

# Kvinnor som inte deltar i integrations- program



# Rapport av Oxford Research

## Knowledge for a better society

Oxford Research tar fram kunskapsbaserade beslutsunderlag åt kunder i offentlig sektor.

Vi är specialister på samhällsvetenskapliga analyser, utvärderingar och strategier med fokus på två breda områden:

Regional utveckling och näringslivsutveckling samt välfärd (arbetsmarknad, hälsa, omsorg och utbildning)

Vi arbetar tvärvetenskapligt och kombinerar tre kompetenser: akademisk kunskap och metod, strategisk förståelse samt förmåga att kommunicera på ett effektivt och tydligt sätt.

Våra kunder finns framför allt inom offentlig sektor på lokal, regional, nationell, nordisk och europeisk nivå. Oxford Research är en del av Oxford Group och European Network for Social and Economic Research (ENSR).

### **Oxford Research AB**

Norrlandsgatan 11  
111 43 Stockholm  
Sweden  
(+46) 8 24 07 00  
office@oxfordresearch.se  
www.oxfordresearch.se

### **Uppdragsgivare**

Nordiska Ministerrådet, Arbetsmarknadsutskottet

### **Projektperiod**

Maj–december 2020

### **Författare**

Anna-Karin Gustafsson  
Louise Fabricius  
Sofia Avdeitchikova



# Innehåll

Sammanfattning	4
Summary	8
1. Inledning	13
2. Integrationsprogrammen och deltagandet	15
2.1 Programmens huvuderbjudande och incitament för deltagande	15
2.2 Svårt att få en bild av icke-deltagandets omfattning, men troligen inte alltför utbrett	17
2.3 Icke-deltagares förutsättningar för etablering troligen sämre	19
3. Orsaker till icke-deltagande i integrationsprogrammen	21
3.1 Negativa incitament som hindrar deltagande	22
3.2 Direkta hinder för deltagande	25
4. Insatser för att stödja målgruppen till självförsörjning	29
4.1 Olika typer av insatser tillgängliga i samtliga länder	30
4.2 Få skillnader mellan länderna vad gäller insatsernas mål och resultat	31
4.3 Danmark: Fokus på individuellt stöd och vägledning	35
4.4 Finland: Fokus på att öka kunskaper, kompetenser och social kontakt	39
4.5 Norge: Fokus på språkutbildning och insatser som leder till jobb	43
4.6 Sverige: Fokus på att stärka deltagarnas språk och kompetenser	47
5. Presentation av fyra insatser	53
5.1 Danmark: Projekt 500	54
5.2 Finland: Integrationscenter Monika	58
5.3 Norge: Arbeidskvalifiserende opplæring for innvandrerkvinner	62
5.4 Sverige: Uppsökande och motiverande insatser riktade till utrikes födda kvinnor i studieförbund	65
6. Sammanfattande observationer och möjliga insatsområden	71
6.1 Hur stor är problematiken med icke-deltagande i integrationsprogrammen?	71
6.2 Vilka faktorer ligger bakom icke-deltagandet och hur kan deltagandet stärkas?	72
6.3 Hur kan alternativa insatser stärka upp de offentliga insatserna?	74
6.4 Reflektion om denna studies begränsningar och förslag till vidare forskning	76
7. Referenslista	77
Bilaga 1 – Metod	79
Kartläggning av målgruppen	79
Kartläggning av insatser för målgruppen	81
Geografisk avgränsning	82
Bilaga 2 – Kartläggning av insatser	83
Om denna publikation	88

# Sammanfattning

Målen med denna studie har varit att kartlägga kunskap om målgruppen kvinnor som ej deltagit i de nordiska integrationsprogrammen och att kartlägga insatser som görs för att stödja målgruppen till självförsörjning. I studien ämnar vi besvara följande tre frågor:

- Hur stor är problematiken med icke-deltagande i integrationsprogrammen?
- Vilka faktorer ligger bakom icke-deltagandet och hur kan deltagandet stärkas genom att undanröja hinder och stärka incitament?
- Hur kan alternativa insatser stärka upp de reguljära programmen?

Kartläggningen har gjorts genom dokumentstudier, intervjuer med aktörer med insyn i integrationsprogrammen, intervjuer med aktörer som arbetar nära målgruppen, samt intervjuer med personer som själva tillhör målgruppen. Därtill har fallstudier av etableringsfrämjande insatser utanför de reguljära programmen genomförts – 4–5 i mindre format och en djupgående per land.

## Vilka faktorer ligger bakom icke-deltagandet och hur kan deltagandet stärkas?

För att skapa sig en mer nyanserad bild av icke-deltagandet i integrationsprogrammen har vi i denna rapport föreslagit fyra övergripande kategorier av icke-deltagande – försenad start, uppehåll, avhopp och totalfrånvaro. Dessa typer av icke-deltagande kan anses olika allvarliga. Exempelvis kan *försenad start* eller *uppehåll* ändå innebära att personen slutför programmet – om den förlorade tiden inte medför att personen förlorar rätten att delta i programmet. *Avhopp* eller *total frånvaro*, å andra sidan leder till att programmet inte slutförs. Vidare har de olika typerna av icke-deltagande åtminstone delvis olika underliggande förklaringar. En bättre förståelse för dessa skapar i sin tur förutsättningar för meningsfulla riktade insatser, både från policynivån och i de operativa verksamheterna.

En sammanställning av orsaker till icke-deltagande och kopplingen till typen av icke-deltagande presenteras i tabellen nedan. Vi har delat in orsaker till icke-deltagande i *incitamentshinder* (dvs. brist på eller negativa incitament att delta) och *direkta hinder*.

**Tabell A:** Typer av icke-deltagande och koppling till frånvaroorsaker

ORSAK TILL ICKE-DELTAGANDE		TYP AV ICKE-DELTAGANDE			
		Försenad start	Uppehåll	Avhopp	Total frånvaro
<b>Incitamentshinder</b>	Att tidigt få arbete på egen hand			✓	✓
	Att inte sträva mot självförsörjning			✓	✓
	Att försörja sig genom andra delar av socialförsäkringssystemet	✓	✓	✓	✓
	Att befinna sig i landet med ett tillfälligt uppehållstillstånd			✓	✓
<b>Direkta hinder</b>	Att ha ett för stort omsorgsansvar	✓	✓	✓	✓
	Att hindras av ohälsa	✓	✓	✓	✓
	Att vara i utsatt position/utsatt för social kontroll	✓	✓	✓	✓
	Att inte känna till eller förstå möjligheter att delta	✓		✓	✓
	Att inte uppfylla kraven för att fortsätta deltagandet i programmet			✓	✓

Denna sammanställning visar att deltagande i programmen delvis är beroende av faktorer som ligger utanför programhuvudmännens uppdrag, exempelvis migrations- och bosättningslagstiftning, kulturella skillnader, omsorgstillgång och hälsa. Samtidigt ligger många områden inom ramen för vad huvudmännen har inflytande över, bl.a. information, stöd, och säkerställande av tillgängligheten av programmen för personer med varierande personliga förutsättningar.

## Hur kan alternativa insatser stärka upp de reguljära programmen?

Kartläggningen och fallstudierna av befintliga insatser i Danmark, Finland, Norge och Sverige visar att denna studies målgrupp – kvinnor som inte deltar i integrationsprogrammen – sällan utgör en prioriterad grupp när alternativa integrations- och etableringsfrämjande insatser utformas. Insatsägarnas behovsanalys är istället kopplad till att bryta den sociala isoleringen och förkorta vägen till arbete hos kvinnor som befinner sig långt från arbetsmarknaden och har begränsad arbetslivserfarenhet och utbildning. Bland dessa är det dock många kvinnor som antingen inte deltagit alls i introduktionsprogrammet, eller avbrutit det i förtid. Oavsett om kvinnorna har fullfört ett introduktionsprogram eller ej ser de aktörer som driver insatserna att det finns ett stort behov av insatser som riktar sig

till kvinnor som fallit utanför systemet.

Samtidigt är denna målgrupp bred och mycket heterogen. Även om kvinnornas bristande utbildning och arbetslivserfarenhet kan vara likartade finns det stora variationer i övriga förutsättningar såsom språk, studievana, familjeliv, personlig drivkraft, ambitioner och intressen. Även kvinnor med utbildning och arbetslivserfarenhet kan hamna långt från arbetsmarknaden efter exempelvis en flykt. Oavsett bakgrund har många kvinnor i insatsernas målgrupp lågt självförtroende vad gäller sina förmågor och kompetenser. Många har befunnit sig i sina nya hemländer i längre perioder utan att komma in på arbetsmarknaden och ser därför inte sig själva som naturliga deltagare på arbetsmarknaden. Många insatser arbetar därför mycket med att motivera deltagarna och bygga upp deras självförtroende. Motiverande aktiviteter är därför en nödvändig utgångspunkt för att deltagarna så småningom ska kunna komma ut på arbetsmarknaden i jobb där de känner sig självsäkra och trivs. Många deltagare har inte åstadkommit en tillräcklig hög språknivå för att kunna söka de jobb som intresserar dem. Det är därför särskilt viktigt att arbeta med språket inom ramen för sådana insatser som presenterats i denna studie, då detta ofta är nyckeln för att deltagarna ska kunna bli en del av arbetsmarknaden. Detta blir ännu viktigare när arbetsmarknaden inte längre är stark.

Orsaker till icke-deltagande i programmen är ofta desamma som orsaker till att man väljer att inte delta i andra typer av insatser. Samtidigt har alternativa insatser andra möjligheter till flexibilitet efter lokala förutsättningar och att prova nya arbetssätt och verktyg. Civilsamhällets roll, genom exempelvis ideella föreningar, bidrar till att målgruppen, som ofta saknar förtroende för systemet, får ett förtroende för insatserna. Samtidigt gör systemaktörernas deltagande att kvinnorna lättare kan komma vidare i systemet och få tillgång till det stöd och tjänster de har rätt till. I Tabell B nedan ges en översikt över hur denna typ av insatser kan komplettera de reguljära integrationsprogrammen på de områden som identifierats som hinder för deltagande.

**Tabell B:** Alternativa insatser och deras möjliga kompletterande roll

ORSAK TILL ICKE-DELTAGANDE	Var alternativa insatser kan erbjuda kompletterande stöd till de reguljära integrationsprogrammen	
Incitamenthinder	Att tidigt få arbete på egen hand	
	Att inte sträva mot självförsörjning	✓
	Att försörja sig genom andra delar av socialförsäkringssystemet	✓
	Att befinna sig i landet med ett tillfälligt uppehållstillstånd	
Aktiva hinder	Att ha ett för stort omsorgsansvar	✓
	Att hindras av ohälsa	✓
	Att vara i utsatt position/utsatt för social kontroll	
	Att inte känna till eller förstå möjligheter att delta	✓
	Att inte uppfylla kraven för att fortsätta deltagandet i programmet	✓

Många av insatserna som kartlagts i denna studie arbetar aktivt med *empowerment*-strategier och att stärka deltagarnas självförtroende. På så vis finns möjlighet att stärka deltagarnas strävan efter att uppnå självförsörjning. I flera fall riktas insatser direkt till föräldralediga eller hemmavarande mödrar. I dessa fall finns potential att både erbjuda etableringsfrämjande insatser under föräldraledighet, och att stärka tilliten till barnomsorgen.

Vidare erbjuder vissa insatser hälsofrämjande åtgärder som i många fall kan utgöra en grundförutsättning för deltagande i andra insatser. De alternativa insatserna kan, i samverkan med huvudmän för de reguljära insatserna, bistå i att målgruppen upplyses om såväl rättigheter som skyldigheter i förhållande till programmen. Slutligen har dessa alternativa insatser en mycket viktig roll i att erbjuda stöd till dem som inte längre har eller aldrig haft möjlighet att delta i integrationsprogrammen.

## Reflektion om den begränsade kunskapen om icke-deltagare

Denna studie har tydligt visat på den underdokumentation som föreligger av målgruppen icke-deltagare. För ändamålsenliga och effektiva insatser för utrikes födda kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden behövs fortsatta studier av förutsättningar för målgruppen att delta i integrationsprogrammen, orsaker till försenad start, uppehåll, avhopp och total frånvaro i olika nationella kontexter, samt behov av stöd från nationell och lokal nivå. För detta, liksom för fortsatt utbyte av erfarenheter, har en stor majoritet av denna studies intervjurespondenter från såväl myndigheter som civilsamhälle uttryckt ett stort intresse.



# Summary

The objectives of the study have been to map current knowledge of female non-participants in Nordic integration and introduction programmes, and to map measures and initiatives aiming to support this group in attaining self-sufficiency. The study aims to answer the following three questions:

- How big is the problem of non-participation in the integration programmes?
- Which factors explain non-participation and how can participation be increased by removing obstacles and strengthening incentives?
- How can alternative measures strengthen the public integration programmes?

The mapping is based on a combination of document analysis, interviews with actors with knowledge of the integration programmes, interviews with actors working closely with the target group, and interviews with women who belong to the target group. In addition, we have conducted case studies of alternative integration measures – 4–5 mini-case studies and one in-depth case study per country.

## How big is the problem of non-participation in the integration programmes?

Existing ad hoc studies of the target group and assessments made by actors working closely with the target group indicate that non-participation in terms of the number of individuals who never participate in the programmes is not very widespread in Denmark, Norway or Sweden. In other words, the vast majority of those for whom the programmes are aimed do in fact participate. In Finland, the data available is not sufficient to make such an assessment.

It is, however, a challenge to estimate non-participation in a reliable way. Key reasons for this include decentralised responsibility for the target group, as well as the absence – in all countries – of coordinated monitoring of participation as a share of the total target group who *could* have participated. In general, the parties responsible for the programmes seem to rely on the fact that participation is mandatory, or at least that non-participation has financial consequences, to ensure that those who can participate do so.

Even if non-participation does not seem to be widespread, there are reasons to believe that it can still pose a significant problem for some groups of individuals. The results from the cases studies conducted in the four countries show that there is an over-representation of individuals with particularly weak labour market attachment among those who are never reached by public integration measures. Civil society organisations in all countries report that the consequences for those who do not participate can be severe and that there is a high risk of long-lasting isolation. Thus, on an individual level the problem is still significant. There could therefore be a need for strengthened cooperation between migration agencies, municipalities, those agencies responsible for the programmes (where applicable), as well as parts of the social security system, which would allow for measures that can be directly targeted at those who are not in the system.

Even if participation in the programmes were to increase, this study shows that



many integration-related challenges would remain. Actors working closely with the target groups highlight the fact that many of those women who *have* participated in integration programmes still need extensive support. There is also a substantive group of women who have never been eligible to participate in the programmes. They experience difficulties in entering the labour market, but also in integrating in society in a broader sense. As such, there is reason to consider whether the integration programmes could, to a greater extent, be based on the needs of the individuals.

## **Which factors explain non-participation and how can participation be strengthened?**

To create a more nuanced view of non-participation in the integration programmes we suggest four categories of non-participation: initial postponement, paused participation, dropping out, and total absence. These types of non-participation can be considered problematic to differing degrees. For instance, *initial postponement* and *paused participation* could mean that the individual completes the programme – granted that the delay is not so long that the eligibility criteria for participation are no longer met. *Dropping out* or *total absence* on the other hand, both imply that the participant never completes the programme. Moreover, there can be different underlying reasons for the different types of non-participation. Gaining a better understanding of these factors will create a foundation for meaningful targeted measures, at both policy and operative levels.

In the table below, we present an overview of reasons for non-participation and how these are linked to the types of non-participation. We have divided reasons for non-participation into *incentive barriers* (i.e., lack of or negative incentives to participate) and *direct barriers*.

**Table A:** Reasons for non-participation and links to type of non-participation

REASON FOR NON-PARTICIPATION		TYPE OF NON-PARTICIPATION			
		Initial postponement	Paused participation	Dropping out	Total absence
Incentive barriers	Finding employment early, without need of assistance			✓	✓
	Not striving toward financial self-sufficiency			✓	✓
	Having income ensured through other parts of the social security system	✓	✓	✓	✓
	Residing in the country with a temporary residence permit			✓	✓
Direct barriers	Having excessive care responsibilities	✓	✓	✓	✓
	Being hindered by health issues	✓	✓	✓	✓
	Being in a vulnerable situation/ subject to social control	✓	✓	✓	✓
	Not being aware of or not understanding participation opportunities	✓		✓	✓
	Not fulfilling the requirements for continued participation in the programme			✓	✓

This overview shows that participation is, at least partly, dependent on factors that lie beyond the responsibilities of the actors responsible for the integration programmes, such as migration and settlement laws and regulations, cultural differences, care access and health. Meanwhile, many of the abovementioned reasons relate to areas over which the actors do have influence, such as information, support and ensuring the access to the programmes for people with different personal needs and abilities.

### How can alternative measures strengthen the public integration programmes?

The mapping of existing measures in Denmark, Finland, Norway, and Sweden shows that the target group of this study – female non-participants in the integration programmes – is rarely prioritised when alternative integration initiatives are being designed. Rather, the needs assessments done by the actors responsible for the measures are generally connected to breaking their isolation and shortening the path to employment among women with weak labour market attachments and limited work experience. However, in this group there are many women who have either dropped out of the programmes or have never participated. Regardless of

whether they have completed a programme or not, the actors responsible for the measures see a great need for initiatives that target women who have fallen out of the system.

The group is, however, both extensive and highly diverse. While there may be similarities in the women's lack of education and work experience, there are also vast differences when it comes to other abilities and contextual factors such as language level, studying habits, interests, family life, personal motivation, and ambitions. Even those who do have an education or work experience can experience difficulties entering the labour market, due to, e.g., trauma from being displaced. Regardless of background, many women in the target group suffer from low self-esteem concerning their abilities and competencies. Many have resided in their new countries for several years without succeeding in entering the labour market and thus do not view themselves as natural participants in the work force. Motivational measures are therefore often a necessary starting point for supporting the participants in being able to enter employment where they feel confident in the long term. Many participants in the alternative measures have not yet reached a language level high enough to be able to apply for jobs that interest them. Thus, language training is a crucial part of the measures as it is often pivotal to being able to participate in the labour market. This is also likely to be even more important in periods when demand for labour is weaker.

Reasons for non-participation are often the same as reasons for choosing not to take part in other types of measures. But alternative measures may have other opportunities to be flexible, taking local conditions into account, as well as being able to be more flexible in terms of the methods and tools they use. The role of civil society through e.g., non-profit and/or non-government organisations, contribute to increasing the trust in A target group where trust for public measures may be low. At the same time, the involvement of public actors ensure that the women can proceed in the system and gain access to the support and services of which they are eligible. Table B below gives an overview of how alternative measures can complement public programmes in the areas that have been identified as barriers for participation.

**Table B:** Alternative measures and their possible complementary role

REASON FOR NON-PARTICIPATION	Where alternative measures can offer complementary support to the public integration programmes	
<b>Incentive barriers</b>	Finding employment early, without need of assistance	
	Not striving toward financial self-sufficiency	✓
	Having income ensured through other parts of the social security system	✓
	Residing in the country with a temporary residence permit	
<b>Direct barriers</b>	Having excessive care responsibilities	✓
	Being hindered by health issues	✓
	Being in a vulnerable situation/subject to social control	
	Not being aware of or not understanding participation opportunities	✓
	Not fulfilling the requirements for continued participation in the programme	✓

Many of the measures identified in this study work actively with empowering strategies and motivational support. They can thus serve to address the issue of not striving to attain financial self-sufficiency. And in many cases the measures are directly aimed at individuals on parental leave or stay-at-home mothers. In these cases, there is a potential both to offer integration support during parental leave but also to strengthen trust in public childcare. Moreover, some initiatives offer health-oriented support, which is often a foundational factor for participation. In cooperation with the actors responsible for the integration programmes, the alternative measures can assist in enlightening the target group about their rights and obligations in relation to the programmes. Finally, these measures play a vital role in offering support to those who no longer have or have never had the right to participate in the public programmes.

### Reflection on the limited knowledge on non-participants

This study clearly showcases the under-documentation that exists in relation to this target group of non-participants. To develop appropriate and effective measures for migrant women with weak labour market attachments, further studies are needed. Areas of study should include the target group's possibilities to take part in the programmes, reasons for initial postponement, paused participation, interruption, and total absence in different national context, as well as of the group's support needs from the national and local levels. A majority of actors interviewed as part of this report have expressed great interest in such studies, as well as in continued exchange of knowledge and experience both within and between the Nordic countries.

# 1. Inledning

Sedan 1990-talet har antalet mottagna flyktingar ökat i Norden. År 2015 sökte drygt en kvarts miljon människor asyl i de nordiska länderna i det som kommit att kallas *flyktingkrisen*.<sup>1</sup> Integrationsfrågan blev politiskt högaktuell, även om den redan innan varit en högt prioriterad fråga. Men att integrera flyktingar på arbetsmarknaden har visat sig vara en utmaning, inte bara i Norden utan i alla västeuropeiska länder. Många studier visar på en ihållande klyfta i sysselsättningen mellan in- och utrikes födda invandrare personer.<sup>2</sup>

Utrikes födda kvinnor upplever dock särskilda svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. I samtliga nordiska länder är gruppens sysselsättningsnivå lägre i jämförelse med såväl inrikes födda kvinnor och män som utrikes födda män.<sup>3</sup> Orsakerna till detta är flerdolda men innefattar bland annat språkbarriärer, sämre tillgång till nätverk, mindre arbetslivserfarenhet och/eller lägre utbildningsnivå, vilket gör det svårt att konkurrera på den nordiska arbetsmarknaden.

I Danmark, Finland, Norge och Sverige är det huvudsakliga verktyget för att stötta nyanlända till självförsörjning de offentliga integrationsprogrammen. Tidigare studier har uppmärksammat att integrationsprogram kan ha särskilt stor betydelse för just nyanlända kvinnor då de i högre grad anländer till Norden genom familjeåterförening där deras partner redan är etablerad.<sup>4</sup> Eftersom familjen då inte är beroende av ekonomiskt stöd från det offentliga kommer kvinnorna därför inte automatiskt i kontakt med myndigheter, om det inte vore för just integrationsprogrammen. Mot bakgrund av detta skulle uteblivet eller avbrutet deltagande kunna utgöra ett problem, både för den enskilda individen och samhället i stort, då de nordiska välfärdsmodellerna bygger på att två i hushållet förvärvsarbetar. Lite är dock idag känt om den grupp som, trots att de har rätten, avstår deltagande i programmen. Vilka är de? Hur många är de? Och varför deltar de inte?

Samtidigt vet vi att det genomförs insatser utanför de reguljära programmen som syftar till att stärka etablering bland utrikes födda personer i allmänhet, och utrikes födda kvinnor i synnerhet. I många fall är insatsernas mål att erbjuda stöd till personer som av olika skäl "fallit mellan stolarna" och som haft begränsade kontakter med myndigheter och sysselsättningsfrämjande åtgärder. Oftast har insatserna en öppnare målgruppsdefinition och välkomnar personer som aldrig haft eller av olika skäl förlorat sin rätt att delta i de reguljära programmen, varför det finns skäl att tro att de fyller en kompletterande funktion. Dessa insatser drivs ofta av civilsamhällsaktörer och deras resultat fångas inte upp av den officiella statistiken. Kunskapen om dem är därför begränsad. Samtidigt är aktörerna som driver dessa insatser en viktig källa till kunskap om målgruppen och vad som främjar och hindrar dess deltagande i etableringsinsatser.

Målen med denna studie är att 1) kartlägga kunskap om målgruppen kvinnor som ej deltagit i de nordiska integrationsprogrammen och 2) kartlägga insatser som görs för att stödja målgruppen till självförsörjning. Studien fokuserar på fyra nordiska

---

1. Eurostat (2015) Asylum and first time asylum applicants  
2. Hernes et al. (2019)  
3. Tønnes Lönnroos & Gustafsson (2018)  
4. Liebig & Tronstad (2018)

länder – Danmark, Finland, Norge och Sverige. Urvalet baseras på att dessa fyra länder har väletablerade offentliga integrations- och etableringsprogram som ämnar facilitera nyanländas inträde på arbetsmarknaden.

Studien ska besvara följande tre frågor:

- Hur stor är problematiken med icke-deltagande i integrationsprogrammen?
- Vilka faktorer ligger bakom icke-deltagandet och hur kan deltagandet stärkas genom att undanröja hinder och stärka incitament?
- Hur kan alternativa insatser stärka upp de reguljära programmen?

För att besvara frågorna tillämpas en kombination av datainsamlings- och analysmetoder. En kombination av två metodologiska angreppssätt har använts – å ena sidan en top-down-kartläggning genom analys av dokumenterad kunskap i myndighetsskrifter, utvärderingsrapporter, akademiska artiklar och intervjuer med nyckelaktörer i designen och genomförandet av de offentliga programmen, å andra sidan en bottom-up-kartläggning genom intervjuer med civilsamhällsaktörer och personer ur målgruppen. Med hjälp av fallstudier av alternativa insatser för målgruppen belyses fungerande arbetssätt, framgångsfaktorer och hinder i det integrationsfrämjande arbetet för målgruppen ur ett komparativt nordiskt perspektiv. En detaljerad metodbeskrivning återfinns i Bilaga 1. Det har inte ingått i studien att genomföra en övergripande aktörs- och funktionskartläggning och studien kommer därför heller inte att besvara frågor om hur ansvaret för målgruppen bör vara fördelat och organiserat.

Det föreligger en tydlig underdokumentation av målgruppen icke-deltagare, vilket utgör en genomgående försvårande omständighet för studiens genomförande, inte bara för tillgången till statistik, men även för viljan bland representanter från programmets huvudmän att uttala sig i ämnet. Med detta finns en risk för viss snedvridning av fokus. Exempelvis bör det påtalas att den respondentgrupp som representerar civilsamhällsaktörer bara kommer i kontakt med en del av den totala målgruppen som är föremål för denna studie. Dels kommer de sannolikt inte i kontakt med de personer som kommer i arbete utan hjälp, dels kommer de inte i kontakt med dem som är allra mest isolerade – de som inte har möjlighet eller vilja att delta ens i tjänster med särskilt låga trösklar. Mörkertalet förblir därför stort och vissa nyanser i hur problematiken beskrivs uteblir säkerligen, även om det kombinerade metodologiska angreppssättet troligen avhjälpes dessa brister till viss del.

I följande kapitel presenteras studiens resultat. I kapitel 2 ges först en bakgrund genom en översikt över Danmarks, Finlands, Norges och Sveriges respektive integrationsprogram. Därefter redogörs för icke-deltagandets omfattning och de konsekvenser som icke-deltagande kan medföra. I kapitel 3 presenteras de orsaker till icke-deltagande som studien kunnat identifiera. Dessa kopplas även ihop med olika *typer* av icke-deltagande. I kapitel 4 presenteras kartläggningen av insatser för målgruppen i olika aktivitetskategorier, och i kapitel 5 redogör vi för de fyra djupfallstudier som genomförts av sådana insatser. Slutligen presenteras studiens sammanfattande observationer och förslag till möjliga insatsområden i kapitel 6.

## 2. Integrationsprogrammen och deltagandet

De nordiska ländernas huvudsakliga verktyg för att facilitera nyanländas väg till arbete är de offentliga integrationsprogrammen. I detta kapitel redogör vi för programmens innehåll, organisering, deltagande (och icke-deltagandet) samt möjliga konsekvenser för dem som har rätt att delta men som ändå uteblir ur programmen. Kapitlet bygger på dokumentation om de fyra ländernas respektive integrationsprogram och intervjuer med kommun- och myndighetsrepresentanter som ansvarar för genomförandet av insatserna.

### 2.1 Programmens huvuderbjudande och incitament för deltagande

Danmark, Finland, Norge och Sverige har sammanhållna nationella integrationsprogram som innehåller språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser. I såväl Sverige, Finland, Norge som Danmark är integrationsprogrammen utformade som en individuell integrationsplan, där insatserna är en kombination av språkundervisning och samhällsorientering samt arbetsmarknadsförberedande åtgärder. I samtliga länder ställs krav på deltagande för att motta ekonomiskt stöd. I Norge och Danmark är deltagandet i programmen dessutom kopplat till möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd. I Tabell 1 nedan ges en översikt över programmens huvudsakliga innehåll och karaktärsdrag.



