

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Book

Nyanlända kvinnors etablering : etablering en komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna

Provided in Cooperation with:

ZBW OAS

Reference: (2018). Nyanlända kvinnors etablering : etablering en komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna. Copenhagen : Nordic Council of Ministers.
urn:nbn:se:norden.org:diva-5194.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/1835>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.



Nyanlända kvinnors etablering

En komparativ studie
av nyanlända kvinnors
etablering på arbets-
marknaden i Norden och
de etableringspolitiska
insatserna

Nyanlända kvinnors etablering

En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering
på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska
insatserna

Nyanlända kvinnors etablering

En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna

ISBN 978-92-893-5514-8 (PRINT)

ISBN 978-92-893-5515-5 (PDF)

ISBN 978-92-893-5516-2 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/TN2018-520>

TemaNord 2018:520

ISSN 0908-6692

Standard: PDF/UA-1

ISO 14289-1

© Nordic Council of Ministers 2018

Cover photo: unsplash.com

Print: 100

Printed in Denmark



Disclaimer

This publication was funded by the Nordic Council of Ministers. However, the content does not necessarily reflect the Nordic Council of Ministers' views, opinions, attitudes or recommendations.

Rights and permissions



This work is made available under the Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.

Translations: If you translate this work, please include the following disclaimer: *This translation was not produced by the Nordic Council of Ministers and should not be construed as official. The Nordic Council of Ministers cannot be held responsible for the translation or any errors in it.*

Adaptations: If you adapt this work, please include the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by the Nordic Council of Ministers. Responsibility for the views and opinions expressed in the adaptation rests solely with its author(s). The views and opinions in this adaptation have not been approved by the Nordic Council of Ministers.*

Third-party content: The Nordic Council of Ministers does not necessarily own every single part of this work. The Nordic Council of Ministers cannot, therefore, guarantee that the reuse of third-party content does not infringe the copyright of the third party. If you wish to reuse any third-party content, you bear the risks associated with any such rights violations. You are responsible for determining whether there is a need to obtain permission for the use of third-party content, and if so, for obtaining the relevant permission from the copyright holder. Examples of third-party content may include, but are not limited to, tables, figures or images.

Photo rights (further permission required for reuse):

Any queries regarding rights and licences should be addressed to:

Nordic Council of Ministers/Publication Unit
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K
Denmark
Phone +45 3396 0200
pub@norden.org

Nordic co-operation

Nordic co-operation is one of the world's most extensive forms of regional collaboration, involving Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, and the Faroe Islands, Greenland and Åland.

Nordic co-operation has firm traditions in politics, economics and culture and plays an important role in European and international forums. The Nordic community strives for a strong Nordic Region in a strong Europe.

Nordic co-operation promotes regional interests and values in a global world. The values shared by the Nordic countries help make the region one of the most innovative and competitive in the world.

The Nordic Council of Ministers

Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K, Denmark
Tel.: +45 3396 0200 www.norden.org

Download Nordic publications at www.norden.org/nordpub

Innehållsförteckning

Inledning.....	7
Metod	8
Begrepp och avgränsningar	10
Disposition	11
 Del 1: Arbetsmarknadsetablering av nyanlända kvinnor i Norden.....	13
1. Nyanlända kvinnor i Norden	15
1.1 Migrationsmönster och andel utrikes födda i de nordiska länderna.....	15
1.2 Målgruppens storlek i respektive land	18
1.3 De vanligaste ursprungsländerna	19
1.4 Ålder	21
1.5 Familjesammansättning	23
1.6 Slutsatser	24
2. Nyanlända kvinnors sysselsättning – struktur, hinder och incitament.....	27
2.1 Kvinnor på den nordiska arbetsmarknaden	27
2.2 Nyanlända kvinnors sysselsättning	28
2.3 Familje- och föräldraskapseffekter på sysselsättning	33
2.4 Effekter av att vara nyanländ	42
3. De nordiska ländernas etableringspolitiska insatser	49
3.1 Etableringsinsatser i Danmark	50
3.2 Etableringsinsatser i Finland	57
3.3 Etableringsinsatser på Island.....	65
3.4 Etableringsinsatser i Norge	69
3.5 Etableringsinsatser i Sverige	75
3.6 Likheter och olikheter i de nordiska ländernas integrationsarbete	81
4. Sammanfattande analys	89

Del 2: Lokala etableringsinsatser för nyanlända kvinnor i Norden	93
5. Fallstudier – Lokal etablering	95
5.1 Danmark – Projekt "44 poäng = arbete"	95
5.2 Finland – KYKY-projektet.....	100
5.3 Island – W.O.M.E.N. in Iceland	107
5.4 Norge – Lindesnes kommun.....	112
5.5 Sverige – Mirjam-projektet	117
Källförteckning.....	125
Skriftliga källor	125
Elektroniska källor	129
Juridiska källor och offentligt tryck	132
Summary	135
About the report.....	136
Main findings.....	137
Conclusions and recommendations	138

Inledning

I internationella sammanhang utmärker sig de nordiska länderna med höga sysselsättningsnivåer. En viktig förklaring till den höga sysselsättningsgraden i Norden är att så många kvinnor i Norden förvärvsarbetar.¹ Detta bygger på en av grundstenarna inom den nordiska välfärdsmodellen – nämligen möjliggörandet av att kombinera betalt och obetalt arbete.

Sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda har växt i de nordiska länderna. I den politiska debatten har man ifrågasatt hur väl etableringen av dem som anländer till Norden verkligen fungerat. Genusperspektivet har under åren oftast lyst med sin frånvaro i integrationsdebatten, men med tiden har nyanlända kvinnors situation kommit att uppmärksammas i allt högre utsträckning. Det faktum att nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden tar längre tid än mäns har undersökts på både nationell och nordisk nivå² och problem med bristande genusperspektiv i integrationsinsatser har lyfts fram.³

Att en stor grupp lämnas utanför arbetsmarknaden utgör ett mångfacetterat problem. Den nordiska välfärdsmodellen karaktäriseras av en aktiv fördelningspolitik, men kräver därmed också att en stor del av befolkningen är sysselsatt för att en hög servicenivå ska kunna upprätthållas.⁴ Norden står inför en demografisk utmaning i och med att befolkningen åldras, och enligt prognoserna kommer hela 8,6 procent av befolkningen i Norden att vara 80 år eller äldre år 2040.⁵ På flera platser i Norden och

¹ Nordiska Ministerrådet (n.d.) *Fem välfärdsstater i en global värld (ca 1920 till idag)*.

