

Genomlysning av Malmö stads arbete med romsk inkludering

Rapportutkast genomlysning

UTGÖR ARBETSMATERIAL SOM FORTFARANDE BEHANDLAS

2024-06-09

Anders Pettersson
Linnéa Aldman
Elinor Olsson
info@rightshand.se

Sammanfattning

Under våren 2025 har Rights Hand genomfört en genomlysning av Malmö stads samlade arbete med romsk inkludering. Uppdraget grundar sig i ett beslut av Kommunstyrelsen från november 2024, med syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen i stadens organisation och förbättra samarbetet med den romska minoriteten. Genomlysningen har särskilt fokuserat på hur ansvar och roller fördelas, styrning och ledning och arbetet som bedrivs av Malmö stads råd för den nationella minoriteten romer (Romska rådet). Genomlysningen har avgränsats till att omfatta övergripande strukturer, ansvarsfördelning och samverkansformer snarare än en detaljerad utvärdering av varje enskild verksamhet.

Genomlysningen har genomförts med en deltagande metod och bygger på intervjuer, fokusgrupper och dokumentstudier. Ett viktigt inslag har varit att samla in erfarenheter och perspektiv direkt från romska Malmöbor för att säkerställa relevans och förankring. En begränsad jämförelse har också gjorts med hur Göteborg och Helsingborg arbetar med frågorna.

Malmö stads arbete med romsk inkludering sker i en kontext där romer fortsatt möter betydande utmaningar såsom diskriminering, ekonomisk utsatthet och begränsat inflytande. Intervjuer inom ramen för denna genomlysning, samt tidigare rapporter vittnar om en utbredd misstro gentemot stadens insatser, som i vissa fall upplevs som symboliska snarare än substantiella. Även om vissa verksamheter och enskilda insatser uppskattas, präglas relationen mellan staden och många romska Malmöbor av låg tillit och en känsla av att inte bli lyssnade på i tillräckligt hög grad.

En central och betydande del av Malmö stads arbete med romsk inkludering kanaliseras via arbetet av Romskt informations- och kunskapscenter (RIKC), som är en kommunal enhet under Kulturförvaltningen med ett kommunövergripande ansvar för samordning, rådgivning och kunskapsspridning kring frågor som rör romska Malmöbor. Malmö stad har även etablerat ett råd för den nationella minoriteten romer (Romska rådet) som fungerar som ett dialogforum mellan Malmö stads politiker och romska representanter, med syfte att säkerställa romers inflytande och delaktighet i frågor som berör dem. Rådet består av både politiska representanter och romska företrädare.

Det finns ett flertal centrala utmaningar kopplat till hur staden organiserat och ansvarsfördelat arbetet. För det första finns det ett glapp mellan den politiska ansvaret och det operativa genomförandet. Kommunstyrelsen har det formella ansvaret för frågan och är också överordnad Romska rådet. Samtidigt samordnas både rådet och handlingsplanen för romsk inkludering av RIKC, som är organisatoriskt placerat inom Kulturförvaltningen. Detta skapar en struktur som gör det svårt att leda och (politiskt) styra verksamheten och följa upp dess resultat.

För det andra framträder en bristande ansvarsfördelning i det samordnande arbetet. För det tredje har den kommunövergripande handlingsplanen för romsk inkludering svagt genomslag, med otydliga mål och begränsad förankring i övriga förvaltningar. Slutligen präglas verksamheten av organisatoriska och resursmässiga begränsningar som hindrar ett långsiktigt, hållbart och effektivt arbete. Tillsammans visar dessa slutsatser att det finns behov av förändringar för att stärka styrningen,

tydliggöra ansvarsfördelningen och skapa långsiktiga organisatoriska förutsättningar för arbetet med romsk inkludering.

Romska rådet fyller en viktig funktion som ett dialogforum och har ett starkt symbolvärde. Samtidigt visar analysen att rådet idag har begränsat genomslag, vilket beror på ett otydligt mandat, bristande representativitet och icke-fungerande arbetsformer. Dessutom saknas grundläggande organisatoriska förutsättningar och resurser för att rådet ska kunna fungera som ett effektivt forum för inflytande och påverkan.

Sammanfattningsvis identifieras fem huvudsakliga styrkor och fem centrala svagheter i Malmö stads arbete med romsk inkludering. Styrkorna omfattar en politisk ambition, långsiktighet avseende organisatoriska strukturer, en tillgänglig verksamhet med hög kompetens, flera dialogformer med romska grupper och utsedda kontaktpersoner i stadens förvaltningar.

Bland svagheter framträder bristande styrning och otydliga ansvarsförhållanden, otillräckliga system för uppföljning och kontroll, begränsad representativitet och delaktighet, outnyttjad potential i befintliga strukturer och en koncentration av ansvar och inflytande som gör arbetet personberoende.

Utifrån slutsatserna föreslås att Malmö stads fortsatta arbete med romsk inkludering ske utifrån principer såsom stärkt reellt inflytande för romer, ökad tillit mellan staden och romska grupper, förbättrad styrning och ledning, tydligare ansvarsfördelning samt en förändring med utgångslunkt av befintligt nuläge.

För att uppnå detta lämnas tre övergripande rekommendationer för det fortsatta arbetet med beskrivning av vad de innebär, förväntade resultat och vad som krävs för att genomföra dem.

Rekommendationerna är:

1. Samla delar av det samordnande arbetet med romsk inkludering, inklusive uppföljning, på Stadskontoret.
2. Reformera och förnya Romska rådet i nära samråd med den romska befolkningen inför nästa mandatperiod.
3. Etablera en strukturerad process för intern samverkan och uppföljning kopplat till arbetet med romsk inkludering.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning	3
1. Introduktion	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Rapportens upplägg	5
1.5 Metod och genomförande	6
2. Nulägesbeskrivning	11
2.1 Ramverk för Malmö stads arbete med romsk inkludering	11
2.2 Kontext och nuläge: Romers situation	12
2.3 Organisation och struktur för Malmö stads arbete med romsk inkludering	15
2.4 Malmö stads arbete med andra nationella minoriteter	19
2.5 Göteborg och Helsingborgs arbete med romsk inkludering	20
3. Romska Malmöbors bild av Malmö stads arbete med romsk inkludering	25
4. Malmö stads organisering och ansvarsfördelning i arbetet med romsk inkludering	29
5. Romska rådets funktion och roll	38
6. Slutsatser och rekommendationer	44
6.1 Sammanfattande styrkor	44
6.2 Sammanfattande svagheter	46
6.3 Mål och principer för arbetet framåt	48
6.4 Rekommendationer	49
Bilaga 1 – Dokument och referenslista	53
Bilaga 2 – Intervjupersoner	56

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

Malmö stad, via Stadskontoret, har gett Rights Hand i uppdrag att under våren 2025 genomföra denna oberoende genomlysning av Malmö stads arbete med romsk inkludering. Genomlysningen har ett särskilt fokus på ansvarsfördelning och hur detta arbete förhåller sig till stadens arbete med övriga nationella minoriteter. Genomlysningen har sin utgångspunkt i lagstiftning och riktlinjer som styr arbetet.

Bakgrunden till uppdraget är ett beslut i Kommunstyrelsen i november 2024 (STK-2024-1544) som grundar sig i behovet av att se över och tydliggöra ansvarsfördelningen i stadens arbete med de nationella minoriteterna, särskilt i förhållande till den romska minoriteten. I nuläget är samordningsansvaret för de nationella minoriteterna uppdelat mellan två nämnder: Kulturnämnden ansvarar för arbetet med romsk inkludering, medan Kommunstyrelsen har motsvarande ansvar för övriga nationella minoritetsgrupper. Vidare, 2018 inrättades Malmö Stads råd för den nationella minoriteten romer (refereras till i denna rapport som "Romska rådet") med representanter från föreningar inom den romska gruppen. Rådet är underställt Kommunstyrelsen men administrerats av Romskt informations- och kunskapscenter (RIKC) via Kulturnämnden. Denna konstruktion har enligt Stadskontoret, i till beslutet tillhörande tjänsteskrivelse, lett till en otydlig struktur och ansvarsfördelning. Uppdraget syftar därför även till att klargöra och stärka samverkan inom arbetet med romsk inkludering, samt att säkerställa att organisation och ansvarsfördelning är ändamålsenligt. Utöver organisatoriska frågor ska denna genomlysning även utvärdera Romska rådets arbete samt dess koppling till Malmö stads övergripande arbete med romsk inkludering, i enlighet med Kommunstyrelsens beslut från november 2024.

