



5 MAJ 2021

UTVÄRDERING AV ESF-PROJEKTET NORDOST

PM4

UTVÄRDERARE:
MAJA BECKMAN
GORDON HAHN
ERIK JANNESSON



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING.....	2
2.	PROJEKTETS NULÄGE OCH RESULTAT HITTILLS.....	3
2.1	PROJEKTETS DELTAGARPROCESS OCH ARBETSSÄTT	4
2.2	PROJEKTETS RESULTAT PÅ DELTAGARNIVÅ	7
2.3	PROJEKTETS FRAMGÅNGSFAKTORER OCH UTVECKLINGSOMRÅDEN	8
3	UTRIKESFÖDDA KVINNOR PÅ ARBETSMARKNADEN	10
4	VIKTIGT ATT BEAKTA VID IMPLEMENTERING.....	13
5	TRE SCENARION FÖR IMPLEMENTERING.....	15
5.1	SCENARIO 1 – BIBEHÅLL DET BEFINTLIGA ARBETSSÄTTET OCH SAMVERKANSMODELLEN	15
5.2	SCENARIO 2 – MINSKA SAMVERKAN OCH IMPLEMENTERA ARBETSSÄTTET I GÖTEBORGS STAD.....	16
5.3	SCENARIO 3 – SKALA NER ARBETSSÄTTET OCH FOKUSERA PÅ DELTAGARNAS HÄLSA.....	17
6	AVSLUTNING	19
	BILAGA 1 – RESULTAT FRÅN STUDIER OM MÅLGRUPPEN	21
	BILAGA 2 – RESULTAT FRÅN OMVÄRLDSANALYS	29

1. INLEDNING

ESF-projekt Nordost ägs och bedrivs av Samordningsförbundet Göteborg, vilket är en gemensam organisering mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Regionen och Göteborgs stad. Samordningsförbundet är en kommunal samordningsorganisation inom Sverige som finansierar samordnade rehabiliteringsinsatser från samhällets sida. Syftet är att förhindra eller förkorta sjukskrivningar och arbetslöshet, bland annat genom tidigt stöd och förebyggande insatser. Den samverkan som samordningsförbundet möjliggör förhindrar också att människor hamnar i en rundgång mellan olika myndigheter.

Projekt Nordost startade i februari 2019, avslutas i januari 2022, och syftar till att utveckla samordningsförbundets möjligheter att nå ut till och erbjuda målgruppen utrikesfödda kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden samordnad arbetslivsinriktad rehabilitering. I ansökan står det som följer:

Genom att göra insatser för att öka möjligheten för utrikes födda kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden att få del av adekvat rehabilitering, och utveckla verksamheter som svarar upp mot individernas behov, kan projektet bidra till en mer inkluderande arbetsmarknad.

Vi utvärderare uppfattar att projektet har arbetat mycket bra mot detta mål, trots svårigheter längs vägen, inte minst i form av Covid-19-pandemin. Målgruppen har också stått längre från arbetsmarknaden än vad som initialt förväntades, vilket också påverkat insatserna och stödet. Det som är tydligt är att projektet möter en målgrupp som har stora behov, som inte tillgodoses på annat håll. Detta är en viktig utgångspunkt att ta med sig i en diskussion kring implementering, som detta material är tänkt att utgöra ett viktigt inspel i.

Den här rapporten består delvis av material och analys som gjordes av oss utvärderare som ett underlag inför den workshop som genomfördes med projektets styrgrupp 26 april 2021. Detta material består av en beskrivning av projektet, i hög grad hämtad från vår rapport PM3, en sammanställning av studier kring projektets målgrupp samt en kortare omvärldsanalys. Rapporten innehåller också en sammanställning av de inspel och viktiga tankar som vi utvärderare uppfattade på workshopen, vår bild av möjliga implementeringsalternativ, samt rekommendationer kring fortsatt arbete.

I kapitel 2 beskriver vi projektets nuläge och resultat hittills. I kapitel 3 redogörs för ett antal studier kring målgruppen utrikesfödda kvinnor som står utanför arbetsmarknaden. Kapitel 4 innehåller ett antal områden vi uppfattar som viktiga att ha med i den fortsatta implementeringsdiskussionen, både utifrån vår bild av projektets arbete, samt den workshop vi deltagit i, i styrgruppen. I kapitel 5 går vi igenom tre möjliga vägar för implementering. I kapitel 6 avslutar vi och rekommenderar steg för fortsatt arbete. Sist i dokumentet finns två bilagor, dels en mer utförlig redogörelse av de studier kring målgruppen vi tagit del av, dels en kort omvärldsanalys kring insatser riktade mot målgruppen.

2. PROJEKTETS NULÄGE OCH RESULTAT HITTILLS

Det vi utvärderare hittills har konstaterat i våra utvärderingsrapporter är att projektet har kommit mycket långt, både när det gäller metod och arbetssätt men även kring deltagarnas utveckling och måluppfyllelse. De deltagarintervjuer vi genomförde under hösten 2020 visar att deltagarna är mycket nöjda med projektet, och många upplever en stor förändring i sina liv. De känner sig trygga och uppskattar framför allt det individuella stödet som de fått. De känner sig sedda och upplever att de får hjälp och stöd som de inte fått tidigare. Detta resonerar vi ytterligare om detta i avsnitt 2.2. Samordningsförbundens verksamheter syftar till att ge människor stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Även att det går att argumentera för att progression är ett sådant stöd, är naturligtvis arbete eller praktik kvantitativa mått som projektet ännu inte uppnått i högre skala.

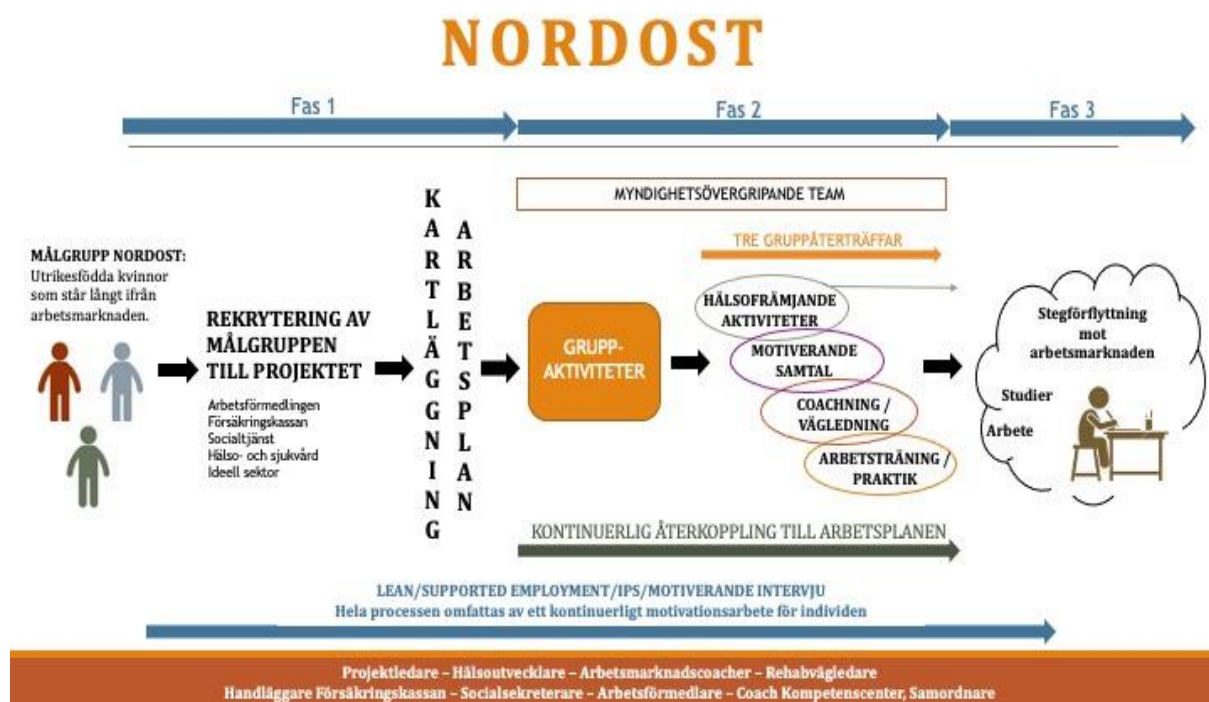
Det är tydligt att projektets medarbetare ständigt vill utvecklas och förbättra sina arbetssätt. Engagemanget från medarbetarna är stort, vilket också lyfts som en viktig framgångsfaktor i vårt senaste PM. Projektets metod utgår från IPS – Individual Placement and Support. Metoden följs dock inte programtroget, utan anpassningar görs efter vad som uppfattas som bäst för verksamheten och deltagarna. En viktig del av projektets arbetssätt är Lean-tavlorna, där deltagarens process dokumenteras och följs upp. Projektet använder också metoden MI (motiverande intervju) i mötet med deltagarna. En av de senaste diskussionerna som lyfts i projektet är frågan om en och samma person ska fungera som kontaktperson för deltagaren hela vägen, något som är en del av IPS. Så har projektet inte arbetat tidigare, men ser över möjligheterna att justera sättet de arbetar för deltagarens bästa.

Precis som många andra verksamheter har projekt Nordost behövt göra anpassningar på grund av Covid-19-pandemin. Framför allt har gruppaktiviteterna periodvis behövt pausas. Detta upplever medarbetarna som en utmaning, men är samtidigt tillfreds med att det individuella stödet har kunnat fortlöpa. Här framkommer också medarbetarnas flexibilitet och projektets stora fokus på individuellt anpassat stöd, då de i hög utsträckning anpassar sig efter deltagarens behov i mötet, som kan ske inomhus med avstånd eller skydd, utomhus genom exempelvis en promenad, eller via telefon eller dator.