² Se t.ex. Nordregio. *Policy Brief 2017:05. Fler flyktingar fortare i arbete. Åtgärder för snabbare etablering på arbetsmarknaden, SOU 2012:69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingens Återrapportering 2017. Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017–2018.*

³ Se bl.a. Dahlin, J. (2017). Budgetgranskning: snabbspår & stickspår och Jauhola, L., Oosi, O., Horelli, L. (2014). *Sukupuolinäkökulma työ- ja elinkeinotoimistojen palveluihin*. Arbets- och näringsministeriets publikationer 52/2014.

⁴ Se diskussion i NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.

⁵ <http://www.norden.org/sv/fakta-om-norden/befolkning>

inom flera specifika yrken råder brist på arbetskraft.⁶ Sammantaget pekar detta på behovet av att lyckas tillvarata resurserna hos den arbetsföra befolkningen.

Utöver de samhälleliga problem som ett lågt arbetskraftsdeltagande innebär, skapas också problem på individnivå. Brist på sysselsättning innebär en förhöjd risk att fastna i ekonomiskt sårbara situationer och social marginalisering. Dessutom har förvärvsarbete och känslan av att ens kunskap och erfarenhet värderas generellt sett en positiv inverkan på individens självbild, känsla av delaktighet och psykiska välmående.

För att kunna vidta åtgärder och förbättra etableringen av dem som anländer till Norden krävs ökad kunskap om målgruppen. Idag finns många studier om utrikesföddas etablering på arbetsmarknaden. Men "utrikes födda" är en mycket stor och heterogen grupp som har mycket olika förutsättningar och behov. Med utgångspunkt i kunskapen om utrikes födda personers utmaningar på arbetsmarknaden och de faktorer som historiskt möjliggjort kvinnors deltagande i arbetskraften vill vi med denna studie specifikt belysa nyanlända kvinnors arbetsmarknadssituation i Norden. Konkret önskar vi besvara i vilken utsträckning nyanlända kvinnor är sysselsatta på den nordiska arbetsmarknaden och titta närmare på vilka faktorer som påverkar deras arbetskraftsdeltagande. Dessutom vill vi kartlägga vilka nationella insatser som nyanlända kvinnor har tillgång till för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden, i vilken utsträckning kvinnor deltar i dessa, samt vilka effekter åtgärderna har.

Integrationsarbetet i Norden utförs dock inte enbart på nationell nivå. Tvärtom har lokala förutsättningar, styrning och organiseringen stor betydelse. Tidigare studier har dock visat på en kunskapsbrist gällande etableringsarbetet på lokal nivå.⁷ Därför önskar vi även belysa en variation av lokala lösningar.

Metod

Oxford Research har kartlagt situationen för nyanlända kvinnor på arbetsmarknaden i Norden och de nordiska ländernas system för etablering av målgruppen. Fokus för studien är således arbetsmarknadsinsatser som erbjuds efter beviljat

⁶ Wallin, G. (2017). Nyanlända är en av lösningarna på behovet av arbetskraft. *Arbetsliv i Norden*.

⁷ Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer - En kunnskapsstatus om introduktionsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.

uppehållstillstånd. I många fall kommer dessa att falla inom ramen för etableringsprogram, men inkluderar även insatser från den så kallade tredje sektorn, det vill säga civilsamhällsorganisationer och andra icke-offentliga parter. Dessutom undersöks de hinder och utmaningar som kvinnorna möter i etableringsprocessen. Insamling av material från de nordiska länderna har gjorts lokalt av analytiker vid Oxford Researchs kontor i Danmark, Finland, Norge och Sverige samt av forskare vid University of Iceland.⁸ Datainsamlingen för Grönland och Färöarna har genomförts av Oxford Research Danmark och för Åland av Oxford Research Sverige.

Kartläggningen bygger i huvudsak på andrahandsdata och genomgång av existerande litteratur. Skrivbordsstudier har gjorts i samtliga länder för att sammanställa den kvalitativa kunskap som finns om nyanlända kvinnors arbetsmarknads-etablering och relevanta arbetsmarknadsåtgärder i respektive land. När det varit möjligt har även komparativ data använts. Denna har primärt insamlats från respektive lands nationella statistikmyndighet och kompletterats med data från myndigheter med ansvar för arbetsmarknads-, migrations- och integrationsfrågor. Jämförbar data finns dessvärre inte för alla frågor som avhandlas i denna rapport och vissa frågor diskuteras därför utifrån studier från bara några eller ett av de nordiska länderna.

I syfte att belysa hur arbetet med att etablera nyanlända kvinnor på arbetsmarknaden kan organiseras på lokal nivå har Oxford Research även genomfört fem fallstudier – en i varje nordiskt land. De fall som valts ut uppvisar särskilt intressanta lösningar, såsom innovativa sätt att arbeta med målgruppen eller insatsmodeller som visat sig framgångsrika och spridits till andra delar av landet eller runtom i Norden. Urvalet av fall har också gjorts med hänsyn till tidsmässig spridning. Vissa av fallen är avslutade sedan flera år tillbaka, medan andra är nya och fortfarande pågående. Datainsamlingen för fallstudierna har gjorts genom semistrukturerade intervjuer och dokumentstudier. För att skapa en grundlig förståelse för både kontexten och organiseringen av varje enskilt fall har gruppen intervjurespondenter bestått av en blandning av ansvariga tjänstemän på både strategisk och operativ nivå, deltagare i insatserna i den mån det varit möjligt, och i vissa fall forskare med inblick i den aktuella verksamheten. Totalt har cirka fem intervjuer genomförts per nordiskt land. Intervjumaterialet har därefter analyserats för att kartlägga framgångsfaktorer och fallgropar i de lokala etableringsinsatserna.

⁸ Tobias Bühring i Danmark, Juho-Matti Paavola i Finland, Tor Egil Viblemo i Norge, Anna-Karin Gustafsson och Marie-Louise Joyce i Sverige samt Guðbjörg Linda Rafnsdóttir och Sveinn Guðmundsson på Island.

Begrepp och avgränsningar

Nyanlända som begrepp

I denna rapport analyseras arbetsmarknadsetableringen av nyanlända kvinnor. Begreppet nyanlända används dock på olika sätt och i olika utsträckning i de nordiska länderna. I Danmark⁹ och Sverige är begreppet vedertaget i såväl offentlig debatt som i lagtexter och policydokument, men definitionerna skiljer sig åt. I Sverige räknas man som nyanländ under tiden man är inskriven i Arbetsförmedlingens etableringsprogram, med andra ord runt två år efter beviljat uppehållstillstånd. I Danmark används begreppet som en benämning på de personer som fått uppehållstillstånd i landet för högst fem år sedan. I Norge används begreppet bland annat för att ringa in målgruppen för integrationsinsatser inom ramen för Introduktionsloven och syftar då på personer som varit bosatta i en kommun i mindre än två år. Även på Åland förekommer begreppet i både det allmänna och politiska språkbruket. Däremot saknas en officiell definition av begreppet och det används inte heller i statistiska sammanhang. I Finland och på Island används inte begreppet i någon vidare utsträckning, vare sig i policyssammanhang eller i statistik.