1.2 Syfte och frågeställningar

Enligt uppdragsbeskrivningen, framtagen av Malmö stad, är det övergripande syftet med genomlysningen att förändra och förbättra samarbetet med och för den romska minoriteten. Genomlysningen ska särskilt fokusera på ansvarsfördelning mellan olika delar av organisationen, inklusive Stadskontoret, Kulturförvaltningen och Romska rådet. Genomlysningen syftar även till att samla in erfarenheter och perspektiv från romska Malmöbor för att på så vis bredda kunskapsunderlaget och stärka rättighetsbaserat arbete med romsk inkludering.

Till grund för utvärderingen ligger fyra frågeställningar vilka är baserade på den uppdragsbeskrivningen.

Utvärderingsfrågorna är:

1. Hur är Malmö stads samlade arbete med romsk inkludering organiserat?
 - a. Hur ser ansvarsfördelningen ut?
 - b. Hur ser det ut i relation till hur Malmö stad arbetar med andra nationella minoriteter?
2. Hur ser Romska rådets organisation, verksamhet och arbetssätt ut? Vilka problemområden kan identifieras?

3. Hur genomför andra städer samråd, dialog och inkludering av målgruppen romer?
4. Vilka slutsatser kan dras och vilka rekommendationer kan lämnas till Malmö stad avseende stadens organisation och arbete med romsk inkludering?

Uppdraget har genomförts av Anders Pettersson (uppdragsansvarig), Linnéa Aldman och Elinor Olsson på Rights Hand.

1.3 Avgränsningar

Uppdraget har inneburit en genomlysning av Malmö stads organisation kopplat till arbetet med romsk inkludering, med särskilt fokus på ansvarsfördelningen mellan Stadskontoret och Kulturförvaltningen. I uppdraget ingick även att utvärdera Romska rådets sammansättning, organisation, verksamhet och de utmaningar som påverkat dess funktion och genomslag.

Genomlysningen har däremot inte omfattat en fullständig utvärdering av hela Malmö stads arbete med romsk inkludering inom samtliga förvaltningar. Datainsamlingen har i huvudsak fokuserat på de delar av organisationen där det finns ett uttalat ansvar för det strategiska och samordnande arbetet med romsk inkludering.

Rekommendationerna som lämnas bygger således på en analys av övergripande strukturer, ansvarsförhållanden, samverkansformer samt de perspektiv som framkommit genom intervjuer, fokusgrupper, dokumentstudier och det öppna samrådet, snarare än på en genomgång av varje enskild verksamhets operativa arbete.

1.4 Rapportens upplägg

Rapporten består av sex huvudkapitel och två bilagor. **Kapitel 1, Introduktion**, ger en översikt av rapportens bakgrund, syfte, metod, avgränsningar och datainsamling. Kapitel beskriver hur uppdraget har genomförts, vilka datakällor som använts och hur analysen gått till. **Kapitel 2, Nulägesbeskrivning**, ger en översiktlig och nuvarande beskrivning av Malmö stads arbete med romsk inkludering. Här behandlas gällande lagstiftning och policy, organisationens nuvarande struktur, relevanta styrdokument samt en jämförelse med hur andra kommuner i Sverige arbetar med romsk inkludering.

Kapitel 3, Romska Malmöbors bild av Malmö stads arbete med romsk inkludering, sammanfattar övergripande vad som framkommit i intervjuer, fokusgrupper och samråd med romska Malmöbor kring Malmö stads arbete med romsk inkludering. **Kapitel 4, Malmö stads organisering och ansvarsfördelning i arbetet med romsk inkludering** analyserar hur Malmö stad har organiserat arbetet med romsk inkludering, med särskilt fokus på ansvarsfördelning mellan Stadskontoret, Kulturförvaltningen och Romska rådet. Kapitel bygger både på intervjuer och dokumentstudier.

I **Kapitel 5, Romska rådets roll och funktion**, fokuserar rapporten särskilt på Romska rådets uppdrag, sammansättning, mötesformer och organisatoriska kopplingar. Här analyseras de problem och utmaningar som identifierats, samt hur dessa påverkar rådets förutsättningar att fungera som ett forum för inflytande. Slutligen sammanfattar **Kapitel 6, Slutsatser och rekommendationer**, de

viktigaste insikterna från genomlysningen och ger förslag på konkreta förändringar i organisation, samverkansformer och ansvarsfördelning.

1.5 Metod och genomförande

För att säkerställa en hög grad av relevans har genomlysningen genomförts genom en deltagande och flexibel process i nära dialog med Malmö stad. Genomförandet har präglats av regelbundna avstämningar med Stadskontoret, där frågor kring upplägg och praktiskt genomförande diskuterats. Slutsatser, rekommendationer och innehållet i denna rapport har dock formulerats oberoende och utan inflytande från Malmö stad.

Datainsamlingen har utgått från ett rättighetsbaserat och deltagande angreppssätt, med ambitionen att fånga in både organisatoriska perspektiv och erfarenheter från romska Malmöbor. Flera olika metoder har använts för att samla in data, för att möjliggöra triangulering, dvs. att olika datakällor kan bekräfta eller nyansera varandra.

Datainsamlingen har bestått av semi-strukturerade intervjuer, dokumentinsamling och fokusgrupper (i form av samråd). Insamlade data har sedan legat till grund för denna rapport och dess slutsatser och rekommendationer. Malmö stad har getts möjlighet att lämna skriftliga kommentarer på ett rapportutkast innan en slutversion färdigställdes. Kommentarer har i första hand avsett sådant som var faktamässigt felaktigt eller ottydligt formulerat – exempelvis missförstånd, utelämnade aspekter eller begrepp som behövde förtydligas. Den analys och de slutsatser som presenteras i rapporten är dock del av det oberoende utvärderingsarbetet, liksom rekommendationerna.

Datainsamling och process

Malmö stad tillhandahöll en uppdragsbeskrivning som definierade det övergripande uppdraget och syftet med genomlysningen. Utifrån uppdragsbeskrivningen togs en uppstartsrapport fram, vilken utgjorde ett förtydligande av uppdragsbeskrivningen och beskrev mer detaljerat frågeställningar, datainsamling, tidsplan med mera. Uppstartsrapporten diskuterades därefter med Malmö stad för att säkerställa att den låg i linje med uppdragsbeskrivningen och intentionerna med uppdraget. I april 2025 gjordes ett tilläggsuppdrag som omfattade ett öppet samråd med romska Malmöbor, som komplement till redan överenskommen datainsamling.

Till grund för denna rapport ligger således ett omfattande material för att säkerställa relevanta och korrekta analyser och slutsatser, med tillhörande rekommendationer. Datainsamlingen har omfattat följande komponenter:

Semi-strukturerade intervjuer

Som en central del av datainsamlingen har semi-strukturerade intervjuer genomförts med 45 personer under främst april och maj 2025. Intervjupersonerna har varit ett brett urval av olika intressenter och har inkluderat politiker i Malmö stad, romska representanter från Romska rådet, tjänstepersoner på Romska informations- och kulturcenter (RIKC), tjänstepersoner från Stadskontoret och tjänstepersoner på andra förvaltningar inom Malmö stad. Intervjuer och samråd har dessutom genomförts med romska Malmöbor utan formella uppdrag, externa aktörer, såsom forskare m.fl. samt representanter som

arbetar med romsk inkludering i Göteborg och Helsingborg. En förteckning över de olika kategorierna och antalet intervjuade inom varje kategori finns i Bilaga 2.

Urvalet av intervjupersoner har gjorts med ambitionen att fånga in olika perspektiv på Malmö stads arbete med romsk inkludering, inklusive men inte begränsat till Romska rådets funktion. Intervjuerna har därmed berört såväl det Romska rådets roll och legitimitet som bredare frågor om styrning, organisation, samrådsformer, förtroende och inkludering. Enligt överenskommelse med Malmö stad presenteras inga namn på intervjupersoner i rapporten.