Informationen i avsnitt 2.1, 2.2 och 2.3 nedan är hämtad från vårt tredje utvärderings-PM. Den som vill ha fördjupad information om projektets metod, arbetssätt och resultat på deltagarnivå, samt vår analys av detta, rekommenderas läsa det PM:et i sin helhet.

2.1 Projektets deltagarprocess och arbetssätt

Baserat på vår totala informationsinsamling, samt en djupgående dialog med projektet under hösten 2020, illustrerade vi utvärderare projektets deltagarprocess och enligt följande:



När det gäller **rekrytering** till projektet kan intresseanmälningar komma från olika håll, så som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialtjänsten, Hälsa- och sjukvård eller ideell sektor. De flesta deltagare kommer dock till projektet genom att de får en remiss från socialtjänsten. Den potentiella deltagaren kallas till ett bedömningsamtal med en rehabvägledare.

Om projektet bedöms vara rätt insats för deltagaren blir nästa steg att genomföra en **kartläggning** och ta fram en **arbetsplan**. I kartläggningen ställs ett stort antal frågor kring deltagarens situation och erfarenheter. Det gäller förutom skolbakgrund och arbetslivserfarenhet även områden som familjesituation och psykisk och fysisk hälsa. Arbetsplanen utgår sedan från en individuell målsättning för deltagaren och vad som krävs för att nå dit. Detta dokument följs sedan upp under deltagarens resa genom projektet.

Sedan får deltagaren ta del av projektets **gruppaktiviteter**, som består av åtta tillfällen med ett tema var:

1. Introduktion
2. Myndigheter olika försörjningskällor

3. Hälsoutvecklare
4. Arbetsmarknad
5. Demokrati, jämställdhet, jämlikhet
6. Hot våld och diskriminering
7. Fritid
8. Arbetsmarknadscoacher

Just gruppträffarna är det som av naturliga skäl varit svårast att genomföra under Covid-19-pandemin.

Efter gruppträffarna fokuseras **individuellt stöd** och detta kan bestå av ett antal olika insatser beroende på deltagarens planering och behov, bland annat:

- Motiverande samtal
- Hälsoscreening
- Vägledning om hälsa och arbete
- Arbetsträning
- Praktik
- Coachning

Beskrivningen ovan är som sagt baserad på den informationsinsamling som genomfördes under hösten 2020. En slutsats som projektet kom fram till under detta arbete var att det vore värdefullt att arbeta mer med parallella processer och sätta igång även det individuella stödet samtidigt som gruppträffarna pågår. Vi vet att projektet tagit steg i denna riktning varför beskrivningen ovan inte är helt aktuell. Saker som Covid-19-pandemin och svårighet att rekrytera personal har också påverkat hur processen i praktiken har sett ut för deltagarna. De olika insatser som beskrivs är dock desamma.

Projektet använder sig i arbetet av ett antal metoder, med olika funktioner och syften. De är:

- Supported Employment
- Individual Placement and Support
- Lean-tavlor
- Motiverande intervju

Medarbetarna har utbildats i metoderna Individual Placement and Support och Supported Employment. Dock följs ingen av dessa metoder programtroget i projektet. Det finns dock tydliga inslag av metoderna i sättet som projektet arbetar, och kunskapen bidrar också till att reflektera kring hur projektet arbetar och vilka ställningstaganden som görs i olika situationer.

Lean-tavlorna är som sagt en väldigt viktig del av projektets arbete. Lean-tavlorna har sitt ursprung i metoden Lean, som syftar till att skapa ett flöde och transparens i en verksamhet, vilket gör verksamheten mer effektiv och minskar risken att resurser läggs på onödiga saker. Lean-tavlorna i Nordost är en del i att visualisera verksamhetens flöde och följer deltagarens process. Det finns en tavla för projektet som helhet och en tavla för varje arbetsgrupp, alltså en för arbetsmarknadscoacherna, en för rehabvägledarna och en för hälsoutvecklarna. På de sistnämnda tavlorna finns varje deltagare som är aktiv hos den gruppen utplacerad så att processen för individen kan synliggöras och följas.

Motiverande intervju är en metod som används i mötet med deltagaren, som ett led i deltagarens process och väg framåt. Syftet med metoden är att öka deltagarens motivation till beteendeförändring. Metoden bygger på att människor har olika förutsättningar och vilja till förändring. Deltagarens motivation ökas genom positiva bilder av framtiden samt genom att skapa medvetenhet om problem och konsekvenser av det negativa beteendet. Individen ska själv komma fram till hur den vill och bör agera.

En viktig del av projektets syfte och mål är samverkan mellan myndigheter och insatser. På operativ nivå sker samverkan genom att de olika yrkesrollerna – rehabvägledare, arbetsmarknadscoacher och hälsoutvecklare – har olika organisatorisk hemvist, vilket på så vis också upprätthåller en förankring och naturlig kontakt i hemorganisationen. Från början var tanken att spridningen av medarbetare mellan de samarbetande aktörerna skulle vara större än vad den är idag, men allteftersom har det blivit en stor övervikt av medarbetare som kommer från Göteborgs stad. Det finns en arbetsmarknadscoach som är från Arbetsförmedlingen, en hälsoutvecklare från regionen, medan övriga medarbetare kommer från staden. Dock är flera olika förvaltningar inom staden representerade, så som Arbetsmarknads- och vuxenutbildning, Socialtjänsten och Idrotts- och föreningsförvaltningen.

En viktig samverkansarena är genom projektets medfinansiärer. Där har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialtjänsten och Kompetenscenter medarbetare till projektets förfogande vid behov, som en del av projektets medfinansiering. Projektet tar då kontakt med dessa i specifika ärenden som uppstår. Det har också funnits ett myndighetsövergripande team (som består av en arbetsförmedlare, en handläggare från Försäkringskassan och en Socialsekreterare från Göteborgs stad) som projektet haft kontakt med. På grund av organisationsförändring har detta team pausats, men planen är att det ska starta upp igen.

Givetvis är även projektets styrgrupp en viktig arena för samverkan mellan både myndigheter och civilsamhällets aktörer. Där finns representanter för Finsam Göteborg, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Västra Götalandsregionen, Arbetsmarknads- och vuxenutbildningen, Socialtjänsten, Forum Skill samt Skoopi.

2.2 Projektets resultat på deltagarnivå

Under hösten 2020 genomförde vi utvärderare enskilda intervjuer med 14 deltagare i projektet. De hade vid tiden för intervjuerna varit med i projektet olika lång tid och befann sig i olika skeden i sin process. En stor majoritet av de intervjuade var väldigt positiva till projektet. Flera menar att projektet har förändrat deras liv. Här följer några citat:

”Jag är en helt annan människa! Innan mådde jag dåligt, jag såg ingen framtid. Men nu är jag en helt annan person! Känner glädje, tänker på framtiden, har ett mål! [---] Till och med min son har märkt att jag mår bättre. Då vill man ännu mer! Det är inte som på arbetsförmedlingen. Här är det vad DU vill ha, vad passar DIG. Man känner sig inte tvungen. De tog mig som jag är. Det är det som gör att jag har mått bättre.”

”Jag har fått mer självförtroende på grund av personalen. Du känner dig mer trygg och har tillit. [---] Första gången var jag rädd. Visste inte vad som skulle hända. Men från första mötet kände jag mig bra och att det är platsen för mig!”

”Jag känner mig... att jag har avancerat så bra! Jag trivs mycket. Med grupp och allt. Jag mår bra! Jag kan fråga om allt! Så mycket bättre självförtroende. [---] Jag känner mig trygg och säker nu!”

”Jag har utvecklat mitt språk, fått nya vänner, blivit mer självständig genom kontakt med andra, bättre självförtroende, bättre hälsa. Viktig information om hälsa och vad jag ska göra när jag inte mår bra.”

I intervjuerna uppfattar vi att de deltagare som varit med längre tid i projektet upplever en större effekt av projektets insatser. Många av deltagarna är positiva till gruppaktiviteterna och beskriver att de fått vänner och mycket viktig information. Men en slutsats vi drar av intervjuerna är att det är de individuella insatserna som gör störst skillnad för deltagarna. Eftersom upplägget har varit sådant att deltagarna först har haft gruppträffar för att sedan gå vidare till de individuella aktiviteterna, kan vi dra slutsatsen att det är dessa aktiviteter som gjort att flera av de som varit med i projektet en längre tid är otroligt entusiastiska och upplever en stor utveckling. De som har deltagit en kortare tid är fortfarande positiva till projektet, men inte med fullt lika stor enfasc. Detta har varit en bidragande orsak till att projektet valt att jobba mer med parallella processer, och alltså påbörja även de individuella insatserna tidigare.

Det deltagarna uppskattar allra mest med projektet är känslan av att bli sedda, få individuell hjälp och bli behandlade med respekt. Detta är också det som flera beskriver som skillnaden när de jämför med tidigare aktiviteter de genomgått i annan regi. Anledningen till att Nordost lyckas bra med detta kan till viss del kopplas till projektets ansats kring hälsa, som bidrar till att se hela individen och allt som samspelar i personens livssituation. I och med att projektet satsar systematiskt på att öka deltagarnas hälsa och mående, så är det många som får individanpassat stöd, vilket underlättar för dem att komma vidare i sin process. Det är också tydligt att avsikten med de metoder som projektet arbetar med, som Supported Employment och Motiverande intervju, blir synliga

här, i form av att deltagarna upplever sig sedda, får ökad motivation och får sina individuella behov tillgodosedda. Förutom detta är självklart projektets medarbetare en viktig faktor i projektets framgång.

2.3 Projektets framgångsfaktorer och utvecklingsområden

Den sammantagna bild som framkommer utifrån vår informationsinsamling under hösten 2020 (workshop med medarbetare, medarbetarintervjuer och deltagarintervjuer), men även tidigare, är att ett antal punkter är framträdande framgångsfaktorer för projekt Nordost. Kombinationen av dessa är också i hög utsträckning det som gör projektet unikt. Det ger ett holistiskt stöd, vilket uppfattas som en viktig förutsättning för deltagarens utveckling.

- **Tillgången till olika stödinsatser och professioner**

Deltagarnas situation är ofta komplex och behöver stöd från olika håll. I Nordost är vägarna kortare och tillgängligheten för stöd av olika slag är större. Det bidrar också till en helhetsbild av deltagarnas situation och förutsättningar. Kortare vägar och tillgänglighet gäller inte minst ur ett rent rumsligt perspektiv, då de olika insatserna och professionerna befinner sig under samma tak.

- **Möjligheten att kunna jobba parallellt inom olika områden**

Den här punkten hänger ihop med den förra. Tillgängligheten av olika insatser och professioner är en förutsättning för att kunna arbeta parallellt på ett effektivt sätt, och därmed stötta deltagarna på bästa sätt. Behov av olika karaktär kan ofta hänga ihop och påverka varandra, varför parallella processer kombinerat med närheten och kommunikationen mellan stödinsatserna gör att det samlas till en helhet. Här är en fungerande samverkan en viktig förutsättning.

- **Stort utrymme för hälsoperspektivet**

Medarbetarna i projektet ser att hälsoproblem ofta är ett stort hinder för deltagarna att kunna arbeta. Samtidigt har de svårt att få hjälp och är inte formellt sjukskrivna. Därför blir hälsoperspektivet avgörande för att deltagaren ska kunna komma vidare i sin process. Betydelsen av detta perspektiv har tack vare projekt Nordost även uppmärksammats utanför verksamheten.

- **Gruppaktiviteter**

Det projektmedarbetarna lyfter, både på workshopen och i intervjuer, är att kombinationen av individuella insatser och gruppaktiviteter är unik, och att deltagarna utvecklas och lär sig mycket under gruppaktiviteterna. Detta betonas dock mer av medarbetarna än av deltagarna.

- **Tid**

I högre utsträckning än inom många andra insatser finns det tid för deltagarnas utveckling. Medarbetare och deltagare upplever att processer får ta den tid det tar.

- **Deltagarna blir sedda**

Att deltagarna blir sedda är något som det själva trycker mycket på, och jämför då med tidigare stödinsatser de fått. Även medarbetarna ser självklart betydelsen i detta. Det innebär att det utvecklas en relation och ett förtroende mellan projektets medarbetare och individen som verkligen är en avgörande faktor för att deltagarna ska kunna utvecklas och närma sig arbetsmarknaden på olika sätt.

- **Projektets medarbetare**

En förutsättning för att projektet ska bli en framgång är givetvis medarbetarna i projektet. Många deltagare uttrycker stor tacksamhet gentemot de medarbetare de arbetat med och upplever att de blivit behandlade och bemötta på ett sätt i projekt Nordost som de inte blivit tidigare. Detta förutsätter att medarbetarna har rätt förhållningssätt och engagemang i sitt arbete. Vi utvärderare har också sett detta hos medarbetarna genom workshop och intervjuer.

Projektet har naturligtvis även utvecklingsområden som är viktiga att lyfta. Ett relaterar till förankringen av samarbetet inom projektet i respektive samarbetsorganisation. Detta har bäring både på vilka deltagare som kommer till projektet samt deltagarens process vidare efter deltagandet i projektet.

Ett annat utvecklingsområde relaterar till att projektet inte lyckats hjälpa så många deltagare som det var tänkt till praktik/arbete eller studier. Detta har flera orsaker. En del av anledningen vi ser är just att deltagarna står längre från arbetsmarknaden än planerat. Detta gör naturligtvis att vägen till arbete är längre, och att ytterligare stöd och insatser är nödvändiga efter de lämnat projektet. Många av projektets deltagare har haft så pass stora hälsoproblem så att de efter tiden i projektet gått tillbaka till remittent för att arbetsmarknadsinsatser inte har varit aktuella. Dessa deltagare har dock många gånger haft en enorm personlig utveckling och fått stor hjälp med sina hälsoproblem, vilket naturligtvis innebär att personen är närmare arbetsmarknaden även om vägen dit fortfarande är lång. I nuläget är projektets kvantitativa resultat att 4 deltagare har gått vidare till arbete, 25 deltagare har gått åter till remittent och 75 deltagare är fortfarande aktuella i projektet. Samordningsförbundens verksamheter syftar till att ge människor stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Även att det går att argumentera för att progression är ett sådant stöd, är naturligtvis arbete eller praktik kvantitativa mått som projektet ännu inte uppnått i högre skala.

3 UTRIKESFÖDDA KVINNOR PÅ ARBETSMARKNADEN

Projekt Nordost riktar sig mot utrikesfödda kvinnor som har behov av samordnad, arbetslivsinriktad rehabilitering för att närma sig eller nå arbetsmarknaden. För att uppnå detta får deltagaren alltså stöd av rehabiliteringsvägledare, hälsoutvecklare och arbetsmarknadscoacher utifrån de individuella behoven. De senare identifieras genom en grundlig kartläggning samt en hälsoscreening.

En av de huvudsakliga utgångspunkterna för projektet är att olika studier visar att denna målgrupp ofta hamnar i skymundan. När stödinsatser rikas mot en bredare målgrupp blir ofta konsekvensen att de individer som har störst behov av stöd i minst utsträckning får det. Då många av kvinnorna som kommer till projektet inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen är dessutom utbudet av stödinsatser för att närma sig arbetsmarknaden högst begränsat. En stor problematik är att ingen offentlig aktör har ett helhetsgrepp om individens situation, varför målgruppen ofta faller mellan stolarna.

En av projektets viktigaste delar är därför samverkan mellan myndigheter för att kunna få ett helhetsgrepp om deltagarens situation och erbjuda ett holistiskt stöd. Medarbetarna i projektet vittnar om att många deltagare har problem med hälsan, och upplever det som ett hinder för att arbeta, men att de inte är formellt sjukskrivna. Det är svårt för många att navigera i det svenska myndighetssystemet, vilket gör dem ännu mer utsatta. Nyckeln är därför att erbjuda dessa kvinnor ett riktat, holistiskt stöd med fokus på individen i samverkan mellan olika myndigheter och verksamheter.

Det finns ett antal studier gjorda av olika aktörer för att undersöka förutsättningarna för utrikesfödda kvinnor på arbetsmarknaden. Vi har gått igenom flera av dessa och sammanfattat centrala budskap i dessa. Framför allt har vi gått igenom följande rapporter:

- Arbetsförmedlingen (2020) *Utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden – kunskapsläget i korthet*. Arbetsförmedlingen analys 2020:1
<https://arbetsformedlingen.se/download/18.2bef8e33170a57d9565145/rappport-utrikesfodda-kvinnor-pa-arbetsmarkanden.pdf>
- Folkhälsomyndigheten (2019) *Hälsa hos personer som är utrikes födda – skillnader i hälsa utifrån födelseland*.
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/h/halsa-hos-personer-som-ar-utrikes-fodda-skillnader-i-halsa-utifran-fodelseland/?pub=61466>
- OECD (2018) *Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 216
https://www.oecd-ilibrary.org/employment/triple-disadvantage_3f3a9612-en
- Ruist, Joakim (2018) *Tid för integration – En ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport till expertgruppen för studier i

offentlig ekonomi 2018:3 <https://eso.expertgrupp.se/rapporter/tid-for-integration/>

- Regeringen (2012) *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. SOU 2012:69
<https://www.regeringen.se/contentassets/fde8f60006f74609a153cf9ba5c5b9c0/med-ratt-att-delta---nyanlanda-kvinnor-och-anhoriginvandrare-pa-arbetsmarknaden-sou-201269-hela-betankandet>
- Socialstyrelsen (2015) *Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter – Ett kunskapsunderlag för primärvården*.
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2015-1-19.pdf>
- Statskontoret (2018) *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften – Slutrapport*.
<https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2018/201803.pdf>
- Svenberg, Stina (2018) *En arbetsmarknad för alla – Om vägar till statliga insatser på likvärdiga villkor*. Arbetsförmedlingen
<https://arbetsformedlingen.se/download/18.47a458fb16df81b913353bd/1574677167971/rapport-en-arbetsmarknad-for-alla.pdf>
- Tillväxtverket (2019) *Anställning eller företagande? – en kvantitativ kartläggning av utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering och företagande*. Rapport 0288
<https://tillvaxtverket.se/download/18.4c1250a116d1bb3a3f01bd4a/1568295623854/Anst%C3%A4llning%20eller%20f%C3%B6retagande%200288.%20pdf.pdf>

I bilaga 1 har vi sammanställt en längre text som beskriver relevanta aspekter i dessa olika rapporter. De sammantagna budskapen i dessa som är centrala att beakta när insatser genomförs mot arbetssökande utrikesfödda kvinnor är enligt vår mening följande:

- Insatser behöver ha en hög grad av individanpassning där ett gott personligt bemötande är viktigt.
- Det behöver finnas en rad olika detaljerade insatser att tillgå för att kunna göra en tillräcklig individanpassning, och många av dessa behöver vara uteslutande riktade mot målgrupp utlandsfödda kvinnor så att de utmaningar som finns på en aggregerad nivå för denna att ta sig in på arbetsmarknaden är i fokus fullt ut.
- I de övergripande insatserna är det lämpligt att kombinera arbetsmarknadsinsatser (exempelvis praktik) med språkutveckling (via SFI) för att parallellt jobba med både den yrkesmässiga erfarenheten och språket.
- Ett brett (holistiskt) perspektiv gentemot individerna behöver vara utgångspunkten, där bland annat sociala och hälsorelaterade aspekter beaktas,

och att individens informella kunskaper och erfarenheter fångas och används aktivt som grund för utvecklingsprocessen.

- Individens ursprungsland har betydelse för möjligheterna till arbete, så var individen kommer ifrån är viktigt att beakta; det är en viktig faktor för om insatsen behöver vara extra djup för att kunna stödja individen på ett relevant sätt.
- Positiv särbehandling av vissa grupper kan vara en väg framåt för att utjämna skillnader mellan olika grupper, där det då är viktigt att aktivt satsa på utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad.
- Samverkan mellan myndigheter, likväl som mellan myndigheter och andra aktörer som genomför insatser för målgruppen, är viktig för helheten och en sammanhållen process mot arbete.

I mångt och mycket bekräftar detta det som projekt Nordost har sett i arbetet med deltagare. Deltagarna som kommer till projektet står ofta utanför arbetsmarknaden, det vill säga de är inte inskrivna på Arbetsförmedlingen. Många har olika typer av hälsoproblematik, men har inte på egen hand haft förmåga eller resurser att få hjälp av det svenska vårdsystemet. De har ofta huvudansvar för hem och familj, och blir väldigt isolerad i sin situation.

Ett av de stora dilemmana för den här målgruppen att de lätt hamnar mellan stolarna och inte fångas upp av olika insatser. De nämnda studierna visar att insatser som riktas mot både kvinnor och män i högre utsträckning hjälper männen än kvinnorna, vilket bekräftar projekt Nordosts övertygelse om vikten av att rikta sig specifikt mot kvinnor.

Dessutom visar studierna att orsakerna bakom målgruppens utanförskap är komplexa och det finns ett behov av åtgärder och stöd inom olika områden, så som språk, hälsa, socialt nätverk, samhällskunskap och kunskap om den svenska arbetsmarknaden. Även detta stämmer överens med projektets bild av behovet av att ha ett individuellt anpassat och holistiskt stöd. Projektet lyfter själv också att forskning som gjorts i det danska projektet BIP (Beskæftigelses Indikator Projektet) visar ett positivt samband mellan hälsoutvecklande och arbetsförberedande insatser. Där framgår också att handläggarens insats är av avgörande betydelse för deltagarens utveckling.

Ovanstående aspekter upplever vi vara viktiga att ha med sig in i projektets fortsatta diskussioner om en implementering av projektets utarbetade arbetssätt; de behöver utgöra en central plattform som den fortsatt lösningen byggs på. Ytterligare aspekter att beakta i den diskussionen lyfter vi fram i det nästkommande kapitlet, där det sammantagna resultatet från våra intervjuer med styrgruppsmedlemmar samt

genomförandet av implementeringsworkshop med styr- och projektgruppen i slutet av april 2021.

4 VIKTIGT ATT BEAKTA VID IMPLEMENTERING

Målgruppen som kommer till projekt Nordost står alltså i hög grad långt ifrån arbetsmarknaden, och längre ifrån än projektet från början räknat med. Målgruppens behov ser på många sätt annorlunda ut än hos en målgrupp som står närmare arbetsmarknaden, och därför behöver även insatserna vara olika. Många deltagare har stora behov av stöd kopplat till hälsa och mående. Även om detta område traditionellt inte ingår i det som ses som arbetsrehabiliterande insatser, så är det viktigt att komma ihåg att dessa behov är nödvändiga att tillgodose för att dessa individer ska ha möjlighet att i framtiden kunna ta till sig utbildning, utveckla sitt språk och ha möjligheten att ta ett arbete. Detta är den huvudsakliga anledningen till att det är viktigt att arbeta individanpassat och att samverka och erbjuda flera insatser parallellt.

Som vi kunnat se i befintliga studier kopplat till målgruppen, och som projektet själva påpekat på många gånger, hamnar utrikesfödda kvinnor ofta i skymundan och har svårt att få det stöd och den hjälp de behöver. Det är viktigt att lyfta värdet i att arbeta mot den här målgruppen, även när individerna inte genom projektet når ända fram till arbete eller studier. Det mest uppenbara och största värdet ligger naturligtvis i kvinnornas eget mående, som de tidigare citaten från deltagarna också visar på. Samhällsekonomiska värden finns i att dessa kvinnor genom detta stöd minskar nyttjandet av resurser inom sjukvård och andra samhällsfunktioner i framtiden, likväl som när det gäller utbetalning av ekonomiskt bistånd och inbetalning av skatt när kvinnorna tar sig in på arbetsmarknaden efter att ha tagit steget in på arbetsmarknaden. Effekter kan också ses hos kvinnornas familjer, framför allt deras barn som även de får ökade chanser att etablera sig i det svenska samhället och arbetslivet, genom att deras föräldrar mår bättre, närmar sig eller kommer i sysselsättning.

Viktigt att lyfta är att projekt Nordost når en målgrupp som är ytterst marginaliserad i samhället idag, och att projektet hittat arbetssätt som hjälper denna målgrupp i rätt riktning. Som utvärderare ser vi det därför som synnerligen viktigt att erfarenheterna från projektet blir en del av ordinarie verksamhet så att den här gruppen får möjligheten till ett gott liv; det krävs krafttag för att få långsiktigt hållbara lösningar på plats.

Att välja att skjuta upp en implementering innebär en väldigt hög risk att en implementering inte kommer ske alls, så här är vår bild att styrgruppen behöver göra allt i sin makt för att hitta lösningar som gör att målgruppen även framöver får möjligheter till en personlig och arbetsrelaterad utveckling som leder hela vägen till arbete och studier.

Det är utifrån det perspektivet vi format de resterande implementeringsrelaterade resonemangen i detta dokument. Kopplat till det finns det även några ytterligare aspekter

som lyfts fram under våra intervjuer med styrgruppsmedlemmar, samt under implementeringsworkshopen, som också är viktiga att använda som utgångspunkt. Det handlar framför allt om följande:

- Det finns en samsyn i projektet och dess styrgrupp om att samverka mellan myndigheter och andra parter är viktig för att ge målgruppen ett så bra stöd som möjligt.
- Omorganisering av Göteborgs stad (inklusive digitalisering och en osäkerhet om var ansvaret för arbetsrehabilitering ska ligga) samt reformeringen av Arbetsförmedlingen skapar osäkerhet och utmaningar, men det öppnar också upp för att kunna få in nya lösningar som byggs in i de nya strukturerna när de börjar sätta sig.
- Under projekttiden har det byggts upp en kunskap och kompetens hos projektmedarbetarna om målgruppen samt verkansfulla arbets- och förhållningssätt i förhållande till denna. Den här upparbetade kunskapen och kompetensen behöver tas tillvara direkt efter projektavslut.
- I och med att deltagarna har stått längre ifrån arbetsmarknaden än planerat har den direkta projektkopplingen till arbetsmarknaden via arbetsträning, praktik etcetera inte fått det utrymme som det var tänkt. Här finns det flera möjligheter att jobba vidare med, bland annat tydliggjordes det under implementeringsworkshopen att det här finns möjligheter till insatser via Arbetsförmedlingen som i projektet har betraktats som stängda. Civilsamhället lyfts också fram, likväl som Folkhögskolor, när det gäller arbetet med att stärka arbetssättet gällande mer direkt koppling till arbetsmarknaden, eller i arbetsintegrerande sociala företag.
- Kopplat till den förra punkten är det också värdefullt att ta steg i den riktning som väljs även rent operativt under projektets sista period. Det kan vara värdefullt att för projektet att fortsätta utforska möjligheterna för fortsatta stödinsatser hos civilsamhällets organisationer efter deltagandet i projektet.

5 TRE SCENARION FÖR IMPLEMENTERING

I en diskussion om implementering av projektresultat finns det alltid en mängd olika vägval. Givet innehållet i framför allt det föregående kapitlet upplever vi att det första viktiga steget för projektet (och primärt dess styrgrupp) är att välja en övergripande väg för den fortsatta implementeringsdiskussionen. Inom varje vägval finns det en mängd frågetecken som behöver rätas ut, men innan dessa börjar behandlas behöver det övergripande vägvalet göras.

I var sitt avsnitt nedan presenterar och resonerar vi om hur vi ser på tre olika vägval som vi finner realistiska, primärt med utgångspunkt i vår senaste informationsinsamling med fokus på just implementering. Syftet är att med hjälp av dessa ge ett inspel till styrgruppen i deras fortsatta implementeringsrelaterade diskussion, primärt vad gäller vilken riktning som en implementering bör ta. Vi vill dock vara tydliga med att det så klart kan vara andra vägval som styrgruppen finner mer relevanta att resonera om, men då har det här dokumentet i alla fall bidragit till att aktivt välja bort vägar, vilket vi upplever som en viktig förutsättning.

Vi vill också poängtera att det är viktigt att det övergripande vägvalet sker på ett välinformerat sätt, men att det inte får ta för lång tid att landa i. Snarare börjar det bli lite ont om tid då projektet snart är inne på sitt sista halvår. Att diskutera implementering behöver därför vara en högt prioriterad fråga framöver, som dessutom ges tillräcklig tid.

När den diskussionen kommit en bit på väg, och mer konkreta lösningar diskuteras, kan det finnas anledning att inspireras ytterligare av vad andra gör för den aktuella målgruppen. Här finns det redan en gedigen insikt hos styr- och projektgruppen. Men den omvärldsanalys vi gjort i frågan, och som vi presenterar utfallet av i bilaga 2, kanske kan inspirera ytterligare.

Gemensamt för samtliga scenarier är att utgångspunkten ligger i samordnade individuella insatser, då detta är identifierat av både styrgrupp, Samordningsförbundets ägare, medarbetare och deltagare som nyckelfaktor för projektets måluppfyllelse.

5.1 Scenario 1 – Bibehåll det befintliga arbetssättet och samverkansmodellen

Utifrån våra samtal med styrgruppsmedlemmar, och utifrån diskussionen under implementeringsworkshopen, upplever vi att ett rimligt implementeringsscenario för projekt Nordost är att i stort fortsätta jobba på samma sätt som under projektet även efter projektavslut. I en sådan situation skulle samordningsförbundet ha en fortsatt koordinerande roll, där organisationen står för finansiering av koordinerande medarbetarresurser samt gemensam lokal för verksamheten. Övriga parter – kommunen och regionen, står för kostnaden för sina medarbetare. Givet Arbetsförmedlingens reformering handlar det om att hitta samverkansformer som inte är kopplade till en

enskild person, då sådana lösningar framöver med all sannolikhet inte kommer vara möjliga.

Utifrån detta scenario skulle det vara viktigt att ta ställning till arbetsätt, målgrupp, syfte och mål, utifrån att förutsättningarna har förändrats sedan projektets start. Här finns också öppningar för att fortsätta utveckla samverkan med civilsamhällets aktörer.

Vi ser flera styrkor med denna typ av lösning:

- Tar tillvara på upparbetad erfarenhet och kan fortsätta jobba utifrån en modell som bidrar till utveckling för individerna.
- Långsiktiga möjligheter att utveckla arbetet avseende arbetsträning, praktik etcetera så att sådana delar blir en naturlig del i lösningen
- Tar ett gemensamt grepp på riktigt, vilket behövs för att stötta individerna på bästa möjliga sätt.

Några utmaningar:

- Krävs beslut om avsättning av resurser hos flera parter, och dessutom rätt omgående.
- Svårt att få till långsiktiga åtaganden.
- Samordningsförbunden ska jobba med individer för att vägleda in i arbete, men därmed inte självklart att det här är deras målgrupp att arbeta med då många står väldigt långt bort från arbete.
- Samordningsförbund har idag svårt att själva bedriva rehabiliterande verksamhet (utan kan endast finansiera), och har inte möjlighet att ta beslut om individers ersättning eller åtgärder.

5.2 Scenario 2 – Minska samverkan och implementera arbetsättet i Göteborgs stad

Ett andra implementeringsscenario som uppkommer utifrån informationsinsamlingen handlar om att skala ner på samverkan och flytta över hela ansvaret för arbetet med målgruppen till Göteborgs stad, som ju är den centrala aktören när det gäller arbetet med målgruppen. Det är dels så att kommunen är den aktör som oavsett projektet har mest kontakt med och störst roll för målgruppen, genom socialkontor, vuxenutbildning, kompetenscentrum med mera. Arbetsätt och förhållningssätt skulle i mångt och mycket kunna vara desamma, men inom ramen för den kommunala kontexten. Här skulle samverkan med regionen vara fortsatt viktig, och en koppling till Arbetsförmedlingen skulle kunna vara av intresse när det gäller arbetsträning, praktik etcetera. Här finns också ett IOP med den sociala ekonomin som vore naturligt att nyttja i större utsträckning när det gäller den direkta kopplingen till arbetsmarknaden.

Styrkor:

- Det huvudsakliga ansvaret för målgruppen hamnar hos den aktör som har mest kostnader kopplade till målgruppen, och som därmed i stor utsträckning kommer dra nytta av en positiv utveckling hos målgruppen.
- Stor möjlighet till långsiktig strategisk planering för målgruppen.
- Enklare att docka in insatser i befintlig verksamhet.

Utmaningar:

- Det finns en stor osäkerhet i dagsläget om var ansvaret för arbetsrehabilitering ska ligga inom Göteborgs stad. Här behövs ett politiskt beslut i frågan. Innan ett sådant finns på plats finns det en risk att den interna viljan att till stor del finansiera arbetet utifrån den modell som skapats inom projekt Nordost är begränsad. Det är ju naturligt att den part som får det ansvaret står för en betydande del av kostnaden.

5.3 Scenario 3 – Skala ner arbetssättet och fokusera på deltagarnas hälsa

När det gäller de positiva resultaten som projekt Nordost skapat så här långt upplever vi att de hälsoinriktade insatserna är det som varit särskilt viktigt; deltagarna mår generellt betydligt bättre när de lämnar projektet än när de inkluderas i det. Vid bristande intresse för att implementera stora delar av det upparbetade arbetssättet i projektet (med ett holistiskt perspektiv med insatser utifrån ett hälsoperspektiv till insatser kopplade till arbete och studier) ser vi en implementering av en nerskalad arbetsmodell som fokuserar på de hälsorelaterade frågorna. Fokus är inte att långsiktigt stötta individerna till arbete eller studier, utan att förbättra deras hälsa. En sammantagen modell kring detta skulle då förhoppningsvis kunna stärka deltagarna så pass mycket att de "vanliga" arbetsmarknadsinsatserna inom Göteborgs stad eller Arbetsförmedlingen kan bli aktuella. Det handlar alltså inte om ett sammanhängande arbetssätt från "början till slut" utan ett uttalat hälsofokus.

Även en sådan nerskalad modell ser vi i första hand störst möjlighet till att implementera i kommunen. Dock vore nära samverkan med regionen nödvändig. Ett tänkbart alternativ är att utveckla detta tillsammans med en eller flera familjecentraler i de områden där målgruppen bor, en metod att nå specifikt utrikesfödda kvinnor som vi sett på andra håll i landet (se bilaga 2).

Styrkor:

- Fokusering på det centrala först, det vill säga kvinnornas hälsa.
- Implementering i mindre skala, vilket kan minimera utmaningarna.
- Kan eventuellt byggas på med ytterligare insatser efterhand.

Utmaningar:

- Studier kring målgruppen utrikesfödda kvinnor visar att det finns en fördel i parallella insatser som rör både hälsa och arbete/studier. Finns inte en tydlig väg vidare riskerar utveckling och stegförflyttningar att gå förlorade.

6 AVSLUTNING

Vi utvärderare uppfattar den process som nu har påbörjat har varit klagörande och konstruktiv. Vår uppfattning är att diskussionerna har belyst möjligheter och initiativ och vi ser ett engagemang för dessa frågor i styrgruppen. Med det sagt är merparten av arbetet kring implementering fortfarande framför oss.

Avslutningsvis vill vi återigen knyta an till det som är unikt med projekt Nordost, det vill säga den specifika målgruppen och kombinationen av flera stödinsatser, och där framför allt kopplingen till hälsa. Som vi konstaterar tidigare visar forskning att det finns ett stort värde i att kombinera hälsoinsatser med arbetsintegrerade insatser, och detta är ett område som vi tror kan fortsätta utvecklas. Här går också tankarna till metoden IPS (Individual Placement and Support) som bygger på Supported Employment, men riktar sig specifikt mot personer med psykisk ohälsa (och som projektets medarbetare också fått utbildning i). Där kan vi se att det finns en tydlig koppling mellan att arbete/aktivitet och mående och ett stort värde i att kombinera insatser mot arbete med vårdinsatser och hälsa. På så vis kan även arbetsintegrerade insatser påverka hälsan till det bättre. Vi tror dock att i ett fortsatt arbete med den här målgruppen kan även de deltagare som på grund av hälsoskäl inte är redo för exempelvis extern praktik, mycket väl kan få ytterligare förbättrad hälsa samt fortsätta närma sig arbetsmarknaden genom de aktiviteter som finns just inom civilsamhället, och som även de ofta har en hög grad av individuell anpassning. Det finns ett stort värde i att inte ha ett antingen/eller-tänk vad gäller hälsorelaterade frågor och arbetsintegrering, vilket också är en del av grunden till projekt Nordost. Tyvärr är det svenska välfärdssystemet inte gjort för den typen av kombinerade insatser. Därför är det också viktigt att ta tillvara på och fortsätta utveckla samverkan mellan de aktörer som sitter i styrgruppen. Det är även viktigt att se det större perspektivet och lyfta frågan till nationell nivå. Detta är en utsatt målgrupp i hela landet, och de svårigheter och utmaningar som projekt Nordost stått och står inför ser vi också på annat håll. Därför är påverkansarbete och spridning av projektets erfarenheter också en viktig del i det fortsatta arbetet.

När nu frågorna kring implementering och dessa konstruktiva diskussioner satts igång är det viktigt att inte tappa initiativkraften utan att se hur dessa frågor kan tas vidare. I denna rapport har tre grovt skissade alternativ till implementering presenterats. Vi utvärderare varken kan eller vill ta ställning till vilken väg projektet ska välja i detta. Det kan även självklart finnas fler alternativa vägar som vi inte lyft här. Vi uppmanar projektets styrgrupp att nu fundera över vad som är nästa steg. Vi tror att det kan vara värdefullt att arbeta med dessa frågor på strategisk nivå parallellt med eventuell utveckling av det operativa arbetet.

- Hur vill styrgruppen att projekt Nordost utvecklas och implementeras på kort respektive lång sikt?
 - Hur ser ett långsiktigt önskat scenario ut och vad krävs för att det ska uppnås?

- Vad i projekt Nordosts erfarenheter och kunskaper tycker vi är viktigt att ta tillvara efter projektets slut?
- På vilket sätt kan projektet även rent operativt fortsätta att utvecklas i den önskade riktningen under den sista perioden (genom exempelvis utvecklat samarbete med civilsamhället)?
- Behöver mer information samlas in för att kunna ta beslut om ovannämnda punkter?
 - Om ja, vem gör vad?
- När och på vilket sätt kan vi ta beslut om detta vägval?
- Behöver personer/aktörer som idag inte sitter i styrgruppen involveras för att ta ställning till detta?

Vi utvärderare kan om så önskas vara fortsatt behjälpliga i denna process.

BILAGA 1 – RESULTAT FRÅN STUDIER OM MÅLGRUPPEN

Det finns ett antal studier gjorda för att undersöka förutsättningarna för utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. Många av dessa kommer från Arbetsförmedlingen och behandlar därmed kvinnor som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Det innebär att de som bedöms stå utanför arbetskraften, det vill säga inte har något jobb och inte heller är inskrivna på Arbetsförmedlingen, inte finns med i undersökningarna. Denna grupp är i hög grad den som projekt Nordost riktar sig mot. Dock finns det ändå intressanta kopplingar att göra till dessa studier. Det finns dock även ett antal rapporter från andra institutioner som har tydlig bäring på projektets målgrupp.

I rapporten *Tid för integration – En ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*¹ konstateras att det finns en stor skillnad mellan utrikes födda kvinnor och män när det gäller etablering på den svenska arbetsmarknaden. Detta gäller framför allt under de första åren i Sverige. Statistik som blickar längre bak i tiden konstaterar att skillnaderna utjämnas när personerna varit i Sverige längre. Efter omkring 15 år är skillnaderna i sysselsättning för utrikes födda kvinnor och män i princip helt utsuddad. Detta gäller dock inte om vi tittar på de som är i ett övre åldersspann vid ankomsten till Sverige. Kvinnor som är mellan 41 och 50 år vid invandringstillfället har betydligt lägre sysselsättning på längre sikt än män i samma åldersgrupp.

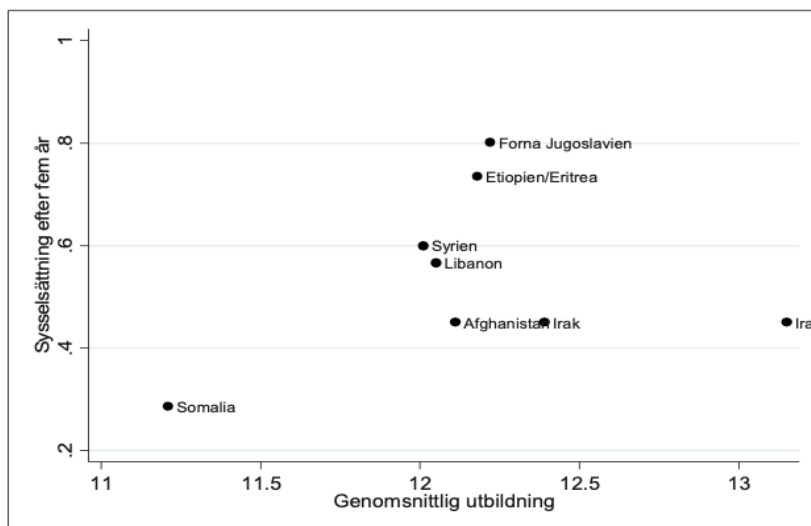
Det är dock inte självklart att utjämningen mellan könen över tid kommer gälla i samma utsträckning för de som invandrat till Sverige på senare tid. Andelen utrikesfödda invånare i Sverige har ökat, vilket gör det svårare för de som har en längre väg till arbete att etableras på arbetsmarknaden. Undersökningen ser också en skillnad beroende på vilket ursprungsland personen kommer ifrån. I olika perioder har flyktingströmmar kommit till Sverige från olika delar av världen, och dessa individer har därmed också till viss del olika förutsättningar kring att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, utifrån exempelvis hur mycket utbildning eller arbetslivserfarenhet individen har från hemlandet. Det går att se att utrikes födda män och kvinnor som kom till Sverige efter 1995 har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än de som kommit tidigare. En förklaring till detta kan vara att de som anlände till Sverige i början av 90-talet till stor del kom från forna Jugoslavien, och att dessa individer i hög grad har haft det lättare att etablera sig på arbetsmarknaden än personer med andra ursprungsländer. Statistik på kvinnor och män som invandrat till Sverige mellan 1996 och 2000 fördelat utifrån ursprungsland visar på stora skillnader. Det är tydligt att personer från forna Jugoslaven samt från Etiopien och Eritrea har lättare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden än personer från övriga länder som jämförts, Irak, Somalia, Iran, Libanon, Syrien och Afghanistan. Sämst utveckling har de från Somalia. De olika gruppernas sysselsättningsutveckling verkar dock i låg grad bero på skillnader i formell utbildning vid ankomsten till Sverige (se bild nedan). Vad den relativt stabila skillnaden

¹ Ruist, Joakim (2018) *Tid för integration – En ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3

mellan olika ursprungsländer beror på är inte styrkt, men tänkbara faktorer är kulturella skillnader samt graden av diskriminering mot olika grupper i Sverige.

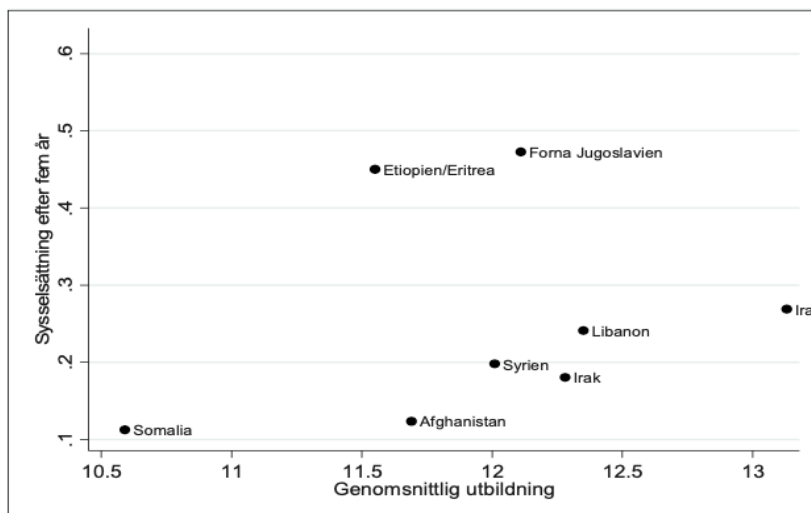
Faktumet relationen mellan sysselsättning och utbildningsnivå inte är linjär talar för att frågan är komplex. Olika individer har mycket olika förutsättningar beroende på en mängd faktorer. Detta talar för att det inte finns en kollektiv lösning som passar alla utan en hög grad av individanpassning och personligt bemötande är viktigt.

Figur 2.5 Sysselsättning och utbildningsnivå: Män



Not: Figuren inkluderar alla flyktingar som var 20-50 år gamla vid invandringstillfället. Sysselsättning mäts efter fem år i Sverige. Utbildning (antal års skolgång) mäts vid invandringstillfället och inkluderar samtliga 16-74 år gamla invandrare, per kön, från ursprungslandet i fråga.

Figur 2.6 Sysselsättning och utbildningsnivå: Kvinnor



Not: Figuren inkluderar alla flyktingar som var 20-50 år gamla vid invandringstillfället. Sysselsättning mäts efter fem år i Sverige. Utbildning (antal års skolgång) mäts vid invandringstillfället och inkluderar samtliga 16-74 år gamla invandrare, per kön, från ursprungslandet i fråga.

Figur 1: Statistik över sysselsättning kopplad till genomsnittlig utbildning för män respektive kvinnor

I rapporten *En arbetsmarknad för alla – Om vägar till statliga insatser på likvärdiga villkor*² konstateras att det formella likvärdighetsperspektivet dominerar i regelverk. Kategorierna kön, härkomst och utbildningsnivå bedöms aldrig sammantaget utan förekommer endast en och en. I de fall kategorin "kvinnor" nämns i regelverket gör den det endast ihop med kategorin "män" aldrig ensam. De komplexa behov som uppstår när flera faktorer sammanvävs tas alltså inte hänsyn till, vilket kan vara en bidragande faktor till att utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund inte får del av arbetsmarknadspolitiska insatser i samma utsträckning som andra. Rapportens slutsats är att en högre grad av materiellt likvärdighetsperspektiv, det vill säga att positivt särbehandla vissa grupper, kan vara en väg framåt för att utjämna skillnader mellan olika grupper. Detta görs redan i exempelvis jobbgarantin för ungdomar. Förslaget är att satsa specifikt på utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad.

I rapporten *Utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden – kunskapsläget i korthet*³ konstateras ett antal faktorer som påverkar etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda personer i Sverige.

- Låg utbildningsnivå och bristande arbetslivserfarenhet
- Svårt att validera utbildningar
- Svaga sociala nätverk
- Diskriminering
- Tillgång till insatser
- Ålder

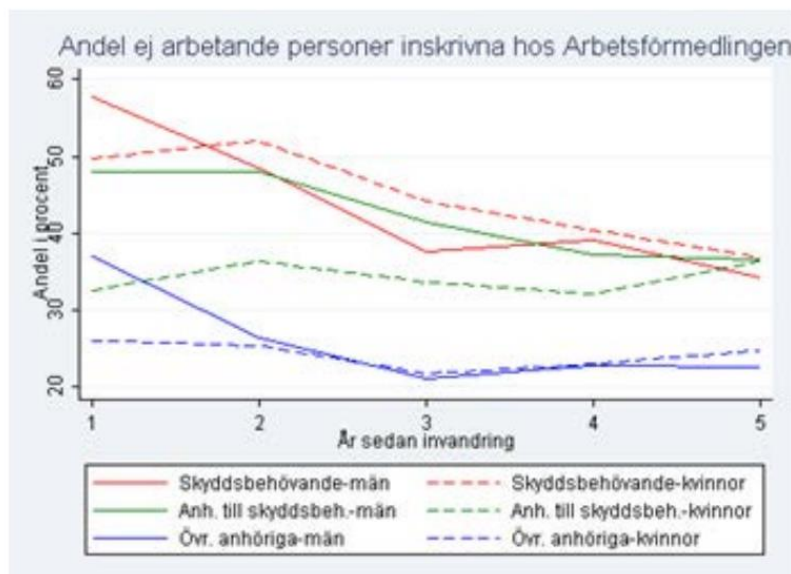
Rapporten visar också att flera av dessa faktorer påverkar kvinnor mer än män, något vi tidigare konstaterade var fallet exempelvis för ålder. Kvinnor som kommit som flyktingar har i exempelvis genomsnitt sämre tillgång till sociala nätverk än män. Vidare konstateras även här att frågan är komplex och att ytterst få insatser riktas mot specifikt utrikesfödda kvinnor. Viktigt att ha i åtanke är också att utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden också visat sig ha stor betydelse för deras barns, framför allt deras döttrars, arbetsmarknadsetablering. Slutsatsen är att mer satsningar riktade specifikt mot denna målgrupp behövs. Ett förslag som lyfts i rapporten för att i högre utsträckning nå kvinnor som står utanför arbetskraften är att möjliggöra för föräldralediga att ta del av insatser och planera för ett framtida yrkesliv.

I SOU-rapporten *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* konstateras att ju tidigare en nyanländ person tar del av arbetsmarknadsinriktade och kompetenshöjande insatser ju mer ökar chansen att hen kommer i arbete. Även denna faktor drabbar kvinnor i högre utsträckning än män, då kvinnor i högre utsträckning avbryter deltagande i insatser för att vårda barn. Det tar

² Svenberg, Stina (2018) *En arbetsmarknad för alla – Om vägar till statliga insatser på likvärdiga villkor*. Arbetsförmedlingen

³ Arbetsförmedlingen analys 2020:1 *Utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden – kunskapsläget i korthet*

också betydligt längre tid för kvinnor att skriva in sig på Arbetsförmedlingen, även detta kopplat till att vårda barn, vilket i sig fördröjer deltagandet i en insats⁴. Detta bekräftar behovet av det tidigare nämnda förslaget att möjliggöra för föräldralediga att ta del av insatser.



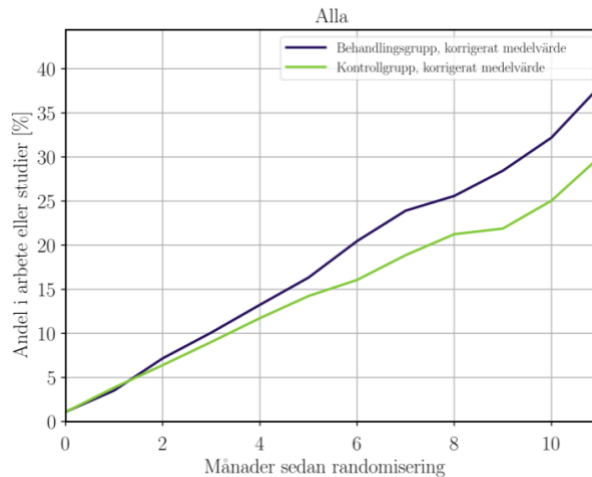
Arbetsförmedlingen har genomfört ett projekt, delvis finansierat av Europeiska socialfonden, som heter Jämställd etablering⁵. Detta projekt syftar till att öka sysselsättningen hos utrikesfödda kvinnor. Utgångspunkten är att forskning visar att utrikesfödda kvinnor bemöts och bedöms annorlunda än jämförbara män. Projektet har också följts och utvärderats av Arbetsförmedlingen för att kunna jämföras, både resultatmässigt och kostnadsmässigt, med andra insatser för målgruppen.

Projektets metod syftar till att skapa en matchningsorienterad insats för att passa nyanlända kvinnor. Metoden ska bland annat kartlägga målgruppens informella kunskaper och inte bara titta på formell utbildning och arbetslivserfarenhet. Även intressen och egenskaper lyftes fram.

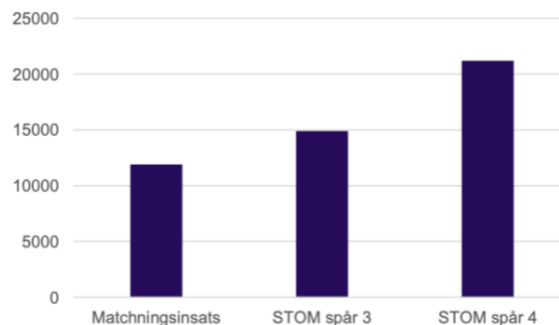
I projektet gjordes inget urval, utan alla inom målgruppen som ville fick stöd genom projektet. Utifrån denna kartläggning av deltagarna matchades de sedan mot arbetsgivare utifrån deras rekryteringsbehov. Deltagarna som stod längst från arbetsmarknaden prioriterades aktivt, till skillnad från i många andra insatser. Resultatet när det kommer till antalet deltagare som kom i arbete eller studier var trots detta positivt. Grafen nedan visar projektets resultat jämfört med en kontrollgrupp som erbjudits ordinarie insatser.

⁴ SOU 2012:69 *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*

⁵ Informationen om projekt Jämställd etablering är hämtad från en föreläsning av en forskare på Arbetsförmedlingen som genomfördes på konferensen Arbetsmarknad & Mångfald 30 september 2020.



Resultatet bör också ställas mot kostnader, och en vanlig föreställning om den här typen av mer personliga och individuellt anpassade insatser (som även projekt Nordost erbjuder) är att de är mycket dyrare än ordinarie insatser (och därför är det bättre resultatet eventuellt inte värt det). Arbetsförmedlingen jämförde därför kostnader jämfört med insatsen STOM, stöd och matchning för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden. Den jämförelsen ser ut som följer:



STOM spår 3 är "Förstärkt stöd och matchning" och spår 4 är "Förstärkt stöd och matchning med språkstöd" (medan spår 1 och 2 innebär grundläggande stöd). Kostnaderna är alltså tydligt lägre, trots att projektet aktivt prioriterade de som stod längst från arbetsmarknaden. Även om insatserna som erbjuds deltagarna inte ser exakt likadana ut som de som Nordost erbjuder är fokus på individuellt anpassade insatser, och det är intressant att se att det visar sig både ge bättre resultat och lägre kostnader jämfört med andra insatser.

Gruppen som inte arbetar men inte heller är inskrivna på Arbetsförmedlingen finns det inte mycket forskning kring. I Tillväxtverkets rapport *Anställning eller företagande? – en kvantitativ kartläggning av utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering och företagande* konstateras att andelen av befolkningen som inte är i arbetskraften är större bland utrikesfödda kvinnor jämfört med utrikesfödda män (eller inrikes födda kvinnor och män). Rapporten konstaterar dock att den inte svarar på varför skillnader finns

mellan utrikes födda kvinnor jämfört med utrikesfödda män eller inrikes födda kvinnor, och att fördjupad kvalitativ problemanalys behövs kring den här målgruppen.⁶

Statskontoret har sammanställt en rapport med titeln *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*.⁷ Rapporten syftar till att klargöra varför utomeuropeiskt födda kvinnor i betydligt större utsträckning än utomeuropeiskt födda män står utanför arbetskraften. Just att rapporten fokuserar på de som står utanför arbetskraften gör innehållet särskilt intressant eftersom det i hög utsträckning är den målgruppen som projekt Nordost möter. Rapporten konstaterar att det finns ett stort gap mellan arbetsmarknadens krav och många utomeuropeiskt födda kvinnors erfarenheter och kunskaper. Följande punkter lyfter rapporten som betydelsefulla:

- Bristande kunskaper i svenska språket.
- Låg utbildningsnivå
- Begränsad arbetslivserfarenhet från ursprungslandet.
- Brist på socialt nätverk med inrikes födda.

Ytterligare en faktor som nämns är traditionella familjevärderingar, som bedöms bidra till att utomeuropeiska kvinnor i lägre utsträckning deltar i arbetskraften än de utomeuropeiskt födda männen. Även diskriminering och ohälsa lyfts som faktorer, och framför allt det sistnämnda är något som stämmer väl överens med projekt Nordosts erfarenheter.

I rapporten redogörs också för en enkätundersökning som gick ut till representanter för landets samtliga kommuner. Där konstateras att många respondenter bedömer att en stor del av de utomeuropeiskt födda kvinnorna inte full ut tar del av SFI och samhällsorientering. Detta bidrar ytterligare till problematiken.

Kompetenshöjande insatser för målgruppen lyfts som ett sätt att öka deltagandet i arbetskraften, men även att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden. Många kommuner menar att praktik i kombination med språkinläring är ett exempel på en insats som visat sig fungera. Även insatser som stärker kvinnornas sociala nätverk samt självförtroende är betydelsefulla. Där nämns att skapa sociala sammanhang för kvinnorna samt samtal om hälsa och friskvård som exempel.

Avslutningsvis konstaterar rapporten att det fortfarande finns stor brist på kunskap kring varför utomeuropeiskt födda kvinnor deltar i arbetskraften i så mycket lägre grad än utomeuropeiskt födda män.

⁶ Tillväxtverket Rapport 0288 *Anställning eller företagande? – en kvantitativ kartläggning av utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering och företagande*

⁷ Statskontoret 2018 *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften – Slutrapport*.

OECD har publicerat en rapport med titeln *Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women*. Det bekräftar mycket av det som beskrivs i Statskontorets rapport ovan. Där lyfts också ett antal områden som är utgör en särskild utmaning för just kvinnor:⁸

- Grad av ojämlikhet i ursprungslandet
- Låg utbildningsnivå
- Bristande språkkunskaper
- Barnafödande och ansvar för hem och familj
- Brist på socialt nätverk
- Hälsoproblem
- Mindre tillgång till stödinsatser

De faktorer som nämns i Statskontorets rapport finns med även här. Hälsoproblem och traditionella familjevärderingar nämns också i Statskontorets rapport, men lyfts inte fram i samma utsträckning. I OECD:s rapport beskrivs hur flyktingkvinnor har högre grad av hälsorelaterade problem än motsvarande män. Att kvinnor har mindre tillgång till stödinsatser uppges bland annat bero på barnafödande.

Hälsorelaterade problem har nämnts som en av orsakerna till att utrikesfödda kvinnor i lägre utsträckning deltar i arbetsmarknaden. I publikationen *Hälsa hos personer som är utrikes födda – skillnader i hälsa utifrån födelseland* skriver Folkhälsomyndigheten att migration har uppmärksammats som bestämningsfaktor för hälsa av Världshälsoorganisationen (tillsammans med andra faktorer som kön, utbildning, arbete med mera). Där lyfts också att utrikesfödda av olika skäl kan ha svårt att utnyttja rätten till vård på grund av exempelvis språksvårigheter eller bristande kunskap om det svenska hälso- och sjukvårdssystemet. En viktig åtgärd är att kommunerna erbjuder information om samhällssystemet, inklusive hur hälso- och sjukvården fungerar och "att det finns stödstrukturer för att motverka riskfaktorer och stärka skyddsfaktorer".⁹

Socialstyrelsen har tagit fram en rapport som heter *Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter – Ett kunskapsunderlag för primärvården*.¹⁰ Där konstateras att asylsökande och flyktingkvinnor löper risk att utsättas för övergrepp under flykten eller på förläggningar. Även i hemlandet kan de ha utsatts för diskriminering, fattigdom och förtryck. I krig och väpnade konflikter ökar sexuellt våld, vilket särskilt drabbar kvinnor. Familjekonflikter och familjevåld kan förekomma i högre utsträckning i traumatiserade grupper, vilket även detta särskilt drabbar kvinnor. Enligt tidigare studier

⁸ OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 216 *Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women*

⁹ Folkhälsomyndigheten 2019 *Hälsa hos personer som är utrikes födda – skillnader i hälsa utifrån födelseland*.

¹⁰ Socialstyrelsen 2015 *Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter – Ett kunskapsunderlag för primärvården*.

löper dubbelt så stor risk att få postpartumdepression. Dock söker kvinnorna sällan hjälp för sina psykiska symptom.

Vi har tidigare nämnt att flera rapporter lyfter vikten av samverkan mellan myndigheter som har olika roll och funktion i individens vardag. Tillväxtverket konstaterar, både i den tidigare nämnda rapporten samt i rapporten Fem vägar till arbete och företagande för utrikes födda kvinnor – en kvalitativ kartläggning av verksamheter som stärker nätverk och kontakt med arbetsmarknaden, att eftersom målgruppen är heterogen och olika individer har olika behov är det också viktigt att samverka och ha kontakt med andra aktörer som har insatser för målgruppen, för att individen ska ha en naturlig väg vidare efter att den aktuella insatsen avslutas. Rapporten menar att det går att utkristallisera en typ av kronologi mellan olika typer av insatser, och passar bättre för olika individer beroende på var i sin process mot arbete hen befinner sig.

BILAGA 2 – RESULTAT FRÅN OMVÄRLDSANALYS

Vi utvärderare har genomfört en omvärldsanalys som bestått i att söka kunskap på nätet utifrån vad det finns för insatser riktade mot just utrikesfödda kvinnor, pratat med en person på Sveriges kommuner och regioner som har insikt i pågående arbeten med målgruppen i Sverige, samt kontaktat Stockholms stad, Malmö stad samt en verksamhet i Borlänge för mer specifik information om några insatser. Det vi konstaterar är att det finns få verksamheter i ordinarie offentlig verksamhet som riktar sig specifikt mot utrikes födda kvinnor. Det märks dock att de frågor som projekt Nordost lyfter fram, utrikesfödda kvinnor, samverkan, hälsoperspektiv, samarbete med social ekonomi med mera är aktuella frågor som många aktörer tar fasta på. Mycket verksamhet sker dock generellt i projektform. Vi börjar med exempel från Malmö stad, sedan från Stockholmsområdet och därefter från andra geografiska områden.

I Malmö har kommunen ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) med Yallatrappan, som är ett arbetsintegrerande socialt företag och kvinnokooperativ. På så vis erbjuds utrikesfödda kvinnor praktik varvat med teoretiska inslag kring arbete och svenskundervisning. Malmö stad har flera exempel på hur de samverkar med aktörer inom den sociala ekonomin kring den här målgruppen.

Förutom IOP:t med Yallatrappan finns även projektet Bakgrund till framtiden som Internationella kvinnoföreningen (IKF) i Malmö driver. Det är finansierat av Asyl, Migrations och Integrationsfonden. Projektet syftar till att stärka kvinnornas tillträde till arbetsmarknaden och deltagande i samhällslivet genom att stärka deras tillgång till sociala och professionella nätverk med arbetsgivare och utbildningsanordnare inom privat och offentlig sektor.

Dessutom driver Individuell Människohjälp (IM) ett projekt som finansieras av Ikano Bank, som syftar till att stärka kvinnors handlingskraft utifrån deras egna behov och förutsättningar. Projektet erbjuder vägledning, nätverk, studiebesök och hjälp att hitta mentorer i yrkeslivet.

I sin ordinarie verksamhet har Malmö stad arbetat aktivt med att undvika att behandla män och kvinnor olika. Efter att ha tagit del av Arbetsförmedlingens rapport kring att utrikesfödda kvinnor får del av färre insatser än motsvarande män började de på arbetsmarknadsenheten arbeta med "Fråga lika", ett material framtaget av Arbetsförmedlingen och SKR för att behandla klienter/arbetssökande jämställt. Grundprincipen är att samma frågor ska ställas till alla oavsett kön, och på så vis undvika att stereotypa föreställningar styr vilken insats eller vilket stöd individen får. Även hälsoperspektivet har uppmärksammat i arbetet med utrikesfödda, genom ett metodstöd för hälsosamtal. Detta tog staden del av med hjälp av flyktinghälsan. Det pågår även diskussioner kring att införa myndighetsövergripande team för att arbeta mot den här målgruppen, men detta är fortfarande på ett tidigt stadium.

Inom Stockholms stads jobbtorg finns också en medvetenhet kring den här målgruppens särskilda utsatthet. En insats som riktar sig just mot utrikesfödda kvinnor är Stadsdelsmammor. Stadsdelsmamma är en tidsbegränsad anställning i staden som erbjuder en utrikesfödd kvinna som uppstår ekonomiskt bistånd. Syftet är att kvinnor som är utrikesfödda arbetar uppsökande för att sprida kunskap i sina egna bostadsområden. Den som anställs som stadsdelsmamma får också utbildning och får lära sig att förmedla grundläggande kunskap om olika samhällstjänster. Stadsdelsmammorna är del av konceptet "Stockholmsjobb". Det innebär att varje stadsdel avsätter en summa pengar som används för visstidsanställningar i staden för personer som uppstår försörjningsstöd.

I Stockholmsområdet finns dessutom ett flertal andra insatser i projektform. Ett exempel är projektet Kvinnokraft i Järva. Det erbjuder mentorskap, föreningsmatchning, gruppträffar och vägledning. Målet är att implementera projektets metoder och arbetssätt i medborgarkontorens ordinarie verksamhet. En del av projektet är också att deltagarna får lots via stadsdelsmammor.

Ett annat projekt i Stockholmsområdet, VIDA, som riktar sig mot både utrikesfödda män och kvinnor, hade inte initialt något särskilt jämställdhetsperspektiv men konstaterade efter en tid att de nådde ut till en övervägande del män. Detta ledde till att de bjöd in till möten och arrangerade aktiviteter enbart riktade mot kvinnor, för att nå ut särskilt till den målgruppen.

I stadsdelarna i Stockholms stad har det blivit tydligt att det är nödvändigt att jobba med flera insatser, och ta ett helhetsgrepp kring individen. Som en del av detta har samordningsförbundet kopplat på hälsokoordinatorer som ger konkret, praktiskt stöd. Detta är dock inte specifikt för utrikesfödda kvinnor.

I Botkyrka finns ett IOP mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och tre av civilsamhällets aktörer för att nå just utrikesfödda kvinnor i området. Verksamheten som drivs inom ramen för IOP:t är dels ett projekt, Tillväxt kvinna, dels en folkhögskolekurs i svenska som andraspråk med praktik.

I ett par kommuner i landet har de tagit fasta på problematiken kring utrikesfödda kvinnor som är föräldralediga, och på så vis har svårare att etablera sig i samhället. I både Rågsved i Stockholm och i Borlänge har de satsat på att nå denna målgrupp på öppna förskolan. I Rågsved erbjuds SFI-undervisning samt studie- och yrkesvägledning genom öppna förskolan.

I Borlänge fanns fram tills nyligen Gemensamma krafter, som är en öppen mötesplats för föräldrar och barn (men även vuxna utan barn) som utgjorde ett nav i kommunens arbete med samordnat stöd. Verksamheten syftade till att synliggöra människors olika behov och öka delaktigheten i samhället. Gemensamma krafter organiserade ett nätverk med ett stort antal aktörer som träffas en gång i månaden. Det handlar till exempel om polis, studie- och yrkesvägledare, öppenvård, förskola med mera. Verksamheten riktade sig inte

enbart mot utrikesfödda, men en stor del av målgruppen var det, och därför erbjöds även särskilda insatser för deras behov. Det är inte heller riktat mot enbart kvinnor, men eftersom kärnan av verksamheten är en öppen förskola är en del av tanken att nå just till utrikesfödda kvinnor med barn som har svårt att etablera sig i samhället. En nyckel till att nå denna målgrupp var den fysiska närheten och tillgängligheten. Lokalerna låg i ett bostadsområde med hög andel utrikesfödda och det lyfts fram som en avgörande faktor i att nå just utrikesfödda kvinnor. På grund av kommunens ekonomiska svårigheter kopplat till Covid-19-pandemin fick verksamheten nyligen läggas ner, men det finns planer på att starta upp en familjecentral i framtiden med i hög grad samma syfte.