**Tabell 1:** Översikt över de nordiska integrationsprogrammen

	DANMARK	FINLAND	NORGE	SVERIGE
<b>Innehåll</b>	Undervisning i danska, samhällsorientering, dansk kultur och historia, samt anställningsorienterade erbjudanden i form av vägledning, fortbildning, praktik eller anställning med lönesubventioner. <sup>A</sup>	Undervisning i finska eller svenska och samhällsorientering. I planen ingår också åtgärder för att stötta individens väg till arbetsmarknaden.	Undervisning i norska och samhällskunskap samt åtgärder som förbereder för arbete eller utbildning.	Undervisning i svenska, och samhällsorientering samt arbetsförberedande insatser såsom praktik, subventionerat arbete, rehabilitering, utbildning eller högskoleförberedande studier.
<b>Huvudman</b>	Den kommun som en person hänvisas till efter att uppehållstillstånd har beviljats. Kommunerna har stor självbestämmanderätt kring hur integrationsinsatserna förverkligas.	Arbets- och näringsbyråerna (statliga) har ansvar för personer som är arbetssökande och anordnar språkundervisning och arbetspraktik för målgruppen. Kommunen ansvarar för personer som inte är inskrivna hos arbets- och näringsbyråerna.	Den kommun som en person hänvisas till efter att uppehållstillstånd har beviljats. Kommunerna har stor självbestämmanderätt kring hur integrationsinsatserna förverkligas.	Arbetsförmedlingen (statlig myndighet) ansvarar för samordningen av programmet.
<b>Målgrupp och deltagandekrav</b>	Flyktingar och deras anhöriga som fyllt 18 år. <sup>B</sup> Nyanlända måste ingå ett avtal med kommunen där målen och innehållet i programmet ska anges. I samband med detta måste den nyanlända även underteckna en förklaring om uppehållstillstånd och självförsörjning. Detta är obligatoriskt för att senare kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening.	Alla nyanlända migranter från 17 års ålder har rätt till basinformation om Finland samt inledande rådgivning och vägledning, men de individuella integrationsinsatserna och tjänsterna fastställs i samarbete med individen och dennes familj utifrån deras behov. Deltagande i programmet är frivilligt och är inte ett krav för permanent uppehållstillstånd men är kopplat till ekonomiskt stöd.	Nyanlända flyktingar och deras anhöriga mellan 18 och 55 år. Det är både en rättighet och en skyldighet för individen att delta i programmet. Deltagande är ett villkor för att kunna få permanent uppehållstillstånd	Nyanlända mellan 20 och 65 år som har fått uppehållstillstånd i Sverige som flykting, kvotflykting eller skyddsbehövande och deras anhöriga. <sup>C</sup> Deltagande i programmet är frivilligt och är inte ett krav för permanent uppehållstillstånd men är kopplat till ekonomiskt stöd.
<b>Tidsperiod</b>	Programmet är i regel ett år men kan förlängas till högst fem år, om deltagaren inte har fått en arbets- eller studieplats eller inte klarat sina studier i danska.	Den första integrationsplanen omfattar högst ett år. I regel pågår integrationsplanen högst tre år men kan förlängas upp till två år på grund av exempelvis sjukdom eller föräldraledighet.	Integrationsprogrammet pågår vanligen i två år, men av särskilda skäl kan denna period förlängas till tre år.	Programmets längd är två år och kan förlängas med högst ett år på grund av t.ex. föräldraledighet. Programmet måste dock genomföras inom 36 månader efter folkbokföring.
<b>Koppling till socialförsäkrings-systemet</b>	Alla nyanlända som mottar självförsörjnings- och återvändandeersättning har både plikt och rätt att delta i programmet och att stå till arbetsmarknadens förfogande. Om dessa krav inte uppfylls kan ersättning dras av.	Under tiden som integrationsplanen gäller utgår arbetslöshetsförmån eller utkomststöd till individen. Individen ska följa sin integrationsplan och för personer inskrivna på arbets- och näringsbyråerna kan frånvaro leda till att ersättningen sänks.	Deltagarna mottar en skattepliktig ersättning så länge de deltar i programmet. Deltagare under 25 år får två tredjedelar av det ordinarie beloppet. Vid ogiltig frånvaro sänks ersättningen.	Deltagarna har rätt till etableringsersättning så länge de deltar i programmet. Vid ogiltig frånvaro sänks ersättningen.
<b>Deltagare 2019 (varav kvinnor (%))</b>	Det finns ingen samlad statistik.	Det finns ingen samlad statistik.	20 918, varav 47,2% var kvinnor	29 345, varav 59% var kvinnor (i dec 2019)

<sup>A</sup> År 2019 ändrade integrationsprogrammet namn till programmet för självförsörjning och återvändande (selfforsørgelses- og hjemrejseprogrammet) för alla nyanlända flyktingar och familjeåterförenade flyktingar.

<sup>B</sup> I Danmark har även alla anhöriga från länder utanför EU/EES rätt att delta.

<sup>C</sup> Även 18–19-åringar som inte har föräldrar i Sverige kan delta i programmet.

## 2.2 Svårt att få en bild av icke-deltagandets omfattning, men troligen inte alltför utbrett

Det går inte att ge ett tydligt svar på frågan om hur många individer som skulle ha kunnat delta i de nordiska ländernas integrationsprogram men som ändå inte gör det. Det finns flera skäl till detta. Storleken på den målgrupp som har rätt att delta i programmen är i sig svår att fastslå. Gruppens storlek är alltid i förändring eftersom de faktorer som ger individer rätt att delta – ålder, migrationsstatus och tid i landet – ständigt förändras. Enligt myndighetsrepresentanter från samtliga länder som intervjuats inom ramen för denna studie görs inga systematiska jämförelser mellan vilka som skulle ha rätt att delta i programmen och de som faktiskt deltar.

I avsnitten nedan, som bygger på ad hoc-studier om målgruppen och uppskattningar av personer som arbetar nära målgruppen (i eller utanför programmen), framkommer att icke-deltagande räknat som antal individer som aldrig deltar i programmet antagligen inte är särskilt utbrett i Danmark, Norge och Sverige. Med andra ord deltar den stora majoriteten av de personer för vilka programmen är ämnade. I Finland är underlaget för bristfälligt för att kunna göra en sådan bedömning.

### 2.2.1 Danmark: Troligen deltar de flesta i målgruppen, det större problemet är de som saknar självförsörjning

I Danmark har var och en av de 98 kommunerna ansvar för integrationsprogrammet för de nyanlända som anvisats dit. I dagsläget görs ingen uppföljning av deltagandet på nationell nivå. Det finns därför inte heller någon samlad bild av hur utbrett icke-deltagandet i programmet är.

Enligt flera intervjurespondenter har dock kommunernas fokus på målgruppen utrikes födda som inte är sysselsatta förstärkts sedan den nya integrationslagen trädde i kraft 2016. Detta, tillsammans med de krav på deltagande som nu ställs på målgruppen för att exempelvis få ekonomisk ersättning, har enligt respondenterna medfört att de allra flesta nyanlända flyktingar och deras anhöriga idag tar del av integrationsprogrammet, inklusive den sysselsättningsinriktade delen av programmet. Det finns emellertid fortfarande en eftersläpning hos den del av utrikes födda som anlände till Danmark som flyktingar eller anhöriga innan dessa förändringar trädde i kraft. Enligt respondenterna har det tidigare funnits brist på fokus på denna målgrupp från kommunernas sida, och de har troligen förbisett eller indirekt diskriminerats i det uppsökande sysselsättningsarbetet. Sammantaget finns dock i Danmark ingen tydlig bild av hur många individer som inte deltagit i programmet trots att de har eller haft möjlighet. Det är därför inte heller möjligt att säga vad som karakteriserar dem som väljer eller hindras från att delta.<sup>5</sup>

---

5. En annan grupp som däremot är förhållandevis vanligt förekommande i dansk policydebatt är gruppen familjeförsörjda individer, som ofta är föremål för studier och undersökningar. År 2018 uppskattades målgruppen bestå av 9 200 personer, varav 7 400 (81 procent) var kvinnor (Discus (2018)). Enligt ett annat estimat av Köpenhamns kommun var bestod målgruppen av 94 procent kvinnor och endast 6 procent män (Braagaard & Sichelau, 2019). Det är dock inte möjligt att säga hur detta förhåller sig till den målgrupp som är föremål för denna studie – icke-deltagare i integrationsprogrammet – eftersom det bland familjeförsörjda kvinnor dels kan finnas personer som aldrig tillhört målgruppen för programmet, dels personer som har deltagit men som inte uppnått självförsörjning.

### **2.2.2 Finland: Kunskapen otillräcklig för att bedöma omfattningen av icke-deltagande, men civilsamhällsaktörer oroade**

Inte heller i Finland följs deltagandet i integrationsprogrammet upp på nationell nivå. Det finns i nuläget ingen statistik om hur många som uteblir från programmet eller vad som är karaktäristiskt för icke-deltagare. Bland intervjurespondenterna – oavsett om de tillhör civilsamhälle, akademien eller myndighet – råder dock enighet i att den grupp av kvinnor som inte deltar i integrationsprogrammet är mycket heterogen. Med andra ord ingår både högutbildade kvinnor och kvinnor som helt saknar utbildning, många olika migrationsbakgrunder, kvinnor som gärna vill delta i integrationsinsatser men av olika skäl hindras, liksom de som aktivt väljer att avstå. Informanterna gör också bedömningen att hemmavarande mödrar sannolikt är överrepresenterade i målgruppen, eftersom det i det finska socialförsäkringssystemet är möjligt att vara hemma med ersättning för omsorg av barn under långa perioder. I gruppen tror de även att det förekommer individer som blivit offer för trafficking och som utsatts eller utsätts för fysiskt, psykiskt eller ekonomiskt våld.

### **2.2.3 Norge: Sannolikt få individer som avstår deltagande, troligen större problem för dem som inte omfattas av programmet**

Ansvar för genomförandet av det norska integrationsprogrammet vilar på landets 356 kommuner. Till skillnad från Danmark och Finland finns i Norge tillgängliggjord könsuppdelad statistik över antalet deltagare i programmet. Däremot görs ingen nationell analys av antalet deltagare i förhållande till antalet personer som faller inom programmets målgrupp. Det är därför inte möjligt att fastslå hur många individer som valde bort eller hindrades från att delta. Det går inte heller att peka på vad som karakteriserar icke-deltagare.

Givet att deltagande i programmet är ett krav tror dock de intervjuade norska myndighetsrespondenterna att antalet personer – såväl kvinnor som män – som avstår att delta i programmet är mycket litet. Troligen finns enligt respondenterna en större utmaning kopplad till de personer som inte omfattas av programmet idag eller historiskt inte haft rätt att delta. I synnerhet har problem med lågsysselsättning identifierats bland de migranter som kom till Norge på 60-, 70- och 80-talen. Bland personer som idag inte omfattas av programmet ingår exempelvis arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga. En representant för en civilsamhällsorganisation som arbetar integrationsfrämjande noterar hur flera invandrargrupper går under radarn, även för frivilligorganisationerna, just eftersom de inte fångas upp av de offentliga integrationsprogrammen och på så vis inte får information om vilka stöd och insatser som finns tillgängliga.

### **2.2.4 Sverige: Ett hundratal kvinnor per år och var femte kvinna med tillfälliga uppehållstillstånd deltar inte i programmet**

Inte heller i Sverige följs målgruppen icke-deltagare i etableringsprogrammet upp regelbundet av ansvariga myndigheter. Däremot är kunskapsläget om målgruppen jämförelsevis bättre i Sverige än i övriga länder till följd av ett antal ad-hoc-studier som gjorts på området.

I en studie från 2020 konstaterades att den stora majoriteten (drygt 95 procent) av nyanlända i ålder 20–55 år som kommunplacerats år 2013 deltog i

etableringsprogrammet någon gång under de tre första åren efter mottagande.<sup>6</sup> En könsuppdelad analys visade att en högre andel kvinnor påbörjar deltagande i programmet senare medan en högre andel män påbörjar deltagandet redan under det första året. Av hela kohorten var det 6,5 procent, 887 personer, som inte deltog i etableringsprogrammet någon gång under hela fyraårsperioden. Av dessa var 377 (42 procent) kvinnor.

En annan studie från 2019 visade att kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd (TUT) kom till etableringen i lägre utsträckning, både jämfört med kvinnor med permanenta uppehållstillstånd och jämfört med män oavsett uppehållstillståndstyp.<sup>7</sup>

I genomsnitt var det drygt 20 procent av alla kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd som inte skrev in sig på Arbetsförmedlingen månaderna efter beviljat uppehållstillstånd, vilket var mer än dubbelt så vanligt som för männen. Intressant nog var det bland personer med permanenta uppehållstillstånd vanligare att män inte skrev in sig på Arbetsförmedlingen i jämförelse med kvinnor. Författaren varnar dock för att de data som analysen baseras på är osäkra eftersom det inte är möjligt för Migrationsverket att göra någon definitiv bedömning av vilka som hör till målgruppen för etableringen. Hon menar dock att tendensen är så pass tydlig att det kan konstateras att kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd i lägre utsträckning kommer till Arbetsförmedlingen. Det bör därtill påpekas att studien i fråga inte studerade en och samma kohort. Det finns alltså en risk att skillnaderna kan förklaras av skillnader i de olika gruppernas sammansättning. Arbetsförmedlingen har idag inte kunskap om vad de kvinnor som avstår från att delta i etableringsinsatser gör i stället.

Kvinnor gör också uppehåll i programmet oftare än män, framförallt på grund av föräldraledighet. Statistik från Arbetsförmedlingen som Sveriges Kommuner och Regioner sammanställt visar att 23 procent av kvinnor, jämfört med 3 procent av män, avbröt etableringsprogrammet på grund av föräldraledighet under 2018–2019.<sup>8</sup>

## 2.3 Icke-deltagares förutsättningar för etablering troligen sämre

Kunskapen om förutsättningar för integration för dem som inte deltar i integrationsprogrammen är mycket begränsad. Eftersom målgruppen inte följs upp systematiskt går det inte heller att följa hur det går för individerna på arbetsmarknaden. Baserat på intervjuer med civilsamhällsaktörer och ad hoc-studier som gjorts om målgruppen kan vi dock anta att de som inte deltar i programmen har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än de som deltar. I avsnitt 2.2 konstateras att icke-deltagandet troligen inte är så utbrett i absoluta tal. Men i detta avsnitt framkommer att problemen på individnivå kan bli så pass stora att frånvaro ur programmen inte kan avfärdas som ett icke-problem.

### 2.3.1 Förlorat momentum försvårar inträde på arbetsmarknaden

Representanter från civilsamhällsorganisationer vittnar om att de att kvinnor som har varit hemma länge (exempelvis på grund av föräldraledighet) ofta glömmer de

---

6. Andersson Joona (2020)  
7. Arbetsförmedlingen (2019a)  
8. Andersson (2020)

språkfärdigheter de hade hunnit tillskansa sig, vilket gör etablering i allmänhet svårare. Men specifikt påverkar det också kvinnornas chanser att få tillgång till arbetsmarknadsinriktade insatser såsom yrkesutbildning eller subventionerad anställning. I många fall konfronteras kvinnorna med sin situation först när barnen blivit stora och mer självständiga och kvinnan vill återuppta studier eller arbete. Då är övergången ofta mycket svårare. Extra svårt kan det vara för dem som avbrutit sitt deltagande under integrationsperioden eftersom deras deltaganderätt hinner löpa ut och de inte längre erbjuds liknande stöd från myndigheterna. I regel finns dock ofta möjligheter till någon form av stöd av kommuner och myndigheter, även om dessa är mindre i omfattning än integrationsprogrammen.

### 2.3.2 Central informationskälla går förlorad

Integrationsprogrammen är också en viktig informationskälla för nyanlända. Civilsamhällsrepresentanter ser hur personer som inte deltagit eller avbryter sitt deltagande ofta får mycket begränsad information om vilka tjänster och stöd som finns tillgängliga för dem. Även om de lyckas etablera sig och lär sig språket genom arbete kan denna brist på information orsaka problem om de blir arbetslösa eller genomgår andra betydande förändringar i livet. Dessa kvinnor har också en betydande risk för att bli mycket isolerade eftersom deras sociala nätverk ofta är begränsade till den närmaste familjen. Isolering ökar i sin tur risken för ohälsa.

### 2.3.3 Flergenerationella konsekvenser

Konsekvenserna av icke-deltagandet drabbar inte bara kvinnorna själva utan även deras familjer och samhället i stort.<sup>9</sup> Kvinnorna kan drabbas genom att arbetsgivare tolkar deras utdragna perioder av frånvaro från arbetsmarknaden som en signal om låg produktivitet, vilket tillsammans med potentiellt bristande språkkunskaper och begränsad arbetslivserfarenhet före ankomsten till Sverige, försämrar chanserna till självförsörjning ytterligare. På kortare sikt resulterar detta i en lägre hushållsinkomst och på längre sikt riskerar icke-deltagarna att få en mycket låg livsinkomst och pension. På längre sikt kan även kvinnornas barn drabbas. Exempelvis har en svensk studie visat att ungdomar med arbetslösa föräldrar löper nästan 70 procent högre risk att själva hamna utanför både arbetsmarknad och studier.<sup>10</sup>

---

9. Arbetsförmedlingen (2019a)

10. SCB (2017)

### 3. Orsaker till icke-deltagande i integrationsprogrammen

Att inte ha deltagit i integrationsprogram kan ta sig olika uttryck. Fokus i denna studie är på fyra typer av icke-deltagande: försenad start, uppehåll, avhopp och att inte delta över huvud taget. Detta kapitel ämnar besvara vilka orsaker som ligger bakom att vissa kvinnor inte deltar i integrationsprogrammen och vad som förklarar olika typer av icke-deltagande. Kapitlet bygger på en sammanställning av dokumenterad kunskap om kvinnor som inte deltar i integrationsprogram, vittnesmål från målgruppen själv och intervjuer med civilsamhällsaktörer som arbetar nära målgruppen.

Olika typer av icke-deltagande kan anses olika allvarliga när de jämförs sinsemellan. Exempelvis är det rimligt att bedöma total frånvaro som mer problematiskt än tillfälliga uppehåll, då det senare implicerar att deltagaren till slut återvänder i syfte att slutföra programmet. Samtidigt är olika orsaker till en viss typ av icke-deltagande avgörande för hur problematiskt den specifika typen av icke-deltagande kan anses vara. Exempelvis kan en person helt utebli från programmet för att den stått så pass nära arbetsmarknaden att programmet inte ansetts behövas, eller så långt ifrån arbetsmarknaden att tröskeln för deltagande upplevts för hög. Dessa två scenarier har mycket skilda implikationer, såväl för individen som för samhället.

I Tabell 2 presenterar vi en översikt över orsaker till icke-deltagande och hur dessa kan kopplas till olika typer av icke-deltagande. I följande avsnitt redogörs för respektive av de identifierade förekommande orsakerna. För att bättre förstå på vilken nivå den huvudsakliga problematiken finns och på vilken nivå som åtgärder kan vidtas har vi delat in orsaker till icke-deltagande i *incitamentshinder* och *direkta hinder*. Incitamentshinder avser här barriärer för deltagande som i hög grad grundar sig på en bedömning av deltagaren själv om vad deltagande i programmet skulle ge i förhållande till vad det skulle kosta. Med direkta hinder menas barriärer som den potentiella deltagaren har mycket liten eller ingen möjlighet att undanröja på egen hand.

**Tabell 2:** Typer av icke-deltagande och koppling till frånvaroorsaker

ORSAK TILL ICKE-DELTAGANDE		TYP AV ICKE-DELTAGANDE			
		Försenad start	Uppehåll	Avhopp	Total frånvaro
<b>Incitamentshinder</b>	Att tidigt få arbete på egen hand			✓	✓
	Att inte sträva mot självförsörjning			✓	✓
	Att försörja sig genom andra delar av socialförsäkringssystemet	✓	✓	✓	✓
	Att befinna sig i landet med ett tillfälligt uppehållstillstånd			✓	✓
<b>Direkta hinder</b>	Att ha ett för stort omsorgsansvar	✓	✓	✓	✓
	Att hindras av ohälsa	✓	✓	✓	✓
	Att vara i utsatt position/utsatt för social kontroll	✓	✓	✓	✓
	Att inte känna till eller förstå möjligheter att delta	✓		✓	✓
	Att inte uppfylla kraven för att fortsätta deltagandet i programmet			✓	✓

### 3.1 Negativa incitament som hindrar deltagande

Bland de personer som inte deltar i integrationsprogrammen finns de som gör bedömningen att deltagande av olika skäl inte är värt kostnaden, för tillfället eller inte alls. I det här avsnittet redogörs för skäl till icke-deltagande kopplat till sådana individuella kostnadsbedömningar.

#### 3.1.1 Att tidigt få arbete på egen hand

Ett av de huvudsakliga målen för integrationsprogrammen i Norden är att stötta nyanlända migranter till självförsörjning. Även om programmen också har andra mål såsom att stärka kunskaperna i det nationella språket och om kulturen samt om centrala samhällsfunktioner, är det ändå rimligt att bedöma den typ av frånvaro som orsakas av en snabb etablering på arbetsmarknaden som ett mindre allvarligt problem.

Exakt hur vanligt det är att utebli ur programmen på grund av arbete i respektive nordiskt land är svårt att säga, men i en svensk studie från 2020 konstateras att av personer i åldern 20–55 som inte deltar i etableringsprogrammet bedöms de flesta vara personer som fått arbete på egen hand snarare än personer som står så långt ifrån arbetsmarknaden att de inte kan delta.<sup>11</sup> I den mån den tidiga etableringen på arbetsmarknaden är beständig eller åtminstone långsiktig är det troligt att detta

11. Andersson Joonas (2020)



skäl för icke-deltagande framförallt orsakar avhopp från programmet eller att deltagande aldrig påbörjas.

### 3.1.2 Att inte sträva mot egenförsörjning eller ha bristande motivation

Vissa kvinnor uteblir från integrationsinsatser eftersom de får stöd på annat håll, i regel av sina makar eller genom andra nätverk. Detta vittnar representanter från civilsammanslagningar om i samtliga länder. En av de danska representanterna beskriver exempelvis hur många av de kvinnor som kommer till Danmark som anhörig till en början är inställda på att först och främst vara mamma och hustru och att framför allt verka i sociala kretsar bestående av andra mödrar och fruar. Denna bild krockar i sin tur med de förväntningar de möts av väl på plats i Danmark, vilket får till följd att dessa individer löper risk att bli mer eller mindre isolerade. I dessa fall krävs, enligt respondenten, en extraordinär uppsökande insats för att introducera dem till sociala nätverk och i slutändan få dem att närma sig arbetsmarknaden. Vissa av dessa kvinnor behöver särskilt stöd i att stärka sin tro på sina egna förmågor.

Motivation lyfts upp av respondenter från samtliga länder som en central faktor för varaktigt och givande deltagande i programmen, men även i andra aktivitetsmässigt närliggande insatser.<sup>12</sup> I två svenska ESF-projekt med nyanlända eller utrikes födda kvinnor som målgrupp har projektorganisationerna identifierat problem med deltagarnas närvaro. Orsaken var ofta brist på energi och/eller motivation, ofta i kombination med en komplex livssituation. I synnerhet tycktes motivationen minska på lång sikt om deltagaren inte hade fortsatt kontakt med handläggare på Arbetsförmedlingen. Även negativa erfarenheter av tidigare insatser och bemötande från myndigheter påverkade deltagandet.<sup>13</sup>

I en svensk studie från 2019 studerades möten och kontakter mellan arbetsförmedlare och arbetssökande.<sup>14</sup> I rapporten framkom att arbetsförmedlare utan en tydlig förklaring oftare tillskrev utrikes födda kvinnor egenskaper som "svårjobbade" eller "omotiverade" medan män oftare beskrevs som "drivna" och "på". Detta avspeglades också i att utrikes födda kvinnor i högre grad anvisades insatser vars primära syfte var att uppfylla aktivitetskraven, snarare än att de skulle leda till jobb.<sup>15</sup> Det är rimligt att anta att om en individ blir bemött som om den vore omotiverad eller svårjobbade påverkas i längden också individens faktiska motivation.

Flera av de kvinnor ur målgruppen som intervjuats inom ramen för studien bekräftar hur negativa erfarenheter av att söka stöd från det offentliga gått ut över deras motivation. Flera beskriver en känsla av att vara ständigt ifrågasatt och att myndigheternas fokus enbart ligger på vilka kunskaper eller arbetslivserfarenheter de saknar, snarare än vilka färdigheter de faktiskt besitter.

Att inte sträva efter självförsörjning är troligen i första hand förklarande faktor till helt uteblivet deltagande. Bristande motivation förklarar sannolikt oftast avhopp. Om en strävan att uppnå självförsörjning finns och är ihållande är det mer sannolikt att deltagandet återupptas även efter tillfälliga uppehåll och att deltagandet inleds så snart det är möjligt.

---

12. Se exempelvis Statskontoret utvärdering UMSI (2020)

13. Arbetsförmedlingen (2020a)

14. Arbetsförmedlingen (2019b)

15. Ibid.

### 3.1.3 Att försörja sig genom andra delar av socialförsäkringssystemet

Ett centralt incitament för deltagande i programmen är att de berättigar deltagarna till en inkomst. Om försörjningen kan säkras genom andra delar av socialförsäkringssystemet försvagas dock detta incitament. Det vanligaste försörjningsalternativet tycks vara föräldrapenning. I samtliga länder lyfte respondenter från såväl nationella och lokala myndigheter som civilsamhällsaktörer fram föräldraledighet som ett hinder för deltagande i integrationsprogrammen.

Sveriges kommuner och Regioner (SKR) har med hjälp av statistik från SCB undersökt kopplingen mellan föräldraledighet och etablering som visade att bland utomeuropeiskt födda kvinnor i barnafödande ålder (20–44 år) med kort vistelsetid (0–5 år) i Sverige hade 49 procent aldrig varit i arbete under sina första fem år i Sverige.<sup>16</sup> Här framkom också att kvinnor som hade varit föräldralediga någon gång under perioden i högre utsträckning än kvinnor som inte varit föräldralediga aldrig hade arbetat (57 procent jämfört med 40 procent). Av de som varit föräldralediga hade 10 procent aldrig haft någon annan inkomst – vare sig från förvärvsarbete, från försörjningsstöd eller ekonomisk ersättning från Arbetsförmedlingen (och antas därför heller aldrig ha varit i kontakt med Arbetsförmedlingen).<sup>17</sup> Enligt en myndighetsrepresentant var föräldraledighet (tillsammans med arbete) det vanligaste skälet till förtida avbrott för kvinnor i det svenska etableringsprogrammet.

Även förväntad föräldraledighet tycks kunna spela roll för deltagandet. Exempelvis visade en svensk studie att gravida kvinnor inte skrevs in som arbetssökande i samma utsträckning som andra individer, och då alltså inte har rätt till insatser.<sup>18</sup>

Det finns skillnader mellan länderna när det gäller vilken typ av icke-deltagande som kan kopplas till föräldraledighet. De danska respondenterna ser föräldraledighet som något som i första hand fördröjer medverkan i programmet och ligger till grund för tillfälliga uppehåll, snarare än något som orsakar avhopp eller helt uteblivet deltagande. Det två senare typerna av icke-deltagande tycks vara mer förekommande i koppling till föräldraledighet i Finland, Norge och Sverige. Trots att det ska vara möjligt att pausa insatser för att vara föräldraledig tycks många kvinnor falla ur systemet för att de är hemma under för lång tid och att deras formella integrationsperiod hinner löpa ut. Enligt respondenterna tycks bristande information och missförstånd ligga bakom en stor del av sådana bortfall (se även avsnitt 3.3.4).

En förklaring till dessa skillnader mellan Danmark å ena sidan och Finland, Norge och Sverige å andra sidan kan vara att det danska integrationsprogrammet kan förlängas längre (i upp till fem år) än de andra, vilket möjliggör återinträde i programmet även efter förhållandevis långa föräldraledighetsperioder.<sup>19</sup>

### 3.1.4 Att befinna sig i landet med tillfälligt uppehållstillstånd

Migrationsstatus tycks inverka på incitamenten av delta i programmen. I takt med att tillfälliga uppehållstillstånd blivit vanligare har civilsamhällsaktörer i Finland sett

---

16. Andersson (2020)

17. Andersson (2020)

18. Arbetsförmedlingen (2019b)

19. I vissa fall är det dock möjligt att delta i programmet på halvtid parallellt med föräldraledighet.

hur oron i målgruppen växt över den möjliga förlängningen av tillståndet och hur de ska agera för att maximera sina chanser att få stanna i landet. Enligt en respondent verkar många kvinnor bedöma sina chanser att få stanna som bättre genom arbete och prioriterar därför att så snabbt som möjligt få en anställning istället för att delta i integrationsprogrammet.

I en svensk studie har effekten av typ av uppehållstillstånd på deltagande i etableringsprogrammet undersökts.<sup>20</sup> Resultaten visade att kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd deltog i lägre utsträckning än de med permanenta uppehållstillstånd de första månaderna efter beviljat uppehållstillstånd. Samma effekt gick inte att se för männen i samma målgrupp. Enligt författaren kan detta bero på att hushåll eller familjer prioriterar att den ena parten etablerar sig på arbetsmarknaden, för att hela familjen ska få stanna i landet.<sup>21</sup> Författaren varnar dock för att de data som analysen baseras på är osäkra eftersom det inte är möjligt för Migrationsverket att göra någon definitiv bedömning av vilka som hör till målgruppen för etableringen. Därtill finns en risk att skillnaderna kan förklaras av skillnader i de olika jämförda kohorternas sammansättning.

I den mån tillfälliga uppehållstillstånd kan tänkas utgöra ett hinder för deltagande är det sannolikt ett betydligt större problem i Finland och Sverige än i Danmark och Norge eftersom deltagande i det danska respektive norska programmet är en förutsättning för att få permanent uppehållstillstånd. Incitamentsstrukturen för deltagande blir således den omvända i Finland och Sverige där villkor för permanent uppehållstillstånd istället är kopplat till inkomst. I den mån denna incitamentsstruktur ligger till grund för icke-deltagande i programmen är det troligen i form av avhopp eller helt uteblivet deltagande.

## 3.2 Direkta hinder för deltagande

Förutom negativa incitamentsstrukturer finns även ett antal faktorer som mer eller mindre omöjliggör deltagande i programmen och som den potentiella deltagaren själv inte kan rå över. I det här avsnittet redogörs för sådana, mer direkta, hinder.

### 3.2.1 Att ha ett för stort omsorgsansvar

Bristande tillgång till barnomsorg har nämnts av flera civilsamhällsaktörer som en viktig orsak till att kvinnor uteblir från insatser. I Sverige har det dessutom uppmärksammats att det finns en risk att väntetider i barnomsorgen särskilt missgynnar kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd.<sup>22</sup> Kraven på heltidsaktivitet inom programmen kan således spela in, då det kan få kvinnor att välja bort att delta i insatser trots att de har behov av dem. Dessutom tycks bristande information om barnomsorgssystemet bidra till att kvinnornas tillit till förskolor är för låg för att de ska känna sig trygga nog att nyttja omsorgen, och därmed frigöra tid för deltagande.

---

20. Arbetsförmedlingen (2019a)

21. Vidare konstaterades att de kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd som trots det deltar i insatser har bättre förutsättningar för etablering. De är yngre, har längre utbildning och är i lägre utsträckning föräldralediga. Enligt författaren är det särskilt den högre utbildningsnivån som gör att de har bättre förutsättningar på den svenska arbetsmarknaden. Detta innebär således också att de kvinnor som inte tar del av etableringsinsatserna är de som är i störst behov av stöd.

22. Arbetsförmedlingen (2019a)

Två kvinnor som tillhör målgruppen i Finland, och som i teorin skulle kunna delta i integrationsprogrammet idag, anger att de inte har möjlighet att göra det just på grund av familjeskäl. De upplever att programmet, som det nu är strukturerat, ställer mycket höga närvarokrav och att det helt enkelt inte är möjligt att delta så länge deras barn är små.

Ett för stort omsorgsansvar vilande på individen kan troligen bidra till samtliga former av icke-deltagande i integrationsprogrammen.

### 3.2.2 Att hindras av ohälsa

I samtliga länder framkommer att ohälsa ofta står i vägen för kvinnors deltagande i integrationsprogrammen. Exempelvis har en äldre norsk studie visat att en av de allra vanligaste orsakerna till avbrott i programmet bland kvinnor var just sjukdom.<sup>23</sup> Vidare visade levnadsvillkorsundersökningen från 2016 att utrikes födda kvinnors hälsotillstånd försämras med tiden och att det ofta förvärras efter att kvinnorna anlant till Norge.<sup>24</sup>

Intervjuer med civilsamhällsaktörer i de fyra länderna delar bilden att hälsa ofta är ett stort hinder. I andra, men för etableringsprogrammet närliggande, insatser i Sverige påtalas att de kvinnor som avbrutit sitt deltagande ofta gjort det till följd av problem med psykisk ohälsa.<sup>25</sup> En respondent, som också tidigare arbetat med integrationsprogrammet, vittnar om exempel där kommuner och stadsdelar satsat på hälsouppföljning av individer och bidragit till att stödja olika behandlingar för kvinnor, vilket har gjort det möjligt för fler att fortsätta i introduktionsprogrammet.

Ohälsa kan sannolikt utgöra en orsak till alla former av icke-deltagande – såväl tillfällig frånvaro på grund av försenat inträde eller uppehåll, som varaktig frånvaro genom avhopp eller att deltagande aldrig påbörjas.

### 3.2.3 Att vara i en utsatt position eller utsatt för social kontroll

Ett antal civilsamhällsaktörer vittnar om att vissa kvinnor uteblir från insatser eftersom de är utsatta för social kontroll, våld eller hot om våld. En dansk studie baserad på intervjuer med anställda vid kommunala jobbcenter bekräftar denna bild.<sup>26</sup> I studien som fokuserar på etniska minoritetskvinnors arbetskraftsdeltagande angav en majoritet av de anställda att social kontroll förekom och utgjorde ett hinder för kvinnornas sysselsättning. De mest utsatta upplevdes vara kvinnor som anlant till Danmark som anhörig till en flykting och socialt isolerade kvinnor samt långtidsarbetslösa utrikes födda kvinnor som bott i Danmark i många år. Utövarna av kontrollen var enligt informanterna i första hand de manliga makarna, men också svärföräldrar, söner och andra kvinnor ur kvinnornas nätverk.<sup>27</sup> En av de intervjuade kvinnorna befann sig i just denna situation. Hon framhöll att hon gärna skulle ha velat delta i programmet men levde under hot från sin partner.

Våld, hot om våld eller andra former av social kontroll kan troligen ge upphov till samtliga former av icke-deltagande.

---

23. Kavli et al. (2007)

24. Folkehelseinstituttet (2019)

25. Statskontoret (2020)

26. Følner & Bräuner Kristensen (2020)

27. Ibid.

### 3.2.4 Att inte känna till eller förstå möjligheter att delta

I flera länder, men särskilt i Finland och Sverige, rapporteras att information om integrationsprogrammen inte når ut ordentligt till målgruppen, vilket gör att många individer "missar" att delta för att de inte förstått att möjligheten finns. Även för kvinnor som påbörjat programmen kan problem uppstå till följd av informationsbrist. I både Finland och Sverige rapporterar också myndighets- och civilsamhällsrespondenter att det förekommer att kvinnor oavsiktligt skrivs ut ur integrationsprogrammen. Detta sker ofta i koppling till föräldraledighet och tycks ofta vara en fråga om bristande kommunikation om gällande regelverk.

En särskild svårighet i det finska systemet som lyfts av en respondent är bredden i de insatser som finns och att mycket av det stöd för etablering som målgruppen erbjuds är projektbaserat. Det kan å ena sidan betraktas som en fördel att detta ger kommunerna frihet och flexibilitet att inrikta sig på de utmaningar som anses mest relevanta för tillfället. Å andra sidan uppstår problem när stödet blir fragmenterat och det finns få permanenta eller långsiktiga tjänster och informationskällor för målgruppen. Detta gör det särskilt svårt för särskilda migrantnätverk att sprida kunskap om var man hittar relevant information, vilka de relevanta aktörerna och nyckeltjänsterna är i systemet, i synnerhet då denna typ av ofta sprids informellt i sociala medier, lokala samhällen m.m. På frågan varför hon inte deltagit i det offentliga integrationsprogrammet svarade en av de intervjuade kvinnorna ur målgruppen i Finland att hon inte kände till programmet när hon anlände. Först efter fyra år i landet fick hon kännedom om det, och vid det laget hade integrationsperioden redan löpt ut och hon hade inte längre rätt att delta.

Att inte känna till eller förstå sina möjligheter att delta i insatser leder i bästa fall till att ens deltagande försenas och i värsta fall att man helt uteblir från programmet. I vissa fall kan även det som avsågs vara ett tillfälligt uppehåll på grund av informationsbrist sluta i ett oavsiktligt avhopp.

### 3.2.5 Att inte uppfylla kraven för fortsatt deltagande

I samtliga länder finns ett antal kriterier som individen ska uppnå för att påbörja och få fortsätta delta i integrationsprogrammen. Exempel på förekommande krav är vilken takt som ska hållas i arbetsmarknadsinsatser och språkundervisningen. Civilsamhällsaktörer i samtliga länder rapporterar att de ser hur vissa delar av målgruppen har svårt att leva upp till kraven.

En respondent beskriver att många kvinnor i programmet helt enkelt inte är tillräckligt rustade, och att vissa hoppar av för att de upplever att de inte klarar av det. Många saknar grundskoleutbildning och har inte de färdigheter som krävs för att slutföra programmet. Några aktörer vittnar även om att kvinnor kan tvingas lämna programmet för att de inte lär sig språket i den takt de förväntas. I vissa fall kan det röra sig om inlärningssvårigheter, men i de allra flesta fall beror det enligt respondenterna på stress, trauman eller tidsbrist.

En annan utmaning som lyfts i flera länder är att flera av de kvinnor som gärna vill delta i vissa integrationsåtgärder, i synnerhet sådana som är mer riktade mot arbetsmarknaden, inte kvalificerar sig på grund av brist på kunskap, arbetserfarenhet och språkkunskaper. I många fall träffar också civilsamhällsaktörer

kvinnor som gärna skulle vilja delta i integrationsprogrammen, men som antingen inte har rätt migrationsstatus eller befunnit sig så länge i landet att integrationsperioden formellt löpt ut.

I Norge intervjuades två utrikes födda kvinnor som deltog i Jobbsjansen Bærums kommun. Jobbsjansen har en bredare målgrupp än integrationsprogrammet och välkomnar även kvinnor som kommit till Norge som anhöriga till arbetskraftsinvandrare. Båda de intervjuade kvinnorna tillhörde just denna grupp och tyckte att det hade varit utmanande att komma till Norge som medföljande, eftersom erbjudandet till den gruppen är så begränsat. Medan de kvinnor som kvalificerar sig för introduktionsprogrammet fångas upp av systemet i ett tidigt skede och får mycket information via denna kanal, lämnas familjemigranter ensamma att försöka hitta vägar för integration. Deltagarna har upplevt det särskilt krävande att få tag på information om integrationsåtgärder och om vilka möjligheter till hjälp som finns tillgängliga för dem.

## 4. Insatser för att stödja målgruppen till självförsörjning

För att fånga upp personer som "fallit mellan stolarna" finns i samtliga länder en rad olika insatser som på olika sätt kan sägas komplettera de reguljära integrationsprogrammen. Sådana insatser har ofta bredare målgruppskriterier än de ordinarie programmen och syftar till att stärka etableringen bland utrikes födda personer i allmänhet och utrikes födda kvinnor i synnerhet. De är till stor del offentligt finansierade och drivs till viss del av offentliga aktörer, men i ännu högre grad av civilsammanslagda aktörer såsom privata eller ideella föreningar. I detta kapitel presenterar vi resultaten från en övergripande kartläggning av vilka insatser som är tillgängliga i respektive land, samt resultaten från 4–5 minifallstudier som genomförts i respektive land, med syfte att undersöka skillnader och likheter mellan målsättningar, aktiviteter, finansiering, målgrupp och resultat.

Även om det finns många olika insatser som riktar sig till kvinnor som står långt från arbetsmarknaden, har studien inte kunnat identifiera några insatser som utslutande riktar sig till kvinnor som inte deltagit i ett integrationsprogram. Vi bedömer att detta bekräftar bilden som presenterats i tidigare avsnitt, nämligen att denna grupp är heterogen och svår att definiera. Insatsernas fokus ligger således på att hantera den konkreta utmaningen att målgruppen, oavsett deltagande i integrationsprogram, i många fall är socialt isolerade, har bristande språkkunskaper, låg utbildning och står långt från arbetsmarknaden.

Även inom denna grupp finns det dock stora skillnader, vilket påverkar kvinnornas möjligheter till att delta i och genomföra även sådana insatser som har låga trösklar. Många av de insatser vars syfte är att deltagarna ska utbildas i specifika yrken är dessutom kopplade till stereotypa uppfattningar av vilka yrken som utrikes födda kvinnor kan och vill arbeta med, såsom matlagning i storkök och catering, sömnad, lokalvård och andra hushållsnära tjänster. Även om detta ofta är områden som deltagare har erfarenhet av trots bristande arbetslivserfarenheter, bedömer vi att det finns en risk att potentiella deltagare som saknar intresse för dessa områden inte fångas upp av insatserna.

Majoriteten av de projekt som studerats har uppnått positiva resultat för målgruppen. Sammantaget når insatserna framgång när de har en personlig ansats, lägger tid och resurser på att motivera deltagarna och bygga ett förtroende. Insatser med hög grad av flexibilitet och som kan anpassas till specifika deltagare eller deltagargrupper är särskilt framgångsrika. Att motivera deltagarna är ofta en viktig del av insatsen, då kvinnorna kan ha lågt självförtroende och behöva motiveras både till fortsatt deltagande i själva insatsen och till att tro på sina egna förmågor och möjligheter för social integration och arbetsmarknadsetablering. Insatsernas förmåga att skapa ett förtroende hos deltagarna har också visat sig vara en central framgångsfaktor. Här har samarbete med ideella föreningar och individer från lokalområdet som känner till målgruppens språk och kulturer varit en viktig brobyggare.



## 4.1 Olika typer av insatser tillgängliga i samtliga länder

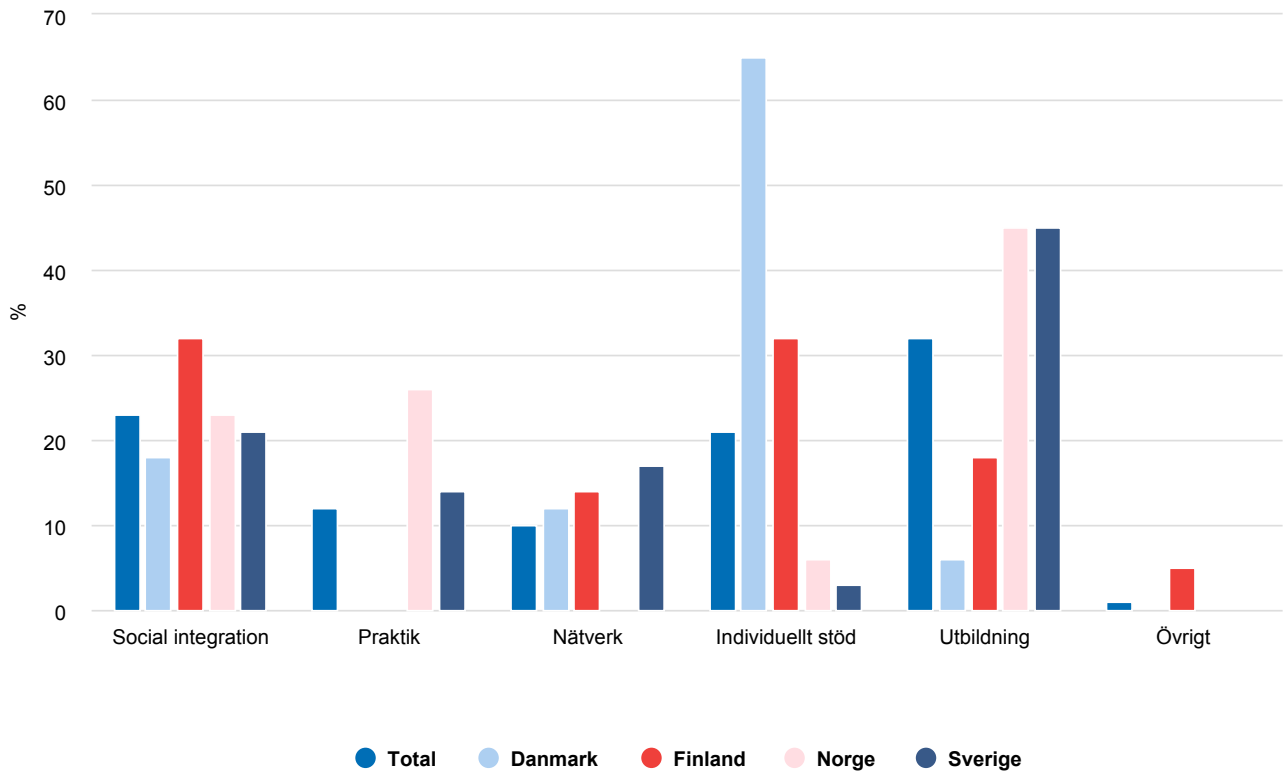
En kartläggning av 99 insatser i de nordiska länderna som riktar sig till målgruppen visar att det finns vissa skillnader mellan vilka typer av insatser som är tillgängliga i de olika länderna. Kartläggningen är inte uttömmande, men är tänkt att ge en överblick över vilken typ av insatser som finns och hur dessa skiljer sig åt mellan länderna (se Bilaga 2 för en fullständig lista över kartlagda insatser). Insatserna kan delas in i fem överordnade kategorier utefter deras främsta fokus:

- **Social integration:** Vanligtvis med fokus på språkutbildning, sociala aktiviteter, samhällskunskap och aktiviteter som syftar till att stärka individen.
- **Praktik:** Fokus på arbetsträning, olika typer av praktik och i vissa fall anställning.
- **Nätverk:** Fokus på att samla individer från målgruppen så att de kan lära av varandras erfarenheter, men med högre ambitioner än social integration. Aktiviteterna inkluderar ofta inspirerande föreläsningar, seminarier, arbetsplatsbesök m.m.
- **Individuellt stöd:** Vanligtvis genom mentorskapsprogram, kurser eller andra typer av stöd som erbjuds för att vägleda deltagaren i sin karriär.
- **Utbildning och kompetensutveckling:** Vanligtvis riktat mot individer eller mindre grupper inom målgruppen med syfte att erbjuda utbildning, kurser och kompetensutveckling för att utveckla deltagarnas kompetenser.

Att en insats är kategoriserad på ett visst sätt innebär dock inte att den inte kan erbjuda element av en annan kategori. En insats kan exempelvis ha sitt främsta fokus att erbjuda praktik och arbetsträning, men även erbjuda individuellt stöd för att stärka deltagarnas förutsättningar att lyckas med praktiken.

Sett till hela Norden är utbildningsinsatser vanligast, medan praktik- och nätverksinsatser är minst vanliga. De insatser som kartlagts tyder på att det finns skillnader i vilka typer av insatser som är tillgängliga i de olika länderna (se Figur 1). I Danmark är insatser som fokuserar på individuellt stöd vanligast. I Finland visar däremot kartläggningen en jämn fördelning av insatser som arbetar med social integration och individuellt stöd. Här finns även flera insatser med ett fokus på nätverk och utbildning. I Norge är utbildningsinsatser vanligast. Det finns även flera insatser som sysslar med social integration och erbjuder praktik. Utbildningsinsatser är vanligast även i Sverige, även om det också finns flera kartlagda insatser som fokuserar på social integration, praktik och nätverk. I både Norge och Sverige är insatser som främst erbjuder individuellt stöd mindre vanliga. I Norge har kartläggningen inte heller identifierat några nätverksinsatser. I varken Danmark eller Finland har det identifierats några insatser som främst fokuserar på praktik.

I alla länder är civilsamhället och arbetsförmedlingen de aktörer som huvudsakligen driver insatserna. Det är även vanligt att kommuner är involverade på olika sätt. Insatser kan vara både permanenta och drivas i projektform. Det finns inga tydliga mönster eller förklaringar till varför olika typer av insatser verkar vara prioriterade i olika länder, även om det kan tyda på att problemställningarna uppfattas på olika sätt. Det kan dock även vara en konsekvens av att kartläggningen inte är heltäckande.



**Figur 1:** Insatser i Norden per kategori och land

## 4.2 Få skillnader mellan länderna vad gäller insatsernas mål och resultat

Trots att den bredare kartläggningen visar att insatserna i de nordiska länderna har varierande fokus, visar minifallstudierna att det inte finns några markanta nationella skillnader mellan de studerade insatserna vad gäller målsättningar, aktiviteter, finansiering, målgrupp och resultat. Snarare finns gemensamma beröringspunkter mellan alla länder. Många insatser genomför dessutom aktiviteter som är potentiellt överförbara till andra regioner eller länder. En sammanställning av de insatser som studerats genom minifallstudierna finns i Tabell 3.

### 4.2.1 Insatsernas målsättning är att förbättra etablering och arbetsmarknadsintegration

Grundläggande har alla studerade insatser en målsättning om att förbättra deltagarnas etablering och främja deras integration på arbetsmarknaden. Bland de insatser som studerats finns dock vissa skillnader i målsättningar. I Danmark och Norge har de flesta av de insatser som studerats haft en tydlig målsättning om att deltagarna ska komma i arbete. Detta gäller även för flera av de svenska och finska insatserna, även om målsättningarna i högre grad har varit att förbättra deltagarnas förutsättningar att kunna få ett arbete. I Finland, Norge och Sverige har många insatser dessutom ett syfte att öka deltagarnas kunskaper i det nationella språket, då detta anses vara en förutsättning för att komma in på

arbetsmarknaden. Ett mål som återfinns bland flera insatser i alla länder är att öka deltagarnas självförtroende, bryta deras sociala isolering och utvidga deras nätverk. Detta är ofta ett första steg för deltagarna att sedan kunna fullfölja målsättningar om ökad kunskap om sina nya länder och samhällen, kompetensutveckling och arbete.

#### **4.2.2 Aktiviteterna fokuserar särskilt på kompetensutveckling, stöd och vägledning**

För att uppnå målsättningarna genomförs inom ramen för insatserna en lång rad olika aktiviteter. Aktiviteterna i alla länder har ett fokus på kompetensutveckling genom stöd och vägledningen. Kompetensutvecklingen kan både handla om att lära sig ett yrke genom utbildning, praktik och arbetsträning, men även att förbättra sina språkkunskaper. Särskilt i Norge och Sverige har samtliga insatser ett fokus på språkinläring. Både som självständig undervisning och som en mer integrerad del av arbetsträning. Även vissa danska och finska insatser fokuserar på språkundervisning och -träning, men det är i mindre grad en integrerad del av stort sett samtliga insatser som i Norge och Sverige. Andra aktiviteter som återfinns i samtliga länder är sådana som främjar social integration på en fysisk, social mötesplats där deltagarna får möjlighet att ta del av information om samhället, få stöd i vilka tjänster som finns att tillgå, tillgång till språkträning. I Danmark och Sverige finns det även insatser som aktivt arbetar med att matcha deltagarna mot befintliga vakanser hos utvalda arbetsgivare.

#### **4.2.3 Insatserna finansieras huvudsakligen av offentliga medel**

Även om många insatser drivs av aktörer från civilsamhället finansieras de huvudsakligen av offentliga medel. I Danmark och Norges fall finns finansiering via statsbidrag som departement och myndigheter med ansvar för integrationsområdet utlyser. Även i Sverige finansieras insatser via statsbidrag och myndigheter. I samtliga länder bidrar arbetsförmedlingarna till finansieringen av flera insatser. Detta är särskilt fallet i Norge, där NAV bidrar till finansieringen av majoriteten av de insatser som studerats. Flera av de finska och svenska insatserna bedrivs i projektform och har mottagit stöd från Europeiska Socialfonden. Det är även vanligt att kommuner bidrar till finansieringen av lokala insatser. Ett fåtal av de insatser som studerats är sociala företag och delvis självfinansierande. I Norge, Danmark och Sverige är flera insatser även delvis finansierade av privata fonder och stiftelser.

**Tabell 3:** Insatser som studerats genom minifallstudier

LAND	NAMN	INVOLVERADE AKTÖRER	FINANSIERING	KATEGORI	NATIONELL/ REGIONAL	TID	MÅLGRUPP
Danmark	Projekt Perspektiv	Jobcenter, kommuner	Statliga medel	Individuellt stöd	Regional (Själland)	2015–2018	Familjeförsörjda kvinnor
	Send flere krydderier	Invandrercenter Nørrebro, Köpenhamns kommun	Kommunala medel, fond/stiftelse, självförsörjning	Utbildning	Regional (Köpenhamn)	Sedan 2013	Utrikes födda kvinnor utanför arbetsmarknaden
	Bydelsmødre	Bydelsmødernes Landsorganisation	Fond/stiftelse	Nätverk	Nationell	Sedan 2007	Isolerade, utrikes födda kvinnor
	Røde Kors Sprogcaféer	Röda Korset	Statliga bidrag, kommunala medel	Social integration	Nationell	n/a	Nyanlända flyktingar och invandrare
Finland	Mammorna med (Äidit mukana)	Skolor, arbetsgivare	Socialfonden, statliga medel	Social integration	Regional	Sedan 2017	Hemmagående invandramammor
	Vän till en invandramamma (Ystäväksi maahanmuuttajaidille)	Mannerheims Barnskyddsförbund (MLL), kommuner	Statliga medel	Nätverk	Nationell	Sedan 2011	Alla invandramammor
	Kämpa tillsammans (Tsemptaan yhdessä)	Ideella föreningar, arbetsförmedlare, Vantaa kommun	Socialfonden, kommunala medel	Individuellt stöd	Regional (Vantaa)	2018–2019	Arbetslösa invandrare som vistats länge i Finland
	Mast (Masto - Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen)	Kommuner, Socon, Xamk, Saima Universitet, Wirma	Socialfonden, involverade aktörer	Utbildning	Regional (Sydkarelen, Kymenlaakso)	2016–2017	Utrikes födda kvinnor som varken arbetar eller studerar
Norge	Språkvenn	Norske Kvinners Sanitetsforening	Statliga medel, fond/stiftelse	Social integration	Nationell	n/a	Utrikes födda kvinnor
	Sisters in business	NAV, Asker kommun, IKEA	Statliga medel, fond/stiftelse, kommunala medel	Utbildning	Regional (Asker)	Sedan 2017	Arbetslösa utrikes födda kvinnor
	Hverdagsvikar	Moving Mamas, Bydel Grorud	Statliga medel	Praktik	Regional (Oslo)	Sedan 2019	Utrikes födda kvinnor
	Vintage baby	Sandefjord kommun, NAV	Statliga medel, självfinansiering	Praktik	Regional (Sandefjord)	Sedan 2014	Lågutbildade kvinnor födda utanför OECD
	Mersmak	NAV, Melhus kommun	Kommunala medel	Praktik	Regional (Melhus)	Sedan 2019	Utrikes födda kvinnor
Sverige	Öppna förskolan	SKR, kommuner	Kommunala medel	Social integration	Nationell	Sedan 2018	Föräldralediga utrikes födda kvinnor
	Yalla Trappan	Ideell förening, Malmö kommun, Arbetsförmedlingen	Statliga medel, kommunala medel	Utbildning	Regional (Malmö)	Sedan 2006	Utrikes födda kvinnor långt från arbetsmarknaden
	Jämställd etablering	Arbetsförmedlingen	Socialfonden, statliga medel	Individuellt stöd	Nationell	2018–2021	Flyktinginvandrare och anhöriga
	Fattar varandra	Mode III, Valideringsaktörer, ideella organisationer	Statliga medel, kommunala medel	Praktik	Regional (Stockholm)	2018–2021	Utrikes födda kvinnor långt från arbetsmarknaden

#### **4.2.4 Utrikes födda kvinnor som står långt från arbetsmarknaden utgör målgruppen**

De centrala urvalskriterierna i kartläggningen av insatserna var att insatserna skulle rikta sig till utrikes födda personer i behov av stöd för att på kort eller lång sikt uppnå självförsörjning. Samtliga insatser som identifierats riktades till utrikes födda personer som står långt från arbetsmarknaden och i de flesta fallen befinner sig "utanför systemet". De flesta insatserna är även specifikt riktade mot kvinnor. I de insatserna som även inkluderar män utgör kvinnorna en majoritet av deltagarna. Inga insatser är explicit riktade mot kvinnor som inte deltar i introduktions- eller etableringsprogram, framför allt då insatserna inte vill begränsa sin målgrupp utifrån kriterier som gör att de inte kan inkludera individer som har behov av insatsen. En insats i Finland estimerar att cirka 50 procent av deltagarna inte påbörjat eller hoppat av introduktionsprogrammet. Förutom att rikta sig till deltagare som står långt från arbetsmarknaden riktar sig insatserna, med få undantag, specifikt mot kvinnor som har begränsad arbetslivserfarenhet, låg utbildning och i många fall saknar tillräckligt språkkunskaper och kunskaper om samhället de lever i.

#### **4.2.5 Deltagarna rekryteras från arbetsförmedlingar, genom uppsökande verksamhet och genom sina nätverk**

Deltagare rekryteras huvudsakligen på tre olika sätt: genom att hänvisas från arbetsförmedlingen eller en annan myndighetsaktör, genom uppsökande verksamhet, eller genom att få kontakt med insatsen via sitt nätverk. I Norge och Sverige är det vanligt att deltagare hänvisas från NAV och Arbetsförmedlingen. Vissa insatser har även krav på att deltagarna måste vara inskrivna vid en arbetsförmedling för att kunna delta. Detta kräver således att kvinnorna redan har viss kontakt, eller upprättat kontakt, med myndigheter. Även andra aktörer som har kontakt med målgruppen, såsom skolor, förskolor och barnmorskor informerar om vissa insatser och uppmuntrar till deltagande. Uppsökande verksamhet sker hos insatser i samtliga länder, särskilt Danmark, Finland och Sverige. I Danmark och Finland har insatserna goda erfarenheter av att arbeta uppsökande genom "peer-to-peer"-arbete. Det vill säga att kvinnor som ingår eller tidigare ingått i målgruppen och har liknande språklig och kulturell bakgrund söker upp potentiella deltagare, ofta i deras lokalområden. Detta har varit framgångsrikt då det skapar förtroende hos deltagarna redan inledningsvis. Även uppsökande arbete genom ideella föreningar, vilket är vanligt i Sverige och Finland, bidrar till att skapa förtroende. Det är även vanligt att deltagare får kunskap om insatserna genom sina befintliga nätverk.

#### **4.2.6 Insatsernas resultat speglar i hög grad deras målsättningar**

Genomgående har de insatser som studerats åstadkommit goda resultat. Resultaten kommer särskilt deltagarna tillgodo, men många insatser har även utvecklat verktyg, metoder och modeller som är effektiva och kan tillämpas även utanför den specifika insatsen. Ett generellt resultat är att insatserna i hög grad bidrar till att öka deltagarnas självförtroende, bryta deras sociala isolering och minska deras utanförskap. Deltagarna stärks språkligt och kompetensmässigt. I många fall lyckas de även förkorta vägen till arbete genom att de får kompetensutveckling och praktisk arbetslivserfarenhet som en del av insatsen. I

samtliga länder lyckas majoriteten av de insatser som har som explicit målsättning att deltagarna ska komma i arbete bättre med detta än exempelvis arbetsförmedlingarnas ordinarie insatser. Detta är dock särskilt vanligt där deltagarna efter kompetensutvecklande insatser slussas vidare till arbeten som är en del av insatsen, snarare än att deltagarna själva ska söka arbete på den fria arbetsmarknaden. En tydlig framgångsfaktor för insatsernas goda resultat är att de är utformade på flexibla sätt som kan rymma målgruppens heterogenitet, och anpassar insatserna till de individuella deltagarnas förutsättningar, förmågor och ambitioner.

### **4.3 Danmark: Fokus på individuellt stöd och vägledning**

Bland de insatser som kartlagts i Danmark är det vanligast att insatsen erbjuder individuellt stöd och vägledning, i de flesta fall med fokus på att förbättra deltagarnas integration på arbetsmarknaden. Det finns även insatser som fokuserar på social integration genom att stärka deltagarnas språk och kunskap om det danska samhället (se Bilaga 2 för fullständig lista).

I detta avsnitt presenterar vi fyra exempel på danska insatser som riktar sig till utomeuropeiskt födda kvinnor som på olika sätt står långt från arbetsmarknaden. Alla insatser syftar till att på något sätt bryta social isolering och på olika sätt förbättra kvinnornas förutsättningar för att närma sig arbetsmarknaden. Insatserna riktar sig dock inte specifikt till kvinnor som inte deltagit i integrationsprogram. De fyra insatserna är:

- Projekt Perspektiv
- Send flere krydderier
- Bydelsmødre
- Røde Kors Sprogcaféer

#### **4.3.1 Insatsernas mål är att bryta social isolering och erbjuda konkreta vägar till arbete**

Alla fyra insatser har ett övergripande syfte att ge deltagarna – mestadels kvinnor med utomeuropeisk bakgrund som står långt från arbetsmarknaden – hjälp till självhjälp genom att öka deras självtillit, ge dem kunskaper om samhället de lever i och förenkla deras kontakter med arbetsmarknaden, språkundervisning, utbildningsinsatser och myndigheter. Ett syfte som genomsyrar alla insatser är dessutom att bryta deltagarnas sociala isolering. Det långsiktiga målet för alla insatser är att deltagarna ska öka sina förutsättningar att komma i arbete. Insatserna kan delas upp i sådana som erbjuder stöd, råd och vägledning för att förbättra deras förutsättningar och bryta social isolering samt insatser som erbjuder deltagarna konkreta vägar till arbete.

Bydelsmødre och Røde Kors Sprogcaféer har båda ett tydligt fokus på att erbjuda stöd och vägledning till deltagarna för att öka deras självtillit och kunskaper om vilket övrigt stöd som finns att tillgå. Bydelsmødre söker upp isolerade kvinnor i sina egna lokalområden med syfte att erbjuda stöd och kunskaper. Røde Kors Sprogcaféer är fysiska mötesplatser som genom språkträning, rådgivning och enklare vägar till kontakt med exempelvis myndigheter i en välkomnande miljö

fokuserar på att bryta deltagarnas sociala isolering.

Projekt Perspektiv och Send Flere Krydderier har en mer explicit målsättning om att deltagarna ska närma sig arbetsmarknaden genom vägledning, utbildning och praktik- eller arbetsplatser. Projekt Perspektivs överordnade syfte är att motivera icke-västliga kvinnor utan egen försörjning och utbildning att utveckla eller använda sina kompetenser och närma sig arbetsmarknaden genom utbildning eller praktikförlopp. Send Flere Krydderier utbildar arbetslösa kvinnor från etniska minoriteter, erbjuder catering och driver två restauranger i Köpenhamn.

#### **4.3.2 Insatserna erbjuder stöd och vägledning, men begränsat fokus på språkundervisning**

Insatsernas aktiviteter varierar, men alla insatser bedriver någon form av stöd eller vägledning för att främja deltagarnas förståelse av och deltagande i samhället och arbetsmarknaden. Däremot är det mindre vanligt att insatserna har ett språkutvecklande fokus. Detta är enbart fallet hos Røde Kors Sprogcaféer. Alla insatser erbjuder däremot aktiviteter och möten där deltagarnas utveckling stöds av mentorer eller vägledare. Inom flera projekt drivs arbetet främst av frivilliga krafter.

Projekt Perspektiv genomför uppsökande insatser och förankrar sitt erbjudande lokalt i utsatta bostadsområden. Projektet arbetar även mot företag för att hitta relevanta arbetsplatser som kan erbjuda deltagarna praktik. Deltagarna i projektet får tillgång till en helhetsorienterad vägledning av en mentor, där fokus är på att förstå deltagarnas behov och förutsättningar. Projektet hjälper sedan deltagarna vidare mot utbildning och/eller en praktikplats samtidigt som deltagarna mottar utbildning i hur det danska samhället fungerar.

Send Flere Krydderier fungerar som ett vanligt företag. Som socialt företag erbjuder de dock extra stöd för att lära upp nya medarbetare. På uppdrag av Köpenhamns kommun genomför de även kompetenshöjande utbildningar för arbetslösa kvinnor med minoritetsbakgrund. Genom Invandrerkvindecentret på Nørrebro, som företaget har en tät anknytning till, har deltagarna tillgång till språkundervisning, kultur- och samhällsundervisning, juridisk vägledning och sociala aktiviteter.

Bydelsmødres aktiviteter handlar om hjälp till självhjälp genom att skapa nätverk och arbeta med brobyggande. Dels har man en uppsökande verksamhet där frivilliga kvinnor som själva bor i bostadsområden med en hög andel utrikes födda kvinnor, söker upp och erbjuder råd och stöd till andra kvinnor i området som behöver hjälp. De frivilliga hjälper deltagarna med att hitta rätt i systemet och att få kontakt med exempelvis kommunen eller juridisk vägledning. De kvinnor som arbetar frivilligt deltar dessutom själva i utbildningar för att lära hur de ska söka upp, vägleda och bemöta insatsens målgrupp.

Røde Kors Sprogcaféer är fysiska kaféträffar som genomförs en eller ett par gånger i veckan i deltagande kommuner. Kaféerna drivs av frivilliga från Röda Korset som hjälper deltagarna med språkträning, att skapa nätverk och myndighetskontakter. Ofta finns även representanter från det lokala arbetsförmedlingskontoret eller andra aktörer som kan hjälpa deltagarna att närma sig arbetsmarknaden på plats.

#### **4.3.3 Insatserna finansieras av offentliga medel, privata bidrag och självfinansiering**

Samtliga insatser mottar någon form av offentligt stöd. Däremot skiljer sig de specifika finansiärerna åt. Flera insatser mottar eller har mottagit stöd från fonder och privata bidrag. Som socialt företag är Send Flere Krydderier i nuläget den enda insatsen som är självfinansierande.

Projekt Perspektiv, Røde Kors Sprogcaféer och Send Flere Krydderier mottar finansiering från nationella eller lokala offentliga finansiärer. Projekt Perspektiv finansieras av Styrelsen for International Rekruttering og Integration som genom en medelutlysning har avsatt medel till uppsökande och sysselsättningsinriktade insatser riktade mot invandrare som försörjs av sin make eller maka. Røde Kors Sprogcaféer får dels bidrag från det danska Integrationsministeriet, dels från kommunala medel för frivilligt socialt arbete i de kommuner som de verkar. Send Flere Krydderier startades med hjälp av bland annat offentliga lokala medel från Köpenhamns Kommun. Send Flere Krydderiers är idag självfinansierande, men mottar medel från Köpenhamns Kommun för att genomföra sina kompetenshöjande insatser, vilket står för 20 procent av verksamhetens omsättning.

Send Flere Krydderier og Bydelsmødre har dessutom mottagit, eller mottar fortsatt stöd från fonder. Send Flere Krydderier startades med stöd från Velux Fonden. Bydelsmødre finansieras av Fonden for Socialt Ansvar, en privat fond som samlar offentliga och privata bidrag och bidrag från andra fonder.

#### **4.3.4 Insatsernas målgrupper är kvinnor som står långt från arbetsmarknaden**

Alla insatserna riktar sig till kvinnor som står långt från arbetsmarknaden, saknar egen försörjning och i många fall har begränsad utbildning. Enbart Røde Kors Sprogcaféer har en bredare målgrupp som riktar sig till alla nyanlända oavsett kön. Ingen av insatserna använder dock avsaknad av deltagande i ett etableringsprogram som ett kriterium för att delta i insatsen. Insatserna riktar sig till personer (främst kvinnor) som inte deltar i kommunernas vanliga arbetsrådgivning. Sedan 2016 har nästan alla som anlänt till Danmark deltagit i kommunala etableringsprogram. Men då insatserna riktar sig till en grupp som står långt från arbetsmarknaden finns skäl att tro att många varit i Danmark längre, varför flera troligtvis inte deltagit i etableringsprogrammen alls.

#### **4.3.5 Målgruppen nås främst genom uppsökande verksamhet**

Då insatsernas målgrupper vanligtvis befinner sig utanför systemet arbetar flera av insatserna med olika typer av uppsökande verksamhet för att nå ut till deltagarna. Projekt Perspektiv har exempelvis sökt upp målgruppen genom kontakt till yrkesgrupper som kommit i kontakt med målgruppen, arbetsförmedlingar och broschyrer. Det mest effektiva sättet att nå gruppen har dock varit genom att arbeta "peer-to-peer", där projektmedarbetare med liknande bakgrund som deltagarna har sökt upp dem direkt i deras lokalområden. Detta är även Bydelsmødres främsta tillvägagångssätt. De arbetar uppsökande i målgruppens lokalområde där de skapar förtroende genom samtal, brobyggande och nätverksskapande.

Send Flere Krydderiers deltagare rekryteras från två platser. Den största gruppen



kommer från Invandrerkvindencentret på Nørrebro som bedriver ett visst uppsökande arbete och genomför en rad olika aktiviteter kvinnor med minoritetsetnisk bakgrund som upplever utmaningar med att integrera sig i det danska samhället. En mindre grupp består av kvinnor som deltar i ett kompetenshöjande program som Send Flere Krydderier bedriver på uppdrag av Köpenhamns kommun. Genomsnittsåldern för de kvinnor som deltar i programmet är 51 år. Kvinnorna har i genomsnitt mottagit kontanthjälp i 12 år. Knappt 40 procent har ingen arbetslivserfarenhet och 43 procent har ingen tidigare utbildning.

Røde Kors Sprogcaféer har den bredaste målgruppen och arbetar inte aktivt uppsökande. De anstränger sig för att synliggöra verksamheten genom informationsmaterial, närvaro på sociala medier och att hänvisa deltagare från Röda Korsets övriga insatser. Befintliga deltagares nätverk är också ett viktigt sätt att sprida information om verksamheten till potentiella deltagare.

#### **4.3.6 Insatserna lyckas väl med att bryta deltagarnas sociala isolering och förkorta deras väg till arbete**

Alla insatser bidrar på olika sätt till att bryta deltagarnas sociala isolering, öka deras inflytande över sina egna liv och ge dem ökade kunskaper om det danska samhället. De insatser som arbetar mer konkret med att introducera de deltagande kvinnorna till arbetsmarknaden lyckas också i hög grad korta kvinnornas väg till arbete.

Bydelsmødre leder främst till att kvinnorna som deltar ökar inflytandet över sina egna liv genom ökade kunskaper och stärkta nätverk. Det gäller både de kvinnor som arbetar med uppsökande arbete och att ge stöd, samt de kvinnor som tar del av stödet. Även deltagarna i Røde Kors Sprogcaféer stärker sina nätverk. Genom att de får hjälp med administrativa saker som kräver insikter i det danska samhället stärks även deras kunskaper. Insatsen fungerar även som en brobyggare till språkskolor, föreningsliv och på sikt även till arbetsmarknaden.

Både Projekt Perspektiv och Send Flere Krydderier har bidragit till att kvinnor som tidigare stått utanför arbetsmarknaden har kunnat närma sig arbetsmarknaden och i flera fall kommit i arbete. Bland de som deltagit i Projekt Perspektiv har 50 procent kommit i arbete. Insatsen har även haft ett stort fokus på att utveckla vägledningen till målgruppen genom att bemöta deltagarna på ett sätt som ökar deras möjligheter att lyckas. En framgångsfaktor för att motivera deltagarna har varit att vägledarna lyssnat, frågat och anammat deltagarnas unika perspektiv för att förstå deras utmaningar och gemensamt hitta lösningar. Send Flere Krydderier har utbildat mer än 100 arbetslösa minoritetskvinnor som tidigare inte betraktats som potentiella deltagare på arbetsmarknaden. Den kompetenshöjande insatsen har lett till att 25 procent av deltagarna betraktas som redo att delta i arbetsmarknaden, medan 13 procent fått arbete.

## 4.4 Finland: Fokus på att öka kunskaper, kompetenser och social kontakt

Bland de insatser som kartlagts i Finland är det vanligast att insatserna erbjuder individuellt stöd och vägledning samt fokuserar på social integration. Det finns även flera insatser som syftar till att utöka deltagarnas nätverk och erbjuder utbildning i entreprenörskap. Däremot är det mindre vanligt att insatsernas huvudfokus är att erbjuda praktik eller arbetsträning, även om detta kan ingå som ett moment i vissa insatser.

I detta avsnitt presenterar vi en analys av fyra finska insatser som på olika sätt riktar sig till kvinnor som står långt från arbetsmarknaden eller saknar kunskaper om det finska samhället. Inom flera av insatserna är det många kvinnor som inte deltagit i integrationsprogrammen eller på olika sätt fallit utanför systemet. De fyra insatserna är:

- Mammorna med (*Äidit mukana*)
- Vän till en invandarmamma (*Ystäväksi maahanmuuttajaäidille*)
- Kämpa tillsammans (*Tsempataan yhdessä*)
- Mast – Främja invandrares sysselsättning och inkludering (*Masto - Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen*)

### 4.4.1 Insatsernas mål är att öka deltagarnas kunskaper och kompetenser

Alla de finska insatserna har ett övergripande mål om att öka deltagarnas kunskap om det finska samhället samt vilka olika typer av stöd som finns att tillgå. Dessutom finns det i flera insatser en målsättning om att förbättra deltagarnas kunskaper i det finska språket. Tre av insatserna har ett explicit syfte att underlätta deltagarnas etablering på arbetsmarknaden genom vägledning, kompetensutveckling och praktik. Målsättningen är att deltagarna ska få ett arbete eller påbörja en utbildning eller kompetenshöjande insats till följd av deras deltagande. Dessa insatser har även ett fokus på att utveckla modeller för exempelvis arbetsplatsbaserat lärande och yrkesutbildningar där deltagarna har tillgång till nödvändigt stöd för att kunna fullföra insatsen.

Mammorna med, Kämpa tillsammans och Mast har alla ett syfte om att förbättra deltagarnas integration och öka deras sysselsättning genom vägledning, stöd och utbildningsinsatser. Dessa insatser tar utgångspunkt i deltagarnas intressen och kompetenser för att hjälpa dem med att närma sig arbetsmarknaden. Mammorna med syftar till att först ge deltagarna nödvändiga kunskaper i språk och kultur, för att därefter erbjuda arbetslivserfarenhet genom praktik i kombination med ett fortsatt undervisningsförlopp. Även Kämpa tillsammans syftar till att ge deltagarna konkret stöd i form av motivation, vägledning och hjälp att hitta och söka relevanta utbildningar och arbeten. Mast syftar till att kartlägga deltagarnas kompetenser och coacha deltagarna i hur de kan utveckla och använda kompetenserna för att få ett arbete eller starta ett eget företag.

Kopplat till dessa målsättningar riktade mot deltagande individer finns det även inom Kämpa Tillsammans och Mast ett fokus på att utveckla modeller och metoder för samverkan mellan offentliga tjänster och frivilliga föreningar för att på ett bättre sätt kunna nå målgruppen och erbjuda ett stöd som leder till önskad

målsättningar. Även Mammorna med har en målsättning om att utveckla modeller och metoder för arbetsplatsbaserat utbildning och yrkesutbildning som motsvarar deltagarnas behov och ökar deras chanser att lyckas.

Vän till en invandrarmamma skiljer sig från de övriga insatserna genom att främst fokusera på att öka deltagarnas sociala nätverk och kunskap om det finska samhället, språket och kulturen. Målsättningen är att skapa bättre förutsättningar för deltagarna och deras familjer att etableras i Finland. Mammorna med har även ett syfte kopplat till deltagarnas familj genom att förbättra samarbetet mellan hemmet och skolan men även att stödja familjernas förutsättningar att stödja barnens skolgång.

#### **4.4.2 Insatserna stärker deltagarnas kunskaper i det finska språket och samhället**

Aktiviteterna inom insatserna varierar men alla handlar om att på olika sätt ge stöd till kvinnor som inte är integrerade i det finska samhället. Alla insatser innehåller aktiviteter för att stärka deltagarnas finska språkkunskaper och kunskaper om det finska samhället och att öka deras nätverk. Flera insatser erbjuder även andra typer av kompetenshöjande insatser såsom yrkesutbildning, praktikplatser och hjälp att söka arbete och utbildning.

I Vän till en invandrare matchas deltagarna med en finsktalande volontär som de träffar regelbundet. Träffarna består av vardagliga aktiviteter som promenader eller matlagning, men det är upp till deltagarna att bestämma vad de vill göra. Barnen kan medverka vid träffarna.

Aktiviteterna i Mammorna med är uppdelade i två faser. I den första fasen ligger fokus på att förbättra deltagarnas språkkunskaper och kunskaper om det finska samhället. Deltagarna studerar finska och matematik tillsammans med sina barn och lär sig om det finska samhället, arbetslivet och IT utan barnen. Senare fortsätter de sina språkstudier och praktiserar på en arbetsplats som motsvarar deras intressen, kunskaper och tidigare erfarenheter. De får även stöd att söka förskoleplats till små barn. För att uppmuntra deltagandet finns möjligheter till barnpassning på plats under undervisningen. I den andra fasen deltar kvinnorna i arbetsplatsförlagd utbildning fyra dagar i veckan och studerar en dag i veckan. På arbetsplatsen finns en yrkescoach och en lärare som undervisar i finska som andraspråk. Efter denna fas är målet att deltagarna ska fortsätta studera eller börja arbeta.

I Kämpa tillsammans skapades en servicedesk som samlade olika typer av stöd som kunde underlätta deltagarnas arbetsmarknadsintegration, oavsett vilka tjänster de hade behov av. För att tröskeln för deltagande skulle vara så låg som möjligt etablerades servicedeskarna rent fysiskt i lokalerna hos fyra frivilliga föreningar. Servicedeskarna bemannades av tre olika roller. Dels fanns en tjänsteman från arbetsförmedlingen på plats för att ge stöd kopplat till att hitta en anställning, till exempel att skriva CV och hitta lediga tjänster att söka. Dels fanns en tjänsteman från kommunen som gav stöd med kontakt till socialtjänsten, boende och fritidsintressen. Dels fanns en så kallad peer supporter på plats som främst bidrog med språkkunskaper och kulturella kunskaper och ofta representerade den frivilliga föreningen. Deltagarna fick individuellt stöd med utgångspunkt i deras personliga behov och förutsättningar. Deltagande var frivilligt.

Mast genomförde flera olika typer av aktiviteter för att kunna identifiera, stötta och

kompetensutveckla deltagarna. Insatsen arbetade med att identifiera och komplettera deltagarnas kunskaper och kompetenser genom att skapa så kallade kompetensprofiler. Deltagarnas inkludering stärktes genom peer supporters och deltagarna coachades och fick tillgång till kompetensutveckling för att kunna få ett arbete eller utveckla sitt entreprenörskap. Ur ett metodutvecklingsperspektiv arbetade insatsen med att utveckla offentliga tjänster och öka samverkan mellan dem genom kartläggningar. Insatsens aktiviteter utvecklades löpande på bakgrund av feedback från deltagarna.

#### **4.4.3 Insatserna finansieras av offentliga medel**

Samtliga insatser finansieras genom offentliga medel. Särskilt genom medel från Europeiska Socialfonden. I flera insatser kommer en del av finansieringen även från de kommuner där insatsen bedrivs. Även en viss nationell offentlig finansiering finns.

Kämpa tillsammans, Mast och Mammorna med finansieras av den Europeiska Socialfonden i Finland. För Kämpa tillsammans och Mast täcks 75 procent av kostnaderna av socialfonden och övriga kostnader av deltagande organisationer: kommuner, lärosäten och företag som arbetar med entreprenörskap och utbildning. I Kämpa tillsammans täcker den finska arbetsförmedlingen kostnaderna för medarbetarna som medverkar i servicedesken. Mammorna med hade socialfondsfinansiering från 2017 till 2020. Insatsen har mottagit medel från Utbildningsstyrelsen som finansierar insatsen i ytterligare två år.

Vän till en invandrarmammas huvudfinansiär är Social- och hälsoorganisationens understödscentral. Kommuner där insatsen genomförs bidrar med finansiering genom att tillhandahålla lokaler utan kostnad.

#### **4.4.4 Målgruppen har bott länge i Finland och står långt från arbetsmarknaden**

Samtliga insatser riktar sig till kvinnor som på olika sätt står långt från arbetsmarknaden. Även om vissa insatser inte är begränsade till kvinnor, har det mestadels varit de som deltagit. Många deltagare har varit i Finland länge men har inte fått arbete och saknar i många fall kunskap om hur det finska samhället fungerar. Det är även vanligt att de har behov av att stärka sina språkkunskaper. Insatserna har genomgående ett inkluderande fokus gentemot målgruppen, för att inte stänga ute potentiella deltagare med för specifika kriterier. Kämpa tillsammans har exempelvis riktat sig mot både kvinnor och män som stått långt från arbetsmarknaden. I praktiken har deltagarna bestått av 65 procent kvinnor. Deltagarna har även främst hänvisats till insatsen efter att deras treåriga integrationsperiod är avslutad utan att de påbörjat arbete eller studier.

#### **4.4.5 Ideella föreningar och personlig kontakt framgångsfaktorer i det uppsökande arbetet**

Flera insatser arbetar uppsökande på olika sätt för att nå målgruppen. Inom Mammorna med spelar yrkesverksamma såsom lärare, förskollärare, barnmorskor och arbetsförmedlare en stor roll i att informera om insatsen då de har kontakt med potentiella deltagare genom sitt arbete. I Kämpa tillsammans och Mast har ideella föreningar arbetat aktivt med att söka upp potentiella deltagare i deras

lokalområden samt identifierat dem genom sina befintliga nätverk. I Mast har flera av de som arbetar med insatsen samma språkliga och kulturella bakgrund som målgruppen, vilket gjort det möjligt för dem att nå ut till målgruppen genom sina personliga nätverk. Överlag har ideella föreningar och personlig kontakt varit en viktig faktor för att nå målgruppen då många som befunnit sig utanför systemet i lång tid även har begränsat förtroende för traditionella aktörer såsom arbetsförmedlingen och kommunen.

Den enda insatsen som inte arbetar aktivt med att rekrytera deltagare är Vän till en invandramamma. Detta då insatsen nu blivit så populär att över 300 deltagare väntar på att matchas med en volontär. Insatsen marknadsförs på kommunernas hemsidor och i deltagarnas sociala nätverk men fokus ligger numera främst på att rekrytera fler volontärer. Insatsen är öppen för alla invandramammor, oberoende av utbildning eller bakgrund.

Mammorna med bedömer att 70 procent av deltagarna inte har deltagit i integrationsprogram. Många av kvinnorna har fått barn under programmet och har därefter stannat hemma med barnen under många år. När de åter är redo att delta i integrationsprogrammet har det gått för många år sedan de ankom till Finland och de har därmed inte längre rätt att delta i programmet. Andra anledningar till att de lämnat programmet är utmaningar med att lära finska kopplat till stress, tidsbrist och traumatiska erfarenheter. Många av deltagarna i Mammorna med saknar information om eller har lågt förtroende för förskolan, vilket leder till att de inte anmäler sina barn och därmed inte heller har möjlighet att delta i insatser som kan främja deras integration på arbetsmarknaden.

#### **4.4.6 Insatserna ökar deltagarnas kunskaper, ger ökat självförtroende och minskar utanförskapet**

Insatserna har genomgående lett till att deltagarnas kunskaper och det finska språket och samhället har ökat. Deltagarna upplever ett ökat självförtroende och även att de utvidgat sina sociala nätverk, vilket lett till en minskad känsla av utanförskap. Kompetensutvecklingen som varit en del av flera insatser har dessutom gjort deltagarna mer attraktiva på arbetsmarknaden, och insatserna har genomgående lett till att deltagarna kommit i utbildning eller kommit ut på arbetsmarknaden.

En viktig anledning till att insatserna lyckats skapa resultat är att de betraktar deltagarna som en heterogen grupp med individuella behov, utmaningar och intressen. Detta kräver ett personligt bemötande och olika typer av insatser. Deltagare som står långt från arbetsmarknaden har ofta lågt självförtroende och är pessimistiska kring sina möjligheter. De behöver mycket motivation för att tro på sina egna förmågor och bygga upp sitt självförtroende. Här har peer supporters haft en viktig roll då de bidragit till att skapa förtroende.

Även flexibiliteten i insatserna har varit viktig för att skapa resultat. Hos både Mammorna med och Vän till en invandrare har möjligheten att ha med barnen minskat tröskeln till deltagande. Ett hinder för många av deltagarna att medverka i de traditionella introduktionsprogrammen har varit deras ansvar för att sköta barnen. Genom att erbjuda passning eller möjligheter för barnen att vara med vid aktiviteter har detta hinder kunnat överkommas. Inom Mammorna med har två tredjedelar av deltagarna antingen påbörjat en yrkesutbildning eller en

arbetsplatsförlagd utbildning.

Av de 500 personer som deltog i Kämpa tillsammans, påbörjade 53 procent en utbildning, yrkesutbildning eller kom i arbete. Bland de som deltog i Mast startade vissa egna företag och andra fick anställning. Det främsta resultatet var dock att många kvinnor hittade sätt att utveckla sina identifierade kompetenser och därmed bli mer attraktiva för arbetsgivare. De kompetensprofiler som utvecklades genom workshops gav dessutom insatsen en tydligare bild av vilken typ av tjänster som deltagarna behöver och vilket typ av samverkan som behövdes för att kunna bemöta behoven.

## **4.5 Norge: Fokus på språkutbildning och insatser som leder till jobb**

Bland de insatser som kartlagts i Norge är det vanligast med insatser som erbjuder olika typer av utbildning och kompetensutveckling till deltagarna. Det finns även många insatser som fokuserar på att främja deltagarnas sociala integration eller erbjuder praktik såsom arbetsträning. Däremot är det mindre vanligt att insatserna främst fokuserar på att ge individuellt stöd och vägledning till deltagarna.

I detta avsnitt beskriver vi fem norska insatser som riktar sig till kvinnor som står långt från arbetsmarknaden och har till syfte att bryta social isolering, främja hälsan och öka deras möjligheter till att påbörja studier eller jobb. Ingen av insatserna riktar sig direkt till kvinnor som inte deltar i integrationsprogram. De fem insatserna är:

- Språkvenn
- Sisters in business
- Hverdagsvikar
- Vintage baby
- Mersmak

### **4.5.1 Insatsernas mål är att förbättra deltagarnas integration genom nätverk, språk och kompetensutveckling**

Samtliga insatser har som mål att förbättra deltagarnas integration. Detta sker genom att stärka deras nätverk och språk och ge möjlighet till kompetensutveckling genom utbildning och arbetsträning. I alla insatser är arenor för fysiska möten ett viktigt syfte. Flera insatser arbetar explicit med att skapa arbetstillfällen för deltagarna. Fyra av de fem insatserna har som målsättning att stärka deltagarnas kompetenser genom utbildning och arbetsträning. Insatserna fokuserar främst på kompetenser inom sömnad, vård och omsorg, barnomsorg, arbete i kök samt hushållsnära tjänster.

Sisters in business och Vintage Baby erbjuder arbete där tjänster och produkter säljs på en kommersiell marknad. Sisters in business fokuserar på att skapa arbetstillfällen inom textilproduktion för kvinnor med invandrarbakgrund. Detta sker i samarbete med IKEA och en textilfabrik där kvinnorna får en anställning och tillverkar produkter som säljs kommersiellt. Vintage Baby erbjuder arbetsträning inom kafé, catering, sömnad och rengöring. Mersmak ger kvinnor möjligheter att

arbeta i offentliga kök på vårdhem, fritidshem och förskola. Målsättningen för dessa insatser är att deltagarna ska få ett arbete som passar deras kompetenser, intressen och övriga förutsättningar.

Även Hverdagsvikar ger deltagarna möjlighet att få konkret arbetslivserfarenhet genom att arbeta med hushållsnära tjänster för andra invandrarfamiljer i kombination med annan praktik, arbete eller utbildning. Syftet blir här tvådelat då det stöd som deltagarna erbjuder familjerna medverkar till att främja deras integration då de exempelvis får möjlighet att delta i praktik eller utbildning de inte kunnat delta i annars. Insatsens målsättning är även att skapa en modell för hur en kommun och en social entreprenör kan samarbeta för att främja integrationen hos en målgrupp som ofta står utanför systemet.

Språkvenn har ett något annat fokus med överordnat syfte att arbeta med integration och förbättra kvinnornas kunskap om sin egen hälsa och det norska hälsosystemet. Språkvenn erbjuds av lokala föreningar och är därmed utformat på olika sätt men samtliga har som målsättning att stärka deltagarnas språk och nätverk genom fysiska arenor där de kan komma i kontakt med andra i samma situation och där deltagarnas individuella behov kan fångas upp.

#### **4.5.2 Insatserna erbjuder språk- och kompetensutveckling som leder till jobb**

Flertalet av insatserna erbjuder kompetensutveckling, utbildning och arbetsträning som leder till arbete. Även språkundervisning är en vanlig aktivitet. Bland de insatser som har som målsättning att deltagarna ska komma i arbete är insatsen utformad så att deltagarna slussas vidare till ett arbete inom det område de utbildats inom. Flertalet insatser erbjuder även olika typer av individuellt stöd för att förbättra kvinnornas sociala integration.

Språkvenn äger rum i fysiska arenor där de erbjuder utbildning i norska och andra kurser. Det konkreta utbudet varierar mellan lokala föreningar men det är även vanligt att föräldravägledning, hälsoinformation och gratis cellprovtagning ingår. För gravida kvinnor som ska föda på ett norskt sjukhus för första gången erbjuder insatsen en flerkulturell doula, som själv har erfarenheter och kunskaper om det norska systemet och kan erbjuda stöd och råd. Aktiviteterna för att främja hälsan ses som centrala, då dålig hälsa ofta är en anledning till att kvinnor lämnar etableringsprogrammet. Genom att arbeta på detta sätt får deltagarna en annan arena att förbättra sina kunskaper i norska och främja deras integration i det norska samhället.

Sisters in business erbjuder deltagarna en introduktionsutbildning i sömnad där kvinnorna lär sig norska, yrkesnorska och sömnad under ett år. När utbildningen avslutas övergår den i en fast heltidsanställning – eller en deltidsanställning för de deltagare som inte har möjlighet att arbeta heltid. Detta sker antingen vid systugan på IKEA Furuseth eller på en textilfabrik i Asker som syr och reparerar kläder åt företagsmarknaden. Under coronapandemin har denna fabrik dessutom tillverkat skyddsutrustning till vården.

Som deltagare i Hverdagsvikar får deltagarna utföra praktiska hushållsnära tjänster för familjer med invandrarbakgrund under 7,5 timmar per vecka. Detta kan inkludera att hämta och lämna på förskola, läxhjälp, matlagning och tvätt. Arbetstiden är anpassad för att deltagarna ska kunna kombinera arbetet med utbildning, praktik eller ett annat deltidsarbete. Moving Mamas, som driver Hverdagsvikar erbjuder

även språkpraktik och arbetsträning på en kafeteria i Oslo. Flera av de familjer som mottar tjänsten från Hverdagsvikar deltar i denna arbetsträning, vilket inte varit möjligt utan deltagarnas arbete och stöd i vardagen.

Vintage Baby erbjuder arbetspraktik där de tillverkar och säljer produkter och tjänster på en kommersiell marknad. Kvinnorna har både fasta tjänster och genomför arbetspraktik. Arbetsplatsen inkluderar kafé, catering, skolmatsal, rengöring och sömnad. När de börjar blir kvinnorna upplärda och går kurser för att utveckla sina kompetenser inom sitt valda område.

Inom Mersmak samarbetar NAV Melhus med ett vårdhem och ett fritidshem/förskola där deltagarna erbjuds heltidsanställningar i deras offentliga kök. Deltagarna blir upplärda i yrket av kockarna som finns i verksamheten. Det finns även ett kontinuerligt fokus på språkutbildning som en del av det arbetsplatsförlagda lärandet. En dag i veckan deltar en lärare från vuxenutbildningen för att säkra att deltagarna har tillgång till nödvändig hjälp och rådgivning.

#### **4.5.3 Insatserna finansieras främst av nationella offentliga aktörer**

Insatserna finansieras i huvudsak av offentliga aktörer, främst nationella aktörer såsom Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (IMDI) och NAV. I vissa fall är finansieringen från NAV baserad på att insatsen säljer tjänster till dem. I andra fall handlar det om bidrag. Flera av insatserna mottar även bidrag från stiftelser och finansierar delvis sin egen verksamhet genom att sälja produkter och tjänster.

Språkvenn, Sisters in business och Hverdagsvikar mottar alla finansiering från IMDI. Språkvenn mottar finansiering som en del av det så kallade intentionsavtalet mellan Norges Frivilligsentraler – en landsorganisation för ideella föreningar) och IMDI. Även Sisters in Business får sin grundfinansiering från IMDI medan Hverdagsvikar finansieras genom IMDI:s subventionsordning "Jobbsjansen".

Sisters in business, Vintage Baby och Mersmak mottar även finansiering från NAV. Sisters in business får medel genom NAV:s bidragsordning för sociala entreprenörer. Vintage Baby finansieras genom att de säljer sina kompetensutvecklingstjänster till NAV. Inom Mersmak finansierar NAV en deltidstjänst.

Även andra aktörer bidrar med finansiering. De aktiviteter som Språkvenn bedriver med fokus på att främja hälsa finansieras av stiftelsen Dam. Sisters in Business mottar även medel från stiftelser och landshövdingen medan Mersmak även finansieras av kommunens integrationsbidrag. Sisters in business och Hverdagsvikar är även till viss del självfinansierande då deltagarnas produkter och tjänster säljs kommersiellt.

#### **4.5.4 Insatserna riktar sig till utomeuropeiskt födda kvinnor som inte kommit ut på arbetsmarknaden**

Samtliga insatser riktar sig specifikt mot kvinnor med utomeuropeisk bakgrund som inte lyckats komma ut på arbetsmarknaden. I målgrupperna ingår kvinnor som avbrutit introduktionsprogrammet, ofta på grund av sjukdom eller graviditet. Detta har påverkat deras möjligheter att lära sig norska och integreras i det norska samhället. Insatserna har genomgående en bred profil med få fastställda kriterier



för att delta. En viktig faktor för att delta i de insatser som har ett mer arbetsrelaterat syfte är att deltagarna måste vara motiverade och ha en vilja att delta och komma ut på arbetsmarknaden. Andra projekt kräver grundläggande språkkunskaper, men lägger också vikt vid att utveckla dessa ytterligare. Detta gäller dels Hverdagsvikar, som kräver en grundläggande norska, dels de deltagare i Sisters in business som ska arbeta på IKEA Furuseth. Arbete på syfabriken kräver inga språkkunskaper.

#### **4.5.5 Deltagarna hänvisas framför allt från NAV**

Rekryteringen till insatserna sker ofta via andra offentliga tjänster såsom barnmorskor och kommunernas flyktingkontor. Det vanligaste är dock att deltagarna hänvisas från NAV, då flera av insatserna är samarbetsprojekt mellan NAV och en annan aktör. Sisters in business är exempelvis ett samarbetsprojekt mellan kommunen och det lokala NAV-kontoret där NAV fungerat som en rekryteringskanal. Att insatsen är förankrad och har ett nära samarbete med kommunen har bidragit till att insatsen kunnat attrahera målgruppen. Hverdagsvikar marknadsförs av Grorud som rekryterar både deltagarna och de familjer som mottar deras stöd i vardagen genom de offentliga integrationsinsatserna som sker genom NAV. Vintage Baby å sin sida säljer sina tjänster såsom utbildning till NAV Sandefjord som skickar deltagarna till dem.

Mersmak skiljer sig dock från de andra när det gäller rekrytering av deltagare. Även om insatsen drivs av ett NAV-kontor, sker rekryteringen via ordinarie jobbannonser. Vid anställning lägger insatsen störst fokus på motivation, intresse för mat och personlig lämplighet, snarare än språkkunskaper.

Språkvenn är den enda insatsen som har en mer uppsökande tillgång gentemot deltagarna. Det offentliga är deras vanligaste rekryteringskanal, och många deltagare hänvisas av vuxenutbildningen och kommunernas flyktingkontor. Insatsen har dock även samarbeten med kvinnogrupper som ofta har tillgång till potentiella deltagare genom sina nätverk. De använder sig även av nya samarbetspartners, som exempelvis religiösa arenor för att fånga upp kvinnor som inte deltagit i introduktionsprogram eller är socialt isolerade. Det är även vanligt att kunskap om Språkvenn sprids via deltagarnas egna sociala nätverk.

#### **4.5.6 Insatserna har stärkt deltagarna och många har kommit i arbete**

Generellt har insatserna varit framgångsrika i att uppnå resultat för målgruppen. Insatserna som har fokus på att främja arbetsmarknadsintegrationen har bidragit till att flera deltagare – som stått långt från arbetsmarknaden, ofta saknar utbildning och arbetslivserfarenhet och i många fall inte kunnat genomföra introduktionsprogrammet – har kommit i arbete eller utbildning. I flera fall har deltagarna fått en anställning som direkt följd av insatsen. I Sisters in business har exempelvis 13 deltagare anställts i heltidspositioner medan Hverdagsvikar har anställt 11 deltagare med ambitioner om att växa till 15. Även Vintage Baby har cirka 10 kvinnor anställda, förutom de kvinnor som arbetstränar. 41 kvinnor, motsvarande 78 procent av deltagarna i arbetsträningen, har lyckats få en fast anställning, trots att de inte kunnat slutföra introduktionsprogrammet. I Mersmak har fyra av de 14 sökande deltagarna fått en fast anställning i offentliga kök. Kombinationen av språk- och arbetsträning har hittills gett goda resultat.

Målgruppen upplever också att insatserna har bidragit till stärkta gemenskaper och sociala sammanhang, personlig utveckling och stärkta lokalsamhällen. Specifikt för Språkvenn, som haft ett hälsofokus, har deltagarnas kunskap om sin egen hälsa och det norska vårdsystemet stärkts. Rent konkret har insatsen bidragit till att över 100 kvinnor genomgick cellprovtagning i 2019.

Verksamhetsledarna upplever att framgångarna till stor del berott på att de själva haft höga ambitioner, medarbetare med stort engagemang och flexibilitet. Samverkan mellan relevanta aktörer är viktigt för att kunna skapa helhetserbjudande och kvalitet är viktigt för att kunna skapa förtroende. Samtidigt krävs också tålamod och en förståelse för de varierande förutsättningar som finns hos målgruppen, vilket insatsen också måste ta hänsyn till vid exempelvis schemaläggning. Individuell vägledning med ett helhetsperspektiv är även viktigt för att motivera deltagarna. Då många deltagare har begränsad erfarenhet av utbildning och arbete krävs det även tydliga ramar och förväntningar.

#### **4.6 Sverige: Fokus på att stärka deltagarnas språk och kompetenser**

Bland de insatser som kartlagts i Sverige fokuserar majoriteten på utbildning och kompetensutveckling av deltagarna. Det är även vanligt med insatser som främjar social integration, erbjuder praktik och arbetsträning och är nätverksskapande. Däremot är det mindre vanligt med insatser som främst erbjuder individuellt stöd till deltagarna. I Sverige finns inga insatser som specifikt riktar sig till kvinnor som inte genomfört etableringsprogrammet även om flera insatser är öppna för dem. Däremot riktar sig de kartlagda insatserna i hög grad mot kvinnor som står långt eller mycket långt från arbetsmarknaden, upplever social isolering och har låga kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.

I detta avsnitt beskriver vi fem svenska insatser eller verksamheter som antingen är specifikt riktade mot kvinnor som står långt från arbetsmarknaden, eller där urvalskriterierna till stor del fångar upp denna grupp. Insatserna fokuserar på att förkorta vägen till arbetsmarknaden för deltagarna, genom att stärka dem språkligt eller genom konkreta kompetenshöjande eller matchande åtgärder. Insatserna är:

- Öppna förskolans språk- och integrationsfrämjande insatser<sup>28</sup>
- Yalla Trappan
- Jämställd etablering
- Fattar varandra
- Ester

---

28. Öppen förskola är en verksamhet som finns i 200 svenska kommuner. I en överenskommelse med regeringen har SKR under perioden 2018–2020 kartlagt bland annat hur Öppna förskolan arbetar med att främja integration och etablering för utrikes födda kvinnor. Det är resultaten från det arbetet som hänvisas till i denna studie. För mer information se SKR (2020).

#### **4.6.1 Insatsernas mål är att påskynda etableringen och integrationen för utrikes födda kvinnor**

Det överordnade målet för samtliga insatser och verksamheter är att påskynda etableringen och integrationen för utrikes födda kvinnor i Sverige. Insatserna syftar till att stärka individen genom kunskap och motivation, samt i flera fall tillvarata och utveckla deltagarnas befintliga kompetenser. Fyra av insatserna har dessutom ett explicit fokus på att förkorta vägen till arbetsmarknaden för deltagarna. Genom individuellt stöd och matchning arbetar de med att få ut deltagarna på arbetsmarknaden och därmed skapa ekonomisk självständighet för kvinnor som står långt från arbetsmarknaden genom matchning, utbildning och arbetsträning.

Yalla Trappan, Jämställd etablering, Fattar varandra och Ester har alla en målsättning om att deltagarna ska komma i arbete. Yalla Trappan, ett socialt företag och kvinnokoopertiv som drivs som en ideell förening, har 45 anställda kvinnor och tar emot praktikanter för arbetsträning inom kafé/catering, sömnad samt lokalvård och konferensservice. Insatsen både utbildar och skapar konkreta arbetstillfällen genom sin verksamhet vilket stärker deltagarna. Fattar varandra fokuserar på att deltagarna genom arbetsplatsförlagd utbildning, i form av lärlingsutbildning, ska få relevant yrkeskompetens inom sömnad eller skötsel av utemiljö och därmed kunna växa professionellt och personligt och bli självförsörjande. Ester fokuserar på att stärka deltagarna genom att ge undervisning och stöd i hur de startar ett eget företag. Insatsen ser ett särskilt syfte i att stärka kvinnliga företagare i socioekonomiskt utsatta bostadsområden, där de kan fungera som förebilder och eldsjälar och bidra till att bygga broar till nya nätverk. Jämställd etablering skiljer sig från de andra arbetsnära insatserna genom att ha ett uttalat fokus på att identifiera deltagarnas befintliga kompetenser och matcha dem till arbete. Insatsens målsättning är att höja utrikes födda kvinnors sysselsättningsgrad men även att ta fram kunskap om hur en arbetsmarknadspolitisk intervention bör utformas för att på bästa sätt kunna hjälpa deltagarna. Den syftar även till att ge kvinnor tillgång till samma typ av arbetsnära insatser som män, vilket ökar deras chanser att komma i arbete.

Öppna förskolans språk- och integrationsfrämjande insatser sker i flera spår, som på olika sätt främjar etablering och integration. Här är språkundervisning, ofta i samverkan med sfi, en viktig insats. Andra insatser som erbjuds är att ge deltagarna stöd i föräldrarollen, samhällsinformation och aktiviteter för att stärka hälsa och egenmakt. Öppna förskolan är även en arena för social gemenskap för alla föräldrar, vilket ger möjlighet att skapa nätverk med föräldrar både med svensk och utländsk bakgrund. Det ger ytterligare möjlighet att träna sig i svenska.

#### **4.6.2 Insatserna fokuserar främst på olika typer av kompetensutveckling**

Utbildning, kompetensutveckling och synliggörande av kompetenser är en viktig aspekt av samtliga insatser och verksamheter. Detta gäller både språkliga kompetenser och arbetsrelaterade kompetenser. Aktiviteterna inom flera insatser har ett tydligt fokus på att utveckla deltagarnas kompetenser och att matcha dem till arbeten som de är kvalificerade för och själva är intresserade av.

Öppen förskola finns i 200 svenska kommuner. Den konkreta verksamheten utvecklas med utgångspunkt i kommunens lokala behov och målsättningar, men fokus ligger alltid på att skapa ett tryggt och meningsfullt sammanhang för barn och vuxna som annars inte har tillgång till relevanta insatser. Bland de cirka 100

öppna förskolor som uppger att de erbjuder insatser för utrikes födda föräldrar, erbjuder vissa sfi-undervisning för föräldralediga, vilket möjliggör fortsatt språkutveckling under föräldraledigheten. Tillgången till andra aktiviteter och kompetenser, såsom studie- och yrkesvägledning, besök på förskolor eller utflykter i närområdet varierar mellan olika orter. Öppen förskola samverkar med flera olika samhällsaktörer och många erbjuder informationsträffar och konsultation med bredd av aktörer såsom barnmorskor, sjuksköterskor, förskolepersonal från ordinarie förskoleverksamhet, bibliotek, psykolog, socialtjänst och arbetsförmedling.

Yalla Trappan erbjuder utbildning som varvar praktik med teori och yrkessvenska inom storkök, lokalvård och sömnad. Deltagarna studerar också svensk arbetskultur, arbetsmarknads- och samhällsinformation. Alla deltagare inleder utbildningen med en kompetenskartläggning. Insatsen "Y-allas väg till arbete" fokuserar på att deltagarna ska "lära genom att göra" med tillgång till nödvändigt stöd. En central del av Yalla Trappans kommersiella verksamhet (som består av catering, lunchservering, lokalvård och sömnad) är att anställa de kvinnor som deltagit i insatsen.

I insatsen Fattar varandra genomgår deltagarna en 11 månader lång lärlingsutbildning i sömnad eller skötsel av utemiljö. Utbildningen inleds med sex veckors undervisning på skolan. Därefter tillbringar deltagarna resten av tiden i arbetsplatsförlagt lärande hos olika verksamheter. Utbildningen fungerar därför både som ett tillfälle för elever att få praktisk arbetserfarenhet och samtidigt kunna matchas mot olika arbetsgivare som är kopplade till utbildningen.

Jämställd etablering bygger på en metod som heter Matchning från dag 1. Inledningsvis genomför Arbetsförmedlingen en så kallad inventering av deltagarnas kompetenser, önskemål och förutsättningar. Därefter sker en kartläggning av arbetsgivare som deltagare kan matchas med. När arbetsförmedlaren har genomfört ett antal inventeringar och har byggt upp en sökandebank, samt har kartlagt ett antal företag och har en vakansbank, matchar arbetsförmedlarteamet arbetssökande mot lediga vakanser. Matchning sker utifrån kartlagda faktorer, så att sökande föreslås arbeten de har önskat (eller mycket närliggande), med arbetstider de har önskat. På samma sätt får därigenom arbetsgivare förslag på arbetskraft med kartlagda egenskaper som matchar den reella efterfrågan. Deltagarna kallas sedan på en intervju med arbetsgivaren som de genomför med visst stöd av arbetsförmedlaren. Jämställd etablering bedrivs som en randomiserad försöksverksamhet. Av de deltagare som ger sitt samtycke till att delta i studien sker ett slumpmässigt urval, där en deltagare antingen erbjuds insatsen eller får fortsätta ta del av stöd i ordinarie verksamhet.

Ester driver ett utbildningsprogram som stöttar kvinnor som vill starta egna företag. I programmet ingår utbildning i personligt ledarskap, hushållsekonomi, entreprenörskap, företagsekonomi, försäljning, marknadsföring samt livsstil och hälsa. Mycket av tiden i programmet ägnas åt att utveckla en affärsplan och att göra företaget redo för uppstart. Deltagarna tilldelas en mentor som aktivt följer och stöttar under företagsutvecklingen. För de företagare som behöver tillskott av kapital arbetar Ester aktivt med affärsbanker för att säkra mikrolån till låg ränta. Deltagarna träffas regelbundet under de 16 veckor som programmet varar. De får ett utvidgat nätverk av viktiga kontakter och fortsatt stöd efter programmets slut samt fortsatt tillgång till mentorer.

#### **4.6.3 Insatserna är offentligt finansierade av nationella och regionala aktörer**

Samtliga insatser mottar någon typ av offentligt stöd från nationella, regionala eller kommunala aktörer, även om omfattningen, formen och finansieringskällan varierar. De öppna förskolorna finansieras av de kommuner som driver förskolorna, men genom en överenskommelse mellan regeringen och SKR, "Öppen förskola för språk och integration", har SKR också tilldelats medel för att kartlägga och sprida kunskap om de verksamheter som arbetar med integrationsinsatser. Yalla Trappan får huvuddelen av sin finansiering från Malmö Stad, men även Arbetsförmedlingen är en viktig finansiär. Eftersom verksamheten producerar kommersiella varor och tjänster är den även till viss del självfinansierade. Jämställd etablering är ett forskningsprojekt där hälften av finansieringen kommer från Socialfonden och hälften finansieras av Arbetsförmedlingen som driver projektet. Fattar varandra drivs också i projektform och finansieras av Tillväxtverket, genomförande organisation samt utbildningscheckar från kommunal vuxenutbildning. När Ester startade som pilotprojekt finansierades det av Region Skåne och Tillväxtverket. Även Swedbank och hjälporganisationen Johanniterhjälpen bidrog genom mikrolån och ekonomisk rådgivning. Ester har även mottagit finansiering från Länsstyrelsen i Stockholm och söker aktivt medel från olika stiftelser. Bland annat bidrar Wallenbergstiftelsen idag till att finansiera verksamheten.

#### **4.6.4 Målgruppen är främst utomeuropeiskt födda kvinnor som står långt från arbetsmarknaden**

Alla insatser riktar sig, om än inte alltid uteslutande, till utomeuropeiskt födda kvinnor som står långt från arbetsmarknaden och vanligtvis har låg utbildningsnivå och begränsad arbetslivserfarenhet. Deltagarna skiljer sig dock mycket åt, exempelvis när det gäller vistelsetid i Sverige och deras nivå i svenska. Detta gäller särskilt Yalla Trappan, Fattar varandra och Ester. Öppna förskolan riktar sig till alla föräldrar, men vissa av verksamheterna erbjuder insatser specifikt för utrikes födda föräldrar. I dessa insatser är inte kvinnor den uttalade målgruppen, även om många av deltagarna är kvinnor. Andra insatser har mer specifika målgruppskrav. Inom Jämställd etablering är målgruppen flyktinginvandrare och andra skyddsbehövande, samt deras anhöriga, som haft uppehållstillstånd i högst fyra år. Gemensamt för målgruppen för alla insatser är dock att de genom sin målgrupp har möjlighet att inkludera de kvinnor som av olika anledningar avbrutit sitt deltagande i etableringsprogrammet, även om dessa inte är utpekade som specifik målgrupp i någon insats.

#### **4.6.5 Deltagarna nås främst genom Arbetsförmedlingen, uppsökande verksamhet och nätverk**

Insatsernas varierande struktur och organisation påverkar hur de når målgruppen. Arbetsförmedlingen är en viktig aktör för flera insatser eftersom myndigheten slussar deltagare in i insatserna. Detta gäller i hög grad i Jämställd etablering, där Arbetsförmedlingen driver insatsen och avgör vilka deltagare som ska erbjudas tjänsten. Även om insatsens verksamhet också riktar sig till män och strävar efter en jämn fördelning mellan kvinnliga och manliga deltagare, är den utformad utifrån behov och förutsättningar som är särskilt vanliga bland kvinnor, varför kvinnor också utgör en majoritet av deltagarna. Även Yalla Trappan har som krav att deltagarna

måste vara inskrivna hos Arbetsförmedlingen. I denna insats är det dock även vanligt att deltagarna kommer i kontakt med verksamheten genom sitt nätverk eller insatsens begränsade uppsökande verksamhet. Vid den tidpunkten är de sällan inskrivna hos Arbetsförmedlingen, och inskrivning sker istället inför att de påbörjar sitt deltagande. Deltagarna hänvisas också från Malmö Stad. När insatsen inleddes lades stor vikt på uppsökande arbete, men behovet av detta har minskat.

Fattar varandra och Ester arbetar främst med uppsökande arbete för att nå ut till målgruppen. Då målgruppen är kvinnor som varken arbetar eller studerar är de inte heller inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Deltagarna har nåtts genom aktivt arbete med rekryteringsassistenter och redan etablerade nätverk i deltagarnas lokalområden. Det uppsökande arbetet inom Ester har varit mindre direkt och främst fokuserat på marknadsföring genom exempelvis jobbtorg och arbetsmarknadsmässor. Intresserade kvinnor kallas på intervju och väljs därefter ut att delta i insatsen.

Målgruppen för Öppna förskolornas insatser för utrikes födda föräldrar nås genom information från andra samhällsaktörer eller genom deltagarnas nätverk. Andra aktörer såsom barn- och mödrahälsovård och socialtjänst hänvisar och informerar deltagarna. Vissa kommuner använder "brobyggare" eller "Stadsdelsmammor" (det vill säga en utrikes född kvinna som kommit längre i sin etablering), för att söka upp och informera målgruppen om Öppna förskolan och motivera dem att besöka den. Tillgången till ett socialt sammanhang, sfi-undervisning och viljan att lära sig svenska är starkt motiverande faktorer till deltagande.

#### **4.6.6 Insatserna ökar möjligheterna för deltagarna att komma i arbete**

Insatserna är framgångsrika när det kommer till att nå ut till den del av målgruppen som tenderar att inte delta i etableringsprogrammet. Målgruppen får även förbättrade förutsättningar att komma i arbete. Insatserna bidrar till att skapa meningsfulla sociala sammanhang för deltagarna vilket bryter deras sociala isolering. Deras svenska stärks, likaså nätverk och de får ökad motivation att utveckla och använda sina kompetenser på arbetsmarknaden. Genom Öppna förskolans språk- och integrationsfrämjande insatser får deltagarna ta del av praktisk information om andra stödmöjligheter på ett tillgängligt sätt, vilket förbättrar deras förutsättningar för att kunna ta del av kommunens och regionens övriga tjänster.

Yalla Trappan har de senaste tio åren växt från att ha sex deltidsanställda till att ha 45 heltidsanställda, som genomgått en utbildning i verksamheten. Deltagarna upplever att formatet med kvinnokooperativ ger en trygghet och är en motiverande faktor. Inom Jämställd etablering innebär det individuella stödet och arbetet med matchning att sannolikheten att komma i arbete eller studier är högre än genom Arbetsförmedlingens ordinarie stöd. Matchningsinsatser har en god effekt på sysselsättningen. Resultaten visar också att kvinnor, när de erbjuds samma typ av arbetsnära insatser som män, har lika goda möjligheter att komma i arbete. Även Ester har uppnått goda resultat. Bland de kvinnor som genomgått utbildningen har flera startat egna företag medan många andra har gått vidare till anställning, praktik eller studier. Även de deltagare som inte startar ett eget företag har positiva upplevelser av utbildningen som stärkt deras kompetenser, självständighet och självförtroende vilket i sin tur fört dem närmare arbetsmarknaden.

Ett undantag från de positiva resultaten är Fattar varandra, som stötte på stora

hinder i genomförandet då utbildningspaketen inte godkändes av kommunerna som planerat. Av 40 deltagarna som valdes ut fick endast 8 personer genomföra utbildningen. Flera av dessa avbröt utbildningen på grund av bristande förutsättningar att slutföra den eller på grund av graviditet. Tre deltagare kom i arbete efter deltagandet.

En gemensam lärdom för samtliga insatser är målgruppens heterogenitet. Även om insatserna främst riktar sig till dem som står längst från arbetsmarknaden och ofta avbrutit eller inte deltagit i etableringsprogram, finns det en stor variation i ambitioner, motivation och förutsättningar. Språkkunskaper kan variera kraftigt. Generellt kan dock bristande språkkunskaper utgöra ett stort hinder för att kunna ta till sig utbildningar och insatser, vilket gör att nivån måste säkras inledningsvis. Alternativt måste språkutveckling ingå i insatsen. Många deltagare saknar dessutom studievana vilket gör att tydliga riktlinjer och stöd är viktigt för att stödja genomförandet.

## 5. Presentation av fyra insatser

För att ge en mer detaljerad bild av hur insatser kan nå kvinnor som inte deltar i integrationsprogrammen och på olika sätt främja deras etablering och integration har vi studerat fyra insatser på djupet. I detta avsnitt presenterar vi fyra insatser som genomförs i respektive land:

- **Danmark:** Projekt 500
- **Finland:** Integrationscenter Monika
- **Norge:** Arbetskvalificerande opplæring for innvandrerkvinner
- **Sverige:** Uppsökande och motiverande insatser riktade till utrikes födda kvinnor i studieförbunden

De fyra insatserna vi studerat på djupet skiljer sig åt på flera parametrar. Vissa har drivits i projektform, andra är permanenta insatser. Vissa drivs av civilsammanslagningar och andra av kommuner och arbetsförmedlingar. Flera insatser är även resultat av specifika regeringssatsningar eller statsbidrag och samtliga mottar olika typer av offentliga medel för att kunna bedriva sin verksamhet. Även målgruppen och rekryteringen av målgruppen skiljer sig åt: från kvinnor som utsatts för våld till familjesammansförda flyktingar och kvinnor som står långt från arbetsmarknaden.

Även om insatserna har utformats på ett kontextspecifikt sätt och anpassats till ländernas nationella förutsättningar och system bedömer vi att flera metoder, modeller och lärdomar är överförbara till andra länder. Detta kan handla om allt från att hitta nya sätt att rekrytera deltagare genom att ta utgångspunkt i tillgängliga intjäningsdata som i Projekt 500 till hur konkreta och trygga mötesplatser kan skapas för de mest utsatta kvinnorna, som hos Integrationscenter Monika. Samtliga insatser visar dock på vikten av att stödet anpassas till deltagarnas behov och intressen, då detta bidrar till att höja deltagarnas motivation. En annan motiverande faktor enligt målgruppen är även tillgången till språkträning. Att kunna kommunicera på det lokala språket ser deltagare som en förutsättning för att kunna ta sig in på arbetsmarknaden.

Många olika aktörer är involverade i att driva insatserna. Dels behöver insatserna kunna nå ut till målgruppen genom exempelvis ideella föreningar och individer som kvinnorna kan ha förtroende för. Dels behöver olika aktörer vara involverade i själva insatserna, beroende på vad de ska uppnå. Allt från arbetsförmedlare, språklärare, yrkeslärare och psykologer finns med i de studerade insatserna. Bland de insatser som konkret fokuserar på att få deltagarna i arbete är samarbetet med arbetsgivare mycket viktigt. Detta visar hur det behövs involvering från många olika aktörer och kompetenser för att driva insatser som är framgångsrika i att skapa förändring hos målgruppen.



## 5.1 Danmark: Projekt 500

### 5.1.1 Beskrivning av Projekt 500

Målsättning var att få in familjeförsörjda flyktinginvandrare på arbetsmarknaden

Projekt 500 var en del av den danska regeringens satsning på familjeförsörjda flyktinginvandrare. Regeringen avsatte 45,2 miljoner DKK till kommunernas arbete med detta i 2012, med syftet att fler personer ur denna målgrupp skulle ta sig in på arbetsmarknaden. Målsättningen var en samhällsekonomisk vinst genom att få in fler på arbetsmarknaden och att de familjeförsörjda flyktinginvandrarna skulle uppnå en bättre integration och ökad självständighet. Projekt 500 var ett av 14 projekt som finansierades. Projekt 500 löpte mellan januari 2014 och mars 2017. Det genomfördes således under en period då det i Danmark fanns hög efterfrågan på arbetskraft.

Projektet arbetade uppsökande, men använde annars liknande metoder som den ordinarie verksamheten

Projektet täckte sex kommuner och riktade sig brett vad gäller branscher. Målgruppen matchades därför på lokal nivå med företag som använder arbetskraft som saknar utbildning, sasom industriföretag. Projektet matchade även deltagarna till utbildning inom exempelvis äldreomsorg. Verktygen och metoderna som användes i Projekt 500 liknar de metoder som används i arbetsförmedlingarnas ordinarie verksamhet riktat mot flyktingar och invandrare. Projekt 500 skiljde sig dock från det ordinarie arbetet genom att använda sig av ett uppsökande tillvägagångssätt, samt att identifiera målgruppen med hjälp av tillgängliga registerdata.

Projektet var ett samarbete mellan flera olika privata och offentliga aktörer

Projekt 500 var ett samverkansprojekt. Flera olika offentliga och privata aktörer var engagerade inom olika delar av projektet:

- **Integrationsnet:** En del av Dansk Flygtningehjælp. Ansvarade för metodutveckling, koordinering och själva aktiviteterna i samarbete med kommunerna.
- **Center for Arbejde, Beskæftigelse og Integration:** Ett konsultföretag som arbetar ideellt. Hade huvudansvaret för projektet, samt att samla in och sprida kunskap om projektet.
- **LG Insight:** Ett privat konsultföretag som ansvarade för analys och utvärdering av projektet.
- **Aarhus, Hjørring, Holstebro, Frederiksberg, Rødovre och Lyngby kommuner:** Kommunerna deltog i projektet med sina lokala arbetsförmedlingar och arbetsförmedlare. De samarbetade med Integrationsnet vad gäller aktiviteterna. Genom att förankra projektet i kommunernas arbetsförmedlingar kunde den långsiktiga förankringen av projektets verktyg säkras även efter att projektperioden avslutades.

### 5.1.2 Projekt 500:s aktiviteter och genomförande

Många olika typer av uppsökande verksamhet användes för att rekrytera deltagare

För att rekrytera deltagare till Projekt 500 arbetade projektet uppsökande på flera olika sätt. Projektet sökte upp bostadsområden med en hög koncentration av målgruppen, satte upp affischer och delade ut flyers vid offentliga platser där målgruppen färdades. Man informerade även relevanta personer med regelbunden kontakt till målgruppen, såsom bydelsmødre (se avsnitt 4.3) och presenterade projektet vid olika arrangemang och hos föreningar där målgruppen antogs delta. För att relevanta kommunala medarbetare skulle ha kännedom om projektet presenterades det även internt i kommunen. När projektet väl påbörjades uppmuntrades deltagare att sprida information till relevanta personer i sina nätverk. Slutligen sökte projektet upp medborgare utan inkomst i offentliga register, stämde av detta mot migrationsregister och kontaktade därefter potentiella deltagare via e-mail, brev eller telefon.

#### Relationsnära insats fokuserade på att motivera deltagarna, identifiera kompetenser och påbörja kompetensutveckling

När deltagarna rekryterades fick de en personlig kontaktperson i projektet från kommunens arbetsförmedling, som hade till uppgift att bygga upp ett förtroende och hjälpa deltagaren med utgångspunkt i dennes situation och kompetenser. I denna så kallade relationsnära insatsen låg fokus på att motivera målgruppen att närma sig arbetsmarknaden, identifiera befintliga kompetenser och påbörja kompetensutveckling, öka deltagarnas självförtroende gällande resurser och kompetenser samt ge dem en bättre förståelse av arbetsmarknaden. Deltagarna hänvisades därefter till en arbetsplats eller kompetensutvecklande insats eller utbildning. Ofta visade det sig att deltagarna behövde utveckla vissa kompetenser för att kunna matchas mot en arbetsgivare. Deltagarna hänvisades då till befintliga kompetensutvecklingsinsatser. Arbets sättet skiljde sig inte nämnvärt från arbetsförmedlingens ordinarie arbets sätt. Den största skillnaden var att det lades mer resurser på att bygga upp ett förtroende jämfört med en vanlig process. Deltagarna deltog i genomsnitt i projektet i 217 dagar.

#### Företagsnära insats användes för att matcha deltagarna till öppna tjänster

För att matcha deltagarna till arbetsmarknaden innehöll Projekt 500 även en företagsuppsökande insats. Konsulterna från Integrationsnet och kommunernas arbetsförmedlingar kontaktade företag som kunde vara intresserade av att anställa projektets deltagare. Vissa företag hade redan existerande samarbeten med arbetsförmedlingarna, medan andra kom till genom projektet. Dialogen med företagen skapade arbetsplatser och säkrade även att projektdeltagarna togs emot på ett bra sätt. I dialogen med företagen använde projektet befintliga stödordningar såsom lönesubvention och arbetspraktik. Mot bakgrund av erfarenheterna utvecklade Projekt 500 en rad konkreta tips och råd för företagsuppsökande arbete, riktade mot kommunernas arbetsförmedlingar.

### 5.1.3 Projekt 500:s målgrupp

#### Målgruppen var flyktingar och invandrare utan egen försörjning

Projektets målgrupp bestod av flyktingar och invandrare som var försörjda av sin partner eller familj. Även om projektet riktade sig till både män och kvinnor var 89 procent av deltagarna kvinnor. Den främsta utmaningen med att arbeta med denna målgrupp var att de befann sig utanför systemet: de hade ingen kontakt med det offentliga, stod helt utanför arbetsmarknaden och mottog inga bidrag. Projektet hade svårast att nå de flyktingar och invandrare som varit i Danmark under många år och stått utanför arbetsmarknaden i en längre period.

Projektets uppsökande aktiviteter skapade kontakt till en målgrupp som annars har mycket begränsad kontakt med det offentliga. Genom en relationsnära insats byggde deltagarna upp ett förtroende till arbetsförmedlarna, vilket utgjorde ett första steg för att delta på arbetsmarknaden och samhället i stort.

#### Målgruppen hade behov av mycket stöd för att kunna etableras på arbetsmarknaden

Projektet erfor att målgruppen hade behov av mycket stöd för att få förutsättningarna att kunna etableras på arbetsmarknaden. De behövde bygga upp ett självförtroende genom dialogen med arbetsförmedlarna. Det visade sig också vara viktigt för deltagarna att ha tillgång till mycket stöd både under sin introduktion till en ny arbetsplats och löpande. Då projektet genomfördes under en period med låg arbetslöshet fanns det möjligheter till arbetet för alla deltagare som hade intresse och motivationen att etableras på arbetsmarknaden. Deltagarnas utmaningar var därför främst kopplade till personliga hinder såsom sjukdom, föräldraledighet eller bristande motivation.

#### Deltagarnas främsta utmaningar var lågt självförtroende och brist på relevanta kompetenser

Två utmaningar var genomgående för deltagarna i Projekt 500 gällande deras möjligheter att etableras på arbetsmarknaden. Den första utmaningen handlade om bristande kompetenser. 95 procent av deltagarna i Projekt 500 saknade en utbildning som kunde ge yrkesmässiga kompetenser. Enbart 40 procent av deltagarna hade en utbildning från sitt ursprungsland. Detta begränsade vilka funktioner deltagarna kunde utföra och var de kunde söka arbete. Även om deltagarna saknade utbildning var språket inget stort hinder. Även om vissa deltagare upplevde språkliga hinder gällde det inte majoriteten. Inom den typen av arbeten som deltagarna matchades till utgjorde bristande språkkunskaper dessutom sällan ett hinder. Den andra utmaningen handlade om deltagarnas låga självförtroende i förhållande till att delta på arbetsmarknaden. Även om deltagarna generellt var motiverade att delta på arbetsmarknaden, upplevde många personliga hinder kopplat till bristande självförtroende och en rädsla för att inte räkna till eller kunna balansera arbets- och privatliv.

#### Frivilligt deltagande och låga trösklar en framgångsfaktor i rekryteringen

Deltagandet i Projekt 500 var frivilligt. Det innebär att deltagarna åtminstone hade nyfikenhet att ta sig in på arbetsmarknaden, även om de saknade självförtroende

och relevanta kompetenser. Det var även viktigt att deltagarna inledningsvis endast tackade ja till att ha ett par samtal med en arbetsförmedlare och inte behövde förbinda sig till mer. Bland deltagarna upplevde de som tog sig in på arbetsmarknaden att de fick en större självständighet, samt att de fick en "arbetsidentitet", som inte enbart var kopplad till hemmet och familjen.

#### 5.1.4 Projekt 500:s resultat och effekter

##### En hög andel av deltagarna etablerades på arbetsmarknaden eller påbörjade studier

Projektet visade att det fanns en stor potential för att få deltagarna att närma sig arbetsmarknaden. Enbart den uppsökande insatsen visade att det fanns ett högt antal personer i målgruppen som gärna ville vara en del av den danska arbetsmarknaden. Totalt deltog 274 personer i Projekt 500. Projektets främsta resultat var att deltagarna antingen etablerades på arbetsmarknaden eller påbörjade en utbildning, samt att de fick en tydlig bild av sin situation och sina möjligheter. Bland deltagarna fick 72 procent antingen ett arbete, påbörjade en utbildning eller blev tillgängliga för arbetsmarknaden. Deltagarna sysselsattes främst inom industrisektorn. 55 procent av deltagarna påbörjade en ordinarie utbildning, fick ett arbete eller startade ett eget företag. 28 procent av deltagarna kom inte närmare arbetsmarknaden till följd av projektet. Även vinsten för samhället var omfattande då det estimeras att samhället tjänar 120 000–132 000 DKK när en person går från arbetslöshet till sysselsättning.<sup>29</sup> Eftersom det var frivilligt att delta i projektet kan resultaten givetvis bero på en selektionsbias i urvalet av deltagare, eftersom deltagarna som valde att delta sannolikt var mer motiverade än de som inte valde att delta i projektet.

Förutom de resultat som åstadkoms bland deltagarna, utvecklade projektet en rad verktyg och metoder som spridits till andra kommuner.

##### Deltagarna ökade sitt självförtroende och blev medvetna om egna kompetenser

Deltagare menade att det var avgörande för dem att ha fått bättre självförtroende och blivit medvetna om sina egna kompetenser. De upplevde att en avgörande faktor för att de skulle etableras på arbetsmarknaden var den tid som projektet lade på att bygga upp en förtroendefull relation. Det hade även stor betydelse att arbetsförmedlaren kontaktat företagen direkt för att skapa kontakten mellan deltagare och företag. Två deltagare, som påbörjade utbildning inom vård och omsorg, fick hjälp av arbetsförmedlaren att identifiera sina kompetenser, inklusive språkliga kompetenser, och höja sin motivation för att etableras på arbetsmarknaden.

#### 5.1.5 Projekt 500:s framgångsfaktorer och hinder

Små förändringar i arbetssätten bidrog till att hög andel av deltagarna lyckades jämfört med ordinarie insatser

En viktig lärdom från projektet är att det finns en grupp familjeförsörjda personer som med relativt få resurser kan mobiliseras att delta på arbetsmarknaden. 60 procent av deltagarna som tog emot rådgivning blev en del av arbetskraften. I

---

29. Vive (2012): Det økonomiske potentiale i at få udsatte ledige i arbejde

målgruppen fanns det således en grupp personer som genom ett fåtal vägledningssamtal uppnådde etablering på arbetsmarknaden. Den personliga relationen var viktig både i det uppsökande och kontaktskapande arbetet såväl som under den arbetsmarknadsinriktade delen av insatsen. Eftersom det fanns en stor variation i målgruppens bakgrunder, krävde det att insatsen kunde vara flexibel med ett tydligt fokus på individernas förutsättningar. För att skapa en bra matchning mellan projektdeltagare och företag krävdes även god kännedom om den lokala arbetsmarknaden.

Projektet riktade sig enbart mot de inom målgruppen som redan var motiverade

Projekt 500 hade dock också vissa begränsningar i förhållande till arbetet med målgruppen. Projektet rekryterade exempelvis enbart deltagare som visade ett intresse för att etableras på arbetsmarknaden. Detta ledde till att de inom målgruppen som inte visade intresse för att etableras på arbetsmarknaden blev bortsållade. Projektet bröt därför inte ned barriären mellan samhället och de kvinnor som är socialt isolerade. Isoleringen kan i vissa tillfällen skyllas på bristande motivation, men även faktorer såsom social kontroll. I dessa situationer har en insats som Projekt 500 inte möjlighet att hjälpa målgruppen. För de kvinnor som är mest isolerade är insatser såsom Bydelsmødre mer ändamålsenliga.

## 5.2 Finland: Integrationscenter Monika

### 5.2.1 Beskrivning av Integrationscenter Monika

Centret etablerades för att stödja våldsutsatta invandrarkvinnor att integreras och etableras i samhället

Monika Center är en NGO som erbjuder kriscenter, skyddat boende och Integrationscenter Monika. Tjänsterna drivs av förbundet Monika-kvinnor (Monika-Naiset Liitto Ry) som syftar till att främja jämställdhet för kvinnor med invandrarbakgrund och förebygga våld mot kvinnor. Monika Center består av tre olika typer av verksamhet: ett skyddshem, ett kriscenter och integrationscenter. Kärnaktiviteten i förbundet Monika-kvinnor är att stödja kvinnor som utsatts för våld. Integrationscenter Monika etablerades för att stödja invandrarkvinnor som hade blivit utsatta för våld att ta steget framåt genom att öka deras kunskaper om tillgängliga tjänster samt möjligheter för utbildning och arbete. Integrationscentret Monika är dock öppet för alla kvinnor med invandrarbakgrund, inte bara de som har blivit utsatta för våld.

Integrationscenter Monika finansieras av Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA) och Helsingfors Stad. STEA är en statsunderstödsmyndighet som är verksam i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Myndigheten ansvarar för att dela ut intäkter från Veikkaus, finska statens spelföretag, till medborgarorganisationer. Monika Integrationscenter har en årsbudget på cirka 300 000 EUR.

Verksamheten är numera permanent och har ökat sitt fokus på sysselsättning

Integrationscentret har funnits i olika konstellationer sedan 2013. Verksamheten började som ett projekt i flera finska städer och har sedan utvecklats för att skapa

ett större fokus på sysselsättning och öka samarbetet med de finska arbets- och näringsbyråerna. Idag har verksamheten permanentats. Integrationscenter Monika erbjuder främst stöd till kvinnor boende i huvudstadsregionen (Helsingfors, Esbo, Vanda). Under COVID 19-pandemin har deras telefonsjänster även varit öppna för kvinnor i andra regioner. De anställda hos Integrationscenter Monika stöttas även av en bred grupp av volontärer.

Även om det i Finland finns liknande tjänster riktade till kvinnor med invandrarbakgrund, skiljer sig Integrationscenter Monika från dem genom sitt nära samarbete med kriscentret och skyddshemmet. Det är vanligare att dessa typer av tjänster erbjuds av olika aktörer. Att tjänsterna är samlade och drivs av samma aktörer innebär att Förbundet Monika-kvinnor har möjlighet att ta ett helhetsgrepp kring målgruppens etablering och kan erbjuda skraddarsytt stöd för även de mest sårbara grupperna.

### **5.2.2 Integrationscenter Monikas aktiviteter och genomförande**

Många olika aktiviteter erbjuds på olika språk och anpassas efter deltagarnas förutsättningar

Integrationscenter Monika erbjuder många olika typer av tjänster och stöd med olika aspekter av integrationsprocessen. Aktiviteterna inkluderar individuell vägledning, gruppaktiviteter såsom språkkurser och IT-kurser samt mentorskap som främjar integration och sysselsättning. Kvinnorna kan exempelvis få hjälp med att skriva ett CV och delta i studiecirkel med fokus på IT-kunskaper. Tjänsterna erbjuds på olika språk, vilket innebär att deltagarna i många fall kan använda sitt modersmål. Deltagarna kan vara anonyma, vilket sänker tröskeln för deltagande. Det finns ingen gräns för hur länge kvinnorna får delta, men vanligast är att kvinnorna använder Integrationscenter Monikas tjänster i tre till fyra månader.

Centret anpassar sitt aktivitetserbjudande efter målgruppens behov. Exempelvis har diskussionsgrupper för kvinnor som går eller gått igenom en skilsmässa startat efter att ett sådant behov identifierats. Sedan 2015, då det kom många flyktingar till Finland, har centret även erbjudit stöd med frågor som rör uppehållstillstånd.

### **5.2.3 Integrationscenter Monikas målgrupp**

Centrets tjänster riktar sig till sårbara kvinnor med invandrarbakgrund i arbetsför ålder

Integrationscenter Monikas tjänster riktar sig till alla kvinnor med invandrarbakgrund i arbetsför ålder. Projektet uppskattar att drygt 50 procent av deltagarna inte deltagit i etableringsprogrammet. Majoriteten av deltagarna har varit i Finland i högst fem år. Då kvinnorna kan välja att delta anonymt finns ingen data om deras kompetenser, utbildningsnivå eller språkkunskaper. Målgruppen är dock väldigt heterogen och innefattar allt från analfabeter till kvinnor med högre utbildning. De kommer från 170 olika länder.

Isolering är en stor utmaning bland deltagarna hos Integrationscenter Monika. Många har tillbringat flera år hemma och har bristande kunskaper om vilka tjänster som är tillgängliga och som de har rätt till. Många tar ansvaret för barnen och hemmet och upplever att det är svårt att kombinera familjelivet när barnen är små med långa dagar på etableringsprogrammet. Aktiviteterna hos Integrationscenter

Monika medverkar till att bryta deltagarnas isolering genom att erbjuda stöd med många olika aspekter av etableringsprocessen.

#### Deltagarna har ett stort behov av integrationsinsatser med ett helhetsperspektiv

Centret ser att målgruppen har ett stort behov av integrationstjänster som har ett helhetsperspektiv och inte enbart informerar om det finska samhället utan även tar hänsyn till kvinnornas språkkunskaper, kompetenser, familjesituation, kulturella aspekter och eventuella inlärningssvårigheter. Integrationscenter Monika ser att deltagarna ofta behöver stöd för att se vilka möjligheter som är tillgängliga. Deltagarna upplever själva att det största hindret för att de ska kunna delta i arbetsmarknaden är språksvårigheter. Trots att deltagare ofta varit flera år i Finland är deras språkkunskaper inte tillräckligt bra för att de ska kunna hitta ett jobb. En deltagare påpekar att finska arbetsgivare har ett stort fokus på språkkunskaper jämfört med andra kompetenser, vilket försvårar möjligheterna.

#### Deltagarna har friheten att prioritera de tjänster de upplever sig ha störst behov av

Till skillnad från integrationsprogrammet upplever deltagarna att tröskeln till att delta i Integrationscenter Monika är låg. De kan själva prioritera vilka aktiviteter de vill delta i och aktiviteterna är mindre tidskrävande och rigida än etableringsprogrammet. De kan även själva välja hur ofta de vill besöka centret, beroende på hur mycket tid det har. Deltagarna hos Integrationscenter Monika behöver inte binda sig vid specifika program, utan kan nyttja de tjänster de själva upplever sig behöva, oavsett om det är individuellt stöd med jobbsökande, gruppaktiviteter, språkkurser eller mentorskap. Eftersom alla aktiviteter är samlade på samma plats ger det också möjlighet att delta i många olika typer av aktiviteter. Vid behov kan kvinnorna också få stöd från kriscentret eller skyddshemmet.

Deltagarna upplever att de får konkret stöd med att söka jobb, exempelvis genom stöd till CV. Även språkkurserna är uppskattade, samt den ökade kunskapen om det finska samhället, vilket gör att deltagarna ser möjligheter för att påbörja en utbildning och skicka sina barn i förskola. Deltagarna har alla tydliga mål och planer för framtiden: de vill lära sig finska, utbilda sig till ett nytt yrke eller hitta ett arbete inom ett område de har erfarenhet inom.

#### 5.2.4 Integrationscenter Monikas resultat och effekter

##### Centret främjar integrationen för kvinnor som står långt från arbetsmarknaden

Flexibiliteten, anonymiteten samt med möjligheten få hjälp på flera språk gör att centret når ut till kvinnor som står långt från arbetsmarknaden. Årligen deltar ungefär 500 kvinnor i Integrationscenter Monikas aktiviteter. Feedbacken från deltagarna är genomgående mycket positiv. Många upplever att centret är ett stort stöd i att hjälpa dem att ta första steget mot en integration i det finska samhället. Deltagarna ökar sin kunskap om vilka tjänster som är tillgängliga för dem och deras självförtroende ökar. Även om kvinnornas deltagande inte nödvändigtvis leder direkt till jobb, ser de ett stort värde i att lära sig att formulera CV:n och personliga brev på ett sätt som finska arbetsgivare är vana vid.

Bland deltagarna kommer cirka 30 deltagare per år i arbete. Majoriteten av dessa genom en arbetsprövning eller lärlingsplats. Få hittar jobb på den öppna

arbetsmarknaden. Cirka 40 deltagare per år påbörjar en utbildning såsom grundutbildning eller yrkesutbildning.

### 5.2.5 Integrationscenter Monikas framgångsfaktorer och hinder

#### Löpande förändringar av regler och lagar en utmaning

Enligt Integrationscenter Monika är deras största utmaning att reglerna för tjänster och utbildningsmöjligheter, såsom vem som har rätt att studera i Finland, förändras löpande. Under 2020 har centrets aktiviteter även påverkats av pandemin. I början av pandemiförloppet fokuserade Integrationscentret på att erbjuda telefontjänster. Även om detta gjorde det möjligt för kvinnor från flera delar av landet att ta del av centrets tjänster, har avsaknaden av fysiska tjänster gjort att många deltagare blivit isolerade och ensamma när centret hållit stängt.

#### Framgångsfaktor att erbjuda tjänster som deltagarna behöver och skapa stödstrukturer som förenklar deras deltagande

Ur ett deltagarperspektiv är den främsta framgångsfaktorn deltagarnas starka vilja att lära sig finska och etableras på arbetsmarknaden. Flexibiliteten, anonymiteten samt med möjligheten att få hjälp på flera språk bidrar till att centret kan attrahera deltagare från målgruppen. En annan viktig lärdom från verksamheten är vikten av att erbjuda sådana tjänster som målgruppen har behov av. Istället för att enbart fokusera på konkreta tjänster såsom stöd vid arbetssökande, behöver denna målgrupp ofta många olika typer av tjänster som kan komplettera varandra. Till exempel är det enbart möjligt för flera deltagare att medverka i aktiviteterna om det finns tillgängligt stöd i form av barnvakter.

#### Helhetsgrepp om etableringen, flerspråkigt team och samarbete med arbetsgivare bidrar till att skapa resultat för deltagarna

För att uppnå resultat för deltagarna ser Integrationscenter Monika att det finns tre framgångsfaktorer för centrets arbete. För det första tar de ett helhetsgrepp om etableringen. Detta innebär att centret inte enbart fokuserar på att öka deltagarnas språkkunskaper eller erbjuda stöd med jobbsökande, utan snarare slussar kvinnorna genom verksamhetens olika delar för att bemöta deras olika etableringshinder. För det andra har de ett mångprofessionellt och flerspråkigt team. De anställda kommer ofta från olika yrkesgrupper och har goda språkkunskaper, vilket innebär att de ofta kan erbjuda stöd på deltagarnas modersmål. För det tredje har Integrationscenter Monika ett samarbete med arbetsgivare och andra intressenter. Arbetsgivarna erbjuder lärlingsplatser eller organiserar arbetsprövning för centrets deltagare. Detta är viktigt då många arbetsgivare inte är medvetna om vilka deltagarnas kompetenser eller möjligheterna för dem att erbjuda lärlingsplatser och arbetsprövning. Ett nära samarbete mellan Integrationscenter Monika och arbetsgivarna är även viktigt för att säkra att deltagarna inte hamnar i en otrygg situation, givet att många av dem på ett privat plan befinner sig i sårbara situationer.



## 5.3 Norge: Arbeidskvalifiserende opplæring for innvandrerkvinner

### 5.3.1 Beskrivning av Arbeidskvalifiserende opplæring for innvandrerkvinner

Insatsen syftar till att stärka kvinnors möjligheter att närma sig arbetsmarknaden

Arbeidskvalifiserende opplæring for innvandrerkvinner är en insats som drivits av Bærum kommun sedan 2013. Den riktar sig till kvinnor som av olika anledningar inte har möjlighet att delta i introduktionsprogrammen och har till syfte att stärka deras möjligheter att uppnå målen för introduktionsprogrammet utanför traditionella ramar samt stötta dem att närma sig arbetsmarknaden. Insatsen finansieras dels av kommunen, dels av medel från IMDi inom ramen för den nationella subventionsordningen "Jobbsjansen". Jobbsjansen initierades då kvinnor hade en låg målpåfyllelse i introduktionsprogrammet. Insatsen bedrivs i projektform, vilket innebär att de söker nya medel för insatsen varje år.

Målgruppen har förändrats för att samstämma med nya regelverk

Vid insatsens början fanns det många kvinnor med invandrarbakgrund i kommunen som var beroende av socialbidrag och deltagarna bestod främst av kvinnor från stora låginkomstfamiljer. Detta ändrades då IMDi ändrade ordningens regelverk så att deltagarna inte samtidigt kunde motta socialbidrag. De senaste åren har deltagarna därför främst bestått av personer som ankommit till Norge som anhöriga.

### 5.3.2 Arbeidskvalifiserende opplærings aktiviteter och genomförande

NAV har en central roll i att driva insatsen och rekrytera deltagare

Insatsen drivs av ett dedikerat team hos NAV Bærum, även om många anställda är engagerade i att rekrytera deltagare till insatsen. Deltagarna i Arbeidskvalifiserende opplæring for innvandrerkvinner hänvisas främst från handledare vid NAV. I vissa fall kommer deltagarna från involverade arbetsgivare, eller via befintliga deltagares sociala nätverk. Det ställs inga krav på förkunskaper i norska.

Deltagarnas behov kartläggs och ligger till grund för individuella handlingsplaner

Insatsen innehåller flera olika moment och aktiviteter. Redan vid rekryteringen sker en kartläggning av potentiella deltagare där NAV värderar huruvida de passar in i insatsen. NAV tar sedan fram en plan som tar utgångspunkt i kvinnans behov. Ofta tas flera alternativa planer fram i samråd med deltagarna. Detta för att föranleda situationer som kan ändra den ursprungliga planen, såsom ändringar i arbetsmarknaden, eller deltagarnas familjesituation som kan påverka deras möjligheter att genomföra planen.

När planen är utarbetad genomför deltagare aktiviteterna. I de fall språket är en utmaning inleds genomförandet ofta med utbildning i norska. Detta byggs sedan på med ytterligare kompetensutveckling såsom relevanta kurser, körkortsutbildning, att påbörja en utbildning eller arbetspraktik, allt beroende på deltagarnas målsättning. Vissa deltagare kombinerar språkutbildning med annan kompetensutveckling eller praktik. I genomsnitt tar det 1–1,5 år för deltagarna att slutföra sin plan. Deltagarna kan medverka i insatsen i högst 3 år.

### 5.3.3 Arbeidskvalificerende opplærings målgruppe

Insatsen riktas till kvinnor som inte har rätt att delta i integrationsprogrammet

Insatsens målgrupp är numera kvinnor i arbetsför ålder som kommit till Norge som anhöriga. Insatsen riktas till kvinnor som inte har rätt att delta i introduktionsprogrammen då de ankommit som anhöriga och inte heller kan delta i NAV:s ordinarie insatser då de ofta inte uppfyller språk- eller botidskriterierna.

#### Stor variation i deltagarnas bakgrund och förutsättningar

Kvinnorna som deltar har mycket varierande förutsättningar. Deras norska språkkunskaper kan vara allt från obefintliga till närmast flytande. Vissa saknar utbildning och arbetserfarenhet helt och hållet medan andra har hög utbildning och arbetserfarenhet från sina hemländer. Då insatsen fokuserar på att skapa individuella planer med utgångspunkt i deras förutsättningar och erfarenheter, ses variationen bland deltagarna inte som en utmaning. Eftersom deltagande i insatsen är ett erbjudande och inte ett krav, har deltagarna ofta en hög grad av motivation för att bryta sin sociala isolering, lära sig norska och komma ut på arbetsmarknaden.

#### Vanligt att deltagarna har lågt självförtroende och länge stått utanför arbetsmarknaden

Många av de kvinnor som deltar i insatsen har varit hemmavarande under långa perioder. Det är även vanligt att deltagarna inte har haft en självständig ekonomi. Under sin tid i insatsen genomgår kvinnorna en stor personlig utveckling, både kunskaps- och arbetsmässigt, men även personligt där många upplever en stor ökning i sitt självförtroende. Genomgående har deltagarna mycket positiv feedback om insatsen, som bidrar till att bryta deras sociala isolering och främjar deras integration i det norska samhället. Den främsta orsaken till att kvinnor avbryter sitt deltagande i insatsen är föräldraledighet.

#### Deltagarnas utmaningar är främst kopplade till språkkunskaper och svårigheter att matcha kompetenser till befintliga jobb

De främsta utmaningarna för deltagarna i insatsen är relaterade till språket och att hitta arbeten som matchar deltagarnas kompetenser. Deltagarna ser att deras största utmaning är att lära sig norska på en nivå så att de kan arbeta och använda sina eventuella tidigare kvalifikationer på den norska arbetsmarknaden. Då Bærum kommun nyligen infört strängare språkkrav för att få fast anställning inom kommunen försvårar det för kommunen att kunna anställa dem inom kommunala verksamheter såsom storkök, vård och omsorg. Bristande språkkunskaper är också en utmaning när deltagarna ska förklara sina kvalifikationer, kunskaper och erfarenheter. Detta gäller särskilt när kompetenserna är breda.

Det finns en viss diskrepans mellan insatsens överordnade målsättningar och kvinnornas personliga målsättningar med sitt deltagande. Medan många deltagare främst medverkar för att lära sig norska, är kommunens målsättning att de ska komma i arbete eller påbörja en utbildning. Deltagarna måste därför förberedas mentalt för att de ska börja arbeta eller studera. Då många av deltagarna har ett

stort ansvar för familj och hem fokuserar insatsen också på att ge kvinnorna realistiska förväntningar och förbereda dem på att kombinera ett arbetsliv med hemarbetet.

### **5.3.4 Arbetskvalificerande opplærings resultat och effekter**

*Insatsen leder till att en hög andel av kvinnorna kommer i arbete*

Det finns i nuläget 40 deltagare i Arbetskvalificerande opplæring for innvandrerkvinner. Sedan starten 2013 har antalet deltagare vid samma tidpunkt ökat från 20 personer. Sedan insatsens början har 34 kvinnor fått ett fast arbete och 7 kvinnor har påbörjat en högre utbildning. Kommunen har haft som mål att 70 procent av deltagarna ska komma i arbete, vilket uppnåtts alla år förutom ett.

Deltagarna beskriver själva att stödet från NAV-vägledarna har ökat deras motivation att snabbt komma i arbete, samt deras självförtroende. Kontakten med vägledarna har betytt mycket på flera plan, då de har gett stöd med små och stora praktiska problem, stöd och uppmuntran.

*Goda samarbeten med lokala arbetsgivare har förenklat för deltagarna att komma i arbete*

Förutom att skapa resultat för målgruppen har insatsen haft ett fokus på att skapa ett gott samarbete med lokala arbetsgivare i både privat och offentlig sektor. Målet är att skapa goda kompetensutvecklingsarenor för deltagarna. Samarbetet har även gjort det möjligt för NAV att snabbt kunna hitta rätt kandidat inom insatsen om arbetsgivaren efterfrågar en specifik kompetens. Detta bidrar till ökad inkludering och mer kunskap om deltagarna och deras resurser och utmaningar på den lokala arbetsmarknaden.

*Arbetets framgångsrika resultat har inspirerat andra NAV-kontor*

Den metod som använts inom insatsen har fungerat bra. Detta har även bidragit till att andra delar av NAV och kommuner arbetar på ett mer arbetsinriktat sätt, med större fokus på integration och individuella förlopp som ökar deltagarnas kompetenser. NAV Bærum upplever att deras arbete har inspirerat andra NAV-kontor och att arbetet i stort har bidragit till ett bättre integrationserbjudande och ökad sysselsättning bland kvinnor med invandrarbakgrund.

### **5.3.5 Arbetskvalificerande opplærings framgångsfaktorer och hinder**

*Deltagarna upplever att de får möjligheten att uppnå sina ambitioner*

Deltagarna upplever själva att insatsens succé är en konsekvens av att de får möjligheten att uppnå sina ambitioner. Kommunen skapar en plan och en väg för hur deltagaren kan nå sina mål. Både planen och vägledningen är anpassade till individens förutsättningar. För mycket motiverade kvinnor med studiemässiga förutsättningar kan de exempelvis erbjuda webbaserad språkundervisning parallellt med praktiken. Det individuella perspektivet upplevs som givande av både deltagare och kommunen. Dessutom är möjligheten till praktik en viktig faktor, då det ger goda möjligheter att lära sig norska, få kännedom om det norska arbetslivet och bli integrerad i det norska samhället.

Individuellt stöd och kontinuerlig motivation bygger upp deltagarnas självförtroende

Vägledarna i kommunen lägger även mycket tid och energi på att motivera deltagarna genom kontinuerliga samtal. Deltagarna kan ibland uppleva utbildningar eller praktik som krävande och frustrerande. I dessa situationer arbetar vägledarna med att ställa om deras tankegångar och påminna dem om vad de hittills har åstadkommit. Insatsen har således en klar strategi om att bygga upp kvinnornas självförtroende, både i början och under själva processen. Innan kvinnorna påbörjar praktik besöker de arbetsplatsen tillsammans med vägledaren, får en rundvisning och blir förberedda på hur saker fungerar rent praktiskt.

Samarbetsvilliga arbetsgivare kan bidra med kvalitativt arbetsplatsbaserat lärande

En annan viktig framgångsfaktor är att hitta arbetsgivare som önskar att satsa på de deltagande kvinnorna. Om kommunen upplever att arbetsgivaren är samarbetsvillig och motiverad att utveckla deltagaren kan mycket av deras kompetensutveckling ske på arbetsplatsen. Då krävs mindre utbildning vid sidan av. Om arbetsgivaren är villig att ge en bred upplärning inom yrket, använder sig kommunen av handledare på arbetsplatsen. För att skapa en god relation med arbetsgivarna har de arbetat med att förmedla vilka vinster det finns för arbetsgivarna i former av ekonomiska incitament.

## 5.4 Sverige: Uppsökande och motiverande insatser riktade till utrikes födda kvinnor i studieförbund

### 5.4.1 Beskrivning av Uppsökande och motiverande insatser riktade till utrikes födda kvinnor i studieförbund

Studieförbunden bedriver uppsökande och bildande verksamhet riktat mot utrikes födda kvinnor

Sveriges tio studieförbund bedriver sedan 2018 uppsökande verksamhet mot gruppen utrikes födda kvinnor. Sedan 2015, då närmare 163 000 asylsökande kom till Sverige, har de tio studieförbunden bedrivit folkbildning för asylsökande (Svenska från dag ett och Vardagssvenska) med närmare 120 000 deltagare. Verksamheten har funnits i närmare 270 av Sveriges 290 kommuner.

I samband med folkbildningsarbetet för asylsökande identifierades utmaningar med att nå gruppen utrikes födda kvinnor. Därför introducerades 2018 ett statsbidrag för studieförbunden: Uppsökande och motiverande insatser riktade till utrikes födda kvinnor. Statsbidraget finansierar insatser hos studieförbunden som ska bestå av en uppsökande och en bildande verksamhet. Den uppsökande verksamheten består av att leta rätt på och att nå målgruppen, ett arbete görs med hjälp av myndigheter (Arbetsförmedlingen, socialtjänst och kommuner), ideella föreningar och lokala nätverk. Den bildande verksamheten består främst av studiecirklar. Vanligtvis är fokus på att utveckla deltagarnas kunskaper i svenska.

Den uppväxlade verksamheten finansieras av statsbidrag

Folkbildningsrådet fördelar årligen statsbidraget till de tio studieförbunden för

uppsökande och motiverande insatser riktade till utrikes födda kvinnor i studieförbund. Detta möjliggör för studieförbunden att intensifiera sitt arbete med att nå ut till kvinnor som av olika skäl inte deltar i utbildning, och som inte nås av den ordinarie verksamheten som bedrivs av exempelvis socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. I budgetpropositionen för 2018 tilldelades de tio studieförbunden 30 miljoner kronor för åren 2018–2020. Insatsen har förlängts och utökats till 50 miljoner SEK i 2021–2022. Medlen fördelas mellan de tio olika förbunden utefter antalet deltagare. För varje unik deltagare tilldelas förbunden 1844 kronor. Därutöver får förbunden 250 kronor per studiecirkelstimme. Då denna typ av verksamhet sedan en längre tid utgjort en naturlig del av studieförbundens ordinarie verksamhet, menar respondenterna att uppdraget till stor del handlat om att använda de ökade anslagen till att växla upp den befintliga verksamheten.

#### Fallstudien fokuserar på arbetet hos ABF, Sensus och Studieförbundet

I Sverige finns tio studieförbund som genomfört uppsökande och motiverande studieförbundsinsatser.<sup>30</sup> Centralt för samtliga studieförbund är den lokala anknytningen. Studieförbunden beskriver att de tack vare sin lokala närvaro, runt om i hela landet, har haft kontakt med såväl myndigheter som föreningar och andra organisationer och att de genom dem har kunnat kontakta målgruppen. Denna fallstudie har särskilt fokuserat på arbetet hos tre studieförbund:

- **Arbetarnas Bildningsförbund (ABF):** Sveriges största studieförbund. Studieförbundet är partipolitiskt obundet men sammanfaller med arbetarrörelsens värderingar.
- **Sensus:** Framväxt ur KFUK-KFUMs studieförbund, Sveriges Kyrkliga Studieförbund samt Tjänstemännens Bildningsverksamhet. Studieförbundet har kristen värdegrund, där demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter är central. Sensus är partipolitiskt obundna.
- **Studieförbundet:** Grundades av 19 föreningar, däribland Naturskyddsföreningen och Fältbiologerna. Partipolitiskt och religiöst obundet. Grunden för verksamheten är att det ska främja mångfald och motarbeta främlingskap och rasism.

#### 5.4.2 Studieförbundens aktiviteter och genomförande

##### Aktivt uppsökande av målgruppen en central del av verksamheten

Den uppsökande verksamheten är en av verksamhetens två huvuddelar hos samtliga studieförbund. Studieförbunden i denna studie upplever att en redan etablerad närvaro i området genom exempelvis ett kontor, underlättar arbetet med att komma i kontakt med målgruppen. Även cirkelledarens egenskaper, bakgrund, språkkunskaper och nätverk är en viktig faktor för att nå målgruppen, vilket gör att det uppsökande arbetets framgång till viss grad är personberoende. Studieförbunden bedriver också uppsökande verksamhet genom kontakt med ideella föreningar som riktar sig till målgruppen. Detta är ofta ett effektivt sätt att rekrytera, då deltagarna vet att deras förening gått i god för studieförbundens verksamhet. Slutligen uppmuntras befintliga deltagare att sprida information om

---

30. Arbetarnas Bildningsförbund (ABF), Studieförbundet Bilda, Folkuniversitetet, Ibn Rushd studieförbund, Kulturens Bildningsverksamhet, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet, Sensus studieförbundet, Studieförbundet, Studieförbundet Vuxenskolan

verksamheten i sina egna nätverk.

De tre studieförbundens uppsökande verksamhet liknar varandra, även om arbetssätten kan variera lokalt beroende på vilka förutsättningar som finns. ABF i Gästrikland har exempelvis haft ett nära samarbete med Arbetsförmedlingen och kommunen, och därigenom kommit i kontakt med målgruppen. Samarbetet med myndigheter och kommuner har däremot varit mindre effektivt hos studieförbund i Stockholm.

#### Studiecirklar är studieförbundens främsta metod i den bildande verksamheten

För att öka kvinnornas möjligheter att kunna delta i verksamheten erbjuder studieförbunden aktiviteter som enbart riktar sig till kvinnor som tar utgångspunkt i individernas förutsättningar. Därtill arrangeras aktiviteter för barn i samband med aktiviteterna för kvinnorna för att sänka trösklarna för deltagande. De bildande aktiviteterna kan delas in i tre olika kategorier: studiecirklar, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet.

Flera av aktiviteterna fokuserar på att förbättra kvinnornas språkliga nivå. I många fall fungerar arbetet som en komplettering av, eller en förberedelse för, ordinarie sfi-undervisning. Aktiviteterna kopplas ofta till andra tematiska områden, såsom konst eller datorskunskap, för att ge språkinläringen ett sammanhang. Förutom språklig utveckling erbjuds deltagarna kunskap inom en rad olika ämnen som är relevanta för att främja deras integration. Dessa inkluderar:

- Praktisk samhällskunskap: Kollektiv transport, privatekonomi, digitalkunskap, CV-skola, nyttja olika samhällstjänster, hur man skriver in sig hos Arbetsförmedlingen?
- Att vara föräldrar i det mångkulturella Sverige
- Egenmakt och rättigheter
- Arbete: Hur blir man lättare anställningsbar? Hur studerar man vidare? Hur betar man sig på en arbetsplats?
- Personlig hälsa
- "Boskola": Källsortering, byta glödlampa etc.

En studiecirkel tar vanligtvis mellan 40 och 50 timmar att genomföra över sex månader, motsvarande en termin.

#### 5.4.3 Studieförbundens målgrupp

Vanligt att deltagarna står långt från arbetsmarknaden med stort ansvar för hem och familj

Insatsen riktar sig till utrikes födda kvinnor, 20 år eller äldre som är folkbokförda i Sverige. Bland dessa riktar sig insatserna särskilt till lågutbildade kvinnor som står långt från arbetsmarknaden och inte redan deltar i övriga delar av studieförbundens verksamhet. Kvinnorna är oftast mödrar och är vana att ta huvudansvaret för familjen och hemmet. Många av deltagarna har begränsad kontakt med det svenska samhället och det är vanligt att deltagarna har lågt förtroende för myndigheter. Samtidigt finns en stor variation inom målgruppen, som inkluderar allt från analfabeter till högutbildade och flyktingar med posttraumatisk stress.

Samtliga studieförbund i denna studie har upplevt svårigheter med att nå

målgruppen. Dels beror detta på att många av kvinnorna saknar kunskaper i det svenska språket och om hur samhället fungerar, vilket försvårar deras möjligheter att ta del av information om olika insatser. Dels beror det på att kvinnornas ansvar för hem och familj gör att de inte sätter sig själva i fokus eller prioriterar sin egen integration.

#### Bildning och kunskap ger deltagarna motivation till att bryta sin sociala isolering

Deltagarnas sociala sammanhang är ofta begränsat och finns i hög grad nära hemmet. Deras umgänge är sällan socialt i bemärkelsen att de tar för sig av olika tjänster som erbjuds av samhället. För att nå målgruppen och bryta den sociala isoleringen är det därför viktigt för studieförbunden att trösklarna för deltagande är låga. De formar verksamheten med utgångspunkt i deltagarnas gemensamma intressen, oavsett om det är odling, hantverk eller egenföretagande. Med detta som utgångspunkt arrangerar studieförbunden studiebesök på arbetsplatser och aktiviteter som syftar till att utveckla deltagarnas intressen och kompetenser. Att aktiviteterna utgår från kvinnornas egna intressen bidrar också till att de blir mer engagerade och tar till sig av nya kunskaper på ett bättre sätt, vilket vidare bidrar till att öka deras motivation att bryta sin sociala isolering.

De tre studieförbunden beskriver att det är den samlande kraften som är bärande för att bryta isoleringen av målgruppen. Genom att känna att man befinner sig i ett meningsfullt sammanhang kan man få handlingskraft och känna sig stärkt. Effekterna tar å andra sidan längre tid att upptäcka och blir med stor sannolikhet större över tid.

#### Låga trösklar och inkluderande arbetssätt ger deltagarna motivation

Studieförbundens aktiviteter skiljer sig från andra aktörers aktiviteter då de tillämpar folkbildningens principer. Detta innebär att deltagarna inte behöver ha några specifika förkunskaper för att medverka, till skillnad från exempelvis sfi. Deltagandet är frivilligt och kvinnornas kunskaper testas inte vid aktiviteternas avslutning. En viktig och motiverande faktor för många deltagare är att insatsens fokus på bildning utgår ifrån individens egen lust att lära och sätter människan i centrum.

Deltagarna upplever själva att deras främsta motivation för att delta i insatsen är att bli bättre på svenska, öka sitt självförtroende och att få verktygen till att kunna nyttja de tjänster som finns i samhället på ett bättre sätt. Förutom att integrera deltagarnas intresse i undervisningen, innehåller svenskundervisningen ofta ett samhällsorienterande perspektiv för att stärka deltagarnas kunskaper om det svenska samhället.

### 5.4.4 Studieförbundens resultat och effekter

#### Antalet deltagare ökar i takt med finansieringen

Inom ramen för uppdraget nådde de tio studieförbunden totalt 5 558 personer under 2018. Året därpå, i 2019 nåddes 7 380 personer. Strax över hälften av deltagarna var lågutbildade. Med ökade statsbidrag har verksamheten kunnat växa även hos de enskilda studieförbunden. Enligt ABF har de mellan 2018 och hösten 2020 arbetat med totalt 4 883 kvinnor i 114 kommuner nationellt. Kvinnorna har fått

hjälp från sex månader upp till tre år.

#### Deltagarnas självförtroende, svenskkunskaper och kunskaper om det svenska samhället stärks

Studieförbundens folkbildningspedagogik, som utgår från individens och gruppens behov, vilja och förutsättningar, har bidragit till att deltagarna kunnat uppnå resultat. Bland annat har deras självförtroende höjts, deras svenskkunskaper har stärkts och de har börjat våga använda språket i högre grad. Att höja deltagarnas självförtroende är en viktig grund inom alla verksamheter. Genom att utgå från kvinnornas egna intressen och befintliga kunskaper stärks också deras tro på den egna förmågan. Deltagarna upplever själva att de har kommit närmare det svenska samhället. De känner sig även stärkta socialt och får nya vänner genom studiecirkelarna.

De förbättrade språkkunskaperna bidrar även till att vissa deltagare kommer i arbete. Studieförbunden gör ingen kvantitativ uppföljning på sådana resultat, men som exempel kan nämnas en av ABF:s verksamheter i Gästrikland. Där deltog 82 kvinnor i verksamheten, varav 22 gick vidare till anställning (cirka 27 procent). Totalt slutförde 31 kvinnor sfi (cirka 38 procent).

#### 5.4.5 Studieförbundens framgångsfaktorer och hinder

##### Flera utmaningar relaterat till genomförandet av insatsen

Representanter för de tre studieförbunden upplever att det finns flera utmaningar relaterat till genomförandet av insatsen. För det första är själva det uppsökande arbetet, att nå ut till målgruppen, en utmaning. Många av kvinnorna i målgruppen för de uppsökande insatserna har bott i Sverige en längre tid, men har av olika anledningar inte lyckats slutföra sfi, påbörja annan utbildning eller få ett arbete. Detta har i sin tur lett till isolering, bristande självförtroende och uppgivenhet. Att hitta dessa kvinnor, etablera kontakt och motivera till att delta i studieförbundens verksamhet är ett resurskrävande arbete. För det andra är många deltagare mycket språksvaga. Detta ställer krav på att studiecirkelarna utformas och anpassas på ett sätt som inkluderar och utvecklar deltagarna. För det tredje riskerar studiecirkelarna att bli mycket personbundna då de är beroende av duktiga cirkelledare. För det fjärde upplever vissa respondenter att det finns en press på att deltagarna snabbt ska komma i arbete eller påbörja studier. Detta står i motsättning till vad de uppfattar som insatsens främsta syfte, alltså att bryta målgruppens isolering.

##### Insatsens framgång påverkas av möjligheten att arbeta långsiktigt

En annan faktor som påverkar insatsens framgång är möjligheterna att arbeta långsiktigt. Studieförbunden framhäver genomgående tid, tålmod och långsiktighet som avgörande för att verksamheten ska lyckas. Att etablera närvaro, utbilda ledare och hitta relevanta samverkansparter är en process som tar tid. Därför finns det en oro för att även denna verksamhet ska fastna i fällan att ses som ett kortsiktigt projekt.

##### Utökat statsbidrag skulle ge möjlighet att utveckla och sprida insatserna

Slutligen ser studieförbunden att det befintliga statsbidraget inte täcker



kostnaderna för det utvecklingsarbete som varit och är en väsentlig del av insatsen. Branschorganisationen Studieförbunden i samverkan föreslog därför 2018 att statsbidraget skulle ökas, för att kunna planera sitt arbete mer effektivt och för att fler kvinnor skulle kunna delta till en lägre summa per individ. På så sätt skulle fler personer få möjlighet att ta del av insatserna.

#### Verksamheternas arbetsmetoder bidrar till att skapa positiva resultat

De tre studieförbundens anser själva att deras arbetsmetoder, där lust, vilja och behov är i centrum för lärandet är den främsta anledningen till att de uppnår positiva resultat. Även studieförbundens nätverk är en viktig framgångsfaktor. Samtliga studieförbund har breda kontaktnät, vilket innebär att de täcker en stor del av de aktörer och föreningar som riktar sig till målgruppen, något som underlättar de tre studieförbundens uppsökande arbete. Även eldsjälarna i deltagarnas lokalområden är viktiga för att nå ut till målgruppen. Det bidrar också till att deltagarna från början har ett större förtroende för insatsen.

De fysiska mötesplatserna, där deltagarna kan träffas och utbyta kunskaper och erfarenheter är en viktig del av att skapa trygga ramar runt studiecirkelarna och de andra aktiviteterna som studieförbunden erbjuder. En viktig faktor är att platserna är tillgängliga och ligger i närheten av deltagarnas lokalområde, för att underlätta deras deltagande.

Även cirkelledarna har en viktig roll i insatsen, både genom att agera som förebilder och som en väg för deltagarna att komma in i verksamheten. Rekryteringen av cirkelledare är därför en viktig del av att skapa framgångsrika studiecirkel. I det uppsökande arbetet deltar många ledare som själva är utrikes födda kvinnor. Dessa tillgängliggör studieförbundens verksamhet genom sin språkliga och kulturella kompetens.

## 6. Sammanfattande observationer och möjliga insatsområden

Målen med denna studie har varit att kartlägga kunskap om målgruppen kvinnor som ej deltagit i de nordiska integrationsprogrammen och att kartlägga insatser som görs för att stödja målgruppen till självförsörjning. Därigenom har vi ämnat att besvara följande tre frågor:

- Hur stor är problematiken med icke-deltagande i integrationsprogrammen?
- Vilka faktorer ligger bakom icke-deltagandet och hur kan deltagandet stärkas genom att undanröja hinder och stärka incitament?
- Hur kan alternativa insatser stärka upp de reguljära programmen?

I det här kapitlet sammanfattar vi studiens resultat utifrån dessa tre frågor och föreslår möjliga insatsområden som kan ligga till grund för framtida utveckling av etableringen av nyanlända kvinnor i Sverige, Danmark, Finland och Norge. Vi lägger särskild vikt vid sådana insatser som kan vara relevanta för flera eller samtliga av de aktuella länderna, och som därmed kan utgöra grund för gemensamt utvecklingsarbete inom ramen för Nordiska Ministerrådets mandat.

### 6.1 Hur stor är problematiken med icke-deltagande i integrationsprogrammen?

Baserat på ad hoc-studier om målgruppen och bedömningar av personer som arbetar nära målgruppen, framkommer att icke-deltagande räknat som antal individer som aldrig deltar i integrationsprogrammen troligtvis inte är särskilt utbrett i Danmark, Norge och Sverige. Med andra ord deltar den stora majoriteten av de personer för vilka programmen är ämnade. I Finland är underlaget för bristfälligt för att kunna göra en sådan bedömning.

Att göra en tillförlitlig bedömning av icke-deltagandet är dock problematiskt. Viktiga skäl till detta är dels det decentraliserade ansvaret för målgruppen, dels att det inte i något av länderna görs en koordinerad uppföljning av deltagandet som andel av den målgrupp som potentiellt hade kunnat delta. Sammantaget tycks huvudmännen förlita sig på det faktum att deltagandet är obligatoriskt, eller åtminstone att frånvaro får ekonomiska konsekvenser, för att säkerställa att de som kan delta också gör det.

Vidare, även om icke-deltagandet överlag inte tycks vara utbrett, så finns det anledning att tro att det ändå kan utgöra ett betydande problem för vissa grupper av individer. Resultaten från de fallstudier som har genomförts i länderna visar att det oftare är personer som redan från början står långt ifrån arbetsmarknaden som inte nås av de offentliga insatserna. Civilsamhällsaktörer i samtliga länder vittnar om att konsekvenserna för dem som uteblir ur insatser kan vara mycket svåra och att risken för cementerad isolering är överhängande. På individnivå är problemet därför ändå att betrakta som allvarligt. Ett förstärkt samarbete mellan migrationsmyndigheter, kommuner och delar av socialförsäkringssystemen i länderna kan därför behövas, med möjligheter att genomföra riktade insatser för de

personer som hamnar utanför systemet.

Studien visar vidare att, även om deltagandet i integrationsprogrammen skulle stärkas, så skulle många integrationsutmaningar kvarstå. Personer som arbetar nära målgruppen lyfter dels att många av de kvinnor som *har* genomgått integrationsprogrammen fortsatt har stora stödbehov, dels att många kvinnor som inte har haft rätt att delta i programmen kan stå inför stora problem att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. Frågan bör därför ställas om integrationsprogrammen i större utsträckning kan utgå ifrån individernas förutsättningar och behov.

## 6.2 Vilka faktorer ligger bakom icke-deltagandet och hur kan deltagandet stärkas?

För att skapa sig en mer nyanserad bild av icke-deltagandet i integrationsprogrammen har vi i denna rapport föreslagit fyra övergripande kategorier av icke-deltagande – försenad start, uppehåll, avhopp och totalfrånvaro. Dessa typer av icke-deltagande kan anses olika allvarliga. Exempelvis kan *försenad start* eller *uppehåll* ändå innebära att personen slutför programmet – om den förlorade tiden inte medför att personen förlorar rätten att delta i programmet. *Avhopp* eller *total frånvaro*, å andra sidan leder till att programmet inte slutförs. Vidare har de olika typerna av icke-deltagande åtminstone delvis olika underliggande förklaringar. En bättre förståelse för dessa skapar i sin tur förutsättningar för meningsfulla riktade insatser, både från policynivån och i de operativa verksamheterna.

En sammanställning av orsaker till icke-deltagande och kopplingen till typen av icke-deltagande presenteras i Tabell 4. Vi har delat in orsaker till icke-deltagande i *incitamentshinder* (dvs. brist på eller negativa incitament att delta) och *aktiva hinder*.

**Tabell 4:** Typer av icke-deltagande och koppling till frånvaroorsaker

ORSAK TILL ICKE-DELTAGANDE		TYP AV ICKE-DELTAGANDE			
		Försenad start	Uppehåll	Avhopp	Total frånvaro
Incitamenthinder	Att tidigt få arbete på egen hand			✓	✓
	Att inte sträva mot självförsörjning			✓	✓
	Att försörja sig genom andra delar av socialförsäkringssystemet	✓	✓	✓	✓
	Att befinna sig i landet med ett tillfälligt uppehållstillstånd			✓	✓
Aktiva hinder	Att ha ett för stort omsorgsansvar	✓	✓	✓	✓
	Att hindras av ohälsa	✓	✓	✓	✓
	Att vara i utsatt position/utsatt för social kontroll	✓	✓	✓	✓
	Att inte känna till eller förstå möjligheter att delta	✓		✓	✓
	Att inte uppfylla kraven för att fortsätta deltagandet i programmet			✓	✓

Denna sammanställning visar att deltagande i programmen delvis är beroende av faktorer som ligger utanför programhuvudmännens uppdrag, exempelvis migrations- och bosättningslagstiftning, omsorgstillgång, hälsa samt kulturella skillnader i syn på arbete och utbildning. Samtidigt ligger många områden inom ramen för vad huvudmännen har inflytande över, bl.a. information, stöd, och säkerställande av tillgängligheten av programmen för personer med varierande individuella behov och förutsättningar.

Tänkbara insatser för att stärka möjligheter för kvinnor inom målgruppen att delta i integrationsprogrammen – beroende på hur den faktiska problembilden ser ut i landet – skulle kunna vara följande:

- utveckla uppsökande aktiviteter inom ramen för integrationsprogrammen, alternativt i samverkan med civilsamhällsorganisationer och andra aktörer med informations- och rekryteringsuppdrag,
- utvärdera möjligheter att luckra upp exkluderande kriterier för deltagande (såsom krav på heltidsaktivitet, begränsad ramtid m.m.),
- stärka samverkan mellan integrationsprogrammets huvudmän, civilsamhällsorganisationer och andra aktörer med informations- och

rekryteringsuppdrag för att utveckla motiverande insatser för målgruppen som samtidigt har en upplysande funktion i frågor om system och regelverk,

- stärka tillgång till barnomsorg,
- stärka tillgång till hälsofrämjande stöd, och
- stärka tillgång till skyddade boenden och stöd från socialförvaltning för våldsutsatta kvinnor.

### **6.3 Hur kan alternativa insatser stärka upp de offentliga insatserna?**

Kartläggningen och fallstudierna av befintliga insatser i Danmark, Finland, Norge och Sverige visar att denna studies målgrupp – kvinnor som inte deltar i integrationsprogrammen – sällan utgör en prioriterad grupp när alternativa integrations- och etableringsfrämjande insatser utformas. Insatsägarnas behovsanalys är istället kopplad till att bryta den sociala isoleringen och förkorta vägen till arbete hos kvinnor som befinner sig långt från arbetsmarknaden och har begränsad arbetslivserfarenhet och utbildning. Bland dessa är det dock många kvinnor som antingen inte deltagit alls i introduktionsprogrammet, eller avbrutit det i förtid. Oavsett om kvinnorna har fullfört ett introduktionsprogram eller ej ser de aktörer som driver insatserna att det finns ett stort behov av insatser som riktar sig till kvinnor som fallit utanför systemet.

Samtidigt är denna målgrupp bred och mycket heterogen. Även om kvinnornas bristande utbildning och arbetslivserfarenhet kan vara likande finns det stora variationer i övriga förutsättningar såsom språk, studievana, intressen, familjeliv och personlig drivkraft, ambitioner och intressen. Även kvinnor med utbildning och arbetslivserfarenhet kan hamna långt från arbetsmarknaden efter exempelvis en flykt. Oavsett bakgrund har många kvinnor i insatsernas målgrupp lågt självförtroende vad gäller sina förmågor och kompetenser. Många har befunnit sig i sina nya hemländer i längre perioder utan att komma in på arbetsmarknaden och ser därför inte sig själva som naturliga deltagare på arbetsmarknaden. Många insatser arbetar därför mycket med att motivera deltagarna och bygga upp deras självförtroende. Detta är en nödvändig utgångspunkt för att deltagarna så småningom ska kunna komma ut på arbetsmarknaden i jobb där de känner sig självsäkra och trivs. Många deltagare har inte nått en tillräckligt hög språknivå för att kunna söka de jobb som intresserar dem. Det är därför särskilt viktigt att arbeta med språket inom ramen för sådana insatser som presenterats i denna studie, då detta ofta är nyckeln för att deltagarna ska kunna bli en del av arbetsmarknaden. Detta blir ännu viktigare när arbetsmarknaden inte längre är stark.

Fallstudierna som gjorts inom ramen för denna rapport pekar på att det inte finns några markanta nationella skillnader mellan ländernas insatser vad gäller målsättningar, aktiviteter, finansiering, målgrupp och resultat. Snarare finns många gemensamma beröringspunkter. Det faktum att inga större skillnader råder mellan länderna gör det å ena sidan svårare att peka på specifika lärdomar de nordiska länderna kan dra av varandra. Å andra sidan tyder det på att problembilden och kontexten i länderna är så pass snarlik att nationella eller lokala insatsers överförbarhet till andra länder troligen är hög. Även om insatserna har utformats på ett kontextspecifikt sätt och anpassats till ländernas nationella förutsättningar och

system bedömer vi att flera metoder, modeller och lärdomar är potentiellt applicerbara på andra länder inom Norden. Detta kan handla om allt från att hitta nya sätt att rekrytera deltagare till hur konkreta och trygga mötesplatser kan skapas.

Orsaker till icke-deltagande i integrationsprogrammen är ofta desamma som orsaker till att man inte deltar i andra typer av insatser. Samtidigt har alternativa insatser andra möjligheter till flexibilitet efter lokala förutsättningar och att prova nya arbetssätt och verktyg. Civilsamhällets roll, genom exempelvis ideella föreningar, bidrar till att målgruppen, som ofta saknar förtroende för systemet, får ett förtroende för insatserna. Samtidigt gör systemaktörernas deltagande att kvinnorna lättare kan komma vidare i systemet och få tillgång till det stöd och tjänster de har rätt till. I Tabell 5 ges en översikt över hur denna typ av insatser kan komplettera de reguljära integrationsprogrammen på de områden som identifierats som hinder för deltagande.

**Tabell 5:** Alternativa insatser och deras möjliga kompletterande roll

ORSAK TILL ICKE-DELTAGANDE	Var alternativa insatser kan erbjuda kompletterande stöd till de reguljära integrationsprogrammen										
<b>Incitamenthinder</b>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="459 923 1209 963">Att tidigt få arbete på egen hand</td> <td data-bbox="1209 923 1469 963"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 963 1209 1004">Att inte sträva mot självförsörjning</td> <td data-bbox="1209 963 1469 1004">✓</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 1004 1209 1087">Att försörja sig genom andra delar av socialförsäkringssystemet</td> <td data-bbox="1209 1004 1469 1087">✓</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 1087 1209 1166">Att befinna sig i landet med ett tillfälligt uppehållstillstånd</td> <td data-bbox="1209 1087 1469 1166"></td> </tr> </table>	Att tidigt få arbete på egen hand		Att inte sträva mot självförsörjning	✓	Att försörja sig genom andra delar av socialförsäkringssystemet	✓	Att befinna sig i landet med ett tillfälligt uppehållstillstånd			
Att tidigt få arbete på egen hand											
Att inte sträva mot självförsörjning	✓										
Att försörja sig genom andra delar av socialförsäkringssystemet	✓										
Att befinna sig i landet med ett tillfälligt uppehållstillstånd											
<b>Aktiva hinder</b>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="459 1178 1209 1219">Att ha ett för stort omsorgsansvar</td> <td data-bbox="1209 1178 1469 1219">✓</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 1219 1209 1259">Att hindras av ohälsa</td> <td data-bbox="1209 1219 1469 1259">✓</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 1259 1209 1300">Att vara i utsatt position/utsatt för social kontroll</td> <td data-bbox="1209 1259 1469 1300"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 1300 1209 1340">Att inte känna till eller förstå möjligheter att delta</td> <td data-bbox="1209 1300 1469 1340">✓</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 1340 1209 1440">Att inte uppfylla kraven för att fortsätta deltagandet i programmet</td> <td data-bbox="1209 1340 1469 1440">✓</td> </tr> </table>	Att ha ett för stort omsorgsansvar	✓	Att hindras av ohälsa	✓	Att vara i utsatt position/utsatt för social kontroll		Att inte känna till eller förstå möjligheter att delta	✓	Att inte uppfylla kraven för att fortsätta deltagandet i programmet	✓
Att ha ett för stort omsorgsansvar	✓										
Att hindras av ohälsa	✓										
Att vara i utsatt position/utsatt för social kontroll											
Att inte känna till eller förstå möjligheter att delta	✓										
Att inte uppfylla kraven för att fortsätta deltagandet i programmet	✓										

Många av insatserna som kartlagts i denna studie arbetar aktivt med *empowerment*-strategier och att stärka deltagarnas självförtroende. På så vis finns möjlighet att stärka deltagarnas strävan efter att uppnå självförsörjning. I flera fall riktas insatser direkt till föräldralediga eller hemmavarande mödrar. I dessa fall finns potential att både erbjuda etableringsfrämjande insatser under föräldraledighet, men även att stärka tilliten till barnomsorgen.

Vidare erbjuder vissa insatser hälsofrämjande åtgärder som i många fall kan utgöra en grundförutsättning för deltagande i andra insatser. De alternativa insatserna kan, i samverkan med huvudmän för de reguljära insatserna, bistå i att målgruppen upplyses om såväl rättigheter som skyldigheter i förhållande till programmen. Slutligen har dessa alternativa insatser en mycket viktig roll i att erbjuda stöd till

dem som inte längre har eller aldrig haft möjlighet att delta i integrationsprogrammen.

Möjliga insatsområden för att stärka utrikesföddas kvinnors etablering kan därför gå ut på att både förbättra förutsättningar för fler kvinnor att delta i – och fullfölja – integrationsprogrammen, och, när lämpligt, att stärka kvinnornas förutsättningar att tillgodogöra sig motsvarande insatser på annat håll. I praktiken skulle det kunna innebära att dels stärka samverkan med civilsammanslagningar, t.ex. för uppsökande verksamhet, och dels främja de mest välfungerande alternativa insatser genom exempelvis långsiktig finansiering.

#### **6.4 Reflektion om denna studies begränsningar och förslag till vidare forskning**

Denna studie har tydligt visat på den underdokumentation som föreligger av målgruppen icke-deltagare. Studien har ett kombinerat metodologiskt angreppssätt av top-down-kartläggning genom dokumenterad kunskap i myndighetsrapporter, akademiska artiklar m.m. och bottom-up-kartläggning genom intervjuer med civilsammanslagningar och personer ur målgruppen. Det är dock viktigt att påtala att den respondentgrupp som representerat civilsammanslagningar bara kommer i kontakt med en del av den totala målgruppen. Dels kommer de sannolikt inte i kontakt med de personer som kommer i arbete utan hjälp, dels kommer de inte i kontakt med dem som är allra mest isolerade – de som inte har möjlighet eller vilja att delta ens i tjänster med särskilt låga trösklar. Mörkertalet förblir därför stort. För ändamålsenliga och effektiva insatser för utrikes födda kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden behövs fortsatta studier av förutsättningar för målgruppen att delta i integrationsprogrammen, orsaker till försenad start, uppehåll, avhopp och total frånvaro i olika nationella kontexter, och behov av stöd från nationell och lokal nivå. För detta, liksom för fortsatt utbyte av erfarenheter, har en stor majoritet av denna studies intervjurespondenter från såväl myndigheter som civilsammanslagningar uttryckt ett stort intresse. En möjlig insats skulle vara en storskalig enkätstudie riktad till mottagandeverksamheterna inom kommunerna för att systematiskt kartlägga problembilden, aktörernas nuvarande arbete för att stärka deltagandet och behovet av stöd och kompletterande insatser.

## 7. Referenslista

- Andersson, B. (2020) Föräldraledighet och utomeuropeiskt födda kvinnor – en målgruppsanalys, 6 mars 2020. Presentation under Inspirationsdag Öppen förskola för språk och integration – smarta lösningar under föräldraledigheten [video], publicerad 6 mars 2020, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Tillgänglig här: <https://api.screen9.com/preview/VUVzMo8YSWOFq3tFsHed-Gt8MaPvABKwggR7DbXFibzpV5L255G51CJv5K3XktBd>
- Andersson Joona, P. (2020) Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet, IFAU rapport 2020:4. Tillgänglig här: <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2020/r-2020-4-aktiviteter-for-flykting--och-anhoriginvandrare-inom-etableringsprogrammet.pdf>
- Arbetsförmedlingen (2020) Arbetsförmedlingens återrapportering 2019 – Nationella socialfondsprogrammet för investering och sysselsättning. Tillgänglig här: <https://arbetsformedlingen.se/download/18.47a458fb16df81b9133efd1/nationella-socialfondsprogr-investeringar-sysselsattning.pdf>
- Arbetsförmedlingen (2019a) Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen - Konsekvenser av tillfälliga uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen analys 2019:9. Tillgänglig här: <https://arbetsformedlingen.se/download/18.76220699169bfc26b3fe6bf/1560923697789/lagre-andel-nyanlanda-kvinnor-kommer%20till-etableringen.pdf>
- Arbetsförmedlingen (2019b) Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet, Arbetsförmedlingen Analys 2019:12. Tillgänglig här: <https://arbetsformedlingen.se/download/18.47a458fb16df81b9133535c/1580481121047/vad-hander-i-motet.pdf>
- Braagaard, I. & Sichlau, C. (& Nordlund, T.) (2019) Det er ligesom om, nogen har tændt lyset på gangen... Erfaringer med vejledning af indvandrerkvinder fra projektet perspektiv, Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Tillgänglig här: <https://www.integrationsviden.dk/beskaeftigelse/1-saerligt-udsatte-pa-arbejdsmarkedet/det-er-ligesom-om-at-nogen-har-taendt-lyset-pa-gangen>
- Discus (2018) Opsøgende og beskæftigelsesrettet indsats for ægtefælleforsørgede indvandrere - Målgruppeanalyse og evaluering af tidligere projekter, 2011–2017. Tillgänglig här: <https://uim.dk/filer/nyheder-2018/slutevaluering-af-opsogende-og-beskaeftigelsesrettet-indsats-for-aegtefaelleforsorgede-indvandrere-perioden-2011-2017.pdf>
- Folkehelseinstituttet (2019) Helse blant innvandrere i Norge – Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2016, Rapport 2019. Tillgänglig här: <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2019/levokarsundersokelsen-blant-innvandrere-i-norge-2016-rapport-2019-v2.pdf>
- Følner, B. & Bräuner Kristensen, A. T. (2020) Social kontrol som barriere for etniske minoritetskvinders beskæftigelse i Københavns kommune, Als Research. Tillgänglig här: [https://www.alsresearch.dk/uploads/Publikationer/SK%20besk%C3%A6ftigelse\\_web\\_Als%20Research.pdf](https://www.alsresearch.dk/uploads/Publikationer/SK%20besk%C3%A6ftigelse_web_Als%20Research.pdf)
- Hernes, V.; Nielsen Arendt, J.; Andersson Joona, P. & Tronstad, K. R. (2019) Nordic



integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes, TemaNord 2019:529. Tillgänglig här:

<https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1306724/FULLTEXT01.pdf>

Kavli, H.; Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007) Med rett til å lære og plikt til å delta – En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere, Fafo-rapport 2007:34. Tillgänglig här: <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/med-rett-til-a-laere-og-plikt-til-a-delta>

Liebeg, T & Tronstad, K. R. (2018) Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 216. Tillgänglig här: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3f3a9612-en.pdf?expires=1606722565&id=id&accname=guest&checksum=F6008394E8653EE3A328ADCF7DC858D9>

SCB (2017) Risk för att arbetslöshet går i arv, scb.se, 16 juni 2017. Tillgänglig här: <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Risk-for-att-arbetsloshet-gar-i-arv/>

SKR (2020) Öppen förskola för språk och integration, 10 november 2020. Tillgänglig här: <https://skr.se/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/oppenforskolaforsprakochintegration.15273.html>

Statskontoret (2020) Utvärdering av folkbildningsinsatser för asylsökande och utrikes födda kvinnor, 2020:2. Tillgänglig här: <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/202002.pdf>

Tönnes Lönnroos, L. & Gustafsson, A-K (2018) Nyanlända kvinnors etablering: En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna, TemaNord, 2018:520. Tillgänglig här: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1194719/FULLTEXT01.pdf>

Vive (2012) Det økonomiske potentiale i at få udsatte ledige i arbejde. Tillgänglig här: [https://pure.vive.dk/ws/files/2779602/10734\\_potentiale\\_ledige\\_folder.pdf](https://pure.vive.dk/ws/files/2779602/10734_potentiale_ledige_folder.pdf)

## Statistikkällor

Eurostat, Asylum and first time asylum applicants 2015

# Bilaga 1 – Metod

I denna metodbilaga ges en beskrivning av hur studien har genomförts. Beskrivningen är indelad i tre delar: kartläggningen av målgruppen (vars resultat primärt presenteras i kapitel 2–3), kartläggning av insatser för målgruppen (vars resultat primärt presenteras i kapitel 4–5) och slutligen en redogörelse för studiens geografiska avgränsning.

## Kartläggning av målgruppen

Kartläggningen av målgruppen (kvinnor som inte deltar i integrationsprogrammen) bygger på intervjuer med aktörer som på olika sätt har insyn i frågan, och på skriftliga analyser i den mån sådana finns.

Dokumenterad kunskap i form av skriftliga analyser av målgruppen har samlats in genom dokumentstudier. Framförallt har dessa bestått av ad hoc-uppföljningar av integrationsprogrammen och utvärderingsrapporter från insatser för målgruppen.

Kunskapen som dokumentstudierna genererat har därefter validerats och eller kompletterats med hittills odokumenterad kunskap i form av intervjuer med nyckelaktörer. I tabellen nedan listas de organisationer där minst en representant intervjuats. Respondenternas namn listas inte eftersom flera av dem behövde uttala sig i mer spekulativ form på grund av de stora bristerna i kunskapsunderlaget om målgruppen.

Eftersom målgruppen för studien är så pass underdokumenterad antogs ett explorativt för intervjuerna med en kompletterande "snöbollsmetod" för att identifiera nya respondenter som kunde tänkas ha insyn i frågor som rörde målgruppen. Under intervjuerna ombads därför respondenterna uppge om de kände till andra aktörer som besatt relevant kunskap i ämnet. Detta angreppssätt har resulterat i att olika många och olika typer av aktörer har intervjuats i de fyra länderna.

LAND	AKTÖR
Danmark	Bydelsmødre
	Dansk Flygtningehjælps mentorordning
	Dansk flygtningehjælp. Indsats målrettet ægtefælleforsørgede
	Indvandrerkvindecentret
	Kvinfo mentornetværk
	Odense Kommunes beskæftigelses- og socialforvaltning
	Røde Kors Integration
	VIVE
Finland	Ministerium*
	Ministerium*
	Helsingfors Universitet (forskare)*
	Kommun*
	MONIKA Integrationscenter
Norge	Agders Fylkekommun, integreringsavdelningen
	IMDi
	KS
	NAV (två lokala kontor)
	Norske Kvinners Sanitetsforening
	OsloMET (forskare)
Sverige	Arbetsförmedlingen
	Folkbildningsrådet
	SKR
	Stockholms stad
	Studieförbunden

\* På grund av de omfattande bristerna i dataunderlaget önskade de finska respondenterna i kartläggningsfasen bli oidentifierade.

Inom ramen för denna studie genomfördes även intervjuer med personer ur målgruppen. Detta gjordes i samband med djupfallstudierna av insatser för målgruppen i Finland, Norge och Sverige (se nedan).

## Kartläggning av insatser för målgruppen

### Initial kartläggning

För den initiala kartläggningen av insatser i Danmark, Finland, Norge och Sverige användes skrivbordsstudier. Kriteriet för inkludering var att insatsen inte automatiskt utgjorde en del av det reguljära nationella integrationsprogrammet och att den skulle syfta till att främja utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden på kort eller lång sikt. I praktiken har detta kunnat innebära att stödja individer att påbörja utbildning, få anställning eller starta ett företag. Insatser som även är tillgängliga för män har också kunnat inkluderas om det funnits tecken på att de faktiskt också nyttjats av kvinnor. Räckvidden kan vara nordisk, nationell, regional eller lokal.

En tentativ kategorisering av insatser togs fram i ett tidigt skede av kartläggningen baserat på typer av arbetssätt som framträdde som särskilt vanligt förekommande. När kartläggningen färdigställdes kunde kategoriseringen valideras. Den största majoriteten av insatser som identifierats inom ramen för studien föll inom någon av följande kategorier:

- **Social integration:** Vanligtvis fokuserat på språkutbildning, sociala aktiviteter, samhällskunskap och aktiviteter som syftar till att stärka individen
- **Praktik:** Fokus på arbetsträning, olika typer av praktik och i vissa fall anställning.
- **Nätverk:** Fokus på att samla individer från målgruppen så att de kan lära av varandras erfarenheter, men med högre ambitioner än social integration. Aktiviteterna inkluderar ofta inspirerande föreläsningar, seminarier, arbetsplatsbesök m.m.
- **Individuellt stöd:** Vanligtvis genom mentorskapsprogram, kurser eller andra typer av stöd som erbjuds för att vägleda deltagaren i sin karriär.
- **Utbildning och kompetensutveckling:** Vanligtvis riktat mot individer eller mindre grupper inom målgruppen med syfte att erbjuda utbildning, kurser och kompetensutveckling för att utveckla deltagarnas kompetenser.

### Fallstudier

Urvalet av fallstudier gjordes för att kunna uppvisa en bredd av arbetssätt. I den mån det var möjligt valdes därför en insats från varje kategori i var och ett av länderna. Därtill prioriterades insatser som fortfarande är aktiva då detta underlättar datainsamling genom intervjuer.

I ett första steg genomfördes 4–5 mindre fallstudier per land, i syfte att visa hur olika aktörer arbetar med att bryta isoleringen för målgruppen och främja dess arbetsmarknadsetablering. För varje fallstudie gjordes 1–2 semistrukturerade intervjuer med projektägare/insatsansvarig. Förutom information om insatsen tjänade också dessa intervjuer till att komplettera kartläggningen av målgruppen. En fullständig tabell över de mindre fallstudierna presenteras i avsnitt 4.2 ovan. Intervjuerna med insatsansvariga kompletterades även med tillgänglig statistik, utvärderingsrapporter och annat befintligt underlag om insatserna.

I syfte att fördjupa förståelsen för olika insatsers arbetssätt och förutsättningar att hjälpa målgruppen än mer genomfördes därefter en djupgående fallstudie per land. I 3–4 semistrukturerade intervjuer med insatsansvariga och gruppintervjuer med

deltagare ställdes frågor vilka resultat och resultat initiativen lett till på kort och lång sikt, vilka aktiviteter som har varit viktigast för målgruppen, vilka utmaningar och svårigheter som initiativen upplever, och vilka framgångsfaktorer som kunnat identifieras på såväl individ- som insatsnivå.

## Geografisk avgränsning

Denna studie fokuserar på fyra nordiska länder – Danmark, Finland, Norge och Sverige. Urvalet baseras på att dessa fyra länder har väletablerade offentliga integrations- och etableringsprogram som ämnar facilitera nyanländas inträde på arbetsmarknaden.

Island, Färöarna, Grönland och Åland ingår inte i studien då målgruppens storlek, baserat på tidigare studier, antas vara förhållandevis liten där.<sup>31</sup> Tidigare analyser har även visat att förekomsten av etableringsinsatser för nyanlända kvinnor är mycket få till antalet.

---

31. Tønnes Lönnroos & Gustafsson (2018)

# Bilaga 2 – Kartlægning av insatser

LAND	NAMN PÅ INSTANS	SOCIAL INTEGRATION	PRAKTIK	NÄTVERK	INDIVIDUELLT STÖD	UTBILDNING	ÖVRIGT
Danmark	Bydelsmødre			✓			
	Connect Aarhus				✓		
	Dansk Flygtningehjælps sprogcaféer	✓					
	Indvandrerkvindecenteret på Nørrebro			✓			
	Integration – også uden for ægteskabet				✓		
	Klar som vikar – nydanske ægtefælleforsørgede kvinder på arbejdsmarkedet				✓		
	Kvindeværket				✓		
	Opsøgende indsats for ledige ægtefælleforsørgede nydanskere				✓		
	Opsøgende og beskæftigelsesrettet indsats for ægtefælleforsørgede				✓		
	Projekt 500				✓		
	Projekt Futura				✓		
	Projekt Perspektiv				✓		
	Røde Kors sprogcaféer	✓					
	Send flere krydderier						✓
	Udvikling, implementering og evaluering af ny metode til opsøgende og beskæftigelsesrettet indsats overfor ægtefælleforsørgede nydanske kvinder i Greve Kommune.				✓		
	Venner viser vej	✓					
Viden og Beskæftigelse				✓			

LAND	NAMN PÅ INSTANS	SOCIAL		INDIVIDUELLT		
		INTEGRATION	PRAKTIK	NÄTVERK	STÖD	UTBILDNING
Finland	Vän till en invandrarmamma (Ystäväksi maahanmuuttajaäidille)			✓		
	Business Ladies					✓
	Daisy Ladies ry	✓				
	Från hem till hem och samhälle (Kotoa Kotiin ja Yhteiskuntaan)	✓				
	Gloria	✓				
	Integrationscenter Monika (Osaava Nainen)				✓	
	Kvinnorna Själva (ItseNaiset)				✓	
	Invandare och Södra Savonias vägar till arbetslivet och entreprenörskap – en servicemodell med låga trösklar (Kansainväliset tulijat Etelä- Savon työelämä- ja yrittäjyysspolulle -matalan kynnyksen palvelumalli)					✓
	Integrationsmästare (Kotouttamisen Tsemppari)					✓
	Mast (Masto - Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen)					✓
	På väg till jobbet (Matkalla työelämään)				✓	
	MESH			✓		
	Mothers in Business			✓		
	Grannskapsmördrar (Naapuriäiti)	✓				
	Naistari				✓	
	SAK:s information för invandrare				✓	
	VINGAR-projektet (SIIVET-hanke)				✓	
	The Nice Work Project					✓
	Röda Korsets språkkurser, mentorsprogram och internationella klubb	✓				
	Stark Kvinna (WahvaNainen)	✓				
Lär tillsammans (Yhdessä oppien- hanke)				✓		
Mammorna med (Äidit mukana- hanke)	✓					

LAND	NAMN PÅ INSTANS	SOCIAL INTEGRATION	PRAKTIK	NÄTVERK	INDIVIDUELLT STÖD	UTBILDNING	ÖVRIGT
Sverige	Bilda bron					✓	
	Boost by FC Rosengård	✓					
	Förenade kvinnor			✓			
	Företagande på lika villkor			✓			
	Framtidens yrkeskvinnor i Linköping (FYIL)					✓	
	Gårdshuset – Bilda					✓	
	Geparden, Ekonomisk förening					✓	
	Grythyttans livsmedelsakademi					✓	
	Hej Främling i Östersund			✓			
	Jämställd Etablering - Arbetsförmedlingen					✓	
	Kvinnocenter i Bergsjön				✓		
	Kvinnor kan i Tingsryds kommun!	✓					
	Livstycket i Tensta						✓
	Macken (kooperativ i Växjö, Kronoberg)						✓
	Mashallahgruppen						✓
	Nema problema				✓		
	Nya arenor och nätverk för utrikesfödda kvinnor						✓
	Nytta i arbete direkt						✓
	Öppna förskolan – SKR	✓					
	Qvinna i Botkyrka				✓		
	Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI)	✓					
	Sisters in Business						✓
	Stiftelsen Ester						✓
	Studieförbunden – Uppsökande insatser för utrikes födda kvinnor	✓					
	Väninnor till väninnor	✓					
	Winnat Sverige				✓		
	Yalla Östersund				✓		
Yalla Rinkeby				✓			
Yalla Trappan						✓	



LAND	NAMN PÅ INSTANS	SOCIAL	PRAKTIK	NÄTVERK	INDIVIDUELLT	UTBILDNING	ÖVRIGT
		INTEGRATION			STÖD		
Norge	Hverdagsvikar			✓			
	Språkvenn	✓					
	Vi inkluderer!			✓			
	Jobbsjansen	✓					
	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs)				✓		
	Arbeidsrettet norskopplæring	✓					
	Arbeidstrening			✓			
	Bærum kommune: Arbeidskvalifiserende opplæring i regi av «Jobbsjansen»						✓
	Batteriet i Kristiansand	✓					
	Bydelsmødrene						✓
	Flyktningtjenesten game bydel Oslo: helsekartlegging og tidlig igangsetting av individuell behandling						✓
	Hammerfest kommune: Cafe Nordvest	✓					
	Hurtigsporet			✓			
	Kvinesdal kommune: Tiltak rettet mot kvinner som allerede har en utdanningsbakgrunn og som trenger mentorstøtte for å komme ut i arbeid i tråd med kvalifikasjonene						✓
	Lillestrøm kommune: Jobbsjansen for kvinner i Lillestrøm kommune						✓
	Mentor- og traineeordninger			✓			
	Moving Mamas			✓			
	NAV Melhus: «MerSmak»	✓					
	NAVs mentorordning					✓	
	Oslo kommune, bydel Gamle Oslo: Jobbsjansen for kvinner med innvandrerbakgrunn						✓
	Oslo kommune, bydel Nordstrand: Kvinner kan (Jobbsjansen)						✓
	Oslo kommune, bydel Sagene: Kvalifisering og oppfølging av hjemmевærende innvandrerkvinner til arbeid og utdanning						✓
Øygarden kommune: Innvandrerkvinner i jobb						✓	

Røde Kors: Språkkafe og språktrening	✓						
Sandefjord kommune: Jobbsjansen - Kvinneløftet						✓	
Sisters in business	✓						
Steinkjer kommune: Jobbsjansen for innvandrerkvinner						✓	
Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere						✓	
Trondheim kommune: Jobbsjansen for innvandrerkvinner						✓	
Vintage Baby	✓						
Voksenopplæringen i Arendal						✓	
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>32</b>	<b>1</b>	

# Om denna publikation

## Kvinnor som inte deltar i integrationsprogram

Anna-Karin Gustafsson, Louise Fabricius och Sofia Avdeitchikova

ISBN 978-92-893-6993-0 (PDF)

ISBN 978-92-893-6994-7 (ONLINE)

<http://dx.doi.org/10.6027/temanord2021-514>

TemaNord 2021:514

ISSN 0908-6692

Omslagsbild: Marta Logina / Momenti

© Nordiska ministerrådet

### Ansvarsfriskrivning

Denna publikation har finansierats av Nordiska ministerrådet. Men innehållet återspeglar inte nödvändigtvis Nordiska ministerrådets synpunkter, åsikter eller rekommendationer.

### Rättigheter och tillstånd

Detta verk är tillgängligt under licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

**Översättningar:** Om du översätter detta verk, vänligen inkludera följande ansvarsfriskrivning: Denna översättning är inte producerad av Nordiska ministerrådet och ska inte betraktas som officiell. Nordiska ministerrådet kan inte hållas ansvarigt för översättningen eller eventuella fel i den.

**Bearbetningar:** Om du bearbetar detta verk, vänligen lägg till följande ansvarsfriskrivning tillsammans med tillskrivningen: Detta är en bearbetning av ett originalverk av Nordiska ministerrådet. De synpunkter och åsikter som uttrycks i bearbetningen är författarens/författarnas egna. Synpunkterna och åsikterna i denna bearbetning har inte godkänts av Nordiska ministerrådet.

**Innehåll från tredje part:** Nordiska ministerrådet äger nödvändigtvis inte varje enskild del av detta verk. Nordiska ministerrådet kan därför inte garantera att återanvändningen av innehåll från tredje part inte gör intrång i tredje parts upphovsrätt. Om du vill återanvända innehåll från tredje part står du för de risker sådana upphovsrättsintrång innebär. Du är ansvarig för att avgöra om det finns ett behov av att erhålla tillstånd för användning av innehåll från tredje part. Om ett tillstånd krävs är du också ansvarig för att erhålla ett relevant sådant från upphovsrättsinnehavaren. Exempel på innehåll från tredje part är tabeller, figurer och bilder, men det kan också röra sig av annan typ av innehåll.

### **Bildrättigheter (ytterligare tillstånd krävs för återanvändning):**

Frågor om rättigheter och licenser bör riktas till:

#### **Nordisk ministerråd/PUB**

Nordens Hus  
Ved Stranden 18  
DK-1061 Copenhagen  
Denmark  
pub@norden.org

### **Det nordiska samarbetet**

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och en viktig del av europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill stärka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

#### **Nordisk ministerråd**

Nordens Hus  
Ved Stranden 18  
DK-1061 Köpenhamn  
[www.norden.org](http://www.norden.org)

Läs flera nordiska publikationer: [www.norden.org/sv/publikationer](http://www.norden.org/sv/publikationer)