Intervjuerna har genomförts med en semi-strukturerad metodik, vilket inneburit att förutbestämda frågeområden använts som stöd samtidigt som intervjupersonerna haft möjlighet att fritt utveckla sina resonemang och föra in egna perspektiv. Intervjuerna har ägt rum både digitalt via Teams och vid fysiska möten. Samtliga intervjuer har dokumenterats, transkriberats och sammanfattats. Intervjumaterialet har därefter analyserats tematiskt och utgör ett centralt underlag för de observationer, slutsatser och analyser som presenteras i denna rapport. De allra flesta av de som intervjuats har varit öppna och bidragit med information och synpunkter som har fört förståelsen och därmed genomlysningen framåt. Ett par tjänstepersoner på Malmö stad har däremot upplevts varit motvilliga till att dela med sig av sina tankar och synpunkter, trots löfte om anonymitet. Det har också varit utmaningar i att få kontakt med delar av den romska befolkningen, vilket redovisas nedan.

Fokusgrupp

Som en del av datainsamlingen genomfördes en fokusgrupp i form av ett öppet samråd den 9 maj 2025 med syfte att samla in perspektiv från romska Malmöbor, särskilt från personer som tidigare inte deltagit i stadens dialogstrukturer. Dialogen och diskussionen faciliterades av Rights Hand medan Malmö stad ansvarade för allt praktiskt arbete kring samrådet, inklusive att sprida information om det till målgruppen.

Mot denna bakgrund fungerade det öppna samrådet som ett alternativt och kompletterande format för att samla in romska perspektiv. Diskussionerna utgick från de övergripande frågeställningar som låg till grund för genomlysningen. Fokus låg på upplevelser av representation, kommunikation, inflytande och förtroende gentemot Malmö stad. Samrådet dokumenterades i form av anteckningar och observationer som ligger till grund för analysen i denna rapport. Via samrådet kunde även ytterligare intervjupersoner identifierats, vilka senare intervjuades separat.

Dokumentanalys och omvärldsbevakning

Som en del av genomlysningen genomfördes en dokumentstudie i syfte att komplettera och verifiera den information som framkom i intervjuer och samråd. Dokument samlades in i flera omgångar.

Inledningsvis fick utredarna ta del av ett större antal dokument för inläsning och bakgrundsförståelse.

Därefter tillkom ytterligare dokument under arbetets gång, i takt med att ny information framkom.

Denna successiva insamling är en vanlig metod i utvärderings- och utredningssammanhang och möjliggör fördjupad förståelse samt ökad kontextuell träffsäkerhet i analysen.

Insamlingen omfattar styrdokument, beslut, protokoll, riktlinjer och rapporter från perioden 2013–2025, samt rapporter och forskningsmaterial. Fokus har legat på dokument kopplade till Romska rådet

och stadens övergripande arbete med nationella minoriteter. Nedan ses en lista på *exempel* på granskade dokument. Listan är inte uttömmande.

Styrdokument och policyramverk

- Policies och riktlinjer för arbetet med nationella minoriteter
- Revideringsunderlag och beslut rörande stadens policy för nationella minoriteter
- Handlingsplaner för arbetet med den nationella minoriteten romer
- Programdokument för övriga nationella minoriteter (judar, samer, tornedalingar, sverigefinnar)
- Nationella styrdokument såsom den nationella strategin för romsk inkludering
- Relevanta nationella lagar och internationella förordningar

Politiska beslut, uppdrag och förslag

- Uppdragsdirektiv och beslutsprotokoll
- Yttranden och nämndinitiativ
- Förslag till beslut och tjänsteskrivelser
- Kommunstyrelsens uppdragsbeskrivningar och beslut (inkl. STK-2024-1544)

Romska rådet dokument och samrådsunderlag

- Protokoll, kallelser och mötesanteckningar
- Uppdragsbeskrivningar, interna riktlinjer och reglemente för Romska rådet
- Årsrapport

Verksamhetsrapporter och uppföljningar

- Årsrapporter från Romskt informations- och kunskapscenter (2009-2024)
- Slutrapporter och verksamhetsberättelser från pilotprojekt
- Interna uppföljningar och utvärderingar
- Dokumentation av aktiviteter, insatser och effekter
- Verksamhetsrapporter
- Tidigare uppföljningar och översyner

Forskning och omvärldsbevakning

- Forskningsrapporter om romsk inkludering
- Statliga utredningar (ex. SOU:er) om nationella minoriteter
- Material från universitet och myndigheter
- Handlingsplaner och program för nationella minoriteter
- Reglemente för Göteborgs Stads råd för den nationella minoriteten romer

Dokumentstudien har använts både för kontextualisering och för att identifiera eventuella skillnader mellan policy och praktik i stadens arbete. Det insamlade materialet har också bidragit till analysen av hur arbetet relaterar till forskning, lagstiftning och andra kommuners erfarenheter och arbetssätt. På så vis har dokumenten gett ett bredare perspektiv på stadens insatser och samrådsformer.

Sekretess

Utgångspunkten för arbetet har varit att säkerställa full anonymitet för samtliga deltagande intervjupersoner. Intervjupersoner och samrådsdeltagare har informerats om att de inte kommer att namnges i rapporten och att inga citat eller återgivna beskrivningar ska kunna leda till enskilda individer. Denna princip har kommunicerats vid varje kontakt.

I enlighet med uppstartsrapporten garanteras anonymitet även i förhållande till Malmö stad. Malmö stad har inte haft tillgång till listor över vilka personer som intervjuats, och inga rådata (som t.ex. inspelningar av intervjuer eller anteckningar) har delats med Malmö stad. All insamlad empiri har analyserats och presenterats på ett sätt som förhindrar identifiering av individer.

Urvalsprocess och svårigheter att nå målgruppen romer

Urvalet av intervjupersoner har skett av utvärderarna, delvis i samråd med Malmö stad. Malmö stad tillhandahöll en lista på *potentiella* intervjupersoner utifrån de övergripande grupperna att konsultera. Utvärderarna har därutöver även använt sig av egna efterforskningar och egna kontakter för att identifiera relevanta intervjupersoner. Utöver detta har intervjupersoner tillfrågats om de har information om personer som de anser bör få komma till tals i frågan. Flera olika metoder för att identifiera intervjupersoner har alltså använts för att nå ett så brett och representativt urval som möjligt och ge ett bra underlag för analysen.

Flera romska representanter har tackat nej till intervju, medan andra inte svarat trots upprepade kontaktförsök via olika kontaktvägar, exempelvis tillfrågades samtliga romska representanter och ersättare i Romska rådet upprepade gånger gällande intervju men flertalet avstod deltagande. Genom dialog med nyckelpersoner framkom att detta delvis kan förklaras av en låg grad av tillit till Malmö stad och en osäkerhet kring uppdragets oberoende. För att nå fler romska Malmöbor kontaktades nyckelpersoner inom bland annat civilsamhället med blandade resultat. Antalet deltagare vid det öppna samrådet (fokusgruppen) blev även det lägre än förväntat. Informationen från staden hade enligt deltagarna inte nått målgruppen då den publicerats för sent och via kanaler som inte är anpassade för målgruppen. Problematiken bestod framför allt att inbjudan inte spridits via personliga eller etablerade romska nätverk i tillräcklig utsträckning, samt att Malmö stads kommunikationsplattformar kan upplevas som svåråtkomliga för delar av målgruppen.

Trots att flera olika vägar använts för att identifiera intervjupersoner, inklusive kontakt med Malmö stad, civilsamhället, egna kontakter samt snöbollsurval via tidigare deltagare, kvarstår vissa metodologiska begränsningar som är viktiga att belysa. Urvalet omfattar inte alla delar av målgruppen romska Malmöbor, och det är därför relevant att reflektera över vilka röster som potentiellt inte hörts i denna genomlysning. Exempelvis utifrån kön, ålder, socioekonomisk situation, språk eller grupptillhörighet inom den romska minoriteten.

Samtidigt är det viktigt att framhålla att denna genomlysning har kompletterats med en omvärldsbevakning, där tidigare dokumentation, rapporter och studier analyserats och triangulerats mot. Bland annat genomfördes en intervjustudie under 2023 med romska Malmöbor som intervjupersoner, där flera av de teman som lyfts i detta material såsom tillitsproblematik, bristande

inflytande och upplevelsen av att stå utanför beslutsfattande bekräftas och fördjupas.¹ Denna samstämmighet stärker validiteten i delar av de romska perspektiv som presenteras i denna genomlysning.