I och med avsaknaden av ett begrepp som används på samma sätt i hela Norden kommer genomgående följande definition användas i denna rapport: En nyanländ är en person som beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl eller andra skyddsskäl, alternativt som anhörig till person med flykting- eller andra skyddsskäl. För att skilja dessa två kategorier åt används begreppen skyddsbehövande respektive anhöriga till skyddsbehövande. En person är nyanländ i fem år efter beviljat uppehållstillstånd.

I praktiken kommer det att innebära att denna studie fokuserar på förutsättningar för och stöd till arbetsmarknadsetablering i ett tidigt skede efter beviljat uppehållstillstånd. Asylsökande ingår således inte i målgruppen. Inte heller ingår arbetskraftsmigranter eller personer som familjeåterförenats med andra än skyddsbehövande.

⁹ Nyankomne på danska.

Avgränsningar

Fokus i denna studie är nyanlända kvinnors etablering. Liksom med begreppet nyanlända kan även begreppet etablering användas för att beskriva en rad olika fenomen och processer. Inom ramen för denna studie avses dock specifikt arbetsmarknadsetablering, det vill säga inträde på arbetsmarknaden (att få jobb), men inkluderar i detta fall även inträde i studier. Social integration kommer att avhandlas i den mån det också kopplas samman med arbetsmarknadsetablering, exempelvis i vissa konkreta insatser. Studiens tidsmässiga avgränsning är, som nämnts ovan, fem år efter beviljat uppehållstillstånd.

Grönland och Färöarna har ingen formell mottagning av flyktingar. Flykting och asylmottagning regleras i rikslagstiftningen och hör till danska Udlændingestyrelsens jurisdiktion. Invandringen till Grönland och Färöarna är stor, men består i första hand av arbetskraftsinvandring och anhöriginvandring. Det har nyligen diskuterats huruvida ett mindre antal flyktingar kunde vidarebosättas på Grönland och Färöarna. Vidare har det diskuterats om att överföra mer ansvar för migrationsfrågor till länderna, men i skrivande stund har inga konkreta planer realiserats. Till följd av att målgruppen för denna studie praktiskt taget inte finns i dessa länder omfattar studiens geografiska avgränsning Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige och Åland.

Disposition

Denna rapport består av två delar. Den första delen, som omfattar kapitel 1–4, är en kartläggning av nyanlända kvinnors situation på den nordiska arbetsmarknaden. I kapitel 1 ges en överblick över hur migrationen till de nordiska länderna sett ut de senaste åren med fokus på att skapa en bild av hur stor gruppen nyanlända kvinnor är i Norden och hur dess sammansättning ser ut vad gäller t.ex. ursprung och ålder. I kapitel 2 presenteras i vilken utsträckning nyanlända kvinnor är etablerade på arbetsmarknaden i Norden och en kunskapssammanställning över potentiella förklaringsmodeller till den rådande situationen. Kapitel 3 är en kartläggning av de nordiska ländernas etableringspolitiska insatser. Fokus är främst på de nationella introduktionsprogrammen, men även insatser från den tredje sektorn berörs kortfattat. I kapitel 4 görs en sammanfattande analys av den kunskap som presenterats i del 1.

I rapportens andra del riktar vi blicken mot lokala integrationsinsatser som är av särskilt intresse med tanke på målgruppen nyanlända kvinnor. I syfte att belysa hur etableringsarbete kan genomföras på lokal nivå presenteras fem fall av lokala integrationsinsatser – ett i respektive nordiskt land.

Del 1:
**Arbetsmarknadsetablering av
nyanlända kvinnor i Norden**

1. Nyanlända kvinnor i Norden

Invandringen till Norden har ökat stadigt under de senaste tio åren. Detta beror dels på att EU utvidgats och den fria rörlighet som ett EU-medlemskap innebär, dels på att antalet flyktingar som sökt sig till regionen ökat. Det finns dock stora skillnader mellan de nordiska länderna när det kommer till invandring och migrationsmönster i stort. Utformningen av rådande politik och regelverk på nationell nivå har stor påverkan på såväl invandringens sammansättning och omfattning, som på förutsättningarna för nyanlända kvinnor och män att etableras på arbetsmarknaden. Syftet med detta avsnitt är att närmare beskriva den specifika målgruppen nyanlända kvinnor. Det bör påpekas att det finns begränsat med direkt jämförbar statistik kring målgruppen nyanlända kvinnor i de nordiska länderna. Framförallt skiljer det sig i hur data kring invandringsmönster redovisas och kategoriseras, samt i hur långa tidsserier som är offentligt tillgängliga. Till följd av detta inkluderas inte samtliga länder konsekvent i tabeller och figurer nedan. I mån av möjlighet kompletteras dock informationen i figurerna med uppgifter från kvalitativa rapporter och tillgängliga nationella källor för de länder där jämförbara data saknas.

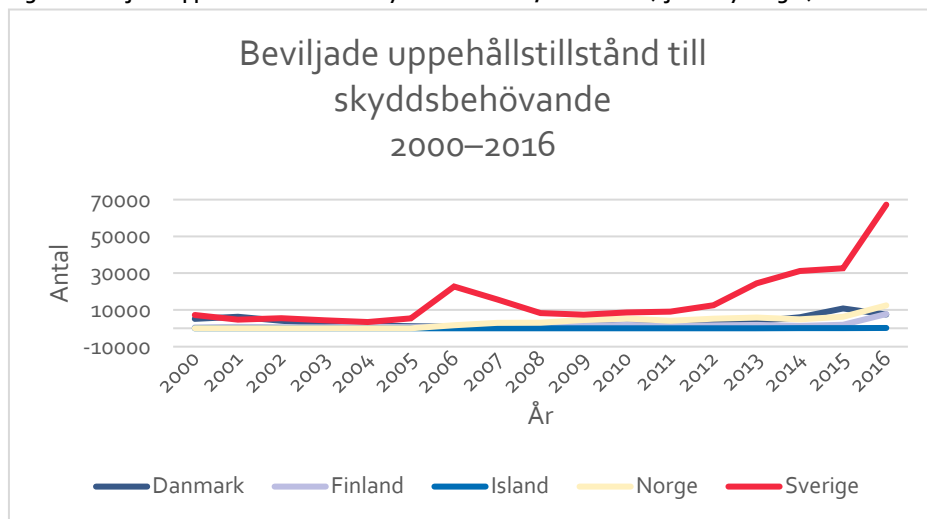
1.1 Migrationsmönster och andel utrikes födda i de nordiska länderna

I samtliga nordiska länder har andelen av befolkningen som är utrikes född ökat markant under 2000-talet. Andelen varierar dock kraftigt mellan länderna. År 2015 hade Sverige den största andelen utrikes födda, 17 procent av befolkningen. Därefter kom Norge med 14 procent, Island med 11 procent och Danmark med 10 procent. Finland hade den lägsta andelen utrikes födda, med 6 procent. Fördelningen mellan

kvinnor och män bland den utländska befolkningen är relativt jämn, och skiljer sig endast med någon enstaka procentenhet i samtliga nordiska länder.¹⁰

Invandringens sammansättning skiljer sig dock åt och framförallt finns stora skillnader i antalet beviljade uppehållstillstånd till skyddsbehövande. Sverige har tagit emot ett större antal skyddsbehövande än övriga nordiska länder under den största delen av 2000-talet (Figur 1).

