

# Arbete med försörjning inom EU-finansierade insatser för fattiga EU-medborgare i Sverige

Viktor Vesterberg, Magnus Dahlstedt

Viktor Vesterberg, FD och universitetslektor, Linköpings universitet.

E-post: viktor.vesterberg@liu.se

Magnus Dahlstedt, docent och professor, Linköpings universitet.

E-post: magnus.dahlstedt@liu.se

Fattiga människors rörlighet ställer den nationella välfärdsstaten inför en rad utmaningar. Syftet med artikeln är att bidra med kunskap om hur verksamma inom fattigdomsbekämpande insatser i Sverige arbetar för att möta fattiga EU-medborgares behov, med fokus på arbete och försörjning. Artikeln baseras på intervjuer med personer verksamma i *Fonden för europeiskt bistånd för de som har det sämst ställt*, FEAD. Analysen riktar särskild uppmärksamhet mot hur projektpersonal beskriver sitt arbete med att stödja fattiga EU-medborgare i Sverige genom att dels rama in målgruppens problem och behov, dels hantera de riktlinjer som anger ramarna för FEAD-projektens verksamhet.

Mobility of poor people poses a number of challenges to the national welfare state. The article examines a contemporary example of poverty reduction within the EU: *Fund for European Aid for the Most Deprived*, FEAD. The aim of the article is to provide knowledge about how project staff in FEAD initiatives in Sweden frame their work to meet the needs of poor EU citizens, with a focus on work and self-sufficiency. On the basis of interviews with staff in FEAD projects, the analysis draws attention to how they describe and frame their work with supporting poor EU citizens in Sweden, by framing the problems and needs of the target group, as well as dealing with the frameworks guiding the FEAD activities.

## Inledning

Välfärdsstaten är historiskt framväxt och sammanflätad med nationalstaten och dess principer för medborgarskap, det vill säga fördelning av rättigheter och skyldigheter, tillhörighet, inkludering och exkludering (Schierup m.fl. 2006). Det gäller Sverige liksom andra välfärdsstater i en samtid som präglas av migration sätts dock frågan om medborgarskapets gränser och innehåll i nytt ljus (Delanty 2000; Yuval-Davis 2011). Eftersom Sverige sedan 1995 är medlem i EU så är individens medlemskap i samhällsgemenskapen knuten till flera välfärdspolitiska sammanhang, lokala, regionala, nationella och övernationella, som erbjuder formella och substantiella rättigheter, såväl som skyldigheter (Hansen & Hager 2010).

Fattiga människors rörlighet över landsgränser ställer den nationella välfärdsstaten inför en rad utmaningar när det gäller vilka som ska få ta del av välfärdsstatens rättigheter. Denna fråga aktualiseras inte minst av den Europeiska unionen och dess princip om fri rörlighet. Inom EU är fri rörlighet en central rättighet som ger samtliga EU-medborgare rätt att söka försörjning i alla unionens medlemsstater. De som utnyttjar rätten att röra sig fritt inom unionens gränser är dock inte garanterade att utnyttja de välfärdsstatliga rättigheter som är knutna till den medlemsstat som de vistas i (Ratzmann & Heindlmaier 2022).

I detta sammanhang har det inom både politik och akademi ägnats stor uppmärksamhet åt frågan om hur fattiga EU-medborgare, inte minst romer från unionens östra medlemsstater, använder sig av den fria rörligheten och de levnadsvillkor som de möter i de medlemsstater de söker försörjning i (Woolfson 2007; Hansson 2019; Dahlstedt m.fl. 2021). I den politiska debatten har dessa fattiga EU-medborgare stundtals porträtterats som en välfärdsstatlig börda i unionens mer välbeställda medlemsstater (Woolfson 2007; Yıldız & De Genova 2017). En rad forskare har riktat uppmärksamhet mot de olika drivkrafter som får fattiga medborgare företrädesvis i unionens östra medlemsstater att söka försörjning i andra medlemsstater, varav fattigdom och rasism är återkommande motiv (Mestic 2017; Panican & Swärd 2019), medan andra forskare har påvisat de prekära livsvillkor som dessa människor i många fall tvingas leva under i sökande efter försörjning (van Baar 2018; Teodorescu & Molina 2020). ”Det finns en gränsöverskridande rörlig fattigdom i Europa i dag”, noterar Hans Swärd (2015, s. 282) i en forskningsöversikt om de fattigas rörlighet i samtidens EU. ”Flera forskare har ifrågasatt om de fattiga EU-medborgarna har några grundläggande politiska, civila och sociala rättigheter. De lever på många sätt i ett Ingenmansland”.