Det ska noteras att vissa romska Malmöbor avstod från att delta med hänvisning till rädsla för repressalier från andra inom den egna gruppen. Detta synliggör en sårbarhet inom gruppen som är viktig att uppmärksamma i etiska överväganden. Det visar att utsatthet inte enbart handlar om relationen till majoritetssamhället, utan även om maktförhållanden inom gruppen själv. En trygg och etiskt ansvarsfull intervjumiljö är därför av avgörande betydelse i arbetet med minoritetsgrupper.

¹ Mulinari et al., *Lycklig är den som har en öppen väg framför sig*, Malmö stad & Malmö universitet, 2024. Malmö stad & Malmö universitet. <https://malmo.se/Aktuellt/Artiklar-Malmo-stad/2024-05-29-Rapport-om-romskt-liv-i-Malmo-ger-rekommendationer-for-stadens-fortsatta-arbete.htmlmalmo.se>

2. Nulägesbeskrivning

Detta kapitel ger en översikt över Malmö stads nuvarande arbete och förutsättningar med romsk inkludering samt hur detta är organiserat inom stadens olika delar. Inledningsvis presenteras relevant lagstiftning och styrdokument som ligger till grund för stadens arbete och ansvar, följt av en kort genomgång av aktuell forskning och rapporter på området. Därefter beskrivs hur arbetet med romsk inkludering är organiserat i dagsläget i Malmö stad. Vidare redogörs för hur Malmö stad har organiserat arbetet med övriga nationella minoriteter. Avslutningsvis ges en översikt hur två andra jämförbara städer, Göteborg och Helsingborg har organiserat arbetet. Syftet är att ge en nulägesbeskrivning som grund för kommande analys, slutsatser och rekommendationer.

2.1 Ramverk för Malmö stads arbete med romsk inkludering

Malmö stads arbete med romsk inkludering vilar på flera nationella och internationella regelverk samt lokala styrdokument. En central lagstiftning är lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk², som tydligt anger kommunens ansvar att skydda och främja de nationella minoriteternas språk, kultur och inflytande. Enligt 5 § i lagen gäller att:

För förvaltningsmyndigheter i kommuner och regioner innebär det särskilt en skyldighet att ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och att så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor.

Detta innebär att staden ska arbeta aktivt för att möjliggöra reellt inflytande och samråd, särskilt vid utformning och uppföljning av åtgärder som rör minoritetsgrupperna.

Språklagen (2009:600)³ anger att de nationella minoritetsspråken, däribland romani chib, ska skyddas och främjas (se 8 §). Skollagen (2010:800)⁴ reglerar rätten till modersmålsundervisning i minoritetsspråk, och diskrimineringslagen (2008:567)⁵ förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, vilket omfattar romer.

Malmö stads arbete påverkas även av internationella åtaganden, som Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter⁶. Konventionen lyfter bland annat vikten av samråd med minoritetsrepresentanter. Även den svenska regeringens långsiktiga strategi för romsk inkludering 2012–2032 utgör en viktig utgångspunkt⁷.

² Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. (2009).

³ Språklag (2009:600). (2009).

⁴ Skollag (2010:800). (2010).

⁵ Diskrimineringslag (2008:567). (2008).

⁶ Europarådet. (1995). Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Strasbourg: Europarådet.

⁷ Regeringen. (2011). En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032 (skr. 2011/12:56). Stockholm: Regeringskansliet.

Utöver detta har Malmö stad antagit en policy för arbetet med att säkerställa minoriteters rättigheter vid namn Policy avseende Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter⁸ (senast reviderad 2024). Policyn tydliggör stadens ansvar och principerna för dialog och representation.

För den romska minoriteten har Malmö även en särskild handlingsplan för 2023–2025.⁹ Den omfattar hela kommunen och syftar till att öka romers inflytande och delaktighet. Den betonar vikten av att verksamheter ska bedrivas på ett informerat och icke-diskriminerande sätt i nära dialog med romska Malmöbor.

2.2 Kontext och nuläge: Romers situation

Här ges en kortare översikt över aktuell kunskap om romers situation, baserad på utvalda rapporter och studier. Genomgången är inte heltäckande, men belyser centrala utgångspunkter för att förstå nuläget i Malmö.

Romer är en av fem nationella minoriteter i Sverige. De har historiskt utsatts för diskriminering och har ofta en svag social och ekonomisk ställning. Enligt Sveriges internationella åtaganden och nationell lagstiftning har romer särskilda rättigheter och krav ställs på kommuner att arbeta aktivt för inkludering och skydd mot diskriminering.¹⁰ Romer är en heterogen minoritetsgrupp med en lång historia i Europa och Sverige. Gruppen består av flera undergrupper med olika språk, traditioner och ursprungsländer.

Den nationella minoritetspolitiken bygger på tre principer: skydd för minoriteter och deras språk, främjande av inflytande, samt stöd till kultur och identitet¹¹. Regeringens strategi från 2012 syftar till att romer år 2032 ska ha samma rättigheter och möjligheter som övriga befolkningen¹².

⁸ Malmö stad (2024). *Policy avseende Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter*. Malmö: Malmö stad.

⁹ Malmö stad (2023). *Handlingsplan för den nationella minoriteten romer i Malmö 2023–2025*. Malmö: Malmö stad.

¹⁰ Regeringskansliet (2023). *Nationella minoriteter och minoritetsspråk*.

¹¹ Kulturdepartementet (2018). *Proposition 2017/18:199 – En stärkt minoritetspolitik*.

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

Trots reformer kvarstår stora utmaningar och flera rapporter visar på brister i lagens genomslag lokalt, diskriminering, otillräckligt språkligt stöd och svagt inflytande i frågor som rör romers rättigheter¹³. Även bristande prioritering från kommunerna pekas ut som en förklaring¹⁴.

Kommissionen mot antiziganism slog i sitt slutbetänkande *Kraftsamling mot antiziganism* (SOU 2016:44) fast att en djup tillitskris råder¹⁵. Skånepolisens olagliga registrering av romer är ett exempel på en nutida händelse med allvarliga konsekvenser för tilltron till samhällets institutioner. Skånepolisens olagliga registrering av romer togs upp som ett exempel på händelser i nutid som fått långtgående konsekvenser för romers tilltro till samhället och rättsstatens institutioner. Händelsen har ytterligare vidgat den redan existerande förtroendeklyftan mellan romer och majoritetssamhället, och underminerat romers tillit till möjligheten att hävda sina mänskliga rättigheter.

Kommissionen betonar behovet av långsiktiga lokala strukturer, och lyfter RIKC i Malmö som ett gott exempel på hur kunskap kan samlas i frågan.

Kontexten i Malmö

Flera rapporter visar att romer i Malmö fortsatt har svårt att få sina rättigheter tillgodosedda. Redan 2008 beskrev rapporten *Romernas situation i Malmö* ett utanförskap kopplat till arbetsmarknad, utbildning, bostad och bristande tillit till myndigheter¹⁶. Då föreslogs en arbetsgrupp med romska representanter för att stärka inflytandet, men många av problemen kvarstår.

Rapporten *Lycklig är den som har en öppen väg framför sig* (2024), framtagen av Malmö universitet och RIKC, bygger på intervjuer med 28 romska Malmöbor och 10 tjänstepersoner. Den visar att Malmö har starka institutionella förutsättningar och engagemang, men att detta inte alltid leder till faktisk delaktighet och inflytande för romer¹⁷.

¹³ Se exempelvis: Länsstyrelsen i Stockholms län & Sametinget (2024) *Nationella minoriteter och minoritetsspråk – Minoritetspolitikens utveckling år 2023*. Rapport 2024:9. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län; Länsstyrelsen i Stockholms län (2024) *Romsk inkludering: årsrapport 2023*. Rapport 2024:10. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2020) *Roma and Travellers in six countries: Roma and Travellers survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁴ Länsstyrelsen i Stockholm (2025) *Romska inkludering – Årsrapport 2024*. Rapport 2025:12. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholm.

¹⁵ SOU 2016:44, *Antiziganism – då och nu. Slutbetänkande av Kommissionen mot antiziganism* (Stockholm: Regeringskansliet, 2016).

¹⁶ Söderman, E. & Ström, B. (2008). *Romernas situation i Malmö: En rapport om Malmös minoritetspolitik utifrån romernas perspektiv*. Malmö: Malmö stad, Stadskontoret, Avdelningen för integration och arbetsmarknad.

¹⁷ Mulinari et al. (2024) *Lycklig är den som har en öppen väg framför sig*, Malmö stad & Malmö universitet, 2024. Malmö stad & Malmö universitet.

Ett centralt problem är att stadens handlingsplan för romsk inkludering är okänd eller inte tillämpas i flera förvaltningar. Bristande kunskap om minoritetslagstiftningen hindrar realiseringen av romers rättigheter. Tillit beskrivs som avgörande och kräver kontinuerligt arbete.

Institutioner som IRIS-skolan, RIKC och Malmö stads romska råd spelar en viktig roll i att driva arbetet framåt. De fungerar som trygga miljöer där romska perspektiv ges utrymme inom den kommunala strukturen. Samtidigt är arbetet beroende av enskilda eldsjälar, vilket gör det sårbart. Det finns en uppfattning att frågan ofta "bockas av" snarare än integreras i verksamhetsutveckling och styrning. Detta gäller särskilt områden som boende, hälsa, skola och arbetsmarknad. Rapporten visar även på skillnaden mellan delaktighet och inflytande. Delaktighet sker ofta genom projekt eller kunskapsbidrag, men leder inte alltid till faktisk påverkan på beslutsfattandet.

Trots detta erbjuder Malmö större möjligheter för romska perspektiv att ta plats än många andra kommuner. Det finns en starkare närvaro av romska röster i det offentliga samtalet och ett mer utvecklat nätverk kring romska frågor. Länsstyrelsen Stockholms årsrapport från 2024 pekar på att kommuner med etablerade strukturer och avsatta resurser för minoritetspolitiken har bättre förutsättningar för ett systematiskt och långsiktigt arbete med romsk inkludering¹⁸.

Sammanfattningsvis befinner sig Malmö stad i ett spänningsfält mellan ambition och realitet. Det finns institutioner, resurser och engagemang, men också behov av att förstärka strukturer för ansvarstagande och skapa ökat utrymme för inflytande. Ett sådant arbete förutsätter långsiktig planering, tillitsskapande relationer och aktivt ansvar för att omsätta kunskap i handling.

Kulturella förklaringsmodeller och risk för problemförskjutning

I arbetet med romsk inkludering används ofta kulturella förklaringsmodeller som fokuserar på gruppens normer och värderingar. Dessa perspektiv kan vara relevanta, men riskerar att dölja strukturella orsaker till ojämlikhet, som fattigdom, diskriminering och bristande tillgång till utbildning och arbete.

När kulturella skillnader ges för stor vikt finns en risk att ansvaret för sociala problem förskjuts från samhällets institutioner till den berörda gruppen. Det kan också leda till att politiska och strukturella faktorer osynliggörs. En forskningsöversikt om romer och utbildning i Europa visar att kulturella förklaringar dominerar, medan socioekonomiska faktorer som inkomst och boendesituation sällan lyfts fram¹⁹. Detta riskerar att ge en förenklad bild av t.ex. romska barns skolresultat och att strukturella hinder förbises. Studien understryker vikten av att inkludera både kulturella, strukturella och relationella perspektiv, eftersom valet av förklaringsmodell påverkar synen på problemet och därmed också vilka lösningar som föreslås.

¹⁸ Länsstyrelsen i Stockholm (2024)

¹⁹ Aman, R., Hjärne, E. and Beach, D. (2018). "What is the problem represented to be?" Two decades of research on Roma and education in Europe'. *Educational Research Review*, 24, pp.148–169.

2.3 Organisation och struktur för Malmö stads arbete med romsk inkludering

Malmö stads arbete med romsk inkludering vilar på en organisatorisk struktur där olika kommunala funktioner samverkar med utgångspunkt i minoritetslagstiftningen och stadens egna styrdokument. I denna del redogörs de främsta verksamheterna och strukturerna som bär ansvar för arbetet med den romska minoriteten, med särskilt fokus på deras organisatoriska placering, uppdrag och samordningsfunktioner. Detta i linje med genomlysningens avgränsningar.

Beskrivningen omfattar Romskt informations- och kunskapscenter (RIKC), Malmö stads råd för den nationella minoriteten romer (Romska rådet), IRIS-skolan samt det romska biblioteket och resursbiblioteket. Utöver det bedrivs arbete i flertalet av Malmö stads olika fackförvaltningar. En analys av deras verksamhet är dock utanför mandatet för denna genomlysning.

Romskt informations- och kunskapscenter (RIKC)

RIKC är en kommunal verksamhet organisatoriskt placerad sedan 2019 som en del av Kulturförvaltningen och avdelningen för Malmö stadsarkiv. Centret inrättades 2009 som ett projekt inom Kirsebergs stadsdelsförvaltning och har därefter tillhört Sociala resursförvaltningen samt Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

RIKC har ett kommunövergripande och förvaltningsövergripande uppdrag att samordna stadens arbete med frågor som rör den nationella minoriteten romer. Det omfattar både rådgivning och direktstöd till enskilda romska Malmöbor, samt kompetensutveckling, samverkan och kunskapsspridning inom stadens förvaltningar. RIKC ansvarar för att ta fram och samordna stadens handlingsplan för arbetet med nationella minoriteten romer. Handlingsplanen är ett strategiskt verktyg som förankras i varje förvaltning och löpande justeras i dialog med ansvariga kontaktpersoner.

Arbetet bedrivs på tre nivåer:

- **Individnivå:** RIKC erbjuder råd, stöd och vägledning till romska Malmöbor genom sitt medborgarkontor. Samhällsväglare på centret behärskar flera varieteter av romani chib samt andra språk, vilket möjliggör stöd i kontakter med myndigheter som skola och socialtjänst.
- **Strukturnivå:** RIKC samordnar framtagande, implementering, uppföljning och revidering av Malmö stads handlingsplan för den nationella minoriteten romer. Handlingsplanen omfattar samtliga 14 förvaltningar i staden och syftar till att säkerställa att kommunen lever upp till de krav som ställs i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
- **Diskursnivå:** RIKC arbetar för att öka kunskapen om romsk historia, kultur och rättigheter inom Malmö stads organisation och bland allmänheten. Detta sker genom föreläsningar, utbildningar och informationsinsatser riktade till både tjänstepersoner och invånare

För att möta den komplexitet som omger romska minoritetsrättigheter har RIKC utvecklat ett *holistiskt* och *tvärvetenskapligt* arbetssätt, vilket konkretiserats i det som benämns *Malmömodellen*. Modellen bygger på följande komponenter:

- Inrättandet av ett permanent kommunalt informations- och kunskapscenter som möjliggör arbete på individ-, struktur- och diskursnivå och skapar stabilitet och förtroende i målgruppen.
- Kompetensutveckling av offentligt anställda, särskilt inom minoritetslagstiftning, romsk historia och samtida livsvillkor.
- Medborgarkontorsverksamhet med samhällsvägledning på romani chib och andra språk.
- Stödjande funktioner inom skola och socialtjänst.

RIKC samordnar även Rådet för den nationella minoriteten romer (Romska rådet), inklusive processen att ta fram rådets romska sammansättning.

Verksamheten är rättighetsbaserad och utgår från principerna om transparens, delaktighet, ansvarsskyldighet och icke-diskriminering. Det rättighetsbaserade arbetet syftar både till att stärka romska individers egenmakt och till att öka det offentligas kapacitet att leva upp till sina skyldigheter enligt lagstiftningen. Vidare har verksamheten lyfts fram som ett gott exempel på lokalt utvecklingsarbete inom minoritetspolitiken. I flera rapporter framhålls deras helhetsperspektiv och arbetssätt som betydelsefulla i arbetet med romsk inkludering.²⁰

Rådet för den nationella minoriteten romer (Romska rådet)

Romska rådet är ett dialogforum kopplat till Kommunstyrelsen som inrättades 2018 efter beslut i kommunfullmäktige. Rådet utgör ett av Malmö stads verktyg för att uppfylla skyldigheterna enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, särskilt avseende samråd och inflytande. Det fungerar som ett forum för dialog mellan representanter från romska föreningar och politiker. Rådets verksamhet samordnas och administreras av RIKC.

Romska rådet är inte ett självständigt beslutsorgan men kan få särskilda uppdrag från Kommunstyrelsen. Rådet ska enligt reglementet behandla övergripande frågor som rör romska Malmöborna livsvillkor inom exempelvis utbildning, språk, arbetsmarknad, kultur och sociala rättigheter. Det sammanträder minst fyra gånger per år och ska enligt reglementet upprätta en årlig verksamhetsrapport till Kommunstyrelsen. Rådets reglemente fastställs av kommunfullmäktige och reviderades i februari 2023 för att anpassas till den uppdaterade lagstiftningen som trädde i kraft 2019. Bland annat ändrades rådets formella beskrivning från "samråds-, informations- och remissorgan" till "dialogforum".