Figur 1: Beviljade uppehållstillstånd till skyddsbehövande, 2000–2016 (ej kvotflyktingar)



Källa: Nordic Statistics.

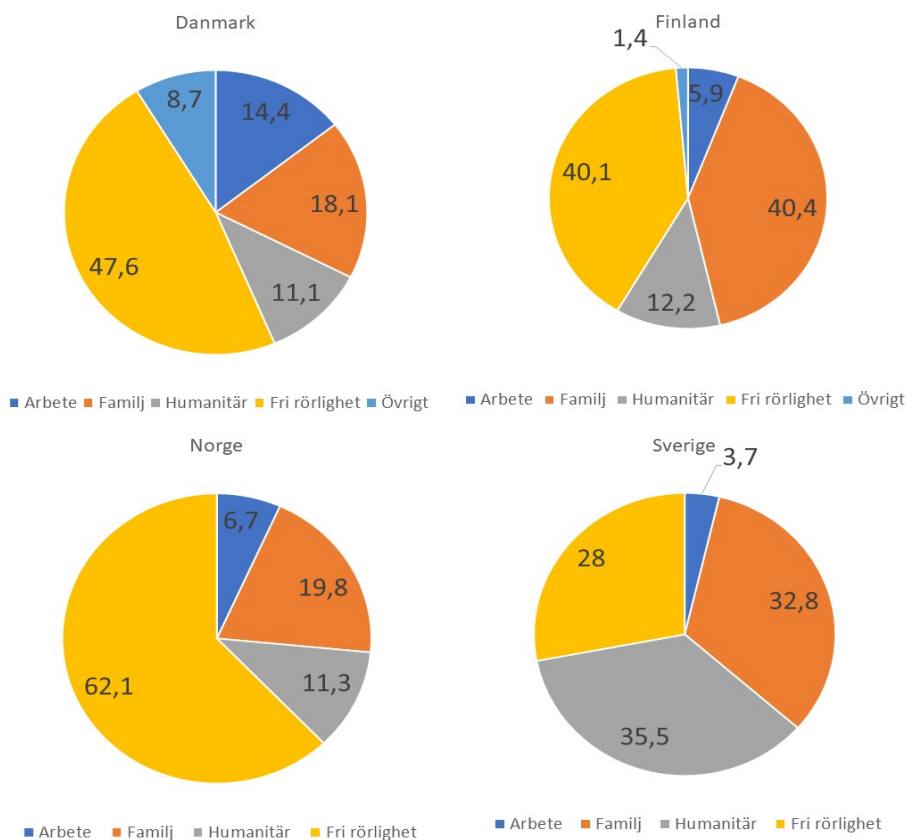
Migrationsmönster är givetvis något som förändras över tid, beroende på rådande politik och regelverk på nationell nivå, liksom på världsläget i stort. Figur 2 visar en genomskärning av invandringens sammansättning i de nordiska länderna 2014.¹¹ I Sverige var humanitära grunder den vanligaste orsaken till beviljade uppehållstillstånd. Invandringen till Danmark och Norge dominerades i stort av EU/EES-medborgare. I Finland utgjorde anhöriginvandring och tillstånd till EU/EES-medborgare de dominerande kategorierna. Det bör dock påpekas att även om Figur 2 reflekterar andelen beviljade uppehållstillstånd inom de enskilda länderna, är statistiken inte helt och hållet

¹⁰ International Migration Report 2015. United Nations, New York 2016.

¹¹ Data för Island saknas.

jämförbar länderna emellan eftersom det kan förekomma vissa skillnader i hur data samlas in. För Island rapporteras inte motsvarande uppgifter i OECD:s International Migration Outlook, men enligt nationella källor utgjorde anhöriginvandring den största gruppen migranter utanför EU/EES-området år 2014.¹² Från att i många år ha varit mycket lågt skedde från och med 2014 en kraftig ökning av antalet personer som fick uppehållstillstånd på Island på grund av flyktinskäl.¹³

Figur 2: Andel beviljade uppehållstillstånd enligt grund (%) år 2014



Källa: OECD (2017), International Migration Outlook 2017, OECD Publishing, Paris.

¹² Útlendingastofnun (2015) Útlendingastofnun - Ársskýrsla 2014.

¹³ Intervju med Linda Rós Alfreðsdóttir, Velferðarráðuneyti (Ministry of Welfare).

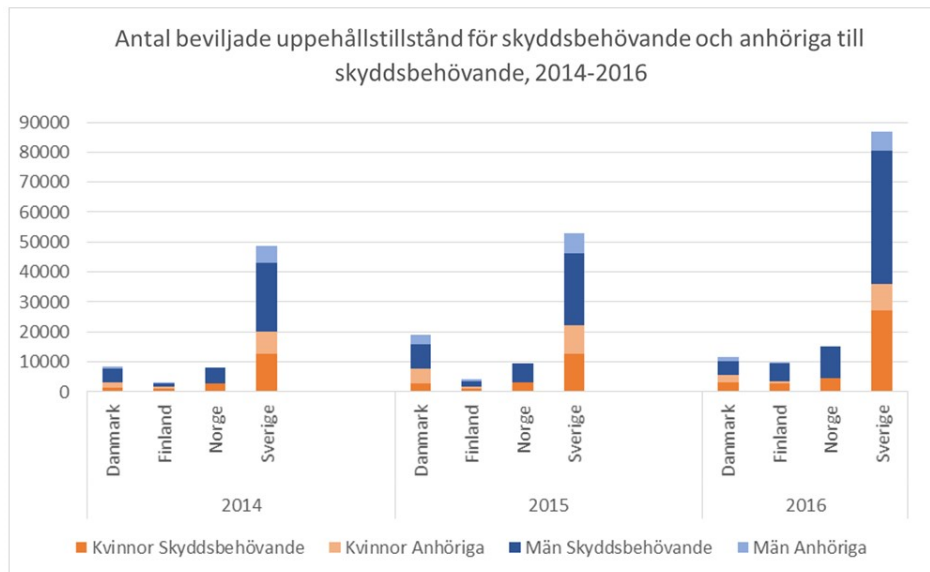
1.2 Målgruppens storlek i respektive land

