har fått ett annat stöd också, från en annan medmänniska. Man har fått stöd och empati från dem och de har verkligen försökt sätta sig in i de problem man har (Intervju nr 9).

Man kan säga att projektarbetarna i Romano Zor medvetet använde en *särskild metodik* i arbetet med målgruppen i förhållande till arbetet generellt sett vid socialtjänsten i Uppsala. I så motto följde de den linje som hade utvecklats under kommunens tidigare arbete med romerna. I skriften *Att administrera mångfalden. En undersökning av tjänstemäns arbete med integrationsfrågor* (Bygdell 2007: 13) beskrev Kiveliö arbetet som ”grundat på kunskaper om romernas historia, ut-satta situation och särskilda behov, med avsikt att främja både romernas sak och

²⁴ Detta arbete beskrivs närmare i (Thörnquist 2011).

²⁵ Se till exempel utvärdering av projektet hösten 2011 (Drambo 2011).

samhällets möjligheter till en positiv dialog med romerna som har kontakt med socialtjänsten”. Bygdell summerade arbetssättet på följande sätt:

Kunskaper om den romska kulturen anses som nödvändig för att man som socialsekreterare ska kunna möta den andra i en respektfull dialog. En historisk förståelse av romernas utsatta situation sägs vara nödvändig för att förstå deras status idag och deras förhållningssätt gentemot majoritetssamhället. Då den romska kulturen i mycket högre grad än i majoritetssamhället är baserad på kollektiva släktband, är också socialtjänstarbetet på Romerenheten till stor del inriktat på kollektivet. (Bygdell 2007 :13)

Den andra huvudförutsättningen för Romano Zors arbete för att kunna generera handlingslinjer och metoder, som kunde bli underlag för strategisk påverkan, var att projektägaren, Uppsala kommun, gick in och stöttade projektet med mer medfinansiering (Intervju nr 13, 14).

Projekt och projektägare

Denna studie har visat att projekten i sitt fortlöpande integrationsarbete stöter på problem som måste tacklas tillsammans med projektägarna och med de statliga och kommunala förvaltningar som projekten närmast samarbetar med. När det gällde Lyftkraft fanns det från början en buffert av resurser att ta till inom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. ”Vi kan utnyttja hela Arbetsförmedlingens verktygslåda” (Intervju nr 2). Detta kan ses som en ”informell medfinansiering”, eller en möjlighet att tillgodogöra sig den infrastruktur och de kontakter som projektägaren har byggt upp omkring sig. Även Romano Zor kunde i sitt arbete dra nytta av den infrastruktur som fanns inom Uppsala kommun (Intervju nr 6). När det stod klart för alla inblandade parter att Romano Zors överlevnad stod på spel, beslöt kommunen dessutom att öka sin medfinansiering, vilket bland annat gjordes genom en förstärkning av de personella resurserna.

Från början var det för snäva ekonomiska ramar, vilket gjorde att projektet inte kunde arbeta som planerat. Enda lärdomen av det här är att man måste ha en bra förkunskap och att man måste gå in med resurser från kommunens sida från början (Intervju nr 13).

Samtidigt gjorde styrgruppen, projektledarna och utvärderaren av projektet en noggrann genomlysning av projektet vad gällde deltagarnas närvaro, rekrytering och andra problem som hade hopat sig under det första året (Intervju nr 13).

Att Romano Zors förutsättningar för att kunna fungera som ett arbetsmarknadsprojekt var starkt beskurna under det första året berodde delvis på att projektet inte hade någon fast resurs från Arbetsförmedlingen. Periodvis saknade projek-

tet arbetsförmedlare trots att man hade budgeterat för en sådan tjänst. Enligt de projektarbetare som intervjuats berodde detta främst på den omorganisation som Arbetsförmedlingen undergick. Liksom Lyftkrafts projektledare var projektarbetarna i Romano Zor mycket tydliga med vad som var deras kompetensområde och vad som var andras. ”Det här är inget vi socialarbetare kan eller ska göra utan vidare”, menade de, och betonade att arbetet med att jaga praktikplatser, matchning, coachning och vägledning kräver specifika kompetenser, erfarenheter och upparbetade nätverk med arbetsgivarna (Intervju nr 1, 4).

Avsaknaden av en kontinuerlig resurs från Arbetsförmedlingen försvårade arbetet med praktikplatser och arbetsgivarkontakterna i övrigt. Samtidigt blev kontakten med Arbetsförmedlingen, som fick gå via deltagarnas individuella handläggare, onödigt arbetskrävande. Sammantaget fick detta effekter både på projektarbetarnas arbetsbelastning och på projektets förmåga att ordna praktikplatser och sondera möjligheten för anställningar med eller utan subventionering (Intervju nr 1, 4, 6, 7).

I april 2010 fick projektet till slut en fast resurs från Arbetsförmedlingen i form av en arbetsmarknadscoach, vilket innebar en radikal förbättring av situationen. Deltagare kunde nu i större utsträckning komma ut i praktik. En ”jobbgrupp” bildades för de deltagare som hade störst förutsättningar att kunna ta sig ut på arbetsmarknaden utifrån sin hälsostatus och sin utbildningsnivå. Problemet var dock att arbetsmarknadscoachen efter några månader stod inför det faktum att hennes förordnande som visstidsanställd vid Arbetsförmedlingen snart gick ut (Intervju nr 5). I detta läge beslutade kommunen att heltidsanställa henne som coach och resurs för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunen. På så sätt kunde hon också fortsätta sitt arbete i Romano Zor.

En viktig förutsättning för kommunens ökade aktivitet i projektet var ett statligt anslag på 20 miljoner kronor inför år 2010 för arbetsmarknadspolitiska satsningar bland personer med långvarigt behov av försörjningsstöd. Mot denna bakgrund kunde flera deltagare komma ut i praktik under år 2010 och 2011 via *Navet* – ett samarbetsorgan mellan Uppsala kommun, Uppsala Föreningsråd och Arbetsförmedlingen i Uppsala som bildades i detta sammanhang (Intervju nr 12).

Samtidigt som Uppsala kommun genom projektet Romano Zor ökade sitt engagemang för att integrera romerna i samhället på deras egna villkor, aktualiserades åter behovet av särskilda satsningar på målgruppen inom den ordinarie verksamheten och att dessa satsningar också borde ske utifrån romernas gemensamma historiska, kulturella och sociala erfarenheter. Eller som projektsamordnaren uttrycker det:

Förvaltningen har under projekttiden gått från synen att ingen ska särbehandlas i fråga om den etniska biten till att bejaka särlösningar i vissa fall. Men idag tror jag att man är inne på att ... självklart ska man se på alla som en individ ... men man måste också se på gruppen som sådan och man måste matcha de problem och möjligheter som finns

knutna till den kultur som gruppen har och som har format individen. Till detta behövs kunskaper och då måste man ha personer som bygger upp sådana kunskaper. Antagligen har man anledning att titta på fler grupper på det här sättet. (Intervju nr 13)

Den förändring som beskrivs i citatet kan ses som strategisk påverkan från projektet till den ordinarie verksamheten, en av de övergripande målsättningarna med ESF-projekten. Den stora frågan är naturligtvis vilka individer som ska betraktas som en ”grupp”, och om man vill bli särbehandlad som ”grupp” i det arbetsmarknadspolitiska arbetet. I fråga om Romano Zors verksamhet, baserades arbetet på deltagarnas *självidentifikation* som romer och på deras egna önskemål samt på deras status som nationell minoritet, allt i linje med de strategier som fanns inom Delegationen för romska frågor och betänkandet Romers rätt (SOU 2010:55).

Allt talar för att principen om självidentifikation har varit ett framgångskoncept inom Romano Zor och att denna princip skulle kunna vara vägledande även i andra fall där arbetsmarknads- eller socialpolitiska insatser riktas specifikt mot socialt kategoriserade grupper av människor, utifrån nationalitet, etnicitet, genus eller andra identitetskategoriseringar. Utifrån ett intersektionellt perspektiv inbegriper identitetskategoriseringar och tillskrivna gruppidentiteter alltid potentiella maktrelationer. Självidentifikation kan vara en väg att förebygga ett ”vi och dom” tänkande.

V Steget ut på arbetsmarknaden

Det näst sista avsnittet i denna rapport ska ägnas åt några aspekter kring steget ut på arbetsmarknaden, aspekter som gäller arbetsmarknadsprojekt generellt men som här diskuteras utifrån erfarenheterna inom Lyftkraft och Romano Zor. Den viktigaste målsättningen för ESF-projekten är formellt sett att få ut deltagarna i lönearbete alternativt eget företagande. Men vilka arbeten slussas då deltagarna ut till? Vad menas med ”arbete” i det här sammanhanget? En annan fråga som aktualiserats inom framför allt Romano Zor är hur länge projektet kan eller bör ta ett ansvar för projektdeltagaren när denne kommer ut på arbetsmarknaden i någon form?

Här finns åter en spänning mellan de *kvantitativa* och de *kvalitativa* målen. Resultaten av ESF-projektens verksamhet ska redovisas kvantitativt; en viss procent ska komma ut i arbete eller stärka sin position på arbetsmarknaden genom till exempel praktik och studier. Enligt intervjuer med projektägare och projektledning för de två projekt som studeras närmare i denna undersökning, liksom erfarenheter från den tidigare studien, rör det sig till stor del om olika former av subventionerade anställningar – det vill säga arbeten, där arbetsgivaren får en del av lönen betalad via allmänna medel eller kortare visstidsanställningar på timmar eller som vikariat (Thörnquist 2011).

Subventionerade anställningar finns i olika former och för olika kategorier av arbetslösa, till exempel nyanlända, ungdomar, vuxna och funktionshindrade. Förutom att en viss del av lönen subventioneras, kan dessa arbeten endast vara under en viss tid, även om det i vissa fall kan röra sig om flera år (Forslund & Vikström 2011).²⁶

Det finns två principiella problem förknippade med subventionerade anställningar i förhållande till reguljära anställningar. Det ena är risken att bli *utnyttjad som billig arbetskraft*.²⁷ Även om arbetstagaren får marknadsmässiga löner blir relationen mellan arbetsgivare och anställd tillfällig och den anställde kan därmed komma i en svagare position gentemot arbetsgivaren än andra anställda. När det gäller Jobb- och utvecklingsgarantins Fas 3 har kritiker bland annat hävdade att arbetsuppgifterna inte bidrar till den arbetslöses utveckling (*Aftonbladet* 12/2 2011; *Sydsvenska Dagbladet* 15/2 2011). Det andra principiella problemet med subventionerad sysselsättning är den så kallade *undanträngningsproblematiken*, det vill säga att reguljära anställningar kan trängas undan. Calmfors, Forslund & Hemström (2004), menar att så gott som alla subventionerade sysselsättningspro-

²⁶ Information från Arbetsförmedlingen, september 2011.

²⁷ Arbetskraften är subventionerad och därmed billig för arbetsgivaren, även om den anställde får avtalsenlig lön.

gram i inte oväsentlig grad leder till undanträngning av reguljär arbetskraft men betonar också att risken är större ju närmare icke-subventionerade arbeten programmen är. Omvänt, ju närmare en reguljär anställning en lönesubventionerad anställning är, desto mer effektiv anses åtgärder vara för att kunna inkludera den arbetslöse på arbetsmarknaden (Forslund & Vikström 2011: 27f).

Om vi återgår till ESF-projekten och mer specifikt de projekt som figurerar i denna studie, så menar alltså projektledarna att det stora flertalet får arbeten genom olika former av arbetsmarknadspolitiska program, till exempel subventionerade anställningar som nystartsjobb.²⁸ I vad mån dessa arbeten leder till mer varaktiga lösningar är svårt att kontrollera, eftersom projektdeltagarna skrivs ut ur projektet när de får en lön som innebär att de kan försörja sig själva, eller om de övergår till annat arbetsmarknadspolitiskt program. De intervjuade projektarbetarna menar dock att det är viktigt att deltagarna får möjlighet att komma ut på arbetsmarknaden i någon form. Riskerna att bli utnyttjad som billig arbetskraft i till exempel praktik eller i vikariat eller ”timanställningar” försöker man bemöta genom att hela tiden hålla en tät kontakt med deltagarna och göra arbetsplatsbesök. Projektarbetarna menar också att arbeten förmedlade genom myndigheter i sig innebär en viss kontroll och en tröskel mot missbruk (Intervju nr 1, 2, 4, 5, 8, 12).

Frågan är också hur länge projektet kan och vill sträcka ut sitt ansvar för en deltagare som kommer i arbete. Formellt sett ska en deltagare skrivas ut ur ett projekt när denne får arbete, börjar studera eller går över till annan arbetsmarknadsåtgärd, till exempel i form av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsprogram. Om det gäller kortare utbildningar eller anställningar kan deltagaren dock stå kvar i projektet, menar projektledarna för Lyftkraft.

Vi släpper inte deltagarna förrän vi ser att de har fått någorlunda fast mark under fötterna. Om de endast får mycket tillfälligt arbete eller arbete några få timmar per vecka försöker vi behålla vi dem i projektet. (Intervju nr 8)

Liksom andra arbetsmarknadsprojekt under senare år tvingades Lyftkraft och Romano Zor att arbeta i motvind på grund av den ekonomiska krisen. Det handlade också om vissa svårigheter för projektet att utnyttja insatser från kommunernas eller statens sida. För Lyftkrafts del gällde det de så kallade KOM-jobben, som organiserades av kommunen för långtidsarbetslösa med funktionshinder. Lyftkraft i Örebro fick inte tillgång till ett enda av dessa arbeten, vilket projektledarna menar kan ha berott på fördomar mot målgruppen (Intervju nr 8).

I Uppsala kommun anvisades som redan nämnts en del av Romano Zors deltagare subventionerade arbeten via samarbetsorganet Navet. Bakgrunden var de 20 miljoner kronor som kommunen hade fått av staten till extra insatser för

²⁸ Denna insats innebär att staten subventionerar arbetsgivare med två gånger arbetsgivaravgiften om de anställer en långtidsarbetslös som varit borta från arbetslivet i mer än ett år, eller sex månader för ungdomar, till avtalsenliga löner (Lundin & Liljeberg 2008).

arbetsökande inför år 2010, vilket skulle kunna ske bland annat genom skapandet av kommunala utvecklingstjänster och nystartsjobb (Intervju nr 13).

Principiellt sett anser både projektägare och projektarbetare att det är viktigt att en deltagare får lön och inte bidrag. Huvudtanken med projektarbetet inom programområde 2 är att deltagarna ska gå från bidragsberoende till egenförsörjning. De arbeten som förmedlades via Navet var dock inte alltid den språngbräda till reguljära anställningar som nystartsjobb i bästa fall kan vara. I vissa fall var det i stället fråga om arbeten som skulle komplettera ordinarie arbeten ute i kommunens verksamheter utan att konkurrera med dessa. Det handlade snarare om en kvalificerad praktik för personer som inte är riktigt redo för att komma ut på arbetsmarknaden på grund av hälsoskäl eller andra orsaker, menar projektsamordnaren i Uppsala kommun (Intervju nr 13).

En sådan insats hade naturligtvis ett värde i sig och bidrog till att deltagarnas kontakter med arbetsmarknaden ökade väsentligt. Det fanns dock ett problem och det var att deltagarna enligt ESF-rådets regelverk principiellt sett borde skrivas ut ur projektet om de fick anställning, även om den var tillfällig. Enligt både kommunen och projektledningen var denna konstruktion olycklig. Romano Zor arbetade för långsiktiga och hållbara lösningar för romerna. Därmed menade man att deltagarna behövde stödet från projektet – och från gruppen – även om de tillfälligt hade arbete och kunde försörja sig själva. Förhandlingar inleddes därför med ESF-rådet under hösten 2011 för att kunna få behålla deltagarna inom projektet när det rörde denna typ av anställningar (Intervju nr 13, 14).

Även i Lyftkraft hade, som visats, projektledarna lagt sig vinn om att inte släppa deltagarna, men då handlade det om mycket kortvariga anställningar eller anställningar på ett fåtal timman i veckan. Den övergripande frågan för projekten gällde hur man inom ramen för ett projekt skulle arbeta för att kunna nå *hållbara* lösningar för deltagarna. Ju längre från arbetsmarknaden deltagarna befinner sig från början, desto viktigare torde det vara att kunna följa upp steget ut på arbetsmarknaden. Gränsen för var ett projekt egentligen bör sluta för den enskilde deltagaren är alltså en viktig principfråga att problematisera även om ESF-rådets regelverk i sig inte är otydligt på den här punkten.

Om ESF-projekten ska kunna arbeta med målsättningen hållbara lösningar är det således viktigt att projektarbetare, styrgrupper och samarbetspartners samt utvärderare och forskare problematiserar både vad menas med "arbete" i termer av anställningsförhållanden och arbetsvillkor och vilka möjligheter det finns att direkt eller indirekt stödja deltagare efter det att de har kommit ut på arbetsmarknaden. Det övergripande syftet med ett sådant långsiktigt ansvarstagande för deltagarna är att undvika att de hamnar i ett nytt utanförskap – inom arbetsmarknaden.

Anställning eller eget företagande?

Enligt det nationella strukturfondsprogrammet ska projekten också aktivt stödja deltagarnas ambitioner för att starta eget. Intresset för denna lösning har dock varit blygsamt i de båda projekt som här studerats. Inom Romano Zor har ingen av deltagarna startat eget, trots att det funnits goda möjligheter att få hjälp med sådana initiativ. En orsak till att frågan sällan har kommit upp bland deltagarna är enligt projektledarna att många har skulder och betalningsanmärkningar och att de av denna anledning har svårt att få lån. Bostadsproblemen är en annan faktor som påverkar möjligheter till arbete i alla former (Intervju nr 6, 12). Sannolikt samverkar flera orsaker och man bör naturligtvis även i detta sammanhang ställa frågan huruvida strukturell diskriminering har betydelse i sammanhanget.

I projektet Lyftkraft fanns från början goda förutsättningar för att stödja deltagare som vill gå vidare till eget företagande. Den ene av de två projektledarna hade specialiserat sig i sin roll som arbetsförmedlare på vägledning av presumtiva egenföretagare. De båda projektledarna hade också ett stort nätverk av kontakter med personer från företagareföreningar och den lokala skattemyndigheten med flera, som engagerades både för workshops och för individuell information till deltagarna.

Trots det har endast ett fåtal av de 90 deltagare som har genomgått projektet startat eget (Tachezy & Lindell 2011). Det har av allt att döma inte heller funnits någon önskan från deltagarna, eller från de somaliska föreningar som projektet samarbetar med, att bilda etniska nätverk för företagande eller enklavekonomier bland den somaliska befolkningen i Örebro. Flera ESF-projekt och andra arbetsmarknadsprojekt har under senare år blivit inspirerade av de somaliska enklavekonomierna i framför allt Minnesota i USA. Särskilt intresse har också ägnats åt kvinnors företagande (Intervju nr 3; ESF:s projektbank; Skoglund 2011).

Vivalla vore en naturlig plats för en sådan satsning, med tanke på att de flesta av stadens somalier bor i detta område. Området har dock knappast de fysiska förutsättningarna idag. Bland annat saknas lämpliga lokaler i centrum. En annan orsak är att bostadsområdet ligger som något av en isolerad ö i utkanten av staden, trots att det gränsar till andra bostadsområden, både andra ”miljonprogram” och attraktiva villaområden. Vivalla avgränsas från innestaden i söder av motorvägen (E18) och ett större industriområde. En annan faktor som försvårar uppbyggnaden av en enklavekonomi, som också riktar sig till en bredare allmänhet som kunder, är att endast en större gata leder in i den centrala delen av området.

När Vivalla byggdes på 1960-talet ansågs det som ett attraktivt område med låga hyreshus och ett antal radhus. Den bilden lever kvar i TV-serien Svensson, Svensson, men idag är verkligheten en helt annan. Sedan 1980- och 1990-talet har den sociala segregationen tilltagit och blivit strukturell i området. Området har avsevärt högre arbetslöshet, högre andel försörjningsstödstagare och lägre inkomstnivå än genomsnittet för kommunen. Postkontoret som tidigare även servade ett

närliggande bostadsrätts- och villaområde, är idag utflyttat, skolan är nedsliten, och med tiden har det blivit allt färre anledningar att besöka området om man inte bor där. Många somalier lever idag ett isolerat liv i denna del av staden. Att cirka tre fjärdedelar av de boende i området har annat modersmål än svenska är i sig inte ett problem. Problemet är i stället strukturellt och gäller samhället i stort. Varför är så många människor i sina bästa år arbetslösa och fattiga i Vivalla, och omvänt varför är så många rika och välbärgade i de närliggande villaområdena? Social segregation har alltid två sidor.

Vivalla har stora tillgångar i form av en ung befolkning och potentiell arbetskraft, inte minst bland de somaliskfödda innevånarna. Det finns också här, som i många andra liknande förorter, en livaktig föreningsverksamhet som är viktiga brobyggare i samhället (jfr Johnsdotter 2010; Kings 2011). Det skulle dock behövas stora infrastrukturella insatser från kommunens sida för att rusta upp området och förstärka banden med staden i övrigt, till exempel att bygga gemensamma skolor och sporthallar för flera bostadsområden, att förändra vägnätet, att bygga studentbostäder i området och att upprätta en direkt busslinje till universitet (Intervju nr 15).

Detta ska jämföras med förutsättningarna för enklavekonomier i Minnesota, där somalierna ofta har bosatt sig i stadsdelar som tidigare var förslummade, men som ligger i innerstadsområdena (Intervju nr 3). Genom de somaliska enklavekonomierna och ett aktivt stöd från kommuner och stadsförvaltningar har dessa enklaver har kunnat utvecklas till blomstrande centra för ett näringsliv baserat på kulturella och etniska nätverk (Abrahamsson 2001; Gold 2005; Carlsson 2006; Skoglund 2011). Från ett annat perspektiv skulle man kunna säga att områdena genom det etniska företagandet har blivit fungerande, om än ”självsegregerade” miljöer. Dessutom förutsätter systemet en liberalare reglering av lönebildning och arbetsvillkor än vad som gäller i Sverige. I många fall handlar det om informella överenskommelser om löner och arbetsvillkor i övrigt, släktingar emellan (Rönqvist 2010).

De två projektledarna i Lyftkraft känner sig tveksamma till etniska enklavekonomier i förortsområdena, eftersom de befarar att sådana lösningar på arbetslöshetsproblemen skulle bidra till att befästa segregationen (Intervju nr 2, 8). Det avgörande är dock att det inte har funnits någon uttalad önskan från deltagarna själva att få till stånd enklavekonomier i förorten. Det fåtal av deltagarna som har startat egna företag under projektiden har hellre velat vara nära city, och ekonomiska nätverk kan naturligtvis byggas även i andra miljöer.

VI Lärdomar och strategisk påverkan

I denna studie analyserades hur två socialfondsprojekt motiverar sin specifika inriktning på somalier respektive romer samt hur de utifrån denna avgränsning av målgrupperna utvecklade handlingslinjer, praktiker och metoder för att inkludera deltagarna i arbetslivet. Står då inte ett sådant arbetssätt i motsättning till huvudlinjen i den svenska integrations- och arbetsmarknadspolitiken, där *generella lösningar*, eller insatser utifrån *individuella* behov, betonas. Fokus riktas ju på *särlosningar* och på *gruppen* snarare än på individen. Och hur hanterar man risken för att identitetskategoriseringar av målgrupper utifrån etniskt ursprung kan cementera ett ”vi och dom” tänkande?

Hur motiverade då projekten sin avgränsning av målgrupperna? När det gällde projektet Lyftkraft, som arbetar med deltagare med somaliskt ursprung, figuretrade nationell bakgrund, kultur eller etnicitet inte specifikt i målformuleringen, som i princip skulle kunna ha gällt vilka individer som helst med långvarig frånvaro från arbetsmarknaden. Genom metoden att arbeta inom ramen för en *fokusgrupp* försökte projektledarna för Lyftkraft förena inriktningen på en socialt kategoriserad grupp av deltagare utifrån deras gemensamma sociala erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden med ESF:s princip om individualisering. Med andra ord var tanken att överbygga den principiella motsättningen mellan en kollektiv och en individuell ansats, liksom mellan särbehandling och likabehandling i fråga om prioriteringar i arbetsmarknadspolitiken.

För projektet Romano Zor i Uppsala var utgångspunkten för fokuseringen på en etniskt avgränsad målgrupp utgångsmässigt en annan genom att romer är en etnisk minoritetsgrupp och att romsk tillhörighet bygger på *självidentifikation* och en egen vilja att bevara sin kulturella och språkliga egenart. Arbetet inom Romano Zor var därmed också från början mer inriktat på målgruppen utifrån deltagarnas etniska ursprung och deras gemensamma *historiska och kulturella erfarenheter*. Medan arbetet i Lyftkraft i första hand baserades på deltagarnas gemensamma sociala erfarenheter i förhållande till den svenska *arbetsmarknaden* förankrades arbetet i Romano Zor ytterst i de romska traditioner och familjestrukturer som hade format deltagarna, liksom den långa historien av diskriminering och marginalisering.

Erfarenheter från bägge projekten visade alltså att arbetet för att integrera deltagarna i arbetslivet inte endast bör bedrivas utifrån ett *individuellt* perspektiv, utan även bör relateras till ett större sammanhang, där deltagarnas *kollektiva* sociala erfarenheter är en central utgångspunkt för arbetet. Hur utvecklades då utifrån dessa utgångspunkter – handlingslinjer, praktiker och metoder i projekten och vilka lärdomar kan vinnas av detta arbete?

Erfarenheter från Lyftkraft

Vad kan vi då lära av arbetet inom projektet Lyftkraft? Hur försökte projektledarna hantera riskerna med att avgränsa målgruppen till personer med ett viss nationellt och etniskt ursprung? Svaret ligger i det arbetssätt som valdes, det vill säga att arbeta med en *fokusgrupp*. Det viktigaste inslaget i arbetet med fokusgrupper – en metod projektledarna hade använt även i sin ordinarie verksamhet – var att dessa grupper kunde skapas utifrån vitt skilda grunder, men att de byggde på att deltagarna hade en gemensam problembild och gemensamma erfarenheter i förhållande till arbetsmarknaden. I relation till myndigheter, arbetsgivare – och i det här fallet indirekt också till brukare – handlade det samtidigt om att verka för att alla aktörer såg *individ*en i gruppen och att därmed kunna motverka diskriminering utifrån *både* ett kollektivt och individuellt perspektiv. Det är alltså inte endast genom individualisering i det social- och arbetsmarknadspolitiska arbetet som den enskilde individen kan synliggöras, eller omvänt definieras in i en gemensam identitet som exempelvis ”arbetslös” (jfr Honneth 2003).

Det finns stora likheter med Lyftkrafts metod att arbeta med fokusgrupper och med den vetenskapliga metoden för intervjuer i fokusgrupper. Huvudsyftet är i bägge fallen att tillvarata deltagarnas kollektiva sociala erfarenheter. Kamali (2005) påpekar med referens till Hill Collins (2000) att ”människors ’kollektiva erfarenheter’ ofta har negligerats i den samhällsvetenskapliga forskningen om etnicitet och diskriminering” (s. 24). Så kan den mycket väl vara också i det arbetsmarknadspolitiska arbetet.

Trepartssamtalen kring de somaliska kvinnornas svårigheter att komma ut i praktik är ett bra exempel på hur metoder för strategisk påverkan kan växa fram utifrån de konkreta problem som ett projekt möter och de problemlösningar som utvecklas i det praktiska arbetet. I det här fallet handlade metoden med trepartssamtal inte endast om att närma deltagarna till arbetsmarknaden, utan också om behovet av att bryta fördomsfulla föreställningar kring människor utifrån deras etniska ursprung. Trepartssamtalen gjorde det lättare att diskutera frågor om föreställningar och rädslor kopplade till kultur, religion, klädsel, familjemönster med mera.

Arbetet med trepartssamtal som arbetsmarknadspolitisk metod förutsatte en fortlöpande analys av hur alla inblandade reagerade på konceptet. Därför var uppföljningen av deltagarnas möten med arbetsmarknaden i ansökningar, anställningsintervjuer och praktik ett centralt inslag i arbetssättet. Reaktionerna från arbetsgivare, anställda och brukare lades också till grund för nya trepartssamtal. Projektledarna eftersträvade en kontinuerlig dialog med de kommunala tjänstemännen kring de problem som kvinnorna mötte på arbetsmarknaden och därigenom blev tjänstemännen också delaktiga i arbetet med att lösa dessa problem.

I vetenskapliga termer skulle man kunna säga att projektledarna från början försökte dekonstruera föreställningar kring målgruppen på arbetsmarknaden genom att identifiera, belysa och ifrågasätta de enskilda hindren för integreringen av deltagarna på arbetsmarknaden. Treparsamtalen blev ytterligare ett steg i denna process, nämligen genom att tydliggöra dessa föreställningar i dialog med de berörda parterna i syfte att skapa förutsättningar för att uppfylla den egna projektplanen, men också att kunna utöva strategisk påverkan i den reguljära verksamheten. Projektet har med framgång fortsatt sitt samarbete med Förvaltningen för funktionshinder med nya deltagare.²⁹

En annan sida av den strategiska påverkan som genererades genom projektet gällde relationen till arbetsgivare, brukare, kommun och till målgruppen i stort, det vill säga även till somalier utanför projektgruppen. Förhoppningen var att projektet och deltagarna skulle kunna tjäna som goda exempel för arbetsgivare och brukare och på så sätt hjälpa till att bryta ner de hinder som fanns i form av okunskap, fördomar och rädslor mot att anställa arbetskraft med somaliskt ursprung. För målgruppen i stort skulle de projektdeltagare som hade fått jobb också fungera som brobyggare till projektverksamheten och till arbetsmarknaden. Denna tanke var kanske ännu tydligare i fråga om anställningen av en av de somaliska männen, bovärden i Vivalla.

Lyftkrafts arbete med trepartssamtalen kan också tjäna som lärdom för andra ESF-projekt. Även en sådan kunskapsöverföring – mellan projekten – kan ses som en form av strategisk påverkan. Här finns två aspekter att ta fasta på. Det är för det första metoden att genom information och dialog med de inblandade parterna försöka synliggöra och försöka bryta ner stereotyper föreställningar kring människor utifrån etnicitet och religion. Detta kan naturligtvis också gälla andra diskrimineringsgrunder, till exempel kön, ålder, hälsa och sexuell identitet.

För det andra kan trepartssamtalen bidra till att motverka ett strukturellt problem i ESF-projektens verksamhet, nämligen *medfinansieringssystemet*, som huvudsakligen baserar sig på deltagaresättningar genom försörjningsstöd, aktivitetsstöd eller genom sjukförsäkringen. En fungerande logistik mellan projekten och de handläggare som anvisar deltagare till projekten vid kommunernas socialförvaltningar, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, är som nämnts den viktigaste länken i medfinansieringssystemet. Många projekt har dock problem med att rekrytera deltagare och för varje deltagare som lämnar projektet förloras medfinansiering. Direkta kontakter mellan projekten och de myndigheter som anvisar deltagare behöver därför utvecklas på flera sätt (Thörnquist 2011). Om trepartssamtal mellan projekt, deltagare och handläggare vid myndigheterna byggs in i projektverksamheten från början skulle detta kunna bli ett sätt att *förebygga* problem med rekryteringen av deltagare. Samtidigt skulle kunskapsöverföring och strategisk påverkan mellan projekt och ordinarie verksamhet kunna underlättas.

²⁹ Telefonsamtal och e-posttrafik mellan författaren och Lyftkraft kontinuerligt under år 2011.

Även Lyftkrafts sätt att tackla språksvårigheterna inom målgruppen kan diskuteras i termer av kunskapsöverföring och strategisk påverkan. Idén om ett brett samarbete kring språkträning mellan projektet och samarbetsparterna inom kommunens utbildningsverksamhet spred sig till grannkommunen Lindesberg och resulterade i ett nytt projekt för att utveckla arbetsmetoden ytterligare med sikte på att kunna integreras i den ordinarie verksamheten.

Erfarenheter från Romano Zor

Vad i Romano Zors utveckling har då genererat underlag för strategisk påverkan? En viktig lärdom från både Lyftkrafts och Romano Zors arbete är att ESF-rådets starka betoning på *individen* inte okritiskt anammas utan kan problematiseras och anpassas till de förutsättningar projektet arbetar utifrån. I arbetet med romerna måste man, menar projektledarna för Romano Zor, utgå från både klanen, familjen och individen. Kännedom om den romska historien och kulturen är central i allt arbete med målgruppen (Romsk Kraft 2011). Frågor om arbetsmarknad och jobb kan därför inte lyftas ut som en isolerad fråga, utan måste relateras till målgruppens kollektiva sammanhang.

Som vi sett kan banden till familjen och klanen innebära målkonflikter i förhållande till ESF-projektens arbete för att inkludera deltagarna i arbetslivet. Det finns inga enkla lösningar på sådana målkonflikter, och Romano Zor har inte heller haft ambitionen att leverera några lösningar i den vägen. Vad projektet däremot har gjort är att tydliggöra och förmedla kunskaper och insikter om den romska kulturen och hur den kan sam- och motverka med de arbetsmarknadspolitiska ambitioner som finns både på nationell nivå och på EU-nivå. Eller som Tiina Kiveliö uttryckte det: ”Romano Zor har bidragit till att rita om kartan efter verkligheten” (Intervju nr 10).

En annan viktig lärdom från Romano Zor rör också den ESF-projektens yttersta målsättning, det vill säga att *öka utbudet på arbetsmarknaden* – en *kvantitativ* målsättning. Projektet visar i sitt arbete att de *kvalitativa* målen måste betonas mer i arbetet med att integrera deltagarna i arbetsmarknaden. Romano Zors ledstjärna har hela tiden varit att ha en helhetsbild på människan/deltagaren. Att få ut en deltagare i arbete är inte något *självändamål*, utan måste relateras till deltagarens förutsättningar, egna ambitioner och egen vilja. I det här fallet har förutsättningarna ofta varit dålig utbildning, dålig hälsa och framför allt en mycket prekär bostadssituation. Erfarenheterna från Romano Zor visar därför också tydligt på behovet av att problematisera när en deltagare bör skrivas ut ur projektet. Ska ”arbete”, till exempel genom subventionerad sysselsättning, alltid vara den naturliga borte gränsen för deltagandet i ett projekt? Hållbara lösningar kräver en problematisering av både vad arbetet innebär i fråga om anställnings- och arbetsvillkor och huruvida arbete bör vara den borte gränsen för projektdeltagandet för enskilda individer.

Arbetet inom Romano Zor tydliggör också att *basala behov* i en människas liv, såsom fast bostad, god hälsa, tillgång till skola, vård och omsorg, måste tillgodoses innan en inkludering på arbetsmarknaden värd namnet kan ske. Utan dessa grundförutsättningar kan arbetsmarknadspolitiska satsningar aldrig generera hållbara lösningar. I stället kan de bli kontraproduktiva. Den allra tydligaste formuleringen av detta till synes självklara samband – som dock inte alls är självklart i en starkt utbudsinriktad arbetsmarknadspolitik – kommer från en ung kvinnlig deltagare i Romano Zor.

Boendefrågan är det största problemet som jag ser det. Man kan ju inte ta tag i de andra problemen med arbetslöshet och alla de andra faktorerna som skolgång och utbildning, om man inte har ett ordentligt boende. Har man inte bostad får man inget jobb. Politikerna vill så gärna få in romska barn i skolan och få in vuxna romer i arbetslivet, men de kan ju inte lösa detta på något vettigt sätt om inte boendefrågan är löst.

Många har ju skulder ... Sedan är det inte lätt att få bostad när man går klädd så här. Jag tog på mig ”dräkten” när jag gifte mig med en finsk-romsk man, och den är ingenting man tar av sig. Det är en rasism som inte syns, om man säger så. Många vill inte ha romer boendes i närheten. För många har ju fått uppfattningen att romer är stökiga och att de snor. Bara för att ett visst antal har betett sig så. Men det finns ju bra och dåliga personer hos oss, som hos alla andra. (Intervju nr 9)

Resurser, lärdomar och underlag för strategisk påverkan finns i allra högsta grad att hämta hos de enskilda projektdeltagarna. Så, vem är hon då, hon bakom citatet ovan? Hon är en ung gymnasieutbildad kvinna med yrkesutbildning, om än inte helt fullföljd. Hon har en hel del arbetslivserfarenhet och massor av livserfarenhet. Hon är medveten och skärpt och hon har perspektiv både på sin egen romska kultur och på omvärldens. Hon är född i Sverige, har en finsk-romsk mamma och en resande pappa. Som många andra romska ungdomar ingick hon tidigt äktenskap men bröt upp efter några år. Hon har inget jobb, ingen egen bostad och ingen riktigt fast punkt i tillvaron.

Hon har ingenting av det materiella överflöd som många har – men hon har sin stolthet och sin klarsynthet. Till hela sitt väsen är hon en *brobyggare* mellan det traditionellt romska och det modernt svenska. Och hon skulle kunna vara det professionellt inom ramen för en ordinarie verksamhet för integration.

Så, Uppsala kommun! För Guds skull, ta vara på henne!

Till sist

Låt oss till sist summera upp de viktigaste resultaten och lärdomarna av denna studie. Studien visade att:

Den främsta motiveringen bakom projektens avgränsning av målgrupperna till deltagare med somaliskt respektive romskt ursprung var, att arbetet för integration i arbetslivet inte endast bör utgå ifrån ett individperspektiv utan även bör relateras till deltagarnas *kollektiva sociala erfarenheter*.

Projektet försökte på olika sätt överbrygga klyftan mellan principen om generella lösningar för integration på arbetsmarknaden och riktade insatser och säråtgärder. Likaså försökte de förena ett kollektivt och ett individuellt perspektiv i arbetet med målgrupperna. För Lyftkraft skedde detta främst genom att organisera arbetet inom ramen för en *fokusgrupp*, där deltagarnas gemensamma erfarenheter av den svenska *arbetsmarknaden* var grunden. För Romano Zors del var utgångspunkten för arbetet romernas ställning som erkänd *nationell minoritet* och deras *självidentifikation* som romer.

Den sociala kategoriseringen av målgruppen utifrån etnicitet, kultur och tradition framstod dock som betydligt viktigare i Romano Zor, där deltagarnas *självidentifikation* som romer och därmed också ett *minoritetsperspektiv* var själva grundvalen för projektarbetet.

Erfarenheterna från projektet Romano Zor talar för att principen om *självidentifikation* är en framgångsfaktor och att denna princip borde kunna vara vägledande i fall där arbetsmarknadspolitiska insatser riktas till grupper av människor utifrån olika identitetskategoriseringar. Utifrån ett intersektionellt perspektiv inbegriper identitetskategoriseringar och tillskrivna gruppidentiteter alltid potentiella maktrelationer. Självidentifikation kan vara en väg att förebygga ett ”vi och dom” tänkande.

Studien tydliggör också att ”arbete” i sig inte kan vara ett *självändamål* eller en standardlösning för integration. *Basala behov* i en människas liv, såsom fast bostad, god hälsa, tillgång till skola, vård och omsorg, måste tillgodoses innan en inkludering på arbetsmarknaden värd namnet kan ske. Utan dessa grundförutsättningar kan arbetsmarknadspolitiska satsningar aldrig generera *hållbara lösningar*. Målsättningen hållbara lösningar kräver också en problematisering av vad ”arbete” innebär i fråga om anställnings- och arbetsvillkor.

Studien har också rest konkreta frågor kring ESF:s målsättning om *hållbara lösningar* i projektverksamheten. Ska ”arbete” i form av till exempel subventionerade, kortvariga anställningar alltid innebära att deltagaren skrivs ut ur projektet? Målsättningen att ESF-projekten ska verka för hållbara lösningar kräver en problematisering både av vad arbetet innebär rent villkorsmässigt och huruvida det bör vara den bortre gränsen för projektdeltagandet. Ju längre från arbetsmarknaden deltagarna befinner sig från början, desto viktigare torde det vara att kunna följa upp steget ut på arbetsmarknaden.

Erfarenheterna från de bägge projekten visar att metoderna i projekten sällan är givna på förhand utan till stor del skapas eller vidareutvecklas i den ”sociala praktiken”. De utvecklas i det praktiska arbetet utifrån de konkreta problem som projektarbetarna möter och de problemlösningar som genereras i denna process. För bägge projekten innebar detta arbetssätt också en betoning av de *kvalitativa* aspekterna i arbetet i förhållande till de *kvantitativa*.

Trepartssamtalen mellan projektdeltagarna, kommunen och Arbetsförmedlingen kring de somaliska kvinnornas svårigheter att komma ut i praktik är ett bra exempel på hur metoder för *strategisk påverkan* kan växa fram utifrån de konkreta problem som ett projekt möter och de problemlösningar som utvecklas i det praktiska arbetet. Metoden handlade inte endast om att närma deltagarna till arbetsmarknaden, utan också om behovet av att bryta fördomsfulla föreställningar kring männskor utifrån deras etniska ursprung.

Referenser

- Abrahamsson Mark (2001) *Urban Enclaves: Identity and place in America*. St. Martin's Press.
- Acker Joan (2006) *Class Questions: Feminist Answers*. Rowman and Littlefield Publishers.
- Aftonbladet 12/2 2011.
- AFS 2007:05 *Gravida och ammande kvinnor*. Stockholm, Arbetsmiljöverket.
- Albrecht James, van den Berg Gerard J. & Susan Vroman (2008) *The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program*. Working Paper 2008:1. Uppsala: IFAU.
- Allvin Michael, Aronsson Gunnar, Hagström Tom, Johansson Gunn & Ulf Lundberg (2006) *Gränslöst arbete – socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet*. Liber.
- Andersson Josefin (2010) *Arbetsmarknadsprojekt som kooperativ. Erfarenheter från fyra ESF-projekt med ett kooperativt arbetssätt*. Temagruppen för integration i arbetslivet. TIA-rapport 2010:2. REMESO. Norrköping: Linköpings universitet, 21.
- Arbetsförmedlingen (2010) *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2009*. Uppföljning och utvärdering. Ure 2010:1. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Aronsson Gunnar, Gustafsson Klas & Margareta Dallner (2000) *Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum-periferiperspektiv*. Arbetsmiljö & Hälsa. 2000:9. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Arrow Kenneth (1973) The Theory of Discrimination I: Ashenfelter Orley A & Albert Rees (red.) *Discrimination in Labor Markets*. Princeton University Press, 3–33.
- Arvidsson Niklas & Eskil Ekstedt (2006) Tidens inverkan på organisering och organisationer. I: Ekstedt Eskil & Elisabeth Sundin (red.) *Den Nya Arbetsdelningen – arbets- och näringslivets organisatoriska omvandling i tid, rum och tal*. Arbetsliv i Omvandling. 2006:11. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Ax Mossberg Margareta (2008) *Var dags lärande. Om lärande i ett arbetsmarknadsprojekt*. Institutionen För Beteendevetenskap och Lärande. Filosofiska Fakulteten. Eskilstuna Västerås: Mälardalens Högskola.
- Becker Gary S (1957, 1971) *The Economics of Discrimination*. Chicago: Chicago University Press.

- Behtoui Alireza (2006) *Unequal opportunities: the impact of social capital and recruitment methods on immigrants and their children in the Swedish labour market*. Series Linköping in Arts and Science. Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier. Linköping: Linköpings universitet.
- Bornhäll Anders & Hans Westerberg (2009) *Arbetsmarknadssituationen för somalier i Östergötland. En jämförande analys med framgångsexemplet Minnesota*. Kandidatuppsats i Nationalekonomi, VT 2009. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Linköping: Linköpings universitet.
- Bradley Harriet (1997) *Fractured identities: Changing Values of Inequality*. Cambridge: Polity Press.
- Brussels, 5.4.2011 COM (2011) 173 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020.
- Bursell Moa (2007) *What's in a name? – A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process*. SULCIS Working Paper. 2007:7. Stockholm: Stockholms universitet.
- Bygdell Cecilia (2007) *Att administrera mångfalden: En undersökning av tjänstemäns arbete med integrationsfrågor*. Uppsala: Upplandsmuseet.
- Calmfors Lars, Forslund Anders & Maria Hemström (2004) The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence? I: Agell Jonas, Keen Michael & Alfons J Weichenrieder (red.) *Labor Market – Institutions and Public Regulation*. CESifo Seminar Series. Massachusetts Institute of Technology.
- Carlsson Benny (2006) *Somalier i Minneapolis – en dynamisk affär*. Tanke-
medjan Zufi.
- Carlsson Christina (1986) *Kvinnosyn och kvinnopolitik. En studie av svensk socialdemokrati 1880–1910*. Lund: Arkiv förlag.
- Carlsson Magnus & Dan-Olov Rooth (2007) Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment. *Ekonomisk Debatt*, 35(3), 55–68.
- de los Reyes Paulina & Masoud Kamali (red.) (2005) *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Rapport till Utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes Paulina & Diana Mulinari (2005) *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.

- de los Reyes Paulina (2006) Arbetslivets (o)synliga murar – Diskriminering i arbetslivet. I: de los Reyes Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport till Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes Paulina (2009) *Unga romers situation – en intervjustudie*. Rapport till Delegationen för romska frågor. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Drambo Leif (2011) Utvärdering av projektet Romano Zor, hösten 2011 (OH).
- Edgren Monika (2006) Antidiskrimineringens dilemma – Representationer i Kommunalarbetaren. I: de los Reyes Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. Rapport till utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering. SOU 2006:59. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Ekstedt Eskil & Elisabeth Sundin (2006) Den nya arbetsdelningen – dimensioner och perspektiv. I: Ekstedt Eskil & Elisabeth Sundin (red.) *Den nya arbetsdelningen – arbets- och näringslivets organisatoriska omvandling i tid, rum och tal*. Arbetsliv i omvandling. 2006:11. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Engblom Samuel (2009) *Regularly Frameworks and Law Enforcement in New Forms of Employment*. National Report: Sweden. Report to the IXI World Congress of Labour and Social Security Law in Sydney 2009. Stockholm: TCO.
- Eriksson Stefan (2011) Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Bilaga 4 till LU2011 Forskningsrapport till Långtidsutredningen. I: *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*. SOU 2010:88. Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Erixon Lennart (2003) (red.) *Den svenska modellens ekonomiska politik. Rehn-Meidnermodellens bakgrund, tillämpning och relevans i det 21:a århundradet*. Stockholm: Atlas Akademi.
- Esaiasson Peter & Christina Ribbhagen (2006) *Inför arbetsförmedlaren är vi alla lika. Om etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden*. Ds 2006:14. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- ESF (2007) Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013. CCI-nr 2007SE052p0001. Europeiska Socialfonden.
- ESOPE (2004) *Precarious Employment in Europe: A Comparative Study of Labour Market related Risks in Flexible Economies*, Final Report. Project HPSE-CT2001-00075. European Commission: Directorate-General for Research Citizen and Governance in a Knowledge-Based Society, Brussels.

- Europeiska kommissionen, Brüssel, 5.4.2011 COM(2011) 173.
http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=sv&type_doc=COMfinal&an_doc=2011&nu_doc=173.
- Europeiska Kommissionen. *Romerna ska integreras bättre i samhället. Mänskliga rättigheter* – 07/04/2011. http://ec.europa.eu/news/justice/110407_sv.htm.
- Fagerström Anna (2009) *Delrapport – Lyftkraft*. Arbetsförmedlingen i Örebro. Skill. www.esf.se/PageFiles/2200437/Delrapport%20-%20Lyftkraft-1b.doc.
- Fagerström Anna (2010) *Delrapport 2 – Lyftkraft*. Arbetsförmedlingen i Örebro. Skill. www.esf.se/PageFiles/2200437/Delrapport%202%20-%20Lyftkraft.pdf.
- Forslund Anders & Johan Vikström (2011) Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt. I: *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*. SOU 2010:88. Bilaga 1 LU2011. Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes, 7–102.
- Gold Steven (2005) Etniskt företagande lyfter hela gruppen. *Axess*, nr 4.
- Gustavsen Björn & Berndt Hofmaier (1997) *Nätverk som utvecklingsstrategi*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hancock Ange Marie (2007) When Multiplication Doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm. *Perspective on Politics*, 5(1): 63–79.
- Hill Collins Patricia (2000) *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. London: Routledge.
- Honneth, Axel (2003), *Erkännande. Praktisk-filosofisk studie*. Göteborg: Daidalos.
- Johansson Emilia, Sparre Madeleine, Isaksson Anna, Hansson Agneta & Kicki Stridh (2011) *Forskningsöversikt på området likabehandling i arbetslivet*. Rapport beställd av Arbetsmiljöforum & Tema Likabehandling i samarbete med Oxford Research och Högskolan i Halmstad.
- Johnsdotter Sara (2010) *Somaliska föreningar som överbryggare. En uppföljning av 28 svensksomaliska projekt som fått stöd av Allmänna arvsfonden*. Hälsa och samhälle, Malmö högskola.
- Junestav Malin (2011) Promoting Employment or Employability? The move from active labour market policy (ALMP) to workfare. I: Thörnquist Annette & Åsa-Karin Engstrand (red.) *Precarious Employment in Perspective: Old and New Challenges to Working Conditions in Sweden*. Work & Society. Vol. 70. Bruxelles: Peter Lang.
- Kamali Masoud (2005) *Sverige inifrån – Röster om etnisk diskriminering*. SOU 2005:69. Utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.

- Kamali Masoud (2006) *Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning*. SOU 2006:79. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Karlsson Lynn (2001) Perspectives on Gendered Labor Legislation in Sweden during the 20th Century. I: Thörnquist Annette (red.) *Work Life, Work Environment and Work Safety in Transition. Historical and Sociological Perspectives on the Development in Sweden during the 20th Century*. Work Life in Transition. 2001:9. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Kings Lisa (2011) *Till det lokalas försvar: civilsamhället i den urbana periferin*. Lund: Arkiv.
- Kiveliö Tiina (2004) *Din vilja sitter inte i din förklädesficka. Att arbeta med romer i socialtjänsten. Uppsala kommuns Romerenhet 1990–2005*. Otryckt uppsats för kursen ”Romsk Kultur” 5 p, Centrum för Multietnisk forskning. Uppsala universitet.
- Lundin Daniela (2007) *Allmänt anställningsstöd för ungdomar – en bra åtgärd enligt arbetsförmedlarna*. Rapport IF. Rapport 2007:1. Uppsala: IFAU.
- Lundin Daniela & Linus Liljeberg (2008) *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*. Rapport 2008:9. Uppsala: IFAU.
- Lundin Martin (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2008:13. Uppsala: IFAU.
- Lundstedt Anna (2005) *Vit governmentalitet ”Invandrarkvinnor” och textilhantverk – en diskursanalys*. Avhandling. Göteborgs universitet. Arbetslivsinstitutet. Arbetsliv i omvandling. 2005:14. Stockholm: Elander Gotab.
- Mahdavi Caroline (2010) *Lägesrapport från Romano Zor till ESF-rådet*. Kopia från Romano Zor. Uppsala.
- Martinsson Lena (2006) *Jakten på konsensus, Intersektionalitet och marknadsekonomisk vardag*. Malmö: Liber.
- McCall Leslie (2005) The Complexity of Intersectionality. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 30(3): 1771–1800.
- Nagy Géza (2007) *Romernas integration på den svenska arbetsmarknaden – hinder och förutsättningar*: Rapport från en Temakonferens om mångfald och delaktighet. Serie Romer i Sverige – från syd till nord. Stockholm: Equal.
- Neergaard, Anders (2006) Rasifierad rekrytering i storstadskommunen. I: Gunnarsson Ewa, Neergaard Anders & Arne Nilsson (red.) *Kort och tvärs. Intersektionalitet i storstadens arbetsliv*. Stockholm: Normal förlag.
- Numhauser-Henning Ann (red.) (2000) *Perspektiv på likabehandling och diskriminering*. Serie: Skrifter utgivna vid Juridiska fakulteten i Lund. 1402-4276; 138. Lund: Juristförlaget.

- Osman Ali & Per Andersson (2011) Precarious Accreditation? Inclusion of Immigrants in Precarious Labour Market Positions. I: Thörnquist Annette & Åsa-Karin Engstrand (red.) *Precarious Employment in Perspective: Old and New Challenges to Working Conditions in Sweden*. Work & Society. Vol. 70. Bruxelles: Peter Lang.
- Phelps Edmund S. (1972) The Statistical Theory of Racism and Sexism. *American Economic Review* 62: 659–661
- PM Lyftkraft (2009) *Sammanfattning Somaliska kvinnor som söker arbete som personlig assistent/vård omsorg*. (Inom ramen för projekt Lyftkraft). Arbetsförmedlingen i Örebro.
- Projektbeskrivning Lyftkraft (2007) <http://www.esf.se/sv/Projektbank/Behallare-for-projekt/Ostra-Mellansverige/Lyftkraft/>.
- Projektbeskrivning Romano Zor (2008) <http://www.esf.se/sv/Projektbank/Behallare-for-projekt/Ostra-Mellansverige/Romano-Zor---Romsk-kraft/>
- Projektbeskrivning Ilays (2010) <http://www.esf.se/sv/Projektbank/Behallare-for-projekt/Ostra-Mellansverige/Ilays/>.
- Proposition 2010/11 nr 1 *Budgetpropositionen*.
- Romsk Kraft (2011) *Romano Zor! Romsk kraft! – en inspirationsbok om vägar till utbildning och arbete*. Stockholm: Länsstyrelsen.
- Roth Hans Ingvar (2004) *Särbehandlingens dimensioner: en analys av debatten om positiv särbehandling i USA*. Stockholm: Carlsson.
- Rönqvist Sofia (2010) *Kan segregering leda till integration? Den amerikanska debatten om etnisk ekonomi och segmenterad assimilering*. Lund Papers in Economic History No. 118. Lunds universitet.
- SCB Arbetskraftundersökningar.
- Schierup Carl-Ulrik (2006) Den sociala exkluderingen i Sverige. Migration, arbetsmarknad och välfärdsstat i förändring. I: de los Reyes Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport till Utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SFS 2008:567 *Diskrimineringslag*. Svensk Författningssamling.
- Silver Hilary (1994) Social exclusion and social solidarity: Three Paradigms. *International Labour Review*, 133(5–6): 531–78.
- Skoglund, Pär (2011) *Somalier i Minnesota*. Reviderad version 2011-03-28. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Internationella Staben (otryckt rapport).

- Socialfonden i siffror (2010) Om projektens deltagare och nytta. En samproduktion mellan Svenska ESF-rådet och Processtödet för strategisk påverkan och lärande i Socialfonden.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån – Röster om etnisk diskriminering*. Masoud Kamali. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. Paulina de los Reyes (red.). Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:73 *Integrationens svarta bok. Om sammanhållningen och dess hinder*. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:55 *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*. Delegationen för romska frågor. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:88 *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*. Långtidsutredningen LU2011. Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Svensson Lennart & Casten von Otter (2001) *Projektarbete teori och praktik med sagan om diamanten som sprängdes*. Santérus Förlag. Andra upplagan. *Sydsvenska Dagbladet* 15/2 2011.
- Tachezy Viveca (2010) *Delrapport 3 – Lyftkraft: Arbetsförmedlingen i Örebro*. Skill.
- Tachezy Viveca & Karolina Lindell (2011) *Delrapport 4 – Lyftkraft: Arbetsförmedlingen i Örebro*. Skill.
- Thorén Katarina H (2008) *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Avhandling. Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap. Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete. Växjö University Press.
- Thörnquist Annette (2011) *I utkanten av arbetets marknad. ESF-projekt i ett arbets- och arbetsmiljöperspektiv*. Temagruppen för Integration i Arbetslivet. TIA-rapport 2011:3. REMESO. Norrköping: Linköpings universitet.
- Thörnquist Annette & Åsa-Karin Engstrand (red.) (2011) *Precarious Employment in Perspective: Old and New Challenges to Working Conditions in Sweden*. Work & Society. Vol. 70. Bruxelles: Peter Lang.
- Ulmestig Rickard (2007) *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Socialhögskolan. Lund: Lunds universitet.
- Ulmestig Rickard (2009) *I arbetslinjens skugga – en studie av relationer och strukturer i ett kommunalt arbetsmarknadsprojekt*. Rapportserie i socialt arbete. 2-2009. Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete. Växjö: Växjö universitet

Åsard Erik & Harald Runblom (red.) 2000 *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlsson.

Intervjuer

| Nr | Datum | |
|----|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 2010 | |
| 1 | 01-04 | Intervju med Caroline Mahdavi, projektledare, och Gunilla Nygård, socialsekreterare och coach, Romano Zor, Uppsala |
| 2 | 06-15 | Intervju med Sören Tallroth och Göran Persson, projektledare och arbetsförmedlare, Lyftkraft, Arbetsförmedlingen, Örebro |
| 3 | 07-13 | Intervju med Pär Skoglund, internationell rådgivare, Arbetsförmedlingen, Internationella enheten, Stockholm |
| 4 | 08-13 | Telefonintervju med Caroline Mahdavi, projektledare, Romano Zor, Uppsala |
| 5 | 11-05 | Intervju med Natalia Fermin-Acosta arbetsmarknadscoach, Romano Zor, Uppsala |
| 6 | 02-01 | Intervju med Caroline Mahdavi, projektledare, och Gunilla Nygård, socialsekreterare och coach, Romano Zor, Uppsala |
| 7 | 02-08 | Intervju med Caroline Mahdavi, projektledare, Romano Zor, Uppsala |
| 8 | 05-27 | Intervju med Sören Tallroth och Göran Persson, Arbetsförmedlingen i Örebro |
| 9 | 06-27 | Intervju med deltagare, Romano Zor, Uppsala |
| 10 | 08-05 | Intervju med Tiina Kiveliö, utvecklingsledare, Enheten för minoritetsfrågor, Länsstyrelsen i Stockholm. |
| | 2011 | |
| 11 | 08-12 | Intervju med Gunilla Nygård, socialcoach, Romano Zor, Uppsala. |
| 12 | 08-18 | Intervju med Natalia Fermin-Acosta, arbetsmarknadscoach, Romano Zor, Uppsala |
| 13 | 09-22 | Intervju med Lars Jansson, projektsamordnare, Uppsala kommun |
| 14 | 10-13 | Intervju med Caroline Mahdavi, projektledare, Romano Zor, Uppsala |
| 15 | 10-20 | Intervju med Linus Haraldsson, SSU och Hotell- och restaurangfacket, Örebro (engagerad i frågor om Vivallas utveckling). |

Utgivna rapporter i REMESO:s vetenskapliga skriftserie Temagruppen integration i arbetslivet (TIA)

- 2010:1 Bortom Lissabonstrategin
– Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete
ÅSA-KARIN ENGSTRAND, JOSEFIN ANDERSSON & VIKTOR VESTERBERG
- 2010:2 Arbetsmarknadsprojekt som kooperativ
– Erfarenheter från fyra ESF-projekt med ett kooperativt arbetssätt
JOSEFIN ANDERSSON
- 2011:1 (O)likheter och egen makt
– Om ett socialfondsprojekt för ökat arbetskraftsutbud
VIKTOR VESTERBERG
- 2011:2 Att få dom att förändras
– Jobbcoaching för arbetslösa i socialfondsprojekt
ÅSA-KARIN ENGSTRAND & VIKTOR VESTERBERG
- 2011:3 I utkanten av arbetets marknad
– ESF-projekt i ett arbets- och arbetsmiljöperspektiv
ANNETTE THÖRNQUIST
- 2011:4 Moderna svenska individer
– Lösningar och problembilder i beskrivningar av ESF-projekt
CECILIA ÅSE
- 2011:5 Alla ska ju ut på praktik
– Möjligheter, begränsningar och problem med praktik i arbetslivet
som medel för integration
VIKTOR VESTERBERG
- 2011:6 Arbete och integration
– ESF-projekt riktade till somalier och romer
ANNETTE THÖRNQUIST

Europeiska Socialfonden, ESF, delfinansierar i Sverige idag ett tiotal arbetsmarknadsprojekt som riktar sig specifikt till målgrupper utifrån etniskt ursprung. Dessa målgrupper utgörs av somalier och romer. Står då inte en sådan avgränsning av målgrupperna i motsättning till både den svenska integrations- och arbetsmarknadspolitikens tydliga inriktning på generella insatser och ESF:s betoning på individorienterade metoder i arbetet för social inkludering och sammanhållning? Projekten fokuserar ju, åtminstone ytligt sett, på sår lösningar, och på grupper snarare än på individer. Och bidrar inte identitetskategoriseringar, som i sig inbegriper maktrelationer, till ett "vi och dom" tänkande?

Föreliggande rapport är resultatet av en djupstudie av två ESF-projekt som riktar sig till somalier respektive romer, nämligen Lyftkraft vid Arbetsförmedlingen i Örebro och Romano Zor vid socialtjänsten i Uppsala kommun. Syftet har varit att undersöka hur projekten motiverar sin inriktning i fråga om målgrupperna, hur de utvecklar handlingslinjer, praktiker och metoder för att integrera deltagarna i arbetslivet samt vilka generella lärdomar som kan vinnas för arbetet i den ordinarie arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbete i fokusgrupper, som ger möjligheter att kombinera ett individuellt och kollektivt perspektiv, samt trepartssamtal mot diskriminering av deltagare, där deltagarna själva ingår som en självständig part, är två metoder som diskuteras närmare i studien. En viktig aspekt i arbetet med de romska deltagarna är betydelsen av principen självidentifikation och deltagandet i en grupp på individens egna villkor. Mycket tyder på att självidentifikation är en framgångsfaktor när insatser riktas till socialt kategoriserade grupper. Erfarenheter från bägge projekten visar också att arbetet för att integrera deltagarna i arbetslivet inte endast kan bedrivas utifrån ett individorienterat perspektiv, utan måste också relateras till ett större socialt sammanhang, där deltagarnas kollektiva sociala erfarenheter är en central utgångspunkt för arbetet.

Annette Thörnquist är docent i historia och arbetslivsforskare med inriktning på arbetsmarknadsrelationer, anställningsförhållanden och arbetsmiljö. Hon har under senare år varit knuten till Ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet som forskare och till TIA-gruppen vid ISV, REMESO, Linköpings universitet som expert.



arbete och nya möjligheter
för alla

TIA
TEMAGRUPPEN
INTEGRATION I
ARBETSLIVET