²⁰ Se exempelvis; SOU 2010:55. *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*. Stockholm: Kulturdepartementet. Hämtad <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2010/07/sou-201055/>

Rådet har även i uppdrag att arrangera en årlig konferens om kommungemensamma frågor av betydelse för den romska minoriteten i Malmö samt att uppmärksamma Förintelsens minnesdag den 27 januari och minnesdagen för Förintelsen av romer den 2 augusti. Rådet ansvarar även för att en utbildningsinsats om minoritetslagstiftningen och romers livsvillkor genomförs för rådets medlemmar i början av varje mandatperiod. Denna utbildning genomförs med stöd av RIKC.

Rådets sammansättning består av både politiska och romska ledamöter med motsvarande ersättare. Kommunstyrelsen utser ordförande, andre vice ordförande samt en ledamot och ersättare från varje parti representerat i kommunfullmäktige. Romska föreningar som är verksamma i Malmö utser vice ordförande, romska ledamöter och ersättare, med krav på att representanterna är folkbokförda i Malmö och att föreningarna följer grundläggande demokratiska principer i enlighet med Malmö stads regler och riktlinjer för stöd till ideella föreningar. De romska ledamöterna i rådet ska alltid utgöra majoritet i förhållande till de politiska ledamöterna. Rådet leds av en ordförande (politisk) och två vice ordförande, varav den andre vice ordföranden är en romsk representant. Samtliga ledamöter och ersättare kallas till rådets möten, och mandatperioden är fyra år räknat från den 1 januari efter ordinarie valår. De sammanträder fyra gånger per år, och extra möten kan hållas på initiativ av ordföranden eller om två tredjedelar av ledamöterna begär det. Rådet kan tillsätta ett arbetsutskott. Möten protokollförs och kan följas av expediering till berörda nämnder eller beslutsfattare. Rådet har rätt att adjungera representanter från förvaltningar, nämnder eller civilsamhällesorganisationer.

Tillsättningsprocessen för de romska representanterna samordnas av RIKC. Enligt reglementet ska varje romsk förening i Malmö som uppfyller de angivna kriterierna erbjudas en plats i rådet. För att stärka rådets arbete finns även ett arbetsutskott som består av tre romska och två politiska ledamöter, med uppgift att förbereda och planera rådets möten.

Romska rådet har under de senaste åren varit föremål för medial granskning och kritik, vilket bland annat resulterade i att kommunen år 2021 genomförde en extern utredning med anledning av rapporterade parallella rättsprocesser och otillbörlig maktanvändning. Flera av rådets representanter har därefter uppmärksammats i media för brottslig bakgrund, oklara föreningskopplingar samt bristande språkkunskaper, vilket lett till förnyad politisk debatt om rådets legitimitet och funktion.^{21 22}

I december 2024 beslutade kommunstyrelsen att tills vidare pausa rådets verksamhet i väntan på en extern genomlysning av Malmö stads arbete med romsk inkludering (denna genomlysning). Aktivitet har därefter endast skett i särskilda sammanhang, såsom i samband med Förintelsens minnesdag.

²¹ SVT Nyheter (2024). "Efter avslöjande – politikerkrav på att Romska rådet i Malmö läggs ned", *SVT Nyheter*.
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/efter-avslojande-politikerkrav-pa-att-romska-radet-i-malmo-laggs-ned>

²² Expressen (2024). "Malmö stad pausar romska rådet: "Uppenbara brister", *Expressen*.
<https://www.expressen.se/nyheter/sverige/malmo-stad-pausar-romska-radet-uppenbara-brister/>

IRIS-skolan

IRIS-skolan (internationella romer i samverkan) är en kommunal vuxenutbildning i Malmö som sedan 1998 erbjuder utbildning för vuxna med romsk bakgrund. Skolan etablerades som en del av det nationella initiativet Kunskapslyftet, med syfte att minska arbetslösheten och öka utbildningsnivån bland vuxna romer. Verksamheten är idag en integrerad del av stadens utbildningsstruktur och riktar sig till vuxna Malmöbor som vill stärka sina språkliga, samhälleliga och kulturella kompetenser.

IRIS-skolan erbjuder kurser i svenska för invandrare (SFI), svenska som andraspråk samt grundläggande vuxenutbildning i ämnen som matematik, engelska och samhällskunskap. Undervisningen sker på heltid under dagtid och inkluderar även utbildning i romsk kultur, historia, minoritetslagstiftning och demokratifrågor.

Skolan har resurspersonal med kunskap om romani chib och erfarenhet av interkulturella möten. Inom organisationen fungerar skolan som en aktör inom Malmö stads bredare struktur för romsk inkludering, och samarbetar nära med RIKC, Arbetsförmedlingen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen samt andra kommunala verksamheter. Fokus ligger på att främja elevernas möjligheter till vidare studier, arbetsmarknadsdeltagande och aktiv samhällsmedverkan.²³

Det romska biblioteket i Malmö

År 2023 inrättade Malmö stads kulturnämnd ett särskilt romsk bibliotek som en del av Biblioteken i Malmö. Det fungerar som en plats för romsk litteratur, kultur och språk. Det är en del av kommunens arbete med att synliggöra och tillgängliggöra romsk kultur och litteratur i enlighet med lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Biblioteket erbjuder böcker på romani chib och på svenska, samt litteratur om romers historia, livsvillkor och kultur. Det utgör ett konkret exempel på hur språklagen (2009:600) tillämpas i praktiken, där romani chib erkänns som ett nationellt minoritetsspråk som ska bevaras och främjas. Verksamheten vilar även på bibliotekslagen (2013:801), som tydliggör att biblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt nationella minoriteter och personer med annat modersmål än svenska.

Målsättningen är att skapa en inkluderande plats som både romska Malmöbor och allmänheten kan ta del av. Biblioteket fungerar också som ett nav för programverksamhet med fokus på romsk kultur, såsom sagostunder, bokcirkel och utställningar. Verksamheten utformas i nära samarbete med romska föreningar och samhällsaktörer i staden.²⁴

²³ Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Malmö stad (2023). *Bilaga 1 – IRIS-skolans historia och de romska gruppernas lokala samt historiska kontext*. Tillgänglig via Malmö stads medborgarportal: <https://motenmedborgarportal.malmo.se>

²⁴ Malmö stad. "Romska biblioteket." [malmo.se](https://malmo.se/Uppleva-och-gora/Biblioteken/Vara-bibliotek/Romska-biblioteket.html). <https://malmo.se/Uppleva-och-gora/Biblioteken/Vara-bibliotek/Romska-biblioteket.html>

Resursbibliotek

Utöver det romska biblioteket har Malmö stadsbibliotek även fått det nationella uppdraget att agera resursbibliotek för minoritetsspråket romani chib, på uppdrag av Kungliga biblioteket. Som resursbibliotek ska Malmö samla, utveckla och sprida litteratur på romani chib, stödja folkbibliotek i hela landet i arbetet med romska frågor samt bidra till ökad kunskap om romsk kultur, språk och historia. En del av arbetet är den romska bibliografin ROMB som utvecklats i Libris, vilken samlar resurser om och på romani chib.²⁵

2.4 Malmö stads arbete med andra nationella minoriteter

Malmö stads arbete med de andra nationella minoriteterna förutom romer, nämligen judar, sverigefinnar, samer och tornedalingar är organiserat enligt en decentraliserad modell. I denna modell har varje fackförvaltning ansvar för att genomföra insatser inom sitt verksamhetsområde, medan Stadskontorets funktion för mänskliga rättigheter (MR-funktionen) har ett samordnande och stödjande uppdrag.

MR-funktionen har i uppdrag att:

- stödja fackförvaltningarna i att integrera minoritetsperspektiv i verksamheten,
- organisera samråd och dialogmöten med företrädare för minoritetsgrupperna, samt
- sprida kunskap och följa upp hur arbetet med minoritetspolitiken genomförs.

Stadskontoret ansvarar inte för operativ verksamhet och har därför begränsad direktkontakt med målgrupperna. Samverkan sker huvudsakligen genom samrådsmöten och föreningsrepresentation.

Arbetet styrs av Malmö stads policy för nationella minoriteter, som fastställer stadens ansvar enligt minoritetslagen (2009:724) och Sveriges internationella åtaganden. Policyn kompletteras av fyra separata program ett för varje minoritetsgrupp.

Dessa program fungerar som strategiska riktlinjer inom områden som språk, kultur, delaktighet och icke-diskriminering. De är dock inte handlingsplaner i formell mening och innehåller varken detaljerade aktivitetsplaner eller specifika uppföljningskrav. Ansvaret för att tolka och genomföra programmen ligger på varje fackförvaltning. Exempelvis ansvarar Grundskoleförvaltningen för frågor om modersmålsundervisning och skolmiljö, Kulturförvaltningen för stöd till kulturuttryck och evenemang, samt Stadsbiblioteket för tillgång till litteratur på minoritetsspråk i enlighet med biblioteksplanen.

²⁵ Malmö stad. "Resursbiblioteket för romani chib." *malmö.se*. <https://malmo.se/Uppleva-och-gora/Biblioteken/Vara-bibliotek/Romska-biblioteket/Resursbiblioteket-for-romani-chib.html>; Kungliga biblioteket. "Romska bibliografin ROMB i Libris." *kb.se*. <https://www.kb.se/samverkan-och-utveckling/nytt-fran-kb/nyheter-samverkan-och-utveckling/2023-06-26-romsk-bibliografi-i-libris.html>

Samråd sker genom öppna träffar och tematiska dialogmöten, som planeras och leds av MR-funktionen. Dessa forum är öppna för både föreningar och enskilda individer och syftar till att fånga upp behov, samla in perspektiv och diskutera prioriteringar. Det finns dock ingen motsvarighet till ett fast råd (såsom Romska rådet) eller valda representanter som löpande deltar i styrning eller uppföljning av arbetet med dessa minoriteter.

Arbetet med nationella minoriteter utgår från gemensamma principer men anpassas till varje grupps specifika förutsättningar. Detta innebär att både arbetssätt och samrådsformer kan skilja sig åt mellan grupperna.

2.5 Göteborg och Helsingborgs arbete med romsk inkludering

En del av genomlysningens uppdrag är att undersöka hur andra städer arbetar med romsk inkludering. Som en del av uppstartsfasen fastställdes Göteborg och Helsingborg som relevanta jämförbara städer. Kapitlet beskriver hur arbetet är organiserat i respektive stad och avslutas med en jämförande analys i relation till Malmö.

Göteborgs stads arbete med romsk inkludering

Göteborgs stad har under en längre tid bedrivit ett arbete för romsk inkludering, där flera olika strukturer samverkar. Arbetet är uppdelat mellan ett strategiskt råd, en operativ verksamhet och särskilda funktioner inom stadens förvaltningar. Målet har varit att skapa en modell där både inflytande, delaktighet och konkret stöd till målgruppen kan kombineras.

Göteborgs Stads råd för den nationella minoriteten romer

Rådet för romer i Göteborg etablerades 2017 som en del av stadens ambition att ge den romska minoriteten ett tydligt inflytande i frågor som berör dem. Rådet är organisatoriskt placerat under Stadsledningskontoret.

Rådet består av totalt 16 ledamöter: åtta romska representanter och åtta politiskt utsedda ledamöter från partier som ingår i kommunstyrelsen. De romska representanterna nomineras genom en öppen process inom minoriteten, och rådet eftersträvar representation från samtliga fem erkända romska grupper: finska romer, nyanlända romer, resanderomer, svenska romer och utomnordiska romer. Kommunfullmäktige fastställer tillsättningen av ledamöterna.

Rådet har ett delat ordförandeskap, där en representant utses av kommunen och en av de romska ledamöterna väljs internt. En särskild beredningsgrupp förbereder ärenden inför sammanträden och planerar öppna samråd. Rådet ska fungera som remissinstans, forum för dialog och som strategisk resurs för stadens arbete.

Rådet sammanträder minst sex gånger per år. Det har även hållits öppna samrådsmöten med inbjudna myndigheter, kommunala verksamheter och romska invånare, men dessa möten är för närvarande pausade. Stadsledningskontoret har ett särskilt uppdrag att stödja rådets arbete administrativt och konsultativt.

Romano Center i Väst

Romano Center i Väst (RCV) är Göteborgs stads operativa verksamhet för romsk inkludering. Det är en permanent kommunal verksamhet som etablerades 2018 efter politiskt beslut. Centret är organisatoriskt placerat inom förvaltningen för konsument- och medborgarservice.

Centret arbetar både med individuellt stöd till romska invånare och med intern kompetensutveckling inom stadens organisation. Det innebär att centret fungerar som både ett resurscenter för romska göteborgare och ett kunskapsstöd för kommunens medarbetare. Bland annat erbjuder centret rådgivning, vägledning, utbildningar och kompetensutveckling inom frågor som rör romska rättigheter och inkludering.

Brobygggarverksamhet inom grundskoleförvaltningen

Göteborg har även utvecklat ett särskilt brobygggarprogram inom skolväsendet. Sedan 2013 har fyra brobyggare med romsk språk- och kulturkompetens varit anställda vid fyra olika grundskolor. Deras uppdrag är att stödja romska elever, underlätta kommunikationen mellan familjer och skolan, och arbeta för ökad förståelse i båda riktningar.

Brobyggarna fungerar som en resurs för såväl elever som skolpersonal, och kan bistå med läxhjälp, informationsspridning om rättigheter och normer, samt identifiera behov av särskilt stöd. De samverkar med elevhälsoteam och skolläsnings och ses som viktiga för att öka tilliten till skolan bland romska familjer. Detta är en av få strukturer i Sverige där ett permanent brobygggar-team har byggts in i den ordinarie skolorganisationen.

Styrning och utvecklingsbehov

I dagsläget finns ingen övergripande kommunal handlingsplan för romsk inkludering som antagits av kommunfullmäktige. Flera aktörer har dock lyft behovet av en sådan, och det finns förslag om att Romska rådet skulle kunna spela en roll i att ta fram ett strategiskt styrdokument. Samtidigt finns det en upplevd brist på samordning mellan olika delar av stadens arbete, och ett behov av stärkt struktur för uppföljning och lärande. Styrningen bygger till stor del på förvaltningarnas egna initiativ och på den kompetens som finns samlad i centret och rådet.

Helsingborg stads arbete med romsk inkludering

Helsingborgs stad var under perioden 2012–2015 en av fem pilotkommuner i regeringens långsiktiga satsning på romsk inkludering. Under pilotfasen samordnades arbetet centralt av en processledare med uppdrag att driva ett stadsövergripande inkluderingsarbete i nära samverkan mellan stadens förvaltningar. Ett centralt fokus under denna tid var att bygga upp brobygggarfunktionen, där totalt fem till sex brobyggare verkade inom skola, arbetsmarknad, socialtjänst och Arbetsförmedlingen. Deras arbete var främst uppsökande och riktade sig direkt till romska invånare, med målet att underlätta kontakt med myndigheter och öka tillgången till samhällets stöd.

Parallellt etablerades ett råd för samråd med romska invånare, Roma rådet, för samråd med den romska minoriteten. Rådet bestod av representanter från fyra olika romska grupper, med två ledamöter från varje grupp – en kvinna och en man. Rådet höll regelbundna interna möten inför samråd med

kommunen och deltog i tre stormöten per år, öppna för alla romska invånare i staden. Syftet var att skapa ett brett och förankrat inflytande.

Efter att pilotperioden avslutades, beslutades det att det centrala samordningsansvaret skulle upphöra. I stället fördelades ansvaret för arbetet med romsk inkludering till respektive fackförvaltning. Detta markerade en övergång till en mer decentraliserad modell, där varje förvaltning ansvarar för sitt bidrag till arbetet. I samband med denna omställning utvecklades även Roma rådet.

Idag bedrivs arbetet främst av Arbetsmarknadsförvaltningen, som ansvarar för att samordna projekt, samverka med övriga förvaltningar och möta målgruppen genom fem lokala områdeskontor i olika stadsdelar. Dessa kontor är organisatoriskt knutna till olika delar av staden, såsom bibliotek och socialtjänst, men bemannas av personal från Arbetsmarknadsförvaltningen. Syftet är att erbjuda närhet till invånarna och att tidigt kunna fånga upp behov.

Två personer inom Skol- och fritidsförvaltningen arbetar idag deltid med uppdrag kopplade till romska frågor, bland annat modersmål och förskola. Dessa har tidigare haft rollen som brobyggare, men idag bedrivs inget samlat brobyggarprogram. En tredje person har kvar titeln brobyggare men rollen är inte längre definierad som brobyggare med specifikt fokus på den romska minoriteten.

Staden har inte en särskild handlingsplan för romsk inkludering, men romer omfattas av Helsingborgs stads program för nationella minoriteters rättigheter, som antogs av kommunfullmäktige 2020. Programmet gäller hela stadens organisation och betonar att alla fem nationella minoriteter, inklusive romer, har rätt till inflytande och samråd. Samråd kan initieras både av kommunen och av minoritetsgrupperna, och varje år hålls ett större uppföljningsmöte där representanter för minoriteterna möter stadens olika förvaltningar. Det finns däremot inte någon särskild struktur i programmet som enbart rör romsk inkludering.

Dialog med romska invånare sker idag främst genom kontakt med föreningslivet och via uppsökande arbete i stadsdelarna. Sociala medier används som komplement, men det har lyfts som en utmaning att nå romer som står utanför föreningslivet eller etablerade nätverk.

Sammantaget bedrivs arbetet med romsk inkludering i Helsingborg inom ramen för stadens ordinarie struktur för minoritetspolitiskt arbete. Det finns ett fungerande stöd på lokal nivå, men även ett identifierat behov av stärkt samordning, långsiktighet och tydligare uppföljning.

Jämförande analys: Organisation och ansvar i arbetet med romsk inkludering mellan Göteborg, Helsingborg och Malmö

För att sätta Malmö stads arbete med romsk inkludering i ett bredare sammanhang har Göteborgs och Helsingborgs strukturer och arbetssätt analyserats. Jämförelsen fokuserar på hur de tre städerna organiserar arbetet, fördelar ansvar, utformar samråd med romska representanter samt möjliggör kontakt med målgruppen.

Styrning och ansvarsfördelning

Samtliga tre städer har antagna styrdokument som reglerar arbetet med nationella minoriteter. I Malmö finns en särskild handlingsplan för romsk inkludering, medan Göteborg och Helsingborg inkluderar romer i bredare program för nationella minoriteter. Göteborg saknar dock en kommunövergripande handlingsplan specifikt för romer, även om behovet har lyfts. Helsingborgs program omfattar romer men innehåller inga riktade delar för just denna minoritet.

I Malmö samordnas arbetet med romsk inkludering av RIKC, som även har operativt ansvar. I Göteborg ligger samordningen på Stadsledningskontoret, med Romano Center som operativ funktion under förvaltningen för konsument- och medborgarservice. I Helsingborg samordnas arbetet i dagsläget av arbetsmarknadsförvaltningen, med viss fördelning till andra förvaltningar.

Romska råd

Samtliga tre städer har haft eller har romska råd med olika funktion och struktur. Malmö har ett romskt råd sedan 2018, underställt kommunstyrelsen och samordnat av RIKC. Rådet består av både politiska och romska ledamöter, där romska sidan ska utgöra majoritet. Representerarna utses via föreningar enligt kriterier om demokratisk struktur.

I Göteborg finns ett romskt råd med strategisk roll, direkt kopplat till Stadsledningskontoret. Det har delat ordförandeskap mellan en politisk representant och en romsk företrädare. Urvalet sker genom nominering inom den romska minoriteten, med mål att representera från samtliga fem erkända romska grupper: finska romer, nyanlända romer, resanderomer, svenska romer och utomnordiska romer.

I Helsingborg fanns tidigare ett Roma råd, som upplöstes efter avslutad pilotfas. Det var då sammansatt av representanter från fyra romska grupper med jämn könsfördelning. Efter rådets upplösning sker samråd främst via föreningar och uppsökande arbete.

Rådens grad av inflytande, kontinuitet och organisatorisk koppling varierar därmed, liksom formerna för urval och representativitet.

Kontakt med målgruppen

Alla tre städer har former för kontakt med romska invånare, men med olika inriktning. Malmö har en operativ verksamhet via RIKC. Göteborg har Romano Center som kommunal verksamhet med uppdrag att ge stöd till både romska invånare och stadens tjänstepersoner. Därutöver finns brobyggare i skolan med särskilda uppdrag för kontakt och stöd till elever och familjer. I Helsingborg sker kontakt främst via områdeskontor bemannade av arbetsmarknadsförvaltningen, samt genom föreningar och digitala kanaler. Brobyggarfunktionen har minskat i omfattning sedan pilotperioden. Flera kontakter sker informellt snarare än genom fasta strukturer.

Former för uppsökande arbete, tillgänglighet och kontinuitet skiljer sig åt, men samtliga städer har ambitioner att skapa tillgängliga kontaktvägar.

Helhetsperspektiv och långsiktighet

Malmö har en tydlig och etablerad struktur med RIKC som central aktör, vilket ger en samlad organisatorisk modell. Göteborg har å sin sida tydlig åtskillnad mellan strategi och operativt arbete. Samordningen sker från hög nivå i organisationen, medan det operativa är fristående. I Helsingborg är modellen mer decentraliserad, där arbetet bedrivs i ordinarie verksamhet med visst samordningsansvar inom arbetsmarknadsförvaltningen.

Arbetsmaterial

3. Romska Malmöborns bild av Malmö stads arbete med romsk inkludering

Fokus för denna genomlysning är på organisation och ansvarsfördelning kopplat till Malmö stads arbete med romsk inkludering. Det är också fokus på Romska rådets arbete. Som beskrivs i kapitel 1 innebär uppdraget inte en utvärdering av hela Malmö stads arbete med romsk inkludering.

Dock, under datainsamlingen, genom intervjuer med romska malmöbor och med stöd av tidigare rapporter, har det framkommit en övergripande bild av det arbete som Malmö stad bedriver. Bilden som presenteras är på det stora hela entydig, även om det förekommer exempel på andra uppfattningar och åsikter. I detta kapitel presenteras denna övergripande bild av vad som har framkommit då detta bedöms vara relevant för den fortsatta förståelsen av genomlysningens resultat, slutsatser och rekommendationer under resterande delen av rapporten.

Observationer

Det finns enstaka intervjuade som uttryckt **uppskattning** för delar av Malmö stads arbete med romsk inkludering. Enskilda insatser, funktioner eller personer lyfts fram som viktiga, särskilt där det finns ett långsiktigt engagemang, respektfulla bemötanden och genuin dialog. Även om flera intervjuade menar att alla romer inte får likvärdig tillgång till arbetet, lyfts det att det är flera grupper som får värdefullt stöd och utrymme genom vissa aktiviteter, insatser och verksamheter. Det är till stor hjälp och av stor vikt för dessa individer och grupper. Trots dessa positiva röster framkommer flera områden som intervjuade romska malmöbor lyfter som övergripande problematiska.

Allmän misstro mot stadens arbete och deras intentioner och ambitioner i frågan: Majoriteten av de intervjuade uttrycker en grundläggande misstro mot stadens intentioner och ambitioner kopplat till romsk inkludering. Arbetet upplevs som symboliskt snarare än substantiellt, det vill säga något som görs för att uppfylla formella krav eller för att kunna visa på aktivitet, snarare än för att åstadkomma verkligt inflytande för romska grupper. Detta uppfattas som att staden främst är intresserad av att "bocka av" åtaganden, vilket underminerar förtroendet.

Representation och förankring: En återkommande kritik handlar om bristande representation. Majoriteten av de intervjuade upplever att alla grupper inom den romska minoriteten inte finns med i arbetet, och flera lyfter att vissa perspektiv osynliggörs. Arbetet upplevs därmed delvis som selektivt snarare än inkluderande. Det finns en frustration över att det ofta är samma personer som får ges möjligheter till inflytande, medan andra grupper av romer inte känner sig representerade eller lyssnade på. Det lyfts att detta riskerar att skapa en bild av en enhetlig grupp, trots att den romska minoriteten i själva verket är mångfacetterad med olika erfarenheter, språk, behov och positioner i samhället. Det finns därför en upplevelse av att Malmö stads arbete saknar bred förankring, vilket gör att viktiga perspektiv och behov inte fångas upp.

Kommunikation: Kommunikation mellan Malmö stad och den romska befolkningen pekas också ut som ett betydande problemområde. Många menar att staden inte lyckas nå ut med information till alla