Målgruppen i denna studie är kvinnor som sökt sig till Norden på grund av skyddsbehov eller som anhörig till en skyddsbehövande. Som ovan framgår har Sverige har tagit emot ett betydligt större antal skyddsbehövande – såväl kvinnor som män – än de övriga nordiska länderna. Under åren 2014 till 2016 tog Sverige emot sammanlagt drygt 78 000 kvinnor som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller som anhörig till skyddsbehövande. Danmark, som tog emot näst flest personer, beviljade 16 700 kvinnor uppehållstillstånd på samma grunder, och Island tog under samma period emot 102 kvinnor. Således kan konstateras att mönstret vad gäller mottagandet av nyanlända kvinnor följer mönster gällande mottagande av skyddsbehövande i stort.

Fördelningen mellan antalet kvinnor som kommit som skyddsbehövande respektive som anhöriga till skyddsbehövande varierar mellan länderna. I Sverige och Finland har fler kvinnor kommit som skyddsbehövande (67 respektive 80 procent av totala antalet i målgruppen) än som anhöriga till skyddsbehövande under perioden 2013–2016 (se Figur 3). I Danmark har fördelningen mellan de båda tillståndsgrupperna varierat från år till år, men under de tre åren sammantaget är fördelningen den omvända; endast 45 procent har kommit som skyddsbehövande. För Norge och Islands del saknas data där det går att härleda hur stor del av anhöriginvandringen som härrör till skyddsbehövande. Enligt en norsk studie utgjorde anhöriga till skyddsbehövande dock knappt en femtedel av all anhöriginvandring till Norge under perioden 1990–2015.¹⁴ Om samma mönster upprepat sig på årlig basis torde antalet anhöriga till skyddsbehövande uppgå till drygt 2200 per år, vilket innebär att en något högre andel kommit som skyddsbehövande än som anhörig till skyddsbehövande. Som Figur 3 visar är det fler män som kommer som skyddsbehövande i samtliga länder, medan kvinnorna är i majoritet bland de som kommit som anhöriga till skyddsbehövande.

¹⁴ Datan avser hela perioden 1990–2015. Dzamarija, Minja Tea og Toril Sandnes (2016): Familieinnvandring til flyktninger 1990–2015. Hvor mange får familien til Norge? Samfunnsspeilet 4/2016. Statistisk sentralbyrå.

Figur 3: Antal beviljade uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl/som kvotflykting och som anhöriga till personer med skyddsskäl 2014–2016



Källa: Danmarks statistik (DK), Migrationsverket i Finland (FI), Statistisk sentralbyrå (NO) och Statistiska Centralbyrån (SE).

Not: Island syns inte i tabellen pga det låga antalet beviljade uppehållstillstånd. Island beviljade 21, 25 och 56 kvinnor skyddsskäl under åren 2014, 2015 och 2016 (Statistics Iceland). Not: Datan för Danmark inkluderar inte kvotflyktingar. För Norge saknas uppgifter om antal beviljade uppehållstillstånd för anhöriga till skyddsbehövande.

1.3 De vanligaste ursprungsländerna

Flera nationella studier visar att det finns stora skillnader i arbetsmarknadsetablering mellan personer från olika ursprungsregioner.¹⁵ Därför finns det skäl att närmare titta på eventuella variationer gällande vilka ursprungsländer nyanlända kvinnor i respektive nordiskt land kommer ifrån.

¹⁵ Se ex. Forslund, Liljeberg, Åslund (2017) Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden. IFAU Rapport 2017:14; Sarvimäki, M. (2017) Labour market integration of refugees in Finland. VATT Research Reports 185. VATT Institute for economic research. Helsinki.

Ursprungsländer varierar i viss mån över tid och mellan olika invandringsskäl. Under perioden 2010–2016 har de tio vanligaste ursprungsländerna bland flyktingmottagna ändå i stort sett varit desamma i samtliga nordiska länder, även om ländernas placeringar på listan varierar något (Tabell 1). I såväl Sverige, Danmark som Island har flest flyktingmottagna kvinnor kommit från Syrien under denna period. I Finland är Syrien det fjärde vanligaste ursprungslandet, medan Irak toppar listan. Även Afghanistan finns bland de fem vanligaste ursprungsländerna i samtliga länder. I Danmark, Finland och Sverige är även Somalia högt uppe på listan. Iran, Eritrea och Demokratiska republiken Kongo är andra vanliga ursprungsländer.

I Norge är statistik kring beviljade uppehållstillstånd för flyktingmottagna efter ursprungsländer inte offentligt tillgängligt, utan kategoriseringen sker på världsdelnivå. Kvalitativa rapporter visar dock att Norge haft ett liknande mönster som i de andra länderna, då de vanligaste ursprungsländerna mellan 2011 och 2015 var Somalia, Eritrea, Sudan, Syrien, Afghanistan och Irak.¹⁶ Under 2016 var det gruppen syrier som växte mest sett till utrikesfödda överlag i Norge. Under året kom 9 500 syrier som skyddsbehövande och 1 500 som anhöriga.¹⁷

¹⁶ Statistisk sentralbyrå (2015), Flyktinger i Norge.

¹⁷ Statistisk sentralbyrå (2017) 11 000 fra Syria fikk opphold i fjor och Statistisk sentralbyrå (2017) Flest nye bosatte fra Syria.

Tabell 1: De tio vanligaste ursprungsländerna för kvinnliga flyktingmottagna i Danmark, Finland, Island och Sverige 2010–2016

Topp 10 ursprungsländer för kvinnliga flyktingmottagna 2010–2016 (inkluderar skyddsbehövande och anhöriga till skyddsbehövande)				
	Danmark	Finland	Island	Sverige
1.	Syrien (12 062)	Irak (1 098)	Syrien (40)	Syrien (42 180)
2.	Statslös (1 678)	Somalia (863)	Iran (12)	Somalia (16 934)
3.	Eritrea (1 238)	Afghanistan (433)	Afghanistan (12)	Eritrea (11 400)
4.	Afghanistan (1 184)	Syrien (388)	Nigeria (10)	Statslös (10 244)
5.	Somalia (1 124)	Iran (203)	Colombia (8)	Afghanistan (7 865)
6.	Iran (991)	Ryssland (176)	Irak (6)	Irak (4599)
7.	Ryssland (453)	Nigeria (85)	El Salvador (5)	Iran (2026)
8.	Demokratiska republiken Kongo (433)	Demokratiska republiken Kongo (57)	Ukraina (4)	Etiopien (1135)
9.	Irak (321)	Eritrea (52)	Algeria (4)	Demokratiska republiken Kongo (758)
10.	Myanmar (305)	Statslös (51)	Somalia (3)	Ryssland (615)
1.	Syrien (12 062)	Irak (1 098)		Syrien (42 180)

Källa: Danmarks statistik (DK), Migrationsverket i Finland (FI), Statistics Iceland (IS), Statistiska centralbyrån (SE).

1.4 Ålder

Majoriteten av de nyanlända kvinnorna i Norden är unga. I Danmark, Finland och Sverige, för vilka det finns jämförbara data kring ålder på de som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller som anhöriga till skyddsbehövande, är mönstret i stort sett detsamma; I alla tre länder var över 80 procent av de nyanlända kvinnor som beviljades uppehållstillstånd åren 2014 till 2015 under 39 år. Andelen kvinnor i arbetsför ålder, det vill säga mellan 20 och 64 år, är lika stor i Danmark, Finland och Sverige – runt 60 procent (Tabell 2). I Norge och på Island förefaller

ålderssammansättningen i gruppen nyanlända kvinnor vara snarlik.¹⁸ I Norge var 62 procent av de kvinnor som beviljades uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl mellan 1990 och 2015 i åldern 18–59 år och på Island var 65 procent av de som beviljades skyddsskäl 2014–2015 i åldern 18–64 år.

Bland de som kommit som anhöriga till skyddsbehövande finns det däremot större skillnader; i Finland var endast 26 procent av de anhöriga i arbetsför ålder eftersom en övervägande majoritet var barn, medan andel i arbetsför ålder var 47 procent i Danmark och 45 procent i Sverige.

Ett mönster som återfinns i såväl Danmark, Finland som Sverige är att andelen i arbetsför ålder av de skyddsbehövande är något lägre bland kvinnor än män. Bland anhöriga är andelen i arbetsför ålder däremot betydligt högre hos kvinnor. Detta beror på att de män som kommer som anhöriga till skyddsbehövande i huvudsak är barn, medan fördelningen mellan ålderskategorierna är något jämnare hos kvinnorna.

¹⁸ Statistisk sentralbyrå. Tabell: 06313: Innvandringer, etter kjønn, alder og innvandringsgrunn (Statistics Iceland. Alþjóðleg vernd eftir ríkisfangi, tegund verndar, kyni og aldri 1997–2016).

Tabell 2: Ålder hos kvinnor som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller anhörig till skyddsbehövande i Danmark, Finland och Sverige åren 2014 till 2015.

Ålder hos kvinnor som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller anhörig till skyddsbehövande i Danmark, Finland och Sverige åren 2014–2015 (procent)						
År	Danmark		Finland		Sverige	
	Skydds- behövande N = 4 443	Anhöriga till skydds- behövande N = 6 479	Skydds- behövande N = 1 018	Anhöriga till skydds- behövande N = 1 161	Skydds- behövande N = 25 330	Anhöriga till skydds- behövande N = 16 925
0–4	11	16	13	48	11	12
5–9	10	18	8	11	10	17
10–14	6	11	4	9	8	15
15–19	9	8	10	5	11	11
20–24	14	8	14	5	12	5
25–29	17	14	16	8	13	8
30–34	12	11	13	6	11	9
35–39	7	7	7	3	7	8
40–44	5	4	5	2	5	6
45–49	3	2	3	1	4	4
50–54	2	1	3	1	3	2
55–59	1	0	1	0	2	1
60–64	1	0	2	0	1	0
65–69	1	0	1	0	1	0
70+	1	0	1	0	1	0

Källa: Danmarks Statistik, Migrationsverket i Finland, Migrationsverket i Sverige. Not: Den svenska datan innehåller kvotflyktingar, vilka i sin tur saknas för den finska och danska datan.

1.5 Familjesammansättning

Familjebildning har historiskt sett haft stor påverkan på kvinnors arbetskraftsdeltagande. Dessvärre saknas jämförbara data kring familjesammansättning i gruppen nyanlända i de nordiska länderna. Även på nationell nivå finns få uppgifter om specifikt nyanländas familjeförhållanden. Från tabellen ovan går dock att utläsa att majoriteten av de nyanlända kvinnorna i arbetsför ålder även är i barnafödande ålder. Dessutom visar en svensk studie att 47 procent av de skyddsbehövande som anlände till Sverige mellan åren 2000 och 2005 var gifta vid folkbokföringstillfället, och i genomsnitt hade de som kom till Sverige som skyddsbehövande eller anhöriginvandrare dessa år mellan 0,4 och 1,5 barn i åldern 0 till

17 år vid invandringstillfället.¹⁹ Efter fem år i landet var en tredjedel av kvinnorna som invandrade som skyddsbehövande och en femtedel av kvinnorna som kom som anhöriga till en skyddsbehövande fortfarande barnlösa.²⁰ I Norge är andelen kvinnor som lever i parförhållande och har barn högre hos flyktingkvinnor än hos totalbefolkningen; 43 procent jämfört med 31 procent. Därtill är andelen ensamstående kvinnor med barn nästan dubbelt så hög hos flyktingkvinnor som hos totalbefolkningen (15,2 procent mot 8,8 procent).²¹

I övriga länder har vi endast identifierat studier kring den betydligt bredare målgruppen utrikes födda. I Finland finns studier som visar på att utrikes födda kvinnor bildar familj tidigare än inrikes födda. Bland 20 till 24 åringar uppgav 15 procent av de utrikesfödda att deras huvudsakliga sysselsättning var att ta hand om sina barn, medan motsvarande andel hos inrikes födda i samma åldersgrupp var fyra procent (i ålderskategorin 25–29 år var motsvarande andelar 17 procent hos utrikes födda och 11 procent hos inrikes födda).²² En dansk studie visar att utrikes födda från icke-västliga länder i högre utsträckning var gifta än inrikes födda; endast 37,3 procent är ogifta jämfört med 47,6 procent hos de inrikes födda.²³ Skillnaden i andelen som hade hemmaboende barn var mindre: 53,9 procent av de inrikes födda hade barn medan andelen bland utrikes födda var 57 procent. Däremot var andelen som hade 3 barn eller fler högre hos de utrikes födda.²⁴

1.6 Slutsatser

Som ovan visats finns inga avsevärda skillnader de nordiska länderna emellan vad gäller ursprung och ålder bland de kvinnor som i egenskap av skyddsbehövande eller anhörig till skyddsbehövande har beviljats uppehållstillstånd – med andra ord gruppen nyanlända kvinnor. I stort sett samma länder återkommer på listor över de vanligaste ursprungsländerna i samtliga nordiska länder. I alla länder är målgruppen ung, över 80

¹⁹ SOU 2012:69. Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden, s. 264–265.

²⁰ Ibid.

²¹ Olsen, B. (2017) Flyktinger i og utenfor arbeidsmarkedet 2015. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2017/8.

²² Nieminen, T., Sutela, H., Hannula, U. (2015). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Statistikcentralen.

²³ Andersen Lindegaard, H. (2012) Forklarende analyse af ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknæthed. KORA.

²⁴ Ibid.

procent under 39 år och 60 procent i arbetsför ålder. En majoritet av dem i arbetsför ålder är dessutom i familjebildande ålder. Sett över längre tid kan det givetvis finnas större olikheter vad gäller dessa faktorer och i brist på data kan vi inte dra några slutsatser kring eventuella skillnader i utbildningsbakgrund eller familjesammansättning. Av ovanstående data att döma är den största skillnaden i målgruppen mellan de nordiska länder de facto målgruppens storlek. Antalet nyanlända kvinnor varierar stort i de olika länderna.

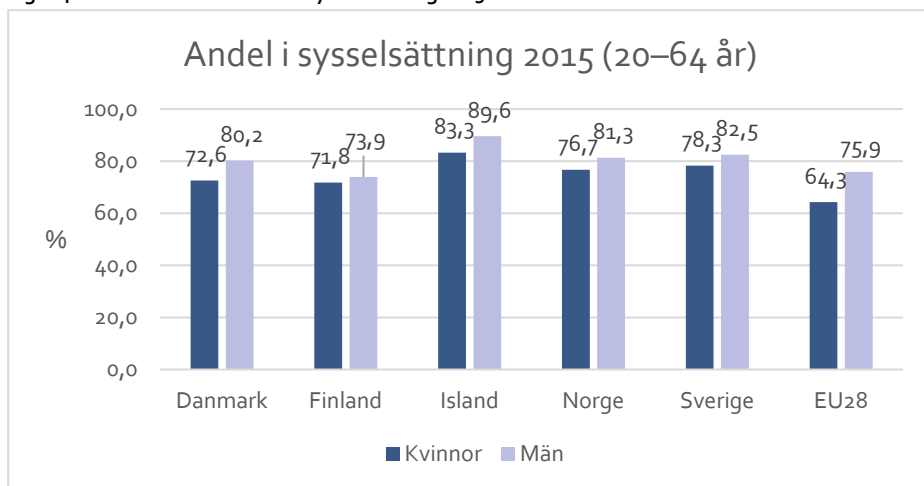
En viktig slutsats är dock att det finns begränsat med data rörande målgruppens sammansättning. I flera länder saknas färdigt sammanställd könsuppdelad statistik kring olika grunder av beviljade uppehållstillstånd. Tillgången till statistik avspeglas till stor del av målgruppens storlek, då det för Danmark och Sveriges del finns mer data tillgänglig än för övriga länder. För Finland har vi haft tillgång till rådata från Migrationsverket, men färdigt sammanställda och könsuppdelade data är ytterst begränsad. Norge skiljer sig stort från övriga nordiska länder i hur invandringens sammansättning redovisas; mer data finns tillgänglig rörande landets samlade flyktingpopulation än vad det finns data kring sammansättningen i den årliga invandringen. Tillgången på statistik avspeglas framförallt i form av möjligheter och benägenhet att uppmärksamma gruppen som en specifik målgrupp. Såväl statistik och forskning som synliggör målgruppen, liksom etableringsinsatser riktade särskilt till målgruppen förefaller mindre vanliga i de länder där flyktinginvandringen är lägst, dvs. i Finland och på Island.

2. Nyanlända kvinnors sysselsättning – struktur, hinder och incitament

2.1 Kvinnor på den nordiska arbetsmarknaden

Den nordiska arbetsmarknaden har länge kännetecknats av hög sysselsättning. Framför allt särskiljer sig de nordiska länderna genom att kvinnor är aktiva på arbetsmarknaden i mycket hög grad. I samtliga nordiska länder är den kvinnliga sysselsättningsgraden över 70 procent, och på Island till och med över 80 procent (se Figur 4). Detta kan jämföras med genomsnittet på drygt 64 procent inom EU. Men trots kvinnors höga sysselsättningsgrad finns fortfarande signifikanta könsskillnader i hela Norden.

Figur 4: Andel kvinnor och män i sysselsättning 2015

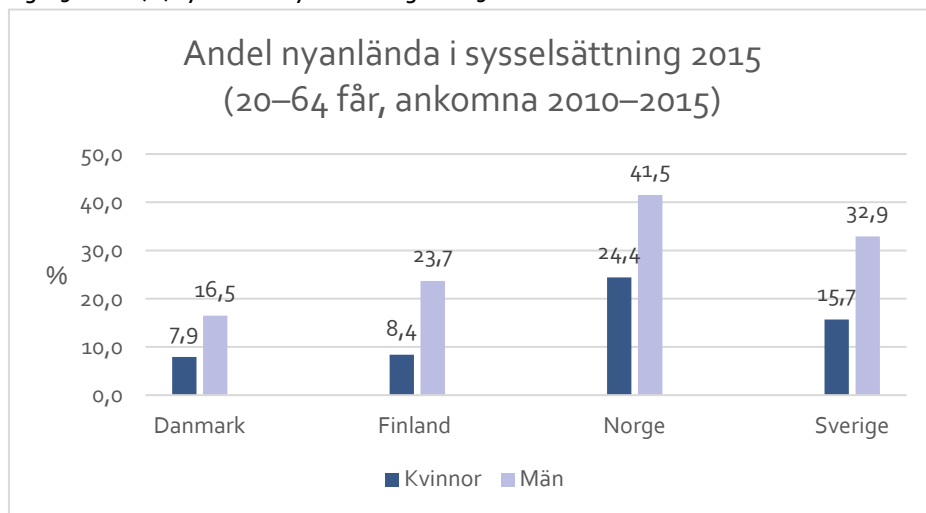


Källa: Eurostat.

2.2 Nyanlända kvinnors sysselsättning

Att nyanlända personers sysselsättningsgrad är lägre än riksnittet i de nordiska länderna förvånar nog ingen. Att anlända till ett land som flykting eller som anhörig kan innebära många utmaningar, såsom språkhinder, fysiska eller psykiska hälsoproblem, att de kvalifikationer man har inte matchar arbetsmarknaden i det nya landet etc. Men hur många lyckas överkomma dessa hinder och etablera sig på arbetsmarknaden? I Figur 5 visas hur stor andel av de nyanlända i respektive nordiskt land som var i sysselsättning under 2015.²⁵

Figur 5: Andel (%) nyanlända i sysselsättning år 2015



Källa: Danmarks Statistik (DK), Statistikcentralen (FI), Statistik Sentralbyrå (NO) och Statistiska Centralbyrån (SE).

²⁵ Isländsk data över nyanländas sysselsättning finns dessvärre inte tillgänglig. Det bör också noteras att den finska sysselsättningsdatan inte kunnat kopplas till skäl för uppehållstillstånd och att det därför inte varit möjligt att isolera den grupp som är fokus i denna studie, dvs. flykting- och anhöriginvandrare, här benämnda som nyanlända. Den finska statistiken är därför baserad på en proxyvariabel skapad av data över personer som migrerat till Finland från tio länder från vilka flest migranter kommer och från vilka det är rimligt att anta att majoriteten är skyddsbehövande, nämligen Irak, Somalia, Afghanistan, Syrien, Iran, Nigeria, Kongo Kinshasa, Eritrea, Etiopien eller är statslös.

I samtliga länder är nyanländas sysselsättningsgrad betydligt lägre än rikssnittet för respektive land, både för kvinnor och män. Norge sticker ut som det land där skillnaden mellan andelen sysselsatta totalt och andelen sysselsatta nyanlända är minst. En möjlig förklaring till det kan vara att den norska arbetsmarknaden under åren 2010–2015 var stark med lägre arbetslöshetsnivåer överlag än i de övriga nordiska länderna. Forskning från the Frisch Centre vid Oslo Universitet tyder dock på att de förhållandevis positiva siffrorna för Norge bör tas med en nypa salt.²⁶ Genom att använda norska longitudinella administrativa data över arbetsinkomster och socialförsäkringsfordringar under en 25-årsperiod har Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum, och Knut Røed studerat skillnader i sysselsättning och socialförsäkringsuttag per migrationsgrund och efter år sedan inresa. För flyktingar och anhöriginvandrare från låginkomstländer fanns en positiv trend i arbetsmarknadsintegrationen under den inledande perioden sedan ankomst. Men efter bara 5–10 år avstannade ökningen för kvinnor medan den för män till och med sjönk. Enligt forskarna kan potentiella förklaringar till detta vara bland annat konjunkturer, överrepresentation i osäkra anställningar och hälsoproblem.²⁷

I Figur 5 framgår även att skillnaden i sysselsättning mellan könen är större bland nyanlända än i de nordiska länderna generellt. I Finland skiljer det exempelvis bara drygt två procentenheter mellan kvinnor och män överlag, medan andelen sysselsatta nyanlända män än nästan tre gånger så stor som andelen sysselsatta nyanlända kvinnor.

För Islands del saknas motsvarande data som presenteras ovan för de övriga nordiska länderna. Däremot finns statistik för andelen flyktingar (18 år och äldre) vars inkomst till minst 75 procent kommer från arbete.²⁸ Av de flyktingar som kom 2010–2013 fick 65 procent av männen och knappt 50 procent av kvinnorna minst 75 procent av sin inkomst från arbete år 2016. För de som kom år 2014 var motsvarande andel knappt 80 procent för män och drygt 50 procent för kvinnorna. För de som kom år 2015 vad motsvarande andel drygt 50 procent för både kvinnor och män. För de som kom år 2016 var andelen lägst, endast ca en av fyra för både kvinnor och män. Även om dessa siffror givetvis är betydligt lägre än motsvarande för inrikes födda, måste det ändå sägas vara positivt att så pass många är i arbete så kort tid efter beviljat

²⁶ Bratsberg, B.; Raaum, O., & Røed, K. (2017) Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review 2017*. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd.

²⁷ Ibid.

²⁸ Opublicerad data, Velferdsrådsneyti (Välfärdsministeriet).

uppehållstillstånd. Om man bortser från dem som anlände 2010–2013 (då dessa var mycket få), skymtar ett positivt samband mellan antal år i landet och andel för vilka arbetsinkomster utgör minst 75 procent av den totala inkomsten.

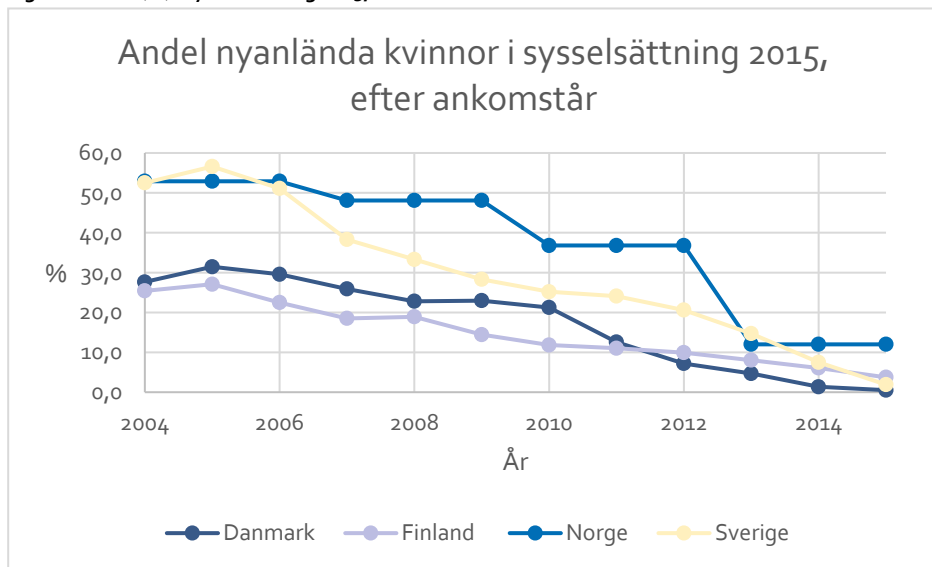
Ett liknande positivt samband kan skönjas för de andra nordiska länderna. I Figur 6 visas hur sysselsättningsgraden ser ut i förhållande till hur många år som gått sedan ankomst till ett nordiskt land.²⁹ År 2015 var nästan ingen av de nyanlända som ankommit det året i sysselsättning. Det är inte särskilt förvånande, givet att en majoritet av de nyanlända deltar i de introduktionsprogram som erbjuds i respektive land den första tiden efter beviljat uppehållstillstånd. De som anlant tidigare år är sysselsatta i högre grad vilket tyder på att ju mer tid som passerat sedan ankomst, desto större andel är i sysselsättning. Detta mönster gäller för samtliga länder. Mönstret har även påvisats i tidigare studier av arbetsmarknadsetableringen av utrikes födda (dvs. en bredare målgrupp än i denna studie) i Danmark, Norge och Sverige.³⁰

I teorin skulle skillnaderna länderna emellan kunna beror på sammansättning efter ