

Problemet med romskt utanförskap

En diskurs- och maktanalys av problemframställningarna i
regeringens strategi för romsk inkludering

Abstract

The Roma population of Sweden has been oppressed by the government for hundreds of years, which has been manifested through lack of civil rights, forced sterilisations and expulsion from society. Today, however, the government aims to include the Roma through various strategies for Roma integration.

Although explicit discrimination is not the case anymore, prejudice is often persistent in society. This study aims to investigate how the Swedish government represents the problem of Roma alienation in the national strategy for Roma inclusion, and its possible implications. By combining Carol Bacchi's analytical framework with substantial theories on inclusion/exclusion and intersectionality it is possible to scrutinise problem representations in order to find underlying assumptions about how the government views the group.

The study finds that the problem of Roma alienation is described as a problem of rights, but sometimes represented as a problem of social economy. The Roma people are represented as unemployed, uneducated and in a state of misery. There is only little notice taken of other aspects that have effect on the living conditions of an individual. This suggests that the governmental discourse still contains prejudice and generalisations that risks being further reproduced in society.

Nyckelord: romsk inkludering, utanförskap, intersektionalitet, etnicitet, problemframställningar, Bacchi, Foucault, diskurs

Antal ord: 17138

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| 1. Inledning | 1 |
| 1.1 Syfte..... | 2 |
| 1.2 Frågeställning | 3 |
| 2. Tidigare forskning | 5 |
| 3. Teori | 10 |
| 3.1 Diskursanalys..... | 10 |
| 3.2 Inkludering och exkludering..... | 12 |
| 3.3 Intersektionalitet och etnicitet | 14 |
| 4. Metodologiskt ramverk..... | 17 |
| 4.1 Bacchis utgångspunkter..... | 17 |
| 4.2 WPR-modellen | 18 |
| 4.3 Material..... | 21 |
| 4.4 Diskursanalys som metod..... | 22 |
| 5. Analys..... | 24 |
| 5.1 En strategi som särlösning..... | 25 |
| 5.2 Romer som grupp | 27 |
| 5.3 Ansvarsfördelning och perspektiv | 31 |
| 5.4 Ideologiska utgångspunkter | 34 |
| 6. Slutsatser | 37 |
| 7. Referenser..... | 40 |

1. Inledning

Antiziganismen har varit närvarande i samhället under lång tid och det offentliga har i högsta grad själva utgjort romernas förtryckare. Även om Sverige ofta framställs som ett land där alla är lika mycket värda så påvisade Skånepolisens olaga register över romer som uppdagades år 2013 att fördomar om gruppen romer alltså lever kvar än idag. För att förstå hur det är möjligt att den fortsatt utsatta gruppen ännu utsätts för kränkningar från det allmänna är det viktigt att ha kunskap om hur det djupt rotade förtrycket av romer sett ut i Sverige historiskt.

Sedan de första romerna anlände i Sverige i början av 1500-talet har gruppen utsatts för diskriminerande åtgärder. Från 1600-talet exkluderades romerna från gemenskaperna i statsmakten, som då utgjordes av kyrkan och kungaväldet. I samband med att nationalstaten växte fram under 1800-talet fick också idéer om svenskhet rot i samhället, och en etnisk definition började inbegripas i begreppet svensk. Romerna omfattades inte som en del av det svenska, utan deras tillhörighet reglerades istället inom den dåvarande lösdriveri- och utlänningslagstiftningen (SOU 2010:55, s. 136-137). Till följd av att de inte fick tillgång till fast bostad och därmed inte blev mantalsskrivna, fick de inte heller något svenskt medborgarskap. De saknade således många medborgerliga rättigheter, så som möjlighet att utöva sin rösträtt och gå i skolan. År 1914 instiftades ett invandringsförbud för ”zigenare”, den enda folkgruppen som utpekades. Detta varade ända till 1954 då lagen om fri nordisk arbetsmarknad tillät romsk invandring från det övriga Norden. Romerna blev också tvångsförflyttade, då de enligt en lag från 1923 bara hade tillstånd att vistas högst tre veckor på samma ort eller kommun. Under mellankrigstiden, och framför allt under 1930-talet, hade rasbiologin ett starkt inflytande på samhället (SOU 2010:55, s. 141-142, Kommissionen mot antiziganism 2015, s. 10). Tvångsomhändertaganden av romska barn, tvångslobotomeringar och tvångssteriliseringar av romer var inte ovanliga. Det senare var en strategi från Socialstyrelsen då romerna sågs som en belastning för samhället. Ett steriliseringsprogram ansågs minska kostnaderna för sinnesslö- och fattigvården (SOU 2010:55, s. 145). Register över romer har vid flera tillfällen upprättats. Vidare har också schablonbilder av romer presenterats från statens och medias håll, vilket reproducerat fördomar om romer bland allmänheten.

Efter andra världskrigets slut började staten se föreställningar om social avvikelser som en behandlingsbar problematik (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015a; SOU 2010:55, s. 150). Romer sågs ofta som ”socialt handikappade” och assimileringpolitiken började ta form. Att assimileras framställdes inte som ett tvång utan som en nödvändighet för att lösa gruppens problem, och staten ansågs även ha en moralisk och laglig skyldighet att hjälpa romerna att anpassa sig till det svenska samhället. Särskilda ”zigenarkonsulenter” etablerades som skulle

hjälpa romer att hantera praktiska svårigheter. Det togs för givet att romerna inte kunde klara sig på egen hand (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015b; SOU 2010:55, s. 153). Romerna har registrerats under 1900-talet för olika syften, tidvis utifrån rasbiologiska argument och andra gånger för att försöka lösa boendeproblem. Under 1950-talet ansåg staten att romerna behövde bli fast bosatta medan kommunerna ville förhindra att de bosatte sig inom just sin kommun, då det sågs som en kostnadsfråga (SOU 2010:55, s. 154). Statens konsekventa övergrepp mot den romska gruppen har lett till att många romer än idag har svårt att lita på myndigheter (Kommissionen mot antiziganism 2015, s. 50). Sedan några årtionden tillbaka har staten övergivit assimileringstankarna och övergått till en integrationspolitik, där tanken snarare är att inkludera. Ingen uttalad diskriminering försiggår, och förhållningssättet är istället att staten ska hjälpa till att integrera romer i samhället, till exempel genom olika strategier. Strategierna finns på flera olika myndighetsnivåer — inom EU, svenska staten och i vissa kommuner så som Malmö stad.

Dessa ambitioner är givetvis lovvärda, men fördomar och myter kan ofta vara seglivade. Detta är något som inte minst tydliggjordes när Skånepolisens olaga register över romer uppdagades. Över 4000 romer fanns samlade i registret med släkträd och uppgifter över adresser och personnummer (Sydskånskan 2013). Eftersom det här finns ett underliggande antagande om att romer begår brott finns det all anledning att vidare undersöka de tankemönster som finns i det offentliga idag. Principen om icke-diskriminering (se SFS 2008:567; SFS 1974:152) inom det offentliga har nog få undgått, men det finns också indirekta och subtila sätt att medvetet eller omedvetet missgynna en grupp. Fördomar om romer riskerar att ha en stigmatiserande effekt, vilket innebär reella konsekvenser för den utsatta gruppen. Det finns också ett tydligt maktförhållande att ha i åtanke där de policyskapande aktörerna beslutar och talar om en samhällsgrupp som saknar den maktpositionen. Perspektivet har varit att majoritetssamhället ska hantera den avvikande, samtidigt som skulden för utanförskapet lagts hos romerna själva. Att maktrelationen ständigt sett ut på det sättet innebär att det finns en betydande förtroendeklyfta som kan vara svår att överbrygga. Vidare är romerna en heterogen grupp. Genom att genomgående uttrycka sig om en hel grupp finns risk att skapa generaliserande bilder och undgå den intersektionella analysen som gör gällande att fler strukturer kan spela in i frågan om vem som drabbas av utanförskap och förtryck och på vilket sätt. Att inkludera en grupp enbart utifrån en etnisk kategorisering innebär en risk för att bortse från andra möjliga förklaringsfaktorer.

1.1 Syfte

Den här undersökningen syftar till att undersöka hur staten framställer romers utanförskap i nuvarande strategier för romsk inkludering i Sverige (skr. 2011/12:56; SOU 2010:55) och vad detta kan få för konsekvenser. Genom att dra nytta av Carol Bacchis forskning går det att ta ett steg bakom den explicita

problemformuleringen i policys och finna de underliggande antaganden som ligger till grund för strategiernas utformning. I fallen med dessa policys kan det vara så att strategierna som syftar till att inkludera medför en exkluderande bieffekt. Att lyfta fram en grupp och presentera en särlösning är inte en okontroversiell hållning, utan det finns kritiker som menar att sådana policys leder till att synen på gruppen i fråga som avvikande istället cementeras (Minow 1990). Det finns därför anledning att undersöka nuvarande policys med den ingången.

Att det handlar om en uppdelning just utifrån etnicitet är också anmärkningsvärt utifrån ett intersektionellt perspektiv. Att förutsätta att det finns universallösningar som alla romer kan ta del och dra nytta av medför en problematik. Som tidigare nämnts är romer en heterogen grupp med en lång historia i Sverige, där det finns olika behov och utgångspunkter bland olika individer. Fler olika egenskaper och tillstånd har inverkan på det liv en person lever än bara dess etniska tillhörighet. Det blir därför en besvärlig situation att försöka ringa in alla dessa omständigheter för alla romer i en och samma policy. För att åter understryka maktaspekten finns det också en given problematik i att den grupp som har mest makt i samhället, beslutsfattare och policyskapare, lanserar en strategi med en målgrupp som utgörs av en av de grupper som har minst makt och inflytande. Regeringen har stora resurser för att kunna diskutera och motivera strategins innehåll och värde medan gemene rom inte har samma möjligheter. Det finns därför en tydlig maktasymmetri som är värd att uppmärksammas.

Att analysera just den nuvarande strategin för romsk inkludering handlar om att noggrant analysera de problemframställningar som finns idag, mot bakgrund av den explicita negativa behandling romer genom historien fått från statens håll. Även om det idag inte ska försiggå någon explicit diskriminering så kan det vara så att det djupa historiska förtrycket ändå tar sig uttryck genom underliggande antaganden i problemframställningarna. Fördomar om grupper kan få faktiska konsekvenser för romers liv och tillvaro i samhället, vilket gör frågan angelägen att undersöka. Likväl har diskursen förändrats över tid, vilket utgör en ytterligare del av relevansen.

Det principiella problemet berör det offentliga diskursiva maktutövande och hur det genom underliggande antaganden som tar sig uttryck via ordval och diskurser inom policys på ett implicit sätt kan forma en bild och associationer kring en grupp människor.

1.2 Frågeställning

Uppsatsens syfte kan sammanfattas genom följande frågeställning:

Hur framställs problemet med romsk utanförskap i regeringens strategi för romsk inkludering (skr. 2011/12:56; SOU 2010:55) och vad har det för implikationer?

Problembilden och frågeställningen som nu presenterats är styrande delar inför den undersökning som kommer att följa i uppsatsen. För att först få en tydligare bild av forskningsfältet så kommer uppsatsen närmast att presentera relevant tidigare forskning på området kring romer och utanförskap och precisera den forskningslucka som uppsatsen ämnar att fylla. Därefter behöver det etableras ett teoretiskt ramverk som kan appliceras på forskningsfrågan. Uppsatsens teoriavsnitt kommer att innehålla diskussioner om poststrukturell ontologi och epistemologi med utgångspunkt i Foucaults tankevärld, samt teorier om inkludering, exkludering, intersektionalitet och etnicitet. Genom att belysa frågan från olika teoretiska perspektiv går det att hitta fler intressanta aspekter. Martha Minows teori om olikhetsdilemmat belyser problematiken kring huruvida särlösningar för olika grupper har positiva eller negativa effekter, medan Diana Mulinari och Paulina de los Reyes infallsvinkel påvisar hur intersektionalitet kan fördjupa och problematisera den etniska kategorisering som regeringens strategi utgår från. För att undersöka problemformuleringarna i strategin så kommer uppsatsen därefter att använda sig av Carol Bacchis analytiska ramverk, då hon har utvecklat en teori och metod som är specifikt utformat för att undersöka problemframställningar och underliggande antaganden. Det presenteras närmare i uppsatsens metodologiska ramverk, där det också kommer att finnas en tydligare genomgång av det material som uppsatsen undersöker, regeringens strategi för romsk inkludering (skr. 2011/12:56) och den bakomliggande utredningen *Romers rätt* (SOU 2010:55). Här förklaras det också mer konkret hur undersökningen går till. Därefter följer analysen, där de substantiella teorierna kombineras med Bacchis mer operativa teori och metod för att kunna finna underliggande antaganden i problemframställningarna i strategin, och dess möjliga implikationer. Uppsatsen avslutas med slutsatser, som sammanfattar analysen och reflekterar kring dess innebörd nu och i framtiden.

2. Tidigare forskning

Detta avsnitt går igenom tidigare studier om utanförskap och romer. Det är till för att positionera uppsatsen inom forskningsfältet och också tydliggöra studiens inomvetenskapliga bidrag och relevans och hur den ämnar att komplettera tidigare forskning.

Forskning som berör utanförskap är väl utbrett då det är ett ämne som engagerar och syftar till att förstå och belysa de processer som kan orsaka exkludering i samhället. Det blir inte minst ett alltmer relevant ämne mot bakgrund av den omfattande internationella migrationen som sker genom globaliseringen och de flyktingströmmar som finns till följd av krig, fattigdom och klimat. Bland annat har den inflytelserika forskaren Will Kymlicka till stor del fokuserat på effekterna av multikulturalism och hur minoriteters rättigheter ser ut i förhållande till majoritetssamhället (Kymlicka 1995; 1997).

I en studie från 2013 undersöks hur myndigheter kan påverka minoriteters utanförskap genom exempelvis övervakning och interventioner (Blackwood, Hopkins & Reicher 2013). Här belyses också hur auktoriteternas behandling påverkar minoriteternas självbild och deras relation till det övriga majoritetssamhället. Studien fokuserar på hur det offentliga behandlar muslimer i Storbritannien. Till följd av majoritetssamhällets misstänkliggörande och brist på hänsyn mot den muslimska gruppen påvisar studien att detta leder till ett ökat utanförskap. Att gruppen betraktas som farlig och som "den andre" skapade utöver negativa reaktioner från majoritetssamhället också en ängslan och känsla av förödmjukelse hos muslimerna själva (Blackwood, Hopkins & Reicher 2013, s. 247). Studien klarlägger hur betydelsefull diskursen är. Resultatet är också viktigt i förhållande till denna uppsats inte minst eftersom misstänkliggörandet av romer som kriminella har varit vanligt förekommande i Sverige, något som kan exemplifieras av de register över romer som förts av polisen så sent som på 2010-talet.

Forskning som specifikt berör romer och antiziganism bedrivs på flera håll, och ofta fokuseras det särskilt på de delar av Östeuropa där många romer härstammar från och befinner sig i. Romerna utgör den största etniska minoriteten i Europa, och gruppen har historiskt sett utsatts för en omfattande diskriminering över hela kontinenten (Europeiska kommissionen 2011). I många fall handlar forskningen också om just romernas livsvillkor, exempelvis i Liz Feketes artikel "Europe against the Roma" från 2014. Här åskådliggör Fekete hur romerna behandlas i olika delar av Europa och hur de inte har någon fristad i någon del av kontinenten. De nationalistiska strömningarna i södra Europa beskrivs göra sig skyldig till antiziganism implicit inom anti-invandningsretoriken. I Östeuropa bedrivs en mer explicit antiziganism, där de högerextrema partierna uttrycker tydlig rasism och anordnar offentliga kampanjer mot romer (Fekete 2014, s. 64).

Fekete menar att samma underliggande förtryck också finns i de norra och västra delarna av Europa trots att ländernas självbild ger sken av tolerans och empati. Enligt Fekete är synen här att en alltför stor mångfald kommer att skada samhällets sammanhållning. Romerna betraktas här som en slags barbarisk underklass, vars kultur och livsstil präglas av kriminalitet (Fekete 2014, s. 66). Mot bakgrund av detta ser Fekete att romerna inte har någonstans att vända sig i Europa, utan fördrivs systematiskt mellan länderna.

Viss forskning har bedrivits mot bakgrund av en internationell strategi för romsk inkludering som genomfördes i tolv europeiska länder under årtiondet 2005-2015. Beslutet att införa en strategi fattades på en konferens om romer som initierades av Världsbanken. Strategin ses i stort som ett misslyckande, då romer inom de flesta samhällssektorer fortfarande är tydligt missgynnade (Brüggeman & Friedman 2017; Sándor m.fl. 2017). Ett område som utvecklades till det bättre under årtiondet är utbildning bland romer, men det handlade bara om förhållandevis små förbättringar (Brüggeman & Friedman 2017, s. 4). Den kritik som lyfts mot strategin handlar bland annat om en bristande romsk delaktighet, otillräckliga mätningmetoder och avsaknaden av en politisk vilja (Brüggeman & Friedman 2017, s. 4; Jovanovic 2015). Strategier för romsk inkludering har funnits under en lång tid och i ett flertal länder, även om synsätten har förändrats under åren. Friedman (2015) påvisar att de nuvarande förhållningssätten gentemot romer grovt kan delas upp i de som betonar vikten av inkludering med mänskliga rättigheter som grund, och de som påpekar de ekonomiska fördelarna av att integrera romer för hela befolkningen i landet (Friedman 2015). Detta har att göra med vilken ideologi och världssyn som är mest tongivande i policyn, vilket i sin tur kan påverka inriktningen på politiken och de förslag som förs fram. Huruvida det huvudsakliga målet handlar om att säkerställa mänskliga rättigheter eller främja ekonomisk tillväxt gör skillnad i politiken som förs gentemot målgruppen i fråga.

Peter Dráls har i sin artikel "Symbolic Processes of Social Exclusion of Roma in Slovak Public Policy Discourse" (2008) undersökt hur nedärvd ojämlikhet har reproducerats inom diskursen för socialpolitik i Slovakien sedan år 2000. Enligt Dráls studie har begreppet fattigdom i policys förstärkt de negativa uppfattningarna om fattiga personer, vilket sedan skiftat till att riktas mot hela den romska befolkningen i Slovakien. Den här utvecklingen fick konkreta effekter år 2004 när offentliga protester mot romer hölls och välfärdsreformer genomfördes som kraftigt försämrade situationen för romer. Genom att staten framställde romer som lata och oförtjänta fattiga så rättfärdigades exkluderingen av arbetslösa romer från olika bidragsmekanismer (Drál 2008, s. 85). Den här studien påvisar alltså tydligt hur diskursen har betydelse och också riskerar att få reella konsekvenser för romerna i egenskap av en målgrupp för policys.

Även studier från Sverige belyser specifikt romers förutsättningar i det svenska samhället och myndigheternas förhållningssätt gentemot gruppen. Norma Montesino och Ida Ohlsson Al Fakir har i "The Prolonged Inclusion of Roma Groups in Swedish Society" från 2015 undersökt vilka antaganden som tas för givet om romer i svenska integreringspolicys. Författarna menar att dessa antaganden i sin tur har rättfärdigat särskilda handlingsalternativ som i

förlängningen bidragit till och cementerat romers utanförskap. Montesino och Ohlsson Al Fakir har fokuserat på tidsperioden 1950 till 1970. Det var då den romska befolkningen i Sverige formellt blev svenska medborgare och de första policydokument som fokuserade på romsk integrering lanserades. Studien utgick från offentliga dokument från Riksarkivet, bland annat rapporter från regeringen och dess medföljande bakgrundsmaterial. I analysen undersöktes också implementeringen av dessa policys eftersom det informella genomförandet ansågs interagera med och forma socialpolitik (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015a, s. 126). Det kunde till exempel handla om administrativa välfärdsrutiner och vilka kategorier som etablerats i utvecklandet och implementeringen av policys (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015a, s. 129). De underliggande antaganden studien funnit handlar bland annat om att romer bedömts som ”socialt handikappade” och att romska barn placerats i särskilda grupper för barn med ”problem”. Den här kunskapen har producerats av olika experter och yrkesverksamma, som framställt romer som en avvikande social grupp, där avvikelsen framställts som ett socialt handikapp. Montesino och Ohlsson Al Fakir framhåller att den officiella diskursen under 1900-talet förändras från att främja assimilation till att framhålla integration som lösning på problemet (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015a, s. 134). Även om det därmed fanns en förändrad ambition påvisar studien att de faktiska praktikerna trots detta inte förändrades. Det huvudsakliga målet beskrivs i båda fallen ha varit anpassning av invandrare och minoriteter (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015a, s. 129). Det blir här tydligt hur diskursen och den vid tidpunkten vedertagna kunskapen påverkar vad som förutsätts utgöra rimliga handlingsalternativ för policyskapare. Det är därmed en viktig aspekt att ha i åtanke för alla typer av policystudier.

I "Romer i Sverige, ett socialhistoriskt perspektiv" (2015) av samma författare tas begreppet "zigenarfrågan" upp, som handlade om "problemet" med romska nya medborgare, och hur de skulle inordnas i det etablerade svenska samhället. Montesino och Ohlsson Al Fakir menar att mycket av den tidigare forskningen och framställningen av romer har konstruerat gruppen som en unik och perifer grupp som kan studeras isolerat från den historiska och socialpolitiska utvecklingen. För att undvika den föreställningen placerar författarna romers svenska historia i olika sammanhang, nämligen dels ett idéhistoriskt, dels utifrån internationella migrationsströmmar och dels i kontexten av svensk myndighetspolitik där kriterier på tillhörighet och utanförskap fastställs (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015b, s. 306). I det sista sammanhanget finner Montesino och Ohlsson Al Fakir att myndigheternas politik och praktik formats av olika påståenden som finns implicit i beteckningen zigenarfrågan. Det handlar om en utgångspunkt att romer utgör ett problem, eftersom de skiljer sig från majoritetssamhället. Därför hamnar de också utanför, något som inte kan tillåtas — antingen av hänsyn till romer eller deras omgivning. Genom att skapa dugliga medborgare av romer förutsätts detta kunna bekämpas. Den utvecklingen förutsätts dock inte gå snabbt och myndigheterna vill därför fokusera främst på barnen som en typ av lösning på det tilltänkta problemet (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015b, s. 310). Montesino och Ohlsson Al Fakir menar att det genomgående har funnits underliggande och ej ifrågasatta antaganden om romer

som en problematisk och homogen grupp, vilket har gjort att de aktiviteter som myndigheterna föreslagit genom årtiondena snarare lett till att romerna konstruerats och bemötts som en än mer avvikande grupp (Montesino & Ohlsson Al Fakir 2015b, s. 312).

Även svenska strategier i modern tid, och inte minst den nu verksamma, har blivit undersökta i olika studier. Nafsika Alexiadou och Anders Norberg har i "Sweden's double decade for Roma inclusion: An examination of education policy in context" från 2017 undersökt samma dokument som denna uppsats ska fokusera på, nämligen regeringens nationella strategi för romsk inkludering (skr. 2011/12:56) och den bakomliggande utredningen (SOU 2010:55). Alexiadou och Norberg har dock inriktat sig på förslagen om utbildningspolicy och valde i sin artikel att analysera kontexten inom vilken strategin uppkom, själva processen där remissinstanserna yttrade sig och också utfallet som tar sig uttryck i regeringens skrivelse. De tog också hänsyn till hur särskilda problem och lösningar framställdes i strategin (Alexiadou & Norberg 2017, s. 38). Utöver att använda sig av statens utredning och strategi samt remissvaren så har Alexiadou och Norberg fört intervjuer med tidigare integrationsminister Erik Ullenhag och en svensk romsk aktivist involverad i civilsamhället. Det visar sig i undersökningen att två huvudsakliga kritiker förts fram av remissinstanserna, nämligen dels ifrågasättanden av att rikta in sig på specifikt romer i en policy och dels hur mångfalden i den romska gruppen inte tas till hänsyn i tillräckligt stor mån. Dessa båda kritiska perspektiv är något som denna uppsats fokuserar särskilt på som teoretiska infallsvinklar, vilket ytterligare tydliggör dess relevans. Vidare lägger Alexiadou och Norberg i sitt upplägg fokus på ett särskilt remissvar från en kritisk romsk civilsamhällesorganisation och utgår från deras kritik som teman — nämligen gällande representation, objektifiering och diskriminering av romer samt att det inte finns ett intresse av att strömlinjeformera policyn i Sverige med den som bedrivs i andra europeiska länder (Alexiadou & Norberg 2017, s. 44-46). Alexiadou och Norbergs syfte med studien påminner om denna uppsats, men i denna uppsats fall så är fokus mer på de teoretiska infallsvinklarna kring inkludering/exkludering, intersektionalitet och etnicitet. Dessutom utgår den här studien från Bacchis problemframställningsmodell som på ett djuplodande och fokuserat sätt undersöker problemformuleringar och dess underliggande antaganden. Slutligen inriktar sig den här uppsatsen på romskt utanförskap i stort snarare än enbart utbildningsaspekten.

Också Viktor Vesterberg har i sin studie "Exploring misery discourses: problematized Roma in labour projects" från 2016 undersökt projektbeskrivningar till ESF-fonder samt nationella och internationella policydokument som fokuserat på romsk inkludering, bland annat regeringens strategi för romsk inkludering (skr. 2011/12:56). Medan dessa dokument är från 2000-talet så har Vesterberg också jämfört dem med en svensk strategi från 1956 (SOU 1956:43) för att tydligare kunna undersöka och påvisa hur synsätten och diskursen har förändrats. Genom att använda Foucaults styrningsmentalitet och problematisering som utgångspunkt så fann Vesterberg att arbetslösa romer ofta i nuvarande diskurs porträtteras som att de befinner sig i misär, och som att de behöver förändra sig själva för att kunna utbildas och bli arbetsföra. På 1950-talet tycks strategin ha fokuserats mer på

strukturella problem, medan de moderna projekten individualiserar problemet och konstruerar romer som icke-arbetsföra. Botemedlet beskrivs vara att stärka individens självbestämmande och handlingsutrymme, vilket implicit innebär att de själva ska finna motivation att resa sig ur misären (Vesterberg 2016, s. 34, 37). Detta är också en studie som har hög relevans för denna uppsats, även om fokus ligger på specifikt arbetslöshet i Vesterbergs artikel. Dessutom undersöker Vesterberg fler dokument och med en lite annorlunda ingång. Det handlar dock i båda fallen om att undersöka hur gruppen romer konstrueras av staten genom strategier, vilket har betydelse för vilka förslag som läggs fram och vice versa.

Det är alltså detta forskningsområde som den här uppsatsen kommer att sälla sig till. Det har bedrivits forskning om underliggande antaganden och problemframställningar i svenska policys som berör romer under andra halvan av 1900-talet och också i de nuvarande strategierna. Eftersom många av studierna berört bilden av romer i policys från förr så finns det dock anledning att vidare undersöka hur de nuvarande strategiernas problemframställningar ser ut. Detta med hänsyn till att diskursen förändras samt att det är av stor vikt att försöka förstå hur situationen ser ut idag i den mån det är möjligt och inte minst hur den kan komma att utvecklas. Den här studien kommer att fokusera på hur romskt utanförskap framställs och tydligt utgå från två substantiella teorier — inkludering/exkludering samt intersektionalitet. Valet att inkorporera dessa som distinkta utgångspunkter innebär en fokuserad inriktning på den mest centrala problematiken kring en politisk sÄrlösning för en etniskt definierad grupp. Carol Bacchis teori och metod om problemframställningar utgör vidare ett utpräglat och intersubjektivt angreppssätt för att identifiera underliggande antaganden. När nu den tidigare forskningen inom området presenterats och motiverats följer här en djupdykning i uppsatsens teoretiska perspektiv.

3. Teori

Detta kapitel innehåller uppsatsens ontologiska utgångspunkter och substantiella teorier, nämligen inkludering och exkludering samt intersektionalitet och etnicitet. Uppsatsen syftar till att studera hur problemet kring romsk utanförskap framställs i regeringens strategi för romsk inkludering, och vad det har för implikationer. Carol Bacchis teori och metod utgör här ett tydligt och konkret analysverktyg att använda i analysen av policydokument. Genom att också inkorporera teorier med substantiell relevans finns det en tydligare koppling till det övergripande forskningsområdet som berör maktstrukturer och förhållandet mellan staten som makthavare/policyskapare och romer som särbehandlad etnisk grupp. Eftersom etnicitet används som grund för strategins målgrupp är det viktigt att ta särskild hänsyn till det intersektionella perspektivet. Att utgå från att individer i en heterogen grupp som den romska gruppen har samma behov bara på grund av sin etnicitet kan vara vanskligt och riskerar att förenkla den föränderlighet och situationsbundenhet som innefattas i begreppet (Wikström 2009, s. 14). Likaså finns det relevans i att använda Martha Minows teorier om inkludering och exkludering, mot bakgrund av att strategin utgör en form av särbehandling vars existens inte nödvändigtvis är gynnsam för gruppen i fråga. Att ignorera problematiken är dock inte heller okontroversiellt då det finns risk att svårigheterna för gruppen bara fortgår (Minow 1990). En kombination av teorier kan vara snårigt då alla inte nödvändigtvis har samma utgångspunkter och delar syn på begrepp, vilket utgör problem i analysen. Olika perspektiv öppnar dock också upp för möjligheter att finna nya analytiska dimensioner, vilket är fördelaktigt för resultatdelen och för att kunna stärka uppsatsens bidrag till forskningsområdet.

Nedan följer en presentation av de substantiella teorierna. Dessa ligger sedan till grund för nästa kapitel, där studiens operativa teori och metod kring problemframställningar redogörs. För att kunna förstå världssynen och de ontologiska och epistemologiska utgångspunkter som uppsatsen utgår från följer dock allra först ett avsnitt om poststrukturell diskursanalys.

3.1 Diskursanalys

Denna studie utgår ontologiskt och epistemologiskt från en poststrukturell utgångspunkt, där världen och kunskap om den anses vara socialt konstruerade. Fokus ligger vidare på språket och hur det används. Språket förutsätts inte återge verkligheten utan bidrar snarare till att forma den (Bergström & Boréus 2013, s. 305). Verkligheten får sin betydelse genom sociala konventioner, och genom att

särskilda tecken skiljer sig från andra tecken. Ordet ”rom” har till exempel inte någon naturlig förbindelse med den grupp som det sammankopplas med, men får en innebörd för att det skiljer sig från exempelvis ”same”, eller ”rum”. Ordet ”rom” ingår alltså i en struktur av många ord, där dess åtskillnad från andra ord ger det sin betydelse (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 16). Att språket bidrar till att forma verkligheten innebär en möjlighet till maktutövande som blir särskilt tydlig i policyutformning. Enligt den inflytelserika sociologen och diskursanalytikern Michel Foucault utövas inte makt av en person gentemot en annan, utan det sker genom så kallade *utestängningsmekanismer*. Det inkluderar olika procedurer som kontrollerar människor, till exempel när något förbjuds, definieras som sjukt eller som okonventionellt (Bergström & Boréus 2013, s. 361). Makt praktiseras i relationen mellan människor och skapar möjligheter för vissa och begränsningar för andra (Bergström & Boréus 2013, s. 311). Maktutövandet sker på ett genomsyrande sätt, till exempel genom att påverka samhälleliga normer och självbilder (Wagenaar 2011, s. 119). Makt fungerar både produktivt och begränsande, eftersom den skapar omvärlden samtidigt som den bestämmer hur denna omvärld kan begründas på vissa sätt medan andra sätt utesluts (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 20).

Enligt Foucault är makt och kunskap tätt sammanlänkade, då den etablerade kunskapen är det som möjliggör utestängningsmekanismerna. Kunskapen reglerar vad som kan uttryckas och på vilket sätt. Genom kategorisering av människor placeras individer i så kallade *subjektspositioner*, vilka fastslår personens handlingsutrymme inom de ramar som diskursen skapat (Bergström & Boréus 2013, s. 312). I fallet romer har diskursen förändras över tid och vad som framställts som kunskap om romers egenskaper och identitet har möjliggjort olika handlingsalternativ som skiftat i olika policys. Likaså har romers egen subjektsposition varierat, men historiskt sett har deras handlingsutrymme saknats helt och de har också saknat ett eget formuleringsprivilegium. Sättet som en grupp skildras på inom en given diskurs bidrar till att forma föreställningar om en särskild identitet och innebär en länk mellan diskurs och handlingsutrymme (Bergström & Boréus 2013, s. 327). Då makt enligt Foucaults teorier fungerar disciplinerande, formas idéer om mening och vad som är normalt respektive vad som avviker. Maktrelationerna formar subjekten som i sin tur internaliserar och reproducerar samma strukturer (Wagenaar 2011, s. 121). Särskilda identiteter kan dock först identifieras när de sätts i relation till en annan. I och med detta skapas grupperna *vi* och *de*. Vem som tillhör vilken grupp bestäms av rådande normer i samhället, något som kommer att utforskas vidare i avsnittet om inkludering och exkludering (3.3).

Som diskursanalytiker är ambitionen inte att komma fram till vad som verkligen menas när något uttrycks på ett visst sätt, eller att finna någon slags verklighet bakom diskursen. Det är istället diskursen i sig som ska analyseras, genom att finna mönster i de utsagor som finns och de sociala konsekvenser dessa utsagor kan leda till. Mot bakgrund av detta kan det vara svårt att undersöka diskurser som forskaren själv är nära eller ingår i, eftersom det finns en risk att missa att ifrågasätta de utsagor som betraktas som självklarheter även av forskaren. Det är därför viktigt som forskare att i den mån det är möjligt försöka

ställa sig utanför materialet. Vidare föreligger problematik i utgångspunkten. Om verkligheten och sanningar är diskursivt producerade, vad för värde har då den så kallade sanning som produceras av en själv i egenskap av forskarsubjekt? (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 28-29). Termen *reflexivitet* handlar om att använda de aktuella teorierna på sitt eget forskningsutövande (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 111). I mitt fall som uppsatsförfattare så innebär den subjektspostion jag har ett utifrån-perspektiv, då jag varken är rom eller policyskapare. Däremot är jag en del av den inkluderade gruppen — icke-romer, samhällsnormen, majoritetssamhället — och dessutom verkar jag ur en akademisk position där min förståelse och tolkning av resultaten riskerar att präglas av detta. Det är svårt att inte påverkas av den diskurs man lever i, men det går att minska problematiken genom att bibehålla en medvetenhet om subjektspostionen och försöka vara så transparent som möjligt i fråga om tolkningar och analyser. Detta kan också motarbeta den generella kritik diskursanalyser ofta får om otydlighet om hur slutsatser dras och analyser går till. Vidare diskussion om diskursanalysen som metod följer i kapitel 4.4.

3.2 Inkludering och exkludering

Följande avsnitt berör inkludering och exkludering med utgångspunkt i Martha Minows olikhetsdilemma. Den här teorin möjliggör en djupare förståelse för hur kategoriseringar och särbehandlingar kan få reella konsekvenser för olika samhällsgrupper.

Människan förstår världen och dess många intryck genom kategoriseringar. Placeringen av människor i kategorier riskerar dock att skapa negativa konsekvenser. Martha Minow utforskar ämnet och dess implikationer i boken *Making all the difference: Inclusion, Exclusion and the American law* från 1990. Att förutsätta att det finns verkliga skillnader mellan människor innebär att alla antas uppfatta världen och människor på samma sätt och att den egna individens placering här inte har någon betydelse. När någon sätter en stämpel på en person görs det ofta genom att beskriva personen på ett annorlunda sätt än hur denna någon skulle beskrivit sig själv (Minow 1990, s. 4). Minow belyser vikten av att ta hänsyn till vem som skiljer sig från vem. En kort person är annorlunda bara i relation till en lång person och en svensktalande student är annorlunda bara i relation till en engelsktalande student. Jämförelsepunkten som förutsätts är dock ofta outtalad. Kvinnor jämförs med den outtalade normen män och minoritetsgrupper jämförs med majoritetsbefolkningen. Minow menar att ett första steg här bör vara att identifiera dessa outtalade jämförelsepunkter som skapar en skillnad mellan kategorierna. Därefter är det enklare att analysera relationen mellan de personer som har makt att stämpla någon som annorlunda och de som saknar den makten (Minow 1990, s. 22).

Ett av Martha Minows främsta bidrag till forskningen om inkludering och exkludering berör det så kallade *olikhetsdilemmat* (the difference dilemma). Det tar sin utgångspunkt i det vanliga antagandet att alla människor ska behandlas

lika. Minow belyser att många människor dock möter svårigheter till följd av exempelvis sin etnicitet, och om rasismens skadeverkningar ignoreras så kommer dessa personer att drabbas. Med andra ord kommer likabehandling att innebära att förtrycket ignoreras, medan en särbehandling innebär att någon kategoriseras som "den andre" vilket resulterar i ett stigma (Bacchi 2009, s. 185). Utmaningen för policyskapare blir därmed hur de ska kunna överbrygga en tidigare nedvärdering av grupper till följd av kategorier som etnicitet eller kön, utan att lyfta och i förlängningen legitimera dessa olikheter (Minow 1990, s. 47).

Minow menar att det kommer att finnas en risk för att reproducera olikheter mellan människor, oavsett om det är genom särbehandling eller genom att ignorera dem, så länge olikheten innebär ett stigma. Olikhet betraktas som stigmatiserande och likhet ses som en förutsättning för att kunna uppnå jämlikhet. Liknande slutsatser har Jonna Pettersson kommit fram till i sin avhandling *Incalculable community* från 2015. Hon har studerat likhet och olikhet i samhällen och sett att likhet i fråga om historia, språk, mening och dylikt har setts som nödvändigt för att få möjligheter i det västerländska samhället. Att ha en identitet som liknar de andras i samhället har därmed möjliggjort delaktighet i större utsträckning än om identiteten skiljer sig från de andra. Kriterierna för att inkluderas i samhället må förändras med tiden vad gäller gränsdragningar för vad som anses vara likt, men studien menar att grundförutsättningen för att få möjligheter i samhället är just likhet (Pettersson 2015).

Minow menar att det finns vissa dolda antaganden som ligger till grund för problematiken. De fem underliggande antaganden som Minow identifierar med hänsyn till olikhetsdilemmat är följande (Minow 1990, s. 50-53):

1. Vi antar att olikheter är inneboende och reella, snarare än att se dem som jämförelseuttryck mellan människor med utgångspunkt i specifika egenskaper. Varje person är olik alla andra på många sätt. Vissa egenskaper framställs som viktiga och människor kategoriseras inom dessa grupper, snarare än att se varje individ ge uttryck för många olika karaktärsdrag.
2. Vi använder oss av en outtalad referenspunkt när vi bedömer andra. Denna referenspunkt utgår från normen och bestämmer vem som bedöms annorlunda och vem som bedöms normal. Outtalade referenspunkter utgår ofta från majoriteten, eller från den grupp som i större utsträckning innehaft makt att benämna och bedöma andra.
3. Vi utgår från att den som ser och bedömer inte har något särskilt perspektiv, trots att personen oundvikligen har en egen utgångspunkt. Ingen människa har ett helt fritt och neutralt perspektiv och ingen kan heller fullt ut se världen från någon annans perspektiv.
4. Vi antar att perspektiven från personerna som blir bedömda är irrelevanta eller att dessa perspektiv redan tas till hänsyn av personerna som innehar bedömningsprivilegiet. Detta antagande understryker makten som vissa grupper innehar.
5. Vi antar att de sociala och ekonomiska omständigheter som råder är neutrala, naturliga och oundvikliga. Skillnader hos specifika individer som inte följer samma mönster förutsätts uppstå på grund av personliga livsval.

Martha Minows teori om olikhetsdilemmat bygger alltså på underliggande antaganden om vem som betraktas tillhörande och vem som står utanför. Med hjälp av den här teorin förväntas uppsatsen bättre kunna belysa hur särbehandling av romer kan påverka de inblandade på ett konkret vis.

3.3 Intersektionalitet och etnicitet

Det andra perspektivet som studien lyfter rör intersektionalitet och etnicitet. I detta avsnitt kommer först begreppet intersektionalitet diskuteras utifrån Paulina de los Reyes och Diana Mulinari's förståelse av perspektivet. Deras fyra intersektionella strategier tydliggör hur det går att angripa olika frågor utifrån ett intersektionellt perspektiv. Strategierna är inte tänkta att vara en formell del av metodologin, utan syftar snarare till att belysa det generella förhållningssättet gentemot olika samhällsfenomen. Eftersom strategin för romsk inkludering mer specifikt utgår från en etnisk kategorisering så kommer det sist i avsnittet lyftas en diskussion som kretsar just kring etnicitet som begrepp och hur det kan problematiseras.

Begreppet intersektionalitet och studiet kring det är ett förhållandevis nytt fenomen inom akademien. Det har dock fått en stor spridning på kort tid och numera poängteras ofta vikten av att ta hänsyn till den intersektionella analysen. Kimberlé Crenshaw myntade begreppet i slutet av 1980-talet och ville här belysa hur feminismen inte bara bör ta hänsyn till könsaspekten utan också synliggöra hur etnicitet spelar in. Det handlade bland annat om våld mot svarta kvinnor (Crenshaw 1991). Andra forskare som tidigt förespråkade hänsyn till intersektionalitet är till exempel Teresa de Lauretis och Donna Haraway (Eriksson-Zetterqvist & Styhre 2007, s. 11).

Begreppet och angreppssättet har spridit sig även till Sverige, och inspirerat Paulina de los Reyes och Diana Mulinari att skriva boken *Intersektionalitet* (2004). Här ligger fokus på förståelsen av maktrelationer och den teoretiska utgångspunkten tas i poststrukturella, postkoloniala och marxistiska tankegångar. För att göra en maktanalys förutsätter författarna att man har ett intersektionellt förhållningssätt, då maktförhållanden inte kan reduceras till att handla om enbart kön, klass eller etnicitet (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 14). de los Reyes och Mulinari ser vidare intersektionalitetens största potential som ”utvecklandet av ett teoretiskt perspektiv som kopplar makt och ojämlikhet till individens möjligheter att agera som subjekt inom ramen för samhällets strukturer, institutionella praktiker och rådande ideologier. Detta innebär även ett kritiskt förhållningssätt mot kunskapsproduktionens möjligheter att institutionalisera en ojämlik samhällsordning” (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 16).

Intersektionaliteten handlar enligt de los Reyes och Mulinari om att belysa och problematisera de grundläggande associationer som finns i maktutövandet och upprätthållandet av ojämlikheten. Det handlar om att se de särskilda förutsättningar och tillstånd som bildas i en viss kombination av köns-, klass- och etnicitetstillhörighet, snarare än att titta på hur en aspekt påverkar en annan.

Perspektivet kan alltså bidra genom att synliggöra hur olika historiska och situationsberoende maktförhållanden skapas till följd av en samtidig verkan av kön, klass och etnicitet (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 25). Författarna ser en fara i att ha en ensidig förståelse av dessa aspekter då det riskerar att leda till ett kategoriseringstänkande som istället reproducerar den allmänt vedertagna kunskapen (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 90). De menar inte att analyser av respektive kategori skulle vara irrelevant, men att dessa behöver kontextualiseras utifrån position och relation till andra kategorier och med hänsyn till historiska och rumsliga sammanhang (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 125).

I fråga om hur en intersektionell analys ska gå till i praktiken lyfter de los Reyes och Mulinari fyra strategier. Tanken är inte att presentera en färdig analysmodell utan det handlar snarare om att ha ett särskilt förhållningssätt (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 126). Den första strategin handlar om att ifrågasätta entydiga och fragmenterade representationer. Detta innebär en kritik av kategoriseringstänkandet, som utgör en typ av maktutövande. Binära kategoriseringar (så som man/kvinna, infödd/utlänning) riskerar att osynliggöra andra faktorer. Likaså riskerar kategoriseringar att leda till ett fyrkantigt tänkande om vad individer har för behov, problem och önskemål. Därför menar de los Reyes och Mulinari att det är viktigt att synliggöra den komplexitet som råder för att kunna skapa en annorlunda diskurs (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 127). Den andra strategin handlar om att kritisera det positivistiska tänkandet inom den vetenskapliga diskursen. Enligt de los Reyes och Mulinari är olikheter kopplade till en positivistisk världsbild som menar att vi måste kategorisera för att kunna uttala oss om världen. Olikheter betraktas som naturliga, kulturella, tidsberoende och rumsliga, snarare än socialt konstruerade sätt att skapa och reproducera underordning och exkludering (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 128). Den tredje strategin berör vikten av att lyfta fram institutionella sammanhang, snarare än att identifiera individ- eller gruppegenskaper. Det handlar om att se de maktstrukturer som skapar utsatthet, i syfte att undgå stigmatisering av grupper och individer. de los Reyes och Mulinari menar att ett fokus på särskilda individer och grupper lägger ansvaret för deras underordning på dem själva. Att istället flytta fokus till hur institutioner inom olika områden ordnas och fungerar gör det enklare att finna andra förklaringsfaktorer till vilka kategorier som bär makt i samhället (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 129). Slutligen handlar den fjärde kategorin om att utveckla ett så kallat alteritetstänkande. Det gäller här att lyfta fram alternativa berättelser och skapa nya grunder för identitetsskapande. Istället för att vidmakthålla diskurser med fasta föreställningar om kultur och identitet utmanas dessa genom att skapa en motdiskurs, där erfarenheter av diskriminering och förtryck synliggörs ur de andras perspektiv. Det innebär ett sätt att påvisa maktkonstruktionen och att subjektifiera den objektifierade, som får möjlighet att själv ta del av formuleringsprivilegiet (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 130, 93).

Då strategin för romsk inkludering riktar sig till en etnisk målgrupp finns det anledning att ägna några rader åt just etnicitet som begrepp. I boken *Etnicitet* av Hanna Wikström behandlas ämnet och där presenterar författaren en rad ståndpunkter till hur det går att förhålla sig till begreppet. Dels handlar det om att etnisk tillhörighet först får mening i relation till att det talas om andra etniska

tillhörigheter (Wikström 2009, s. 21). Detta är i linje med den poststrukturella utgångspunkten om att ord och begrepp först får betydelse i relation till andra ord och begrepp. Hon anser också att etnisk tillhörighet är föränderlig och situationsbundet, och alltså inte något som är givet oavsett tid och rum. Då kulturella identiteter anses historiskt betingade så förändras de i och med att också historien är i ständig förändring. Dessutom har den rumsliga dimensionen betydelse, då exempelvis svenskhet betraktas annorlunda inom och utanför Sverige (Wikström 2009, s. 14). Wikström menar vidare att etnisk tillhörighet inte är något som en person föds med, utan något som personen är med och utformar i relation till omgivningen. Då kulturer idag influeras starkt av varann och grupperingar sällan är särskilt enhetliga kan det vara viktigare att se hur människor själva väljer att uttrycka sina tillhörigheter (Wikström 2009, s. 16). Wikström har också en intersektionell ansats, och menar att etnicitet inte kan förstås utan att också inkludera en förståelse av kön, klass, ålder, sexualitet med mera. Vidare har etnicitet enligt Wikström med kategorisering, inkludering och exkludering att göra. Wikström anser att de ökade globala rörelserna i världen har intensifierat och skapat politisk laddning kring frågor om etnicitet. Det blir ofta ett *vi* och *de* som i sin tur lyfter frågor om tillhörighet, likhet/olikhet och jämlikhet/ojämlikhet (Wikström 2009, s. 17). Slutligen anser Wikström att diskussioner om etnicitet alltid bör inkludera resonemang om maktaspekten, då kategorisering och klassificering är starkt sammanlänkat med frågor om diskriminering och rasism (Wikström 2009, s. 19, 21).

4. Metodologiskt ramverk

Efter denna genomgång av teorier som rör utanförskap, kategoriseringar och särbehandling följer den mer operativa delen i uppsatsen. Carol Bacchis forskning grundas i den foucauldianska diskursanalysen. Bacchi är kritisk mot den lösningsfokuserade forskning som ofta bedrivs idag och vill utmana det paradigm som föreslår att det existerar objektiva och tydligt identifierbara problem. Medan många forskare fokuserat på problemformuleringar och hur problem lyfts på den politiska agendan, tar Bacchi avstamp bakom problemet, i framställningen av de problem som presenteras inom policys. Angreppssättet har Bacchi benämnt WPR, vilket står för *What's the problem represented to be?*. Det handlar alltså om hur problemen konstitueras. Bacchi förutsätter att sättet som staten problematiserar i ett policyförslag bidrar till att skapa specifika föreställningar om problemet. Detta riskerar sedan att ligga till grund för skapandet av problemet, snarare än en reaktion på problemet. Problemframställningarna kan i förlängningen ha verkliga konsekvenser för de människor som berörs i en policy (Bacchi 2010, s. 2).

4.1 Bacchis utgångspunkter

Bacchi har tre teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för hennes WPR-modell för att undersöka policys: (1) vi styrs genom problematiseringar, (2) vi behöver studera problematiseringar (genom att analysera de problemframställningar de innehåller) snarare än ”problem”, och (3) vi behöver problematisera problematiseringarna i fråga, genom att noggrant undersöka de antaganden och effekter hos problemframställningar som de innehåller (Bacchi 2009, s. 25).

Foucaults begrepp *styrningsmentalitet* (governmentality) handlar om hur människor styrs. I WPR-modellen fokuseras det på hur kunskap skapar förutsättningar för en viss styrning. Foucault menar att det finns olika sätt att tänka vid styrning — olika styrningsmentaliteter. Vidare identifierade han minst tre olika sätt att styra. Utöver att benämna det övergripande teoretiska begreppet används också governmentality-begreppet för att beskriva en av de specifika styrningsmentaliteterna som dök upp i slutet av 1700-talet. Här fungerar befolkningen som utgångspunkt i styrningen för att skapa politisk ordning och säkerhet. Detta kontrasteras med *suverän makt* (sovereign power), där styrningsmentaliteten handlar om att föreviga den egna makten och styrningen över ett givet territorium och dess invånare. En tredje styrningsmentalitet benämns *disciplinär makt* (disciplinary power) där fokus istället ligger på individuella enheter. Här används enligt teorin övervakning och normalisering för

att forma användbara och nyttiga subjekt. Foucault menar att dessa tre styrningsmentaliteter ofta samverkar (Bacchi 2009, s. 27). Den disciplinära makten ses som en grund som också gör det möjligt för självreglering av de etablerade normerna och det önskvärda beteendet. Detta berör alltså hur människor styrs. Utgångspunkten att vi styrs av problematiseringar har i sin tur att göra med att problematiseringar påvisar hur olika frågor begrundas och hur man tänker kring ett visst ämne. Enligt WPR-angreppssättet innehåller alla policys problematiseringar (Bacchi 2009, s. 31). Dessa kan i sin tur angripas genom att undersöka hur problemframställningen ser ut.

4.2 WPR-modellen

De frågor som kommer att driva analysen framåt är del av det analytiska ramverk som Bacchi tagit fram, WPR-ansatsen. Genom att ställa särskilda frågor till en text går det att problematisera problemframställningen, bland annat genom att identifiera underliggande antaganden. De frågor som kommer att användas i den här undersökningen är följande (Bacchi 2009, s. xii, min översättning):

1. Hur framställs problemet med romskt utanförskap i regeringens strategi för romsk inkludering?
2. Vilka uppfattningar eller antaganden ligger bakom den här framställningen av ”problemet”?
3. Vad i problemframställningen framstår som oproblematiserat? Var finns tystnaden? Kan ”problemet” betraktas annorlunda?
4. Vilka effekter skapar den här framställningen av ”problemet”?

Den första frågan som ställs i Bacchis lista berör hur problemet framställs i en given policy. Det handlar om att klarlägga hur policyskapare tänker kring en viss fråga, genom att studera den föreslagna lösningen. Det kan handla om huruvida frågan formuleras som exempelvis ett ekonomiskt eller socialt problem, och det gäller här att identifiera en implicit problemframställning. Ofta kan man här fokusera på hur medel ska riktas och fördelas enligt policyn (Bacchi 2009, s. 4).

Den andra frågan kräver ett större arbete och berör vilka underliggande antaganden som ligger till grund för den specifika problemframställningen. Det handlar om att försöka identifiera och problematisera den kunskap som tas för given. Det är inte en fråga om vad policyskaparen själv försöker måla upp för bild av situationen, utan snarare om de antaganden som latent existerar och som möjliggör en särskild problemframställning, så kallad *konceptuell logik* (conceptual logics). Med utgångspunkt i Foucaults tankesätt blir det intressanta således vad det överhuvudtaget är möjligt att tänka kring en viss fråga (Bacchi 2009, s. 5). Det handlar om att finna de djupt liggande kulturella värden som ligger till grund för problemframställningen, vilka kan utgöras av olika typer av världssyner eller tankemönster. En utgångspunkt är också att policys presenteras och produceras inom en viss diskurs. I diskursanalyser är det vanligt att identifiera binärer, begrepp och kategorier. Binärer eller dikotomier handlar om en relation mellan x/inte-x. Det kan till exempel handla om man/kvinna, natur/kultur, vit/

icke-vit. Det som finns på ena sidan är exkluderat på den andra. Likaså finns det en underliggande hierarki i dikotomierna, där den ena sidan är privilegierad och bedöms som viktigare och mer värdefull än den andra. Dikotomier förenklar komplexa maktförhållanden och behöver därför tas i beaktande inom policys, där de kan påverka hur frågan uppfattas (Bacchi 2009, s. 7). Bacchi belyser också hur viktiga begrepp kan uppfattas olika av olika människor. Vad policyskapare lägger för mening i ett specifikt begrepp kan ha stor betydelse för deras politiska visioner och de policys som därmed skapas. Mot bakgrund av det finns det anledning att identifiera viktiga begrepp i problemframställningar och undersöka vilken mening som de ges. Kategoriseringar kan också påverka hur styrning sker. Kategoriseringar av människor bör enligt Bacchi inte tas för givna utan istället synliggöras för att se hur de kan bidra till att skapa mening i olika problemframställningar (Bacchi 2009, s. 8-9). Vidare diskussion om kategoriseringar finns i avsnittet om Minows olikhetsdilemma (3.2)

Den tredje frågan handlar om att försöka reflektera över vilka frågor och perspektiv som *inte* lyfts i problemframställningar. Att identifiera de begränsningar och tystnader som finns i policyns problemframställningar blir ytterligare ett sätt att problematisera och analysera materialet. Ett sätt att göra det är att använda sig av samma verktyg som i föregående fråga, till exempel binärer. Binärer förenklar komplexa förhållanden och ökar därmed risken för feltolkning. Bacchi tar upp ett exempel om att det i liberala demokratier ofta talas om att staten ska agera inom den offentliga sfären snarare än den privata. Här tas det dock inte hänsyn till att statens beslut hela tiden påverkar även det privata, till exempel i frågor som offentligt finansierad barnomsorg, vilket kan ha stor påverkan på huruvida en familj väljer att försöka skaffa barn eller inte. Därmed kan binären offentlig/privat skapa förvirring om hur förhållandet mellan stat och individ/familj egentligen ser ut (Bacchi 2009, s. 13). Andra sätt att identifiera tystnader i problemframställningen är att fokusera på de konkurrerande problemframställningar som kunde använts men som inte gjorde det. Eftersom det kan vara oändligt många tänkbara problemframställningar som inte kommer fram kommer studien utgå från de substantiella teoriernas perspektiv när alternativa problemframställningar diskuteras. Det kan också vara fruktsamt att jämföra hur problemet formuleras i andra kulturer, då sättet som ett problem framställs kan bero på den specifika institutionella och kulturella kontexten (Bacchi 2009, s. 14).

Den fjärde frågan innefattar att identifiera och kritiskt granska effekterna av specifika problemframställningar. En utgångspunkt inom WPR-ansatsen är att vissa problemframställningar riskerar att leda till fördelar för vissa sociala grupper och nackdelar för andra. Detta förutsätts dock inte ske i ett förutsägbart mönster och problemframställningarna måste därför analyseras var för sig (Bacchi 2009, s. 15). Vissa problemframställningar förutsätts vara kopplade till särskilda effekter. Värt att understryka är att det alltså inte handlar om de åtgärder som policyn i sig föreslår och utfallet av dess implementering, utan om mer subtila effekter. Bacchi identifierar tre sammankopplade och överlappande typer av effekter som bör tas i beaktande: *diskursiva effekter*, *subjektifieringseffekter* och *levnadseffekter*. Diskursiva effekter handlar om det sätt som diskurser tillåter särskilda problemframställningar, och som gör det svårt att föreställa sig andra möjligheter.

Om vissa policyalternativ inte ses som möjliga till följd av hur ett problem är framställt så kan det ha stora konsekvenser för vissa individer eller grupper. Subjektifieringseffekter berör hur diskursen skapar särskilda subjektspositioner. Policys kan alltså bidra till att skapa och sortera sociala relationer och positioner, och också därigenom påverka hur människor själva ser på sig själva och andra. En annan subjektifieringseffekt som Bacchi tar upp handlar om hur problemframställningar inom policys ofta innehåller inslag av att grupper ställs mot varandra. Foucault kallade det *separerande praktiker* (dividing practices), och menade att stigmatisering av särskilda grupper kan vara ett sätt för staten att forma medborgarna och främja önskvärt beteende hos majoritetssamhället. Särskilda problemframställningar kan också ha outtalade innebörder om vem som har ansvar för det givna problemet. Den här aspekten är särskilt relevant i ämnet för den här studien, då bilden av romer ibland framställs som att utanförskapet är självvalt. Levnadseffekterna handlar i sin tur om problemframställningarnas materiella konsekvenser, och hur de kan påverka människors livsvillkor på ett direkt och konkret sätt (Bacchi 2009, s. 17). Eftersom det i det här fallet handlar om en policy som är verksam i detta nu så är det svårt att kunna dra några slutsatser om effekter som policyn kan få i framtiden. Likaså handlar det om subtila effekter, vilket gör att det kan vara svårt att påvisa reella konsekvenser till följd av just ordval. Eftersom diskursanalysen förutsätter att språk formar verkligheten är det dock följaktligen rimligt och viktigt att belysa de potentiella effekter som problemframställningarna har. Ett exempel på hur framställningar kan ha reella politiska konsekvenser tas upp i Anne Schneider och Helen Ingrams artikel "Social constructions of target populations" (1993). Här belyses hur olika målgrupper i policys konstrueras som förtjänta eller oförtjänta av olika insatser i policys. Genom att utforma målgruppen för en viss policy på särskilda sätt påverkas både vad som kommer upp på den politiska agendan och innehållet i policys (se även Drál 2009). Det finns större politisk vinning i att ge förmåner till de grupper som beskrivs i positiva ordalag och som förtjänta av dessa förmåner. De som betraktas som oförtjänta och som framställs exempelvis som lata, korkade eller kriminella får däremot inte samma sympatier, och policyförmåner riktade till dem ses då som ett slöseri med pengar. Det saknas därmed politiska incitament att rikta politiska förmåner till dessa grupper vilket har inverkan på den politik som de facto bedrivs (Schneider & Ingram 1993).

I Bacchis ursprungliga analytiska ramverk återfinns ytterligare två frågor som inte kommer att inkorporeras i undersökningen. Den första lyder *hur har den här framställningen av problemet uppstått?* Den här frågan bedöms inte fullständigt relevant i detta avseende, då den här undersökningen lägger ett större fokus på den diskurs som råder idag och dess potentiella framtida effekter, snarare än hur det kommit till. Då denna fråga dessutom är av en annorlunda karaktär och kräver ett stort empiriskt material och en annan metod — genealogi — saknas det också tid och utrymme för att kunna inkludera frågan i den här studien. Det är dock på ett generellt plan viktigt att ta själva bakgrunden till en problemframställning i beaktande. Det handlar om hur en problemframställning formas på ett visst sätt och hur den kan komma att dominera inom en viss diskurs (Bacchi 2009, s. 11). Detta berör också den andra fråga som inte kommer att besvaras i den här studien

— hur/var har den här framställningen av ”problemet” skapats, spridits och försvarats? Hur kan den ifrågasättas, upplösas och bytas ut? Den här frågan belyser alltså snarare själva medlen än innebörden i frågan. Ofta lyfts medias roll och hur dess spridande eller stödjande av särskilda problemframställningar kan påverka deras utbredning (Bacchi 2009, s. 19). Även den här frågan bedöms som mindre relevant i den här studiens avseende. Detta eftersom frågan inte är lika tydligt kopplad till att undersöka problemframställningarna i policyn och dess implikationer, vilket är den huvudsakliga avsikten i den här undersökningen.

4.3 Material

Materialet som studien kommer att fokusera på är regeringens skrivelse (2011/12:56) *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012-2032* och den bakomliggande utredningen *Romers rätt - en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55). Anledningen till att just dessa dokument har valts ut är att det handlar om policys som är verksamma just nu och som speglar statens syn på romer idag. Det har tidigare lanserats strategier och handlingsplaner riktade mot den romska minoriteten (se kap 2 Tidigare forskning) med olika syn på huruvida förhållningssättet ska vara assimilation eller integration. Nu används alltså begreppet romsk inkludering. Dessa initiativ bör ses i relation till Europeiska kommissionens EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020 (2011), som är ett ramverk där kommissionen som ett led av EU:s Europa2020-strategi uppmanar medlemsstaterna att utarbeta egna nationella strategier för romsk inkludering. De huvudsakliga målen i Europa2020 — smart och hållbar tillväxt till alla — beskrivs vara oförenliga med ”en långvarig ekonomisk och social marginalisering av denna Europas största minoritet” (EU-kommissionen 2011, s. 2). Bakgrunden till den svenska utredningen är dock redan från den 14 september 2006, då den dåvarande regeringen beslutade att inrätta en delegation för romska frågor. Delegationen var tidsbegränsad och varade mellan år 2007 och 2009. Den bestod bland annat av tjänstemän, forskare, lärare och särskilt sakkunniga och leddes av demokratiambassadör Maria Leissner (Delegationen för romska frågor, 2007). Dess ändamål beskrivs i kommittédirektivet (2006:101) ha varit att ”med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om att skydda och främja de mänskliga rättigheterna, vara nationellt pådrivande i arbetet med att förbättra romers situation i Sverige”. Det kan också ses som ett led i den upptrappade ambitionen om skydd av nationella minoriteter, och den nya svenska minoritetslagstiftningen som trädde i kraft runt millennieskiftet. Kommittédirektivet beslutades under den socialdemokratiska regeringen några dagar innan riksdagsvalet, medan utredningen (SOU 2010:55) och skrivelsen (2011/12:56) tillkom under alliansregeringen.

Skrivelsen (2011/12:56) preciserar de satsningar som ska göras inom området under en tjuugoårig tidsperiod. Det övergripande målet beskrivs vara att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som

är icke-rom. Utredningen (SOU 2010:55) som ligger till grund för skrivelsen innehåller utöver policyförslagen en större bakgrunds- och problembeskrivning. Förslagen som presenteras av delegationen i utredningen har i vissa fall reviderats efter att remissinstanser yttrat sig om dem, vilket innebär att förslagen på åtgärder inte alltid är desamma i skrivelsen och utredningen. Eftersom den här uppsatsen fokuserar på den övergripande statliga synen på romskt utanförskap som märks av genom problemframställningar och underliggande antaganden finns det dock anledning att granska båda texterna, då båda dokumenten presenterar en problembild från statens perspektiv inom en nutida kontext. Även om det vore intressant att även undersöka remissvaren kommer analysen främst att fokusera på utredningen och skrivelsen, eftersom maktförhållandet mellan stat och den romska gruppen ses som centralt, och hur staten formulerar sig om den utsatta gruppen. Många av de invändningar som remissinstanserna yttrat beskrivs dock i skrivelsen samt hur förslagen ändrats till följd av dessa, vilket innebär att det ändå går att få en övergripande bild av hur remissvaren sett ut.

Fokus i analysen kommer dels att vara den del av utredningen som innehåller policyförslag men framför allt skrivelsen som utredningen mynnade ut i. Detta är ett medvetet beslut eftersom det är i policyförslagen det går att identifiera vad som framställs vara problemet enligt Bacchis metod. Språk är komplicerat och olika meningar kan innehålla budskap som är svåra att kombinera efter ordagranna analyser. Detta inte minst då det finns politiska incitament att uttrycka sig på ett nyanserat sätt som fångar in olika strömningar. Olika mål kanske optimalt önskas att uppnås som i praktiken inte går att kombineras så enkelt. Det är därför gynnsamt att fokusera främst på de konkreta policyförslagen. Att fokus i större mån ligger på skrivelsen motiveras av att det är dessa förslag som är verksamma idag och att det är de som den dåvarande regeringen kom överens om, snarare än de som delegationen föreslog i utredningen. Eftersom maktförhållandet är centralt i den här uppsatsen och regeringen betraktas vara närmare makten än delegationen ses det också som än mer relevant.

4.4 Diskursanalys som metod

Detta avsnitt syftar till att diskutera vissa metodologiska överväganden för att säkerställa studiens vetenskapliga värde. I syfte att visa hur undersökningen gått till och öka transparensen kommer direktitet från policydokumenten redovisas i så stor utsträckning som möjligt. Då Bacchis WPR-metod utgör ett förhållandevis tydligt och väl utvecklat analysverktyg med konkreta frågor att besvara så finns det goda möjligheter att upprätthålla en god intersubjektivitet. En god intersubjektivitet innebär att det finns en transparens och välgrundad argumentation för de analytiska resonemang som förs och de slutsatser som dras (Bergström & Boréus 2013, s. 43). Att noggrant förklara hur undersökningen och analysen gått till är också viktigt för att undvika att forskaren lägger in för mycket subjektiv tolkning av resultatet (Bergström & Boréus 2013, s. 406). Som tidigare diskuterats i kapitel 3.1 är det dock svårt att helt undvika att undersökningen

påverkas av forskarens egen förförståelse som del av diskursen. Studiens upplägg hör tydligt samman med den ontologiska och epistemologiska utgångspunkten. Det blir således viktigt att acceptera den poststrukturella synen på världen och språkets betydelse för att se resultatet som värdefullt. I den här studiens fall så är det en fördel att studiens analysram är nära metodologiskt och teoretiskt sammanlänkad. En nackdel med att en studiedesign har en nära anknytning till ett särskilt perspektiv är dock att resultaten delvis kan förutsägas (Bergström & Boréus 2013, s. 406). Eftersom studien innehåller flera olika teoretiska perspektiv kan detta dock motverkas.

Analysen har skett genom att skrivelsen lästes igenom flera gånger, medan utredningens bakgrundsdel lästes en gång och delen med policyförslag flera gånger. I samband med genomgången av materialet så markerades intressanta citat och formuleringar. Särskild uppmärksamhet har lagts när strategin diskuterat begreppet utanförskap och dess potentiella lösningar, när romer som grupp har diskuterats och generella resonemang om särbehandling. Detta mot bakgrund av uppsatsens fokus och valet av substantiella teorier. Genom att ha Bacchis analysfrågor i åtanke går det att identifiera underliggande antaganden i de lösningar på problem som framställs i policys. När det analytiska arbetet inleddes började en övergripande tematik uppenbara sig om hur staten framställer romer. Det handlade om de generella resonemangen om en strategi som sÄrlösning, hur romer presenterades som grupp, frågor kring ansvarsfördelning och perspektiv samt de ideologiska utgångspunkterna som genomsyrade strategin. Dessa har sedan fungerat som ett analytiskt upplägg och presentation av materialet. Analysen är dock av en självständig karaktär — den följer inte en tydlig struktur som att en specifik analysfråga besvaras av ett specifikt svar. Det är upplagt på detta sätt för att kunna undersöka fenomenet med en mer öppen och oberoende ingång, och också eftersom Bacchis frågor till stor del går in i varandra. Vidare blir det enklare att gå djupare in på respektive tema i analysen genom att hålla en generell utgångspunkt i de operativa och substantiella teorierna men sedan se vilken del av vilken teori som bäst lämpar sig för att analysera och förstå en specifik formulering eller ett fenomen.

5. Analys

I det här avsnittet följer analysen av strategin för romsk inkludering och den bakomliggande utredningen. Uppsatsens övergripande frågeställning är *Hur framställs problemet med romskt utanförskap i regeringens strategi för romsk inkludering (2011/12:56; SOU 2010:55) och vad har det för implikationer?* Carol Bacchis WPR-modell har fungerat som ett metodologiskt ramverk där fyra frågor ställs i förhållande till ett policyförslag. Följande frågor har varit vägledande i analysen:

1. Hur framställs problemet med romskt utanförskap i regeringens strategi för romsk inkludering?
2. Vilka uppfattningar eller antaganden ligger bakom den här framställningen av ”problemet”?
3. Vad i problemframställningen framstår som oproblematiskt? Var finns tystnaden? Kan ”problemet” begrundas annorlunda?
4. Vilka effekter skapar den här framställningen av ”problemet”?

Analysen kommer att presenteras tematiskt utifrån olika avsnitt. Det första avsnittet (5.1) handlar om själva sättet som frågan om romskt utanförskap hanteras, genom en strategi som form. De tre senare avsnitten utgörs av innehållsliga teman som alla är av en övergripande karaktär. Avsnitt 5.2 handlar om romer som grupp. Här tydliggörs hur gruppen i stort framställs, vad gäller gemensamma behov och egenskaper men också inbördes skillnader. Avsnitt 5.3 berör därefter hur staten fördelar ansvaret utifrån olika aspekter och vilka perspektiv som kommer till tals i strategin. Slutligen handlar avsnitt 5.4 om de ideologiska utgångspunkter som genomsyrar strategin, och vad de har för implikationer.

På ett övergripande plan så är det tydligt deklarerat i SOU:n att strategin ska förstås utifrån ett rättighetsperspektiv och som en lösning på ett problem med rättigheter (SOU 2010:55, s. 206). Romers rättigheter har kränkts genom historien, men den här strategin syftar till att säkerställa romernas mänskliga rättigheter i Sverige (SOU 2010:55, s. 204). Det skulle också kunna vara ett potentiellt svar på den första frågan i Bacchis analytiska ramverk som syftar till att undersöka hur problemet med romskt utanförskap framställs, i fråga om hur problemet formuleras och inom ramen för vilket område (Bacchi 2009, s. 2). Värt att notera är förstås att retoriken kring vad man ämnar att uppnå inte alltid överensstämmer med den politik som förs. Kanske är staten mån om att framhäva vissa delar retoriskt, till exempel för att uppnå politisk vinning. Genom att undersöka de faktiska policyförslagen är det därför enklare att utröna den egentliga synen på hur problemet uppfattas.

5.1 En strategi som sÄrlösning

En inbyggd problematik i hela tanken med en strategi för romsk inkludering är att det utgör en sÄrlösning för en specifik, etniskt definierad grupp och frågan om huruvida det är en god idé. Detta mot bakgrund av att särbehandlingen riskerar att öka stigmatiseringen mot gruppen i fråga (se avsnitt 3.3). Det här är något som diskuteras i delegationens utredning och regeringens strategi. Medan SOU:n föreslår att det ska inrättas ett sekretariat för romska frågor så har förslaget reviderats i skrivelsen. Istället föreslår regeringen att styrningen ska ske utifrån existerande strukturer och den rådande ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheter och kommuner. Beslutet motiveras på olika grunder, bland annat utifrån att ansvaret för romska frågor annars riskerar att förskjutas enbart till sekretariatet. Likaså har romska organisationer och Justitiekanslern ställt sig tveksamma till förslaget. I skrivelsen står det angivet:

Regeringen delar därmed Justitiekanslerns åsikt att det ligger ett värde i att ansvaret för att garantera romer deras rättigheter så långt det är möjligt inte läggs ut på särskilda organ eller bedrivs inom ramen för särskilda projekt utan istället tydligt läggs på de myndigheter och andra institutioner som inom olika samhällssektorer har ansvar för att tillförsäkra alla medborgare deras olika rättigheter. Annars kan fokus på rättigheter för romer bli något som konserverar bilden av den ”andre”, dvs. någon som inte har utan måste ges sådana rättigheter (skr. 2011/12:56, s. 16).

Här finns det alltså en medvetenhet om vad Martha Minow (1990) benämner olikhetsdilemmat. Det tycks därmed finnas ett avvägande, där regeringen till slut har gjort bedömningen att det är rimligt att lansera en strategi, något som i sig är en sÄrlösning, men att ett separat sekretariat är att gå för långt. I skrivelsen finns det ett avsnitt som kort beskriver de tidigare förhållningssätten av myndigheterna gentemot romer.

En rad olika statliga och kommunala insatser har genomförts sedan 1960-talet för att komma tillrätta med dessa kränkningar och för att förbättra romers situation i Sverige. Till följd av dessa insatser har situationen delvis förbättrats. Trots detta är diskriminering och utanförskap fortfarande en verklighet för många romer (skr. 2011/12:56, s. 5).

Utgångspunkten är här tydlig: det är Sveriges återkommande insatser för romer som har förbättrat situationen. Det tycks därmed finnas ett antagande om att strategier och insatser är nödvändiga för att hantera situationen och att de kan förbättra omständigheterna för romerna. Detta kan ses vidare mot bakgrund av hur staten ser att de måste gå in för att skapa förändring och att situationen alltså inte kommer att förbättras utan det. Det underliggande antagandet är således att staten har makten och ansvaret att göra skillnad för romernas livssituation. I skrivelsen står det bland annat ”för att göra det möjligt för romer, kvinnor och män, flickor och pojkar, att delta på lika villkor som andra på alla områden i det svenska

samhället, krävs en samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012-2032 inom ramen för den minoritetspolitiska strategin” (skr. 2011/12:56, s. 10). Att strategin alltså ”krävs” för att kunna uppnå målet är också ett tecken på att problemet uppfattas vara att det inte tagits ett specifikt krafttag i frågan. I SOU:n tas det vid flertalet tillfällen upp problematiken kring särlösningar, men argumentationen för valet är inte alltid självklar:

Delegationen har ofta erfårit att särlösningar avvisas generellt med hänvisning till ”här behandlar vi alla lika”, Diskussioner uppkommer ofta om särlösningar i form av funktioner, service och institutioner som enbart vänder sig till romer verkligen är en bra metod eller om det ytterligare förstärker marginalisering och utanförskap. Detta trots att Europarådet klart anvisar särlösningar som en möjlighet att garantera just lika villkor för missgynnade grupper (SOU 2010:55, s. 223).

Här kan noteras att kritiken åskådliggörs men argumenteras inte emot mer än genom en hänvisning till att Europarådet anser att särlösningar är bra. Generellt tycks mycket hänsyn tas till hur andra europeiska länder hanterar frågan eller vad EU och Europarådet förespråkar. Hela strategin är som bekant ett led i EU-ramen för nationella strategier för integrering av romer fram till år 2020 (Europeiska kommissionen 2011), där EU uppmanade medlemsstaterna att utveckla egna nationella strategier. Utgångspunkten är att EU:s linje bör följas och att man bör strömlinjeforma hur frågan om romsk inkludering hanteras i olika länder, trots att situationen kan vara väldigt annorlunda. Som Mulinari och de los Reyes (2004) påvisat så är etnicitet ett platsbundet och situationsvarierat begrepp, vilket innebär att det kan finnas olika behov och tillstånd på olika ställen. Att förutsätta att den romska befolkningen i en stat är enhetlig och jämförbar med den i en annan blir än mer problematiskt mot bakgrund av hur heterogen gruppen är även inom en enda stat. Det saknas dessutom en diskussion om möjligheten att inte utnyttja särlösningar, utan att till exempel fokusera på att stärka de generella mänskliga rättigheterna. Detta utgör en tystnad i sammanhanget, för att utgå från Bacchis tredje fråga i analysverktyget och med infallsvinkel från Minows teori kring olikhetsdilemmat. En mer kritisk ingång i strategin hade kunnat vara att det är statens konsekventa särlösningar för romer som gjort att deras utanförskap och stigmatisering fortskridit. Mot bakgrund av en konceptuell logik som förutsätter att staten aktivt bör ingripa för att hantera situationen så följer dock den aktuella problemframställningen naturligt.

De potentiella effekterna av problemframställningen kring specifikt särlösningar som policy är som tidigare diskuterats att det riskerar att cementera synen på romer som utsatta och annorlunda. Att staten ska hantera situationen innebär en risk att romer ses som inkapabla eller ovilliga att själva göra skillnad i sitt utanförskap. Om det lanseras en bild av att romer är på ett visst sätt innebär det att fördomar reproduceras vilket kan leda till stigmatisering, eftersom det här handlar om negativa aspekter. Stigmatisering riskerar i sin tur att leda till diskriminering. I det här fallet handlar det alltså om att de konsekvenser som regeringen med sin strategi vill motverka istället riskerar att fortskrida till följd av strategin i sig.

5.2 Romer som grupp

Att strategin för romsk inkludering utgår från just etnisk kategorisering som grund är något som kan ifrågasättas, inte minst eftersom det handlar om en heterogen grupp med varierande behov och förutsättningar. Det finns en risk att skapa och reproducera en generaliserande bild av romer. Även den här punkten genomsyrar hela analysen, då det berör hela strategins målgrupp och syfte. Regeringen visar en medvetenhet om detta i skrivelsen:

Regeringen är väl medveten om att frågan om särskilda insatser för en definierad etnisk grupp väcker olika reaktioner. Det finns alltid en risk att problembeskrivningar tangerar gränsen för generaliserande skildringar. Att ta ett samlat grepp om en grupps situation kan tyckas motstridigt när varje individ är unik och har sina egna individuella behov och förutsättningar, liksom ett eget ansvar (skr. 2011/12:56, s. 12).

I SOU:n finns det överlag en syn på romer som en grupp som kan hanteras med hjälp av universella lösningar. Ett av de övergripande målen med strategin beskrivs i SOU:n vara ”att stänga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper”. Med andra ord finns det här en tydlig utgångspunkt i att det finns ett välfärdsgap, något som inte tar hänsyn till att alla romer inte har samma socioekonomiska svårigheter men målar upp en bild av att så är fallet.

Det andra målet beskrivs vara att ”häva romers maktunderläge”. Detta förutsätter att det finns en diskrepans, något som riskerar att cementeras med tanke på strategins avsändare (som har mycket makt) och mottagare (som har mindre makt). Det berör romer och icke-romer, en binär kategorisering som tar liten hänsyn till att det finns inbördes grupper med vidare maktasymmetri. Likväl finns det utsatta grupper som saknar makt i relation till majoritetssamhället som inte nödvändigtvis är romer. Att bunta ihop icke-romer som en slags massa där alla har mer makt än den andra hopbuntade gruppen romer blir således en förenkling som riskerar att undergräva och bortse från de komplexa förhållanden som finns i verkligheten. Identiteten ”rom” är också ett förenklat begrepp. Det föreligger en självidentifikationsprincip för att formellt betraktas som en rom och ingå i gruppen nationella minoriteter, vilket innebär att den enskilde själv ska uttrycka en vilja att tillhöra gruppen. En person kan ha starkare eller svagare kopplingar till den romska etniciteten och ändå betraktas som en rom, vilket innebär att olika personer har olika förutsättningar för att passa in den rådande normen i majoritetssamhället. Om någon bär traditionsenliga romska kläder, enbart talar romani chib och saknar svensktalande bekantskaper har den personen troligtvis en sämre maktposition än en annan rom som till exempel har en svensk förälder, växt upp i Sverige och gått i svensk skola.

Den etniska kategoriseringen kan kritiserars utifrån de intersektionella strategier som Diana Mulinari och Paulina de los Reyes påvisat (se avsnitt 3.4). Med synen att etnisk tillhörighet är något föränderligt och situationsbundet är det svårt att dra långtgående slutsatser om gruppen och dess behov. Att etnisk

tillhörighet enligt den intersektionella ansatsen är något personen är med och utformar i relation till omgivningen gör att en strategi från regeringens håll med målgruppen romer reproducerar hur staten talar om romer, snarare än med romer. Ett fokus på romer som grupp med särskilda olikheter och behov innebär en kategorisering som dessutom påvisar den positivistiska världsbilden (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 128). Enligt Mulinari och de los Reyes är det viktigt att uppmärksamma att dessa olikheter istället är socialt konstruerade och att de skapar och cementerar underordning och exkludering i samhället. Det maktutövande som detta innebär blir därför en viktig bidragande faktor till varför situationen ser ut som den gör idag.

En genomgående bild som målas upp av situationen för romer är att de befinner sig i mycket dåliga levnadsförhållanden, vilket blir motivering till behovet av en strategi. Till exempel beskrivs det i utredningen på dessa sätt:

Delegationen tvekar inte att slå fast att romer är den mest utsatta gruppen när det gäller diskriminering i Sverige såväl som i Europa. Diskriminering av romer i Sverige omfattas dessutom inte av någon skamkänsla utan har hög social acceptans. Hatbrotten mot romer har på senare år vuxit i omfattning i övriga Europa (SOU 2010:55, s. 501).

Välfärdsgapet är så allvarligt att man kan förutsäga att barn som föds i en romsk familj i Sverige i dag sannolikt inte kommer att få en fullständig grundskoleutbildning, inte kommer att kunna få ett fotfäste på arbetsmarknaden och kommer att dö tidigare än sina generationskamrater (SOU 2010:55, s. 207).

Romer nekas full tillgång till de sociala och ekonomiska rättigheterna. Romer har inte heller haft full tillgång till sina politiska och medborgerliga rättigheter, då romer i Sverige bara sedan någon generation kunnat rösta och delta i val samt via egna organisationer erbjudits dialog med statsmakten. Romer i Sverige är fattiga på både social och ekonomisk välfärd och fattiga på makt och inflytande. Sverige har ett oätgärdat inrikes underutvecklingsproblem orsakat av rasistiska strukturer som berör hela den nationella minoriteten romer om cirka 50 000 personer (SOU 2010:55, s. 205).

Gruppen beskrivs alltså befinna sig i misär i strategin, något som tidigare forskning också påvisat (Vesterberg 2016). Att tala om gruppen i dessa ordalag innebär alltså att bilden av romer som utsatta reproduceras, vilket också riskerar att berättiga en uppfattning av att romer är annorlunda och utsatta. Det sista citatet fastslår att det gäller hela den nationella minoriteten romer och även hur många det gäller, och beskriver det som ett ”underutvecklingsproblem”. Att beskriva romer på detta sätt blir ett slags objektifierande och placerar romer i en särskild subjeksposition som riskerar att legitimera det begränsade handlingsutrymme de utifrån den här positionen får. I SOU:n beskrivs hur samhället ska komma till bukt med situationen och beskriver bland annat att ”romer ska ses och behandlas som individer och fullvärdiga medborgare i samma utsträckning som andra medlemmar i samhället” (SOU 2010:55, s. 220). Att lösningen presenteras på det

här sättet innebär att problemet framställs vara att romer inte ses som individer och fullvärdiga medborgare i samhället. Att romer inte ses som individer kan framhävas som synnerligen anmärkningsvärt mot bakgrund av att strategin i sig riktar sig till gruppen romer snarare än ser till individuella faktorer.

Om romer generellt beskrivs vara i misär så framställs det som extra miserabelt för romska kvinnor. Bland annat beskrivs det så här:

Rapporten ser också att det finns risk för marginalisering och utanförskap även inom den romska gruppen. Den traditionella, romska familjestrukturen karakteriseras av ett hierarkiskt, kollektivt mönster, där kvinnan är underordnad mannen och de yngsta kvinnorna är längst ned i hierarkin. De våldsutsatta romska kvinnorna kan dock vara speciellt utsatta på grund av att de har svårare att söka hjälp, lita på myndigheter eller få adekvat hjälp och information. Några av de intervjuade romska kvinnorna rapporterade om fördomsfulla attityder och uttalanden mot minoritetsgrupperna från handläggare inom socialtjänst och polis/rättsväsende. För romer finns en ständigt närvarande historisk erfarenhet av diskriminering från olika myndighetsutövare som påverkar inställningen till svenska myndigheter och majoritetsbefolkningen (SOU 2010:55, s. 426).

Här belyses den särskilda situation romska kvinnor lever i, och även hur åldersaspekten spelar in, vilket är i linje med ett intersektionellt perspektiv. Att just kvinnor och deras specifika problematik lyfts separat snarare än männen tydliggör samtidigt att männen utgör den outtalade referenspunkten och normen som Minow (1990, s. 22) tidigare beskrivit. Det finns också en tystnad om hur ytterligare aspekter påverkar. En traditionell familjestruktur väcker frågor om hur det ser ut för personer som inte faller in i den konventionella bilden. Vad har exempelvis HBTQ-romer för ställning? Hur fungerar det för funktionsvarierade romer som kanske behöver extra hjälp från samhället eller familjen? Hur påverkar klassaspekten? Att belysa de särskilda förhållanden som kan föreligga i olika grupper och undergrupper hjälper till att förstå och lyfta fram de behov och situationer som kan uppstå. Att då inte adressera dessa förhållanden kan innebära ett osynliggörande som riskerar att negligera den specifika problematik som flerfaldig diskriminering kan medföra. Ett fokus på inbördes skillnader inom den romska gruppen främjar också en icke-stereotyp syn på romer.

En tydlig utgångspunkt i strategin handlar vidare om att isolering från majoritetssamhället utgör ett problem. Delegationen vill ”överbygga klyftan mellan romer och majoritetssamhället” (skr. 2011/12:56, s. 7).

Mot bakgrund av den låga utbildningsnivån och graden av isolering gentemot majoritetssamhället har delegationen anledning att anta att en väljarutbildningssatsning med särskild inriktning på romer och med material på romani chib vore en viktig insats för att fördjupa romers politiska deltagande (SOU 2010:55, s. 300).

Det behövs många fler institutioner i den offentliga sektorn under romsk ledning, dels för metodutveckling och kvalitetshöjande, dels som en väg att bidra till att det

romska samhället får en naturlig hemvist inom majoritetssamhället, dels för att skapa fler plattformar för romska ledare som identitetsstärkande förebilder (SOU 2010:55, s. 223).

Samråd är en mekanism som är omistlig när det gäller att förankra beslut som rör romer hos romer själva, och sålunda skapa en liten ö av romsk delaktighet i majoritetssamhället (SOU 2010:55, s. 289).

Nyanlända invandrare/flyktingar och deras anhöriga har ofta, oavsett ursprungsland, en utdragen etableringstid på arbetsmarknaden. När man analyserar orsakerna till detta visar det sig bero bland annat på brister i introduktionen och problem i samband med validering av utbildningar och examina, men också på en avsaknad av nätverk, kontakter och referenser på den svenska arbetsmarknaden. Det utanförskap som romer i allmänhet lever i med utbredd och ibland livslång arbetslöshet, brist på romska förebilder med fast anknytning till arbetsmarknaden och begränsad kontakt med majoritetssamhället leder till en liknande situation (SOU 2010:55, s. 391).

Här finns flera aspekter att problematisera. En fråga som kan ställas är vad som läggs in i begreppet majoritetssamhället. Vilka utgör majoritetssamhället? Är det de som är icke-romer, icke-invandrare, de som inte tillhör en minoritet, eller de som inte är marginaliserade? Här tycks det förstås som icke-romer, då romer ställs i relation till resten av samhället, men detta innebär alltså en förenklad bild av verkligheten. Som nämnts ovan finns det fler grupper som är utsatta eller som tillhör andra minoriteter än romer. Att majoritetssamhället då porträtteras som en grupp med högre utbildningsnivå och delaktighet kan vara alltför förenklande. I övrigt är det tydligt i citaten att isolering från majoritetssamhället framställs som ett problem. Samtidigt framstår det inte ur ett romskt perspektiv att det nödvändigtvis är positivt att verka i majoritetssamhället:

Skolans värderingar kan gå på tvärs mot de romska värderingarna, och kan ses som ett hot mot romernas kulturella självständighet och etniska identitet, enligt Rodell Olgac. Det är en erfarenhet som inte är unik för den romska gruppen utan delas av alla minoriteter enligt DO (2008). Skolans värld är i mångt och mycket majoritetssamhällets värld med nationella normer och föreställningar där elever med annan bakgrund än majoritetssamhällets kommer till korta och i slutändan diskrimineras och missgynnas (SOU 2006:40). De som tillhör minoriteten tvingas ofta förhålla sig till frågor som rör deras ursprung, modersmål, klädsel m.m. Ofta tillskriver majoritetssamhället minoritetsmedlemmen olika egenskaper utifrån den bild majoritetssamhället skapat sig av minoriteten. Tyvärr är ofta detta negativa bilder och förväntningar (SOU 2010:55, s. 334)

Det finns en stark oro hos romska föräldrar att skolan ska förminska barnens romska identitet och att de kan förloras till majoritetskulturen, assimileras (SOU 2010:55, s. 333).

Mot bakgrund av den här bilden av situationen framstår det inte som så konstigt om romer vill undvika majoritetssamhället. Det är positivt att det romska perspektivet lyfts fram istället för att bara tas för givet. Majoritetssamhället ses dock som normen och det framställs alltså som positivt i strategin att romerna inte ska isolera sig från majoritetssamhället, även om de kanske har anledning att göra det. Att det framställs som negativt att vara isolerad från majoritetssamhället riskerar att skapa en ond spiral. Om synen är att det är negativt att vara exkluderad från majoritetssamhället verkar det stigmatiserande för de som är det, vilket i sin tur isolerar än mer.

5.3 Ansvarsfördelning och perspektiv

Det tredje huvudsakliga målet i utredningen handlar om att reparera romers tillit och överbrygga förtroendeklyftan samt att det ska ske en ”försoningsprocess”, något som SOU:n ägnar ett helt kapitel åt i betänkandet. Begreppet försoning innefattar ett underliggande antagande om att två eller fler parter har varit oense med varandra och ska skapa fred. Att det handlar om att majoritetssamhället och romerna ska ”försonas” kan därför tolkas som att skulden ligger hos båda parterna, och att det handlar om ett ömsesidigt ansvar för situationen. Om det underliggande antagandet är att det har förelegat en konflikt, snarare än ett förtryck, skjuts en stor del av ansvaret över från staten till romerna själva, då det förutsätter en mer jämbördig konflikt. Formuleringen hade istället kunnat ske på ett annat sätt som tydligare tog utgångspunkt i romernas rätt till upprättelse. Detta utgör alltså en tystnad i sammanhanget. De potentiella effekter som kan följa av att se romer som delvis ansvariga för sitt utanförskap är till exempel att majoritetssamhället inte arbetar i samma mån för att inkludera romerna, till följd av att det ser romerna som mindre förtjänta av hjälp. Om målgruppen för en policy har konstruerats som oförtjänt av dess förslag finns det mindre politiska incitament för att genomföra och följa upp gynnsamma målsättningar för gruppen i fråga (Schneider & Ingram 1993). Det kan å andra sidan också finnas negativa effekter av att se romerna som passiva offer för förtrycket. Det blir en form av objektifiering som placerar romer i en subjektposition där de saknar handlingsutrymme, vilket riskerar att cementera bilden av att så är fallet.

Ur det intersektionella perspektivet är det viktigt att lyfta institutionella sammanhang, för att uppmärksamma de maktstrukturer som skapar utsatthet. Mulinari och de los Reyes menar att ett fokus på särskilda grupper och individer lägger ansvaret för deras underordning på dem själva. Om fokus flyttas till hur institutioner inom olika områden ordnas och fungerar kan man istället peka på andra förklaringsfaktorer till maktförhållanden i samhället (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 129). Ur detta perspektiv blir det viktigt att se hur samhället fungerar och vad som bidrar till att skapa utanförskap. Det finns en mängd olika potentiella förklaringar, där till exempel bostads- och arbetsbrist, urbanisering, skolpolitik samt nationella och internationella politiska strömningar utgör exempel på några. Ett holistiskt perspektiv, där grunderna i samhället noggrant

analyseras och kritiskt granskas, hade kunnat vara en annan väg att ta istället för att förutsätta att de institutioner och omständigheter som finns idag är oföränderliga.

Ansvarsfördelningen kan också problematiseras i fråga om hur SOU:n beskriver problembilden och hur strategin ska kunna genomföras:

Det krävs också ett starkare romskt deltagande, att romer tar sig ton både genom egna organisationer och egen representation, olika samrådsformer och genom representation i majoritetssamhällets beslutande församlingar (SOU 2010:55, s. 23).

Det finns här ett visst fokus på motprestation från romernas håll. Här uttrycks det i utredningen att det ”krävs” att romer ”tar” sig ton, snarare än att formulera det som att romer bör ges utrymme av staten. Att utforma det som att detta krävs för att strategin ska lyckas innebär ett visst avsärande av ansvar för situationen. Kapitel 10 av skrivelsen beskriver vidare hur ett större engagemang bland romer i civilsamhället är en av målsättningarna med strategin. Det finns en tydlig målbild som utgörs av ett välfungerande demokratiskt samhälle. Att uppmana romer att engagera sig och organisera sig kan kopplas till Jonna Petterssons teori om likhet i samhället, och hur grundförutsättningen för att få möjligheter i samhället är just likhet (Pettersson 2015). Lösningen i den här delen av strategin är att romer ska engagera sig i lika stor utsträckning som övriga samhället. För att koppla till Bacchis frågor om alternativa lösningar så går det att ifrågasätta grundpremisserna. Måste alla grupper nödvändigtvis aktivt delta i politiken och civilsamhället för att kunna få ta del av sina rättigheter? I utredningen finns vidare ett förslag om att inrätta en romsk officiell representation:

Vi vill slå fast som vår bestämda uppfattning att det behövs en legitim, av romer vald representation för den romska minoriteten i Sverige. Så länge den inte finns kommer regering och kommun och en lång rad icke-romer att godtyckligt bestämma vilken person eller vilken organisation som utgör romernas representant. Vi har fört fram tankar om en vald romsk representation, men inte lyckats få entydigt stöd för tanken i de olika delarna av den romska gemenskapen. Vi är övertygade om att en av romer vald representation skulle utgöra en milstolpe i romers delaktighet och öka tyngden hos den romska minoriteten i Sverige samt förändra maktbalansen mellan minoritet och majoritetssamhälle. Vi är också övertygade om att det skulle gå att genomföra (SOU 2010:55, s. 301).

I skrivelsen dras förslaget tillbaka då det tydliggörs att romerna inte uttryckt en önskan om saken, något som också delegationen tycks ha varit medveten om innan. Här går det att dra en parallell till Martha Minows underliggande antaganden: vi antar att perspektiven från personerna som blir bedömda är irrelevanta eller att dessa perspektiv redan tas till hänsyn av personerna som innehar bedömningsprivilegiet. Att förutsätta att romerna vill ha en representation följer av den konceptuella logiken som säger att demokrati och ett starkt civilsamhälle är det eftersträfvansvärda idealet. Det finns också här en uppfattning om att romerna inte själva vet vad som är bäst för dem, vilket märks då

delegationen går vidare och presenterar förslaget även om de inte fått ett tydligt stöd för det från romskt håll. Detta blir en form av omyndigförklarande som i förlängningen riskerar att skapa en bild av romer som inkompetenta och oinsatta. Det står också i strategin:

Vidare anger regeringen i propositionen att en hög grad av deltagande i det civila samhället är eftersträvansvärt. Forskning tyder på att såväl demokratin som tillväxten påverkas positivt av socialt kapital, dvs. tilliten och kontakterna människor emellan, vilket i sin tur gynnas av om många människor deltar i det civila samhällets organisationer. Människor som har stor tillgång till socialt kapital är också friskare och upplever sig som lyckligare (skr. 2011/12:56, s. 75).

Att vara frisk och lycklig nämns här som positiva bieffekter, snarare än de huvudsakliga målen som är demokrati och tillväxt. Även om det kan argumenteras att det här inte finns någon konflikt så är det betydelsefullt att notera vilket fokus som föreligger.

Det är också viktigt att uppmärksamma de perspektiv som finns i ett sammanhang, vilket både hjälper till att kunna granska potentiella skillnader i utgångspunkter och beakta vem som har ett formuleringsprivilegium. En av de intersektionella strategierna handlar om att subjektifiera den objektifierade genom att lyfta fram dess egna berättelser, vilket i sin tur skapar en ny grund för identitetsskapande (de los Reyes & Mulinari 2004, s. 130). Det kan här dras en koppling också till Martha Minows infallsvinkel om att en person är annorlunda från någon bara i relation till vem man utgår från. Den som tillhör normen är utgångspunkten, och den andre betraktas som den annorlunda. Exempel på detta kan synliggöras i vissa delar av utredningen, till exempel i frågan om språket romani chib:

Gemensamt för alla varietéer av romani chib är att de främst är talade språk. (...) I huvudsak är bristen på standardiserat skriftspråk ett problem. För att ett språk ska kunna hävda sig i dagens skriftburna samhälle måste det vara lätt att skriva det, och det förutsätter tillgång till enkla stavningsregler. Arbetet med ordböcker, ordlistor och språkläror är därför viktigt för alla varieteter (SOU 2010:55, s. 452).

Här är det enkelt att urskilja normen i samhället — att språken finns i en skriftlig variant. De fördelar som finns med romani chib påvisas, bland annat att enskilda talare ges frihet att tala sin variant utan att hämmas av ett skriftspråk i tron att det skulle stå för rätt eller fel (SOU 2010:55, s. 452). Utgångspunkten och den internationella normen om skriftspråk är dock stark och romani chib ses därför som ett avvikande språk. Även om det kanske finns större anledning att utarbeta ett skriftspråk ur praktiska och språkbevarande syften än att inte göra det, så utgör det här oavsett ett exempel på hur problemframställningen utgår från normen och beslutar vilken grupp som avviker från vilken grupp och som därmed bör förändras.

5.4 Ideologiska utgångspunkter

Politiken som förs bestämmer mycket av hur samhället ser ut och fungerar. Det märks givetvis också i ett policyförslag, där det handlar om konkreta åtgärder för de problem som politikerna bedömer finnas och som de har valt att lyfta på agendan. Den ideologi som politiker tillhör påverkar vilket sätt de vill ta sig an olika samhällsfenomen, men likväl har internationella och nationella politiska strömningar och diskurser inverkan på hur samhället ser på problem och tilltänkta lösningar.

I skrivelsen (2011/12:56) finns det exempelvis tydligt angivet att utbildning och arbete ses som vägen för att undgå utanförskap (s. 31). Utbildning beskrivs ”öka chanserna till arbete” (s. 39), och regeringen uppger att de vill ”motverka brist på yrkesutbildade personer” (s. 42). Tidpunkten för skrivelsen är här relevant, då det var under alliansregeringen som skrivelsen formulerades och lanserades. Alliansen lägger i sin politik ett tydligt fokus på den så kallade arbetslinjen. I strategin står det också bland annat att ”regeringens viktigaste mål är full sysselsättning” (s. 43). Utbildning och arbete ses alltså som en självklar bot på problemet med utanförskap. Detta utgör vanliga sätt att hantera frågan om utanförskap. Ett underliggande antagande blir då att människor bör vara utbildade och ha ett arbete för att vara en del av samhället. Även om det i mångt och mycket kan stämma i det kapitalistiska samhälle vi lever i är det viktigt att också åskådliggöra hur andra aspekter hade kunnat beskrivas som nycklar för att undvika utanförskap, detta i syfte att belysa det förgivettagna system vi lever i. Exempelvis hade strategin kunnat fokusera mer på integration och acceptans från majoritetssamhället och se dessa delar som lösningar för att tackla utanförskap. En utbildad och arbetslös person har rätt att få vara en del av samhället i lika stor mån som andra. Det handlar på ett större plan om olika världsbilder och uppfattningar om vad som anses vara viktigt. Om synen på den stora befolkningsmassan är att den innebär ett medel för att skapa produktion följer det per automatik att en nyttig samhällsmedborgare utför ett arbete. Detta utgör också den konceptuella logiken. Detta för också tankarna till Foucaults styrningsmentalitet, och synen på en befolkning som kan styras av makthavare i en önskad riktning. Regeringens sätt att främja arbetslinjen blir därmed ett sätt att forma människor till att fungera som resurser. Det berör också Foucaults separerande praktiker, som är en del av Bacchis subjektifieringseffekter. Genom att ställa grupper mot varandra och stigmatisera romer som arbetslösa och utanför samhället så innebär det också enligt den här logiken ett sätt för staten att främja önskvärt beteende även hos majoritetssamhället. Följande citat från utredningen belyser också hur romerna kan självregleras:

Från rapporten kan man bl.a. se att romerna betraktar god hälsa som en kollektiv erfarenhet där familjens välbefinnande står i centrum. De intervjuade betonade vikten av att familjen får vara frisk och ha en god ekonomi. Svårigheter som förhindrar god hälsa är dålig ekonomi, inget arbete, ingen ordentlig bostad och den

oro och stress som detta medför. Hälsan blir en bristvara, nästan ouppnåbar för romer som grupp menar de intervjuade (SOU 2010:55, s. 418).

Här märks det alltså att god hälsa förutsätter en god ekonomi, vilket i sin tur förutsätter ett arbete. Att människor har arbete skapar ekonomisk tillväxt för samhället. Här tydliggörs då hur samhället på ett implicit sätt kan styra befolkningen i en särskild riktning, vilket utgör ett maktutövande enligt Foucaults logik. Romerna reglerar sig själva när de betonar vikten av att ha en god ekonomi. Arbete och utbildning har dock fler positiva effekter än att bara vara gynnsamt ekonomiskt från ett samhällsperspektiv. De utgör ett sammanhang för den enskilde och kan innebära en meningsfull aktivitet att tillbringa sin tid med. Dessutom kan det inte minst i fråga om utbildning finnas ett egenvärde i att lära sig saker, både praktiskt och teoretiskt. Med det sagt tycks fokus dock ligga till stor del på den ekonomiska aspekten.

Vidare finns följande citat i skrivelsen:

Genom att utgå från de mänskliga rättigheterna tas utgångspunkten i individen, vilket kan bidra till att olika samhällsorgan samordnar sig i frågor där den enskildes rättigheter rör flera delar av den offentliga förvaltningen. Detta bedömer regeringen är av särskild vikt när det gäller många romers situation (skr. 2011/12:56, s. 24).

Att utgångspunkten är just individen brukar ofta ses som kännetecknande för den nyliberala diskurs och era som verkat i västvärlden sedan 1980-talet. Detta utgör också ett exempel på hur politiska och ideologiska strömningar påverkar. Ett annat angreppssätt hade kunnat vara att fokusera på grupper eller strukturer. Att strategin sägs utgå från individen samtidigt som den handlar om en hel grupp kan skapa dissonans. Ibland har det dock i skrivelsen förelegat en mer nyanserad bild av vem som ska ta del av strategins åtgärder:

Det kan dock ibland krävas insatser med en tydlig men inte exkluderande inriktning på romer. Det innebär att romer ibland kan vara en uttalad målgrupp, utan att andra som lever under liknande socioekonomiska förhållanden utesluts (skr. 2011/12:56, s. 27).

Arbetsförmedlingen bör fortlöpande pröva om erfarenheter från pilotverksamheten kan tas till vara i myndighetens generella verksamhet när det gäller romer och andra grupper som står särskilt långt från arbetsmarknaden (skr. 2011/12:56, s. 48).

Här lyfter alltså regeringen in även andra grupper i strategin som kan ha samma problematik som de menar att romer ofta har. Det blir således ett fokus på den särskilt utsatta situation som vissa personer lever i, oavsett etnisk tillhörighet. Dessa typer av formuleringar stämmer bättre överens med individfokuset än med det övergripande fokuset på gruppen romer i strategin. Det hade dock varit ännu mer nyanserat om regeringen i det andra utdraget ovan uttryckt ”de romer och andra grupper...” snarare än ”romer och andra grupper...”. Implicit är här att

romer generellt står särskilt långt från arbetsmarknaden, en diskurs som riskerar att bidra till att skapa och reproducera en bild av att så är fallet.

Med detta avslutas analysen som tematiskt belyst olika aspekter av hur problemframställningar ser ut och vilka implikationer de kan medföra. Efter analysavsnittet följer nu det sista kapitlet där slutsatser kring analysen presenteras tillsammans med förslag för framtida forskning.

6. Slutsatser

Vad kan vi då dra för slutsatser av det vi har sett i analysen? Uppsatsens frågeställning är alltså hur problemet med romskt utanförskap framställs i regeringens strategi för romsk inkludering och vad det har för implikationer. Analysarbetet har påvisat att romskt utanförskap explicit beskrivs som ett problem med romers rättigheter, men i delar av strategin framstår det snarare som ett samhällsekonomiskt problem. Underliggande antaganden gör gällande att det utgör ett problem att vara utanför majoritets- och civilsamhället. Ekonomisk tillväxt och en välfungerande demokrati framställs som huvudsakliga samhällsmål, medan hälsa och välmående ses som positiva bieffekter. Strategin framställs som en positiv och nödvändig åtgärd, även om det också finns en medvetenhet om att särlösningar inte nödvändigtvis enbart har positiva effekter. Hållningen försvaras dock genom att Europarådet och EU förespråkar strategier för romsk inkludering, vilket innebär att det föreligger ett underliggande antagande om att den europeiska linjen bör följas. Det förekommer också generaliserande skildringar av romer, samtidigt som de explicit beskrivs som en heterogen grupp. Romer som grupp beskrivs generellt befinna sig i misär och kvinnor skildras ha det extra svårt. Att specifikt kvinnors situation lyfts snarare än männens tydliggör att den outtalade referenspunkten utgörs av män. Samtidigt saknas det en intersektionell analys av hur andra aspekter har inverkan på en roms levnadssituation, till exempel i fråga om klass, sexualitet och funktionsvariationer. Den etniska kategoriseringen problematiseras inte alltid och diskussioner om inbördes skillnader saknas till stor del. Ofta beskrivs en binär uppdelning mellan rom/icke-rom eller rom/majoritetssamhälle. Detta riskerar att förenkla situationen då verkligheten är mer komplex än så. Utbildning och arbete målas upp som vägen ut ur misären, vilket innebär att den romska individen måste ta sig ut ur sitt utanförskap på eget bevåg, snarare än att samhället agerar genom att förändra sina strukturer. Att utbildning och arbete föreslås vara lösningen i strategin innebär att romer problematiseras som utbildade och arbetslösa. Utgångspunkten beskrivs explicit vara individen, samtidigt som strategins målgrupp som bekant är en grupp. Detta innebär en motsättning som gör det svårt att få förslagen och ambitionerna att ligga i linje med varandra.

Av analysen gick det också att påvisa att regeringen och delegationen har en medvetenhet om att särlösningar som strategi inte enbart är gynnsamma för en grupp i fråga. Det tycks finnas en ständig kamp om huruvida särlösningar ska användas som angreppssätt eller inte. Regeringen valde i skrivelsen bort ett potentiellt sekretariat för romska frågor men ser ändå genomförandet av strategin som en bra lösning. Detta bör dock ses i relation till att Europeiska kommissionen i sin EU-ram förespråkar att alla medlemsstater ska ha egna nationella strategier för romsk inkludering. Värt att notera är att frågan fortfarande tycks divideras

också på regeringsnivå. I juni 2017 tillsatte regeringen nämligen en ny utredning för att undersöka möjligheterna att etablera ett nationellt romskt center. Preciseringsen av dess uppdrag och syfte är något som ingår i utredningens uppdrag men det är hur som helst tänkt att komplettera strategin och stärka insatserna för romsk inkludering (Regeringen, 2017). Trots att det finns många svårigheter i användandet av en strategi med utgångspunkt i en etnisk kategorisering tycks det därmed som att regeringen har blicken fastställd på sÄrlösningar som tillvägagångssätt för att hantera frågan. Även om det görs i all välvilja kan det ha negativa implikationer. Vi befinner oss nu, år 2018, sex år in i strategins tjugoåriga tidsplan. Så sent som den 11 maj larmade FN i en rapport från sin rasdiskrimineringskommitté att Sverige har ett fortsatt stort antal hatbrott mot flera etniska grupper, däribland romer. FN menar att romerna fortfarande har svårt att ”få jobb, utbildning, sjukvård och tillgång till rättsväsendet” (Svenska dagbladet 2018). Trots strategin tycks det alltså finnas problematik kring hur samhället behandlar romer. Vi är förstås bara en knapp tredjedel in i strategins tidsram, som ska gälla fram till år 2032 — ett längre tidsspann än vad EU-ramen föreslår, vilket är fram till år 2020. Det tar dock tid för djupgående strukturer att förändras och det är ännu tidigt att fullt ut kunna utvärdera strategins effekter, något som inte heller är syftet med denna uppsats.

Uppsatsen syftar istället till att se hur språket och diskursen ser ut i strategin för romsk inkludering och hur problemframställningar kan bidra till att forma bilden av en grupp människor. Det handlar om maktförhållandet som märks av i relationen mellan staten och romer. Strategin har uttryckligen fastställt att romer ska inkluderas i processen, samtidigt har det förekommit tillfällen i strategin när det romska perspektivet tycks ha uteslutits eller setts som oväsentligt. Romernas möjligheter att få formulera sin egen historia och verka på ett oberoende sätt från allmänhetens ofta snäva bild av gruppen blir därmed små. Maktasymmetrin är därmed påtaglig. Att hävda att det skulle finnas ett enhetligt romskt perspektiv är dock omöjligt, mot bakgrund av att det handlar om en så heterogen grupp med varierande förutsättningar och livssituationer. Att enbart kategoriseringen etnicitet skulle kunna säga så mycket om en person vad gäller dess behov och livssituation innebär en förenkling av verkligheten.

Det finns all anledning att kritiskt granska och problematisera språket som används, inte minst när det gäller policyförslag och strategier där avsändaren är en grupp med makt och mottagaren en grupp som saknar makt. Den här uppsatsen har påvisat att problemframställningar har betydelse i hur ett problem och en lösning uppfattas och vad det kan ha för implikationer. Det finns därför anledning att fortsätta använda Bacchis metod i fler policydokument även inom andra områden, och inte minst när det kan ha skadlig inverkan på redan utsatta grupper. Det kan handla om policys kring integration av flyktingar och ensamkommande, eller hur staten ska häva maktunderläget för kvinnor, HBTQ-personer eller människor med funktionsvariationer. Likaså kan vi komma till slutsatsen att det är problematiskt att använda sig av etnicitet som kategorisering utan att samtidigt vara försiktig med generaliseringar och ta hänsyn till den intersektionella analysen. Därför bör det undersökas vidare och noggrant i vilka fall staten särbehandlar och lyfter specifika etniska grupper, hur dessa grupper framställs och

de möjliga implikationerna. Det finns också anledning att fortsätta bedriva forskning av diskursen av hur romer framställs på andra håll, till exempel inom forskning samt i traditionella och sociala medier. Olika typer av medier har en mer direkt koppling till allmänheten, vilket innebär att språkbruket och diskursen kan få tydligare effekter på allmänhetens uppfattningar om romer. Likaså finns det anledning att göra vidare analyser av den undersökta strategin för romsk inkludering, till exempel med ett större fokus på bakgrunden och i relation till tidigare strategier. Till exempel går det att använda de av Bacchis analysfrågor som utestlöts i den här undersökningen med genealogi som metod och genom att undersöka ett större empiriskt material.

Uppsatsen har landat i hur staten genom underliggande antaganden i problemframställningar målat upp en bild av romer i misär och som utbildade och arbetslösa. Vägen ut ur misären beskrivs vara att individen skaffar ett arbete och en utbildning. Här tydliggörs maktförhållandet och statens formuleringsprivilegium. Även om det explicit uttrycks att staten ska hjälpa till att inkludera romer i samhället så läggs ändå ansvaret på individen för att ta sig ur sina ansträngda förhållanden. Om romer hade haft formuleringsprivilegiet kanske problemet istället hade framställts handla om övergripande strukturer och att samhället misslyckats med att ta ansvar för att skydda och främja befolkningens rättigheter och välmående. Maktaspekten har därför betydelse och kan verka gynnsamt för strategins avsändare. För att sätta uppsatsens slutsatser i ett historiskt perspektiv så utgör strategin ytterligare en i raden av romska strategier från det offentliga. Medan den inte innehåller några explicit diskriminerande policyförslag så finns det underliggande antaganden som problematiserar romer som utbildade och arbetslösa. Det handlar om en generaliserande bild som riskerar att cementeras i samhället. Att fördomar fortfarande förekommer i modern tid även bland det offentliga i Sverige har redan konstaterats genom uppdagandet av Skånepolisens register. Nu kan vi konstatera att också regeringens diskurs i strategin som syftar till att inkludera trots detta innehåller ett implicit förtryck mot romer genom dess ofta fördomsfulla och generaliserande problemframställningar.

7. Referenser

- Alexiadou, N. & A. Norberg (2017). "Sweden's double decade for Roma inclusion: An examination of education policy in context", *European Education* 49, s. 36-55.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be*. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Bacchi, C. (2010). *Foucault, Policy and Rule: Challenging the Problem-Solving Paradigm*. Aalborg: Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet.
- Bacchi, C. (1996). *The politics of affirmative action: 'women' equality and category politics*. London: Sage Publications.
- Bergström, G. & K. Boréus. (2013). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Blackwood, L., N Hopkins & S Reicher (2013). "Turning the analytic gaze on "us" - the role of authorities in the alienation of minorities", *European Psychologist* 18(4), s. 245-252.
- Brüggeman, C. & E Friedman (2017). The Decade of Roma inclusion: Origins, Actors and Legacies, *European Education* 49(1), s. 1-9.
- Crenshaw, K. (1991). "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", *Stanford Law Review* 43(6), s 1241-1299.
- De los Reyes, P. & D. Mulinari. (2004). *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.
- Drál, P. (2008). "Symbolic Processes of Social Exclusion of Roma in Slovak Public Policy Discourse", *Ethnicity Studies* 1-2, s.85-116.
- Delegationen för romska frågor. (2007). Om delegationen för romska frågor. [Elektronisk] Tillgänglig: http://arkiv.minoritet.se/romadelegationen/www.romadelegationen.se/extra/pod/index71b4.html?id=9&module_instance=1&action=pod_show&navid=9. Hämtdatum 2018-05-10.
- Eriksson-Zetterqvist, U. & A Styhre (2007). *Organisering och intersektionalitet*. Malmö: Liber.
- Europeiska kommissionen. (2011). En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020. Europeiska kommissionen: Bryssel.
- Fekete, L. (2014). "Europe against the Roma". *Race and Class* 55(3), s. 60-70.
- Friedman, E. (2015). "Introduction to the Special Issue "Talking about Roma: Implications for Social Inclusion"", *Social Inclusion* 3(5), s. 1-4.
- Gould, R. (2014). "Roma rights and Roma expulsions in France: Official discourse and EU responses", *Critical Social Policy* 35(1), s. 24-44.

- Jovanovic, Z. (2015). "Why Europe's 'Roma Decade' didn't lead to inclusion". *Open society foundation*. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/why-europe-s-roma-decade-didnt-lead-inclusion>. Hämtdatum 2018-02-02.
- Kommissionen mot antiziganism (2015). *Antiziganismen i Sverige*. Regeringskansliet. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.minoritet.se/user/motantiziganism/wp-content/uploads/2015/12/Antiziganismen-i-Sverige.pdf>. Hämtdatum 2018-02-05.
- Kommittédirektiv 2006:101. Delegationen för romska frågor. Justitiedepartementet.
- Kymlicka, W. (1995). *The rights of minority cultures*. Oxford University Press: Oxford.
- Kymlicka, W. (1997). *Ethnicity and group rights*. New York University Press: New York.
- Minow, M. (1990). *Making all the difference: inclusion, exclusion, and American Law*. Cornell University Press, Ithaca: New York.
- Montesino, N. (2001). "The 'Gypsy Question' and the Gypsy expert in Sweden", *Romani Studies* 11(1), s. 1-24.
- Montesino, N. & I Ohlsson Al Fakir (2015a). "The Prolonged Inclusion of Roma groups in Swedish society", *Social Inclusion* 3(5), s. 126-136.
- Montesino, N. & I Ohlsson Al Fakir (2015b). "Romer i Sverige, ett socialhistoriskt perspektiv", *Socialmedicinsk tidskrift* 3, s. 305-315.
- Pettersson, J. (2015). *Incalculable community*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Regeringen. (2017). Utredning om inrättande av ett nationellt center för romska frågor. Publicerad 2017-06-09. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/utredning-om-inrattande-av-ett-nationellt-center-for-romska-fragor/>. Hämtdatum 2018-04-15.
- Regeringens skrivelse 2011/12:56. *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012-2032*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Sandor, J., Z Kósa, K Borusz, J Boros, I Tokaji, M Mckee & R Ádány (2017). "The decade of Roma inclusion: did it make a difference to health and use of health care services?", *Int Journal Public Health* 62, s. 803-815.
- SFS 1974:152. *Regeringsformen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2008:567. *Diskrimineringslag*. Stockholm: Kulturdepartementet.
- Smith, K. B. & C. W. Larimer. (2013). *The public policy theory primer*. Boulder, Colo: Westview Press.
- SOU 1956:43. *Zigenarfrågan*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2010:55. *Romers rätt - en strategi för romer i Sverige*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Svenska dagbladet*. (2018). "FN larmar: "Sverige stöttar och sporrar rasistiskt hat"". Nyhetsartikel. 2018-05-11. [Elektronisk] <https://www.svd.se/fn-larmar-sverige-stottar-och-sporrar-rasistiskt-hat>. Hämtdatum 2018-05-15.
- Sydskvånskan*. (2013). "Romer registreras i databas". Nyhetsartikel. 2013-09-23. [Elektronisk] <https://www.sydsvenskan.se/2013-09-22/romer-registreras-i-databas>. Hämtdatum 2018-04-23.

- Vesterberg, V. (2016). "Exploring misery discourses: problematized Roma in labour market projects", *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults* 7(1), s. 25-40.
- Wagenaar, H (2011). *Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis*. Armonk, NY.: M.E. Sharpe.
- Wikström, H. (2009). *Etnicitet*. Malmö: Liber.
- Winther Jørgensen, M. & L. Phillips. (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.