Mot denna bakgrund vill vi i denna artikel undersöka några av de utmaningar som EU:s fria rörlighet skapar för den nationella välfärdsstaten i Sverige, med fokus på hur dessa utmaningar hanteras av verksamma inom ramen för fattigdomsbekämpande insatser. Mer specifikt riktar vi ljuset mot *Fonden för europeiskt*

*bistånd för de som har det sämst ställt*, FEAD, som under perioden 2014–2020 finansierade insatser just för att stödja fattiga EU-medborgare i olika medlemsstater, däribland Sverige. Artikeln baseras på intervjuer med projektpersonal inom sådana insatser i Sverige.

Syftet med artikeln är att bidra med kunskap om hur verksamma inom FEAD-finansierade insatser i Sverige arbetar för att på olika vis möta fattiga EU-medborgares behov, med fokus på arbete och försörjning. I analysen riktar vi särskild uppmärksamhet mot hur projektpersonal beskriver sitt arbete med att stödja fattiga EU-medborgare i Sverige genom att dels rama in målgruppens problem och behov, dels hantera de riktlinjer som anger ramarna för FEAD-projektets verksamhet.

## **Empiriskt sammanhang, metod och material**

I Sverige finansierar EU olika insatser i syfte att stödja fattiga EU-medborgare som befinner sig i landet. Fonden FEAD är del av EU:s fattigdomsbekämpning, som fanns under perioden 2014–2020. Fonden finansierade insatser för att stödja EU-medborgare som befann sig i Sverige, men som inte täcktes av Socialtjänstlagen. Insatserna syftade till social inkludering genom samhällsorientering och hälsofrämjande aktiviteter. Fonden hade bland annat till uppgift att ”with social inclusion measures, such as guidance and support to help people out of poverty” samt erbjuda ”assistance to the most deprived people, to help them integrate better into society” (EU-kommissionen 2021).

Fondens medel förvaltades av myndigheten det Svenska ESF-rådet. Därifrån kunde olika aktörer söka medel för att bedriva verksamhet enligt fondens riktlinjer. De finansierade verksamheterna drevs av både offentliga och frivilliga organisationer, däribland kommuner, Svenska kyrkan och andra trossamfund. Insatserna byggde på frivillighet och behövde därför framstå som angelägna för målgruppen att ta del av.

Artikeln baseras på 14 kvalitativa intervjuer med personer verksamma i FEAD-finansierade projekt, genomförda 2018–2019. Intervjuerna med projektpersonal kretsade kring det arbete som utfördes inom verksamheterna, målgruppens problem, behov och hur arbetet på olika vis formades för att möta dessa. Intervjuerna varade mellan en till två timmar och har transkriberats ordagrant. Samtliga namn som anges i artikeln är fingerade. Projekten var utspridda över hela landet.

## **Analytisk ansats**

I artikeln tar vi avstamp i ett perspektiv på *frame analysis* där rättigheter ses som en ständigt pågående förhandling om människors civila, politiska och sociala

rättigheter (Snow & Benford 1988; Gamson 1990; Mesic 2017). I artikeln fokuserar vi framför allt på hur arbete som social rättighet förhandlas genom att projektpersonal utvecklar strategier för att möta målgruppens behov av försörjning i form av arbete. En viktig dimension i olika förhandlingar om rättigheter handlar om hur olika aktörer beskriver, det vill säga ramar in, verkligheten. En typ av inramning är den *diagnostiska* som innebär att identifiera olika tillstånd eller skeenden som problematiska och därmed i behov av förändring. En sådan inramning anger orsaker och ansvar för de beskrivna problemen samtidigt som den beskriver den specifika gruppens behov och förutsättningar. En annan typ av inramning är den *prognostiska*, som innebär utvecklande av olika slags strategier för att möta de problem och behov som identifierats (Snow & Benford 1988).

I följande analys riktar vi uppmärksamhet mot hur projektpersonal inom FEAD-finansierade insatser ramar in verkligheten för att stödja fattiga EU-medborgare i Sverige och möta deras behov av försörjning och vilja att arbeta. Först ägnar vi oss åt de problem som insatserna är avsedda att möta: den *diagnostiska inramningen*. Därefter riktar vi fokus mot hur projektpersonal möter dessa problem: den *prognostiska inramningen*.

## Inramning av problemet

När det gäller de problem som FEAD är till för att möta så framträder en delvis motstridig problembild när projektpersonal beskriver sitt arbete. Enligt den policy som anger ramarna för FEAD-insatserna definieras problemet i termer av EU-medborgares rätt att röra sig fritt inom unionens gränser. I policyn beskrivs EU:s fria rörlighet som en framgångsfaktor för EU-samarbetet med ”positiva effekter för sysselsättning, tillväxt och konkurrenskraft” (FEAD 2018, s. 2). Samtidigt ramas de fattiga EU-medborgarnas rörlighet in som ett problem, eftersom de har ”svårt att få ett arbete och saknar då oftast försörjning”, vilket försätter många i ”en akut nöd då de saknar såväl möjlighet till övernattningsom medel till uppehälle” (ibid.).

FEAD-projekten kan därmed ses som ett svar på problem skapade i spåren av EU:s inre rörlighet, då medborgare från fattigare regioner söker sig till de rikare för försörjning. FEAD-insatserna ska enligt riktlinjerna ta sig an dessa problem genom att erbjuda fattiga EU-medborgare aktiviteter ”av hälsofrämjande och samhällsorienterande karaktär” (FEAD 2018, s. 9).

Projektpersonal identifierar två huvudsakliga orsaker till problemet de möter: å ena sidan förutsättningar i målgruppens hemland, i form av fattigdom och utsatthet, å andra sidan förutsättningar kopplade till målgruppen, i form av ohälsa och värderingar, som medför svårigheter på arbetsmarknaden.

När det gäller orsaker förlagda till målgruppens hemland så beskrivs målgruppens levnadsvillkor som prekär, inte sällan med kontraster mellan levnads-

villkor i Sverige och i länder som Bulgarien och Rumänien. Inte minst lyfts boendet fram. Som Marianne uttrycker det: ”när man är nere i Bulgarien eller i Rumänien, är i Sofia och åker förbi liksom jätteslum där de bor”.

Levnadsvillkoren beskrivs som särskilt prekära för romer, på grund av fattigdom, diskriminering och rasism. Denna utsatthet ramas här in som en orsak till att många romer väljer att söka sig till andra länder. Problembeskrivningen illustreras av Lotta i följande citat.

*Diskriminering [...] i sina hemländer, det är därför de beger sig därifrån. För de har inte möjlighet, alltså, det här handlar ju om historisk diskriminering. [...] för jag tror att romerna i Rumänien och Bulgarien, där är det, det är en strukturell rasism [...] man talar inte gärna om att man är rom, för då får man inte vissa jobb, man får lägre lön och så vidare.*

Lotta ramar här in problemet som orsakat av en historiskt förankrad strukturell rasism, som gör det svårt för romer att etablera sig på arbetsmarknaden, vilket i sin tur förstärker deras fattigdom, och får dem att söka sig utomlands, för försörjning.

Projektpersonalen lyfter även fram orsaker förlagda till målgruppen, i form av ohälsa och specifika värderingar, som förstärker målgruppens fattigdom. Ohälsa skapar svår stress, menar Marianne, inte minst vad gäller försörjning och familjens boendesituation: ”Om man går och har den här stressen för sin familj, eller man har stressen för hur vi ska bo i vinter. Hur mina barn ska ha det [...] Då kan det ju bli problem i kroppen, som sätter sig”.

Trots dessa svårigheter beskrivs målgruppen som arbetsvilliga. ”Många vill ju ha ett jobb när du frågar dem”, noterar Lotta, ”men vägen till vår arbetsmarknad är ju väldigt, väldigt lång”. Distans handlar här om avstånd mellan vitt skilda värderingar. ”De har en helt annan värderingsstruktur än oss”, säger Johan, ”som ofta bygger på kollektiv, vilket gör det väldigt svårt”. Här görs åtskillnad mellan olika värderingar, som sägs skapa svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Resonemanget illustreras när Johan beskriver svårigheten att möta målgruppen som individer.

*Det är väldigt svårt att få en person att prata om ”vilka problem har du?” överhuvudtaget. ”Vilken utbildning har du?” Det kan vara en svår fråga, att få den här personen att försöka avgränsa. ”Vår grupp har ju den här kompetensen och de här resurserna. Det har vi all möjlighet att använda oss av ifall det behövs.”*

Målgruppen beskrivs här som bärare av annorlunda värderingar som gör dem till del av ett kollektiv, i kontrast till värderingar som bygger på individuella fri- och rättigheter. Dessutom sägs målgruppen bära på misstro mot offentliga

auktoriteter. ”Att alla former av auktoritetsfigurer är ofta, med god grund, miss-tänkliggjorda av den här gruppen”, noterar Johan. Dessa värderingar skapar, menar han, svårigheter att skapa kontakt med målgruppen.

## Strategier för att möta problemet

Eftersom insatserna bygger på frivillighet understryker projektpersonal vikten av att insatserna upplevs meningsfulla av målgruppen. Därför krävs god kännedom om målgruppens behov, vilket projektpersonalen beskriver att de inledningsvis ägnat mycket tid åt att skapa sig. Sådan kunskap har exempelvis inhämtats genom intervjuer och kartläggningar. ”De flesta vill ju ha ett jobb här”, summerar Marcus resultatet av de kartläggningar som gjorts. När projektpersonal möter målgruppens vilja att arbeta uppstår dock en utmaning, som Lotta beskriver på följande sätt.

*Vi ska ju inte driva projekten för vår skull, utan för målgruppens skull. [...] Vi har ganska strikta restriktioner inom FEAD också. Vi får ju inte arbeta med någon som lutar åt arbetsliv överhuvudtaget.*

Projektpersonal tar sig an denna utmaning genom olika strategier, såsom att knyta an till och samtidigt tänja på etablerade politiska ramar, för att möjliggöra arbetslivsorienterade insatser, vilket inte föreskrivs enligt fondens riktlinjer.

En av de aktiviteter som riktlinjerna föreskriver är *samhällsorienterade insatser* som exempelvis kan handla om de villkor, rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige. En återkommande strategi bland projektpersonal är att anamma vokabulären kring samhällsorientering så att den tänjs ut för att också innefatta information om hur och var målgruppen kan hitta arbete, även om arbetslivsorienterade insatser formellt sett inte är del av den typ av verksamhet som fonden finansierar.

Ett sätt att tänja ut innebörden av samhällsorientering för att möjliggöra arbetslivsarbetsorienterade insatser handlar om att etablera samarbeten. Elena illustrerar en sådan uttänjning när hon beskriver hur det kan gå till när hon hänvisar målgruppen till en jobbcoach hos Frälsningsarmén.

*Vill du integreras? Vill du hitta jobb? Det finns på Frälsningsarmén någon som är jobbcoach, som du kan träffa. Ja, vi kan gå dit för vi går dit ändå för att prata med er grupp [...] Så vi hänvisar.*

Samarbeten blir här ett sätt att bedriva arbetslivsorienterade insatser, även om projektet i sig inte står för just den tjänsten. Samarbeten beskrivs även som ett sätt att möta målgruppens behov genom att bygga tillitsfulla relationer. Lotta,

som verkar i ett kommundrivet projekt, beskriver betydelsen av samarbete med frivilligorganisationer.

*Vi har väldigt bra samverkan i vår kommun. Det är fastighetskontoret som avhyser. Sen är det frivilligorganisationer. [...] vi som kommun kan aldrig bygga den tilliten... det är inte riktigt vår roll. [...] Men däremot samverka med frivilligorganisationer som har mer den rollen att hjälpa nödställda människor.*

Frivilligorganisationer träder här fram som viktiga för att bygga tillitsfulla relationer med målgruppen. Gunilla för ett liknande resonemang när hon beskriver hur projektpersonalen riskerar att ses som myndighetsrepresentanter. För att undvika denna risk beskrivs valet av mötesplatser som avgörande.

*Vi försöker vara där de är, där de själva väljer att vara och det är ju också ett sätt att närma sig målgruppen. Vi tvingar dem ingenstans. [...] Det är också svårt att möta målgruppen eftersom de har en ganska stark motvilja mot allting som skulle kunna kallas för auktoriteter och det offentliga. Att man är liksom en myndighetsperson.*

Istället för att arrangera möten i myndighetslokaler används lokaler där målgruppen väljer att befinna sig, som hos frivilligorganisationer och kyrkor, något som motiveras utifrån målgruppens misstro till offentliga auktoriteter.

## Avslutande diskussion

Med EU:s inre rörlighet och EU-medborgares rätt att röra sig fritt inom unionens gränser har den synliga fattigdomen blivit en påtaglig realitet också i Sverige (Hansson 2019). Denna situation har skapat en rad utmaningar för den nationella välfärdsstaten när det gäller fördelning av rättigheter (Hansen & Hager 2010). När utsatta människor som befinner sig inom landets gränser inte har full rätt till välfärdsstatens sociala stöd löper de risk för att hamna i högst prekära levnadsförhållanden (Swärd 2015; Mesic 2017). För att möta dessa utmaningar har olika insatser på EU-nivå initierats, däribland FEAD.

Artikeln bidrar med kunskap om hur verksamma inom ramen för fattigdomsbekämpande insatser i Sverige arbetar för att möta fattiga EU-medborgares behov, särskilt vad gäller arbete och försörjning. Vi har riktat särskild uppmärksamhet mot utmaningar för den nationella välfärdsstaten som skapas när fattiga EU-medborgare nyttjar rätten att röra sig fritt inom unionens gränser, och hur projektpersonal inom FEAD-insatser beskriver sitt arbete med att möta deras behov av försörjning och vilja att arbeta. Vi har i analysen identifierat en diskrepans mellan å ena sidan fondens riktlinjer och å andra sidan projektpersonalens ambitioner att tillmötesgå fattiga EU-medborgares behov av försörjning

och vilja att arbeta. Diskrepansen består i att fondens riktlinjer inte föreskriver arbetslivsorienterade insatser samtidigt som de kartläggningar av målgruppens behov som projekten gjort visar på en vilja att försörja sig genom arbete.

När det gäller projektpersonalens sätt att beskriva sitt arbete så kan vi se att de gör det genom en *diagnostisk inramning* där problemet de är satta att hantera beskrivs i termer av (1) fattigdom och utsatthet i målgruppens hemländer och (2) förutsättningar kopplade till målgruppens ohälsa och värderingar, vad gäller individualitet och tilltro till myndigheter. Vår analys visar här på att även om fonden inte formellt riktar sig till just romer, så kan vi se att projektpersonal återkommande beskriver projektens målgrupper som huvudsakligen bestående av fattiga romer från EU:s östra medlemsstater. I linje med resultat av tidigare forskning så beskrivs dessa romer som särskilt hårt drabbade av fattigdom och rasism (Panican & Swärd 2021; Teodorescu & Molina 2020; van Baar 2018). Samtidigt har vi visat hur romer ramas in som bärare av särskilda värderingar som på olika vis försvårar deras etablering på arbetsmarknaden och därmed möjligheterna att ta sig ur sin fattigdom.

I relation till detta sätt att beskriva problemet så har vi därtill kunnat identifiera hur projektpersonal gör en *prognostisk inramning* som gör det möjligt att möta målgruppens behov och vilja att arbeta. Här kan vi se hur projektpersonal utvecklar strategier som går ut på att anamma och samtidigt tänja ut de riktlinjer som anger ramarna för verksamheten så att de också kan rymma insatser som underlättar för målgruppen att hitta försörjning – trots att fondens regelverk inte föreskriver arbetslivsorienterade insatser. En viktig del av denna strategi går ut på att etablera samarbete mellan offentliga och frivilliga aktörer, för att på så vis bygga tillitsfulla relationer och skapa förtroende hos målgruppen. Dessa samarbeten gör det även möjligt för samarbetspartners utan direkt koppling till FEAD att tillhandahålla olika slags arbetslivsorienterade insatser.

Den analys som presenterats baseras på intervjuer med verksamma inom FEAD-finansierade insatser, som ägnar sig åt att stödja målgruppen och tillmötesgå vad de uppfattar som deras behov. Det innebär att vi inte kan bidra med kunskap om hur målgruppen på egen hand formulerar sina behov, hur de aktiviteter som faktiskt utförs tar form och hur de uppfattas av målgruppen. Huruvida sådana här slags sociala insatser verkligen möter målgruppens behov är därmed en viktig fråga att närmare undersöka i fortsatt forskning.

Undersökningen som artikeln bygger på har finansierats av Forte (Dnr. 2017-01859).



## Referenser

- Dahlstedt, M., Härnbro, S, & Vesterberg, V. (2021). 'The Problem of Poor People's Mobility – a Genealogical Inquiry', *Nordic Journal of Social Work Research*, 11(3), 226-238.
- Delanty, G. (2000) *Citizenship in a Global Age*. Buckingham: Open University Press.
- EU-kommissionen (2021). *Employment, Social Affairs & Inclusion*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089ent> Besökt 220324.
- FEAD (2018). *Operativt program för social delaktighet för de personer som har det sämst ställt*. <https://www.esf.se/app/uploads/2021/01/Program-Fead.pdf> Besökt 220324.
- Gamson, William A. (1990). *The Strategy of Social Protest*, Belmont: Wadsworth.
- Hansen, P. & Hager, B. (2010). *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Politics*. New York: Berghahn Books.
- Hansson, E. (2019). "Det känns fel": Om det svenska samhällets reaktioner på närvaron av tiggande EU-medborgare 2014-2016, Uppsala: Uppsala universitet.
- Mesić, N. (2017). *Negotiating solidarity: Collective actions for precarious migrant workers' rights in Sweden*. Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings universitet.
- Panican, A. & Swärd, H. (2019). 'Drivkrafter och hinder för transnationell mobilitet bland fattiga romer i två rumänska bosättningar', *Socionomens forskningssupplement*, 45 (1), 18-33.
- Ratzmann, N. & Heindlmaier, A. (2022). 'Welfare Mediators as Game Changers?', *Social Inclusion*, 10(1). DOI: <https://doi.org/10.17645/si.v10i1.4642>
- Schierup, C-U., Hansen, P. & Castles, S. (2006) *Migration, Citizenship and the European Welfare State: A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- Snow, David A. & Benford, Robert D. (1988). Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization, i: Klandermans, Bert m.fl. (red.) *From Structure to Action*, Greenwich: JAI Press.
- Swärd, H. (2015). 'EU-medborgarna, tiggeriet och den synliga nöden – en kunskapsöversikt', *Socialmedicinsk tidskrift*, 3, 268-285.
- Teodorescu, D., & Molina, I. (2020). 'Roma street-workers in Uppsala: racialised poverty and super precarious housing conditions in Romania and Sweden', *International Journal of Housing Policy*, 1-26.
- Woolfson, C. (2007). 'Labour standards and migration in the new Europe: Post-communist legacies and perspectives', *European Journal of Industrial Relations*, 13 (2), 199-218.
- van Baar, H. (2018). 'Contained mobility and the racialization of poverty in Europe: The Roma at the development–security nexus', *Social identities*, 24(4), 442-458.
- Yıldız, C., & N. De Genova. (2017). 'Un/Free Mobility', *Social Identities*, 24 (4), 425–441. doi:10.1080/13504630.2017.1335819.
- Yuval-Davis, N. (2011). *Politics of Belonging: Intersectional Contestations*. Los Angeles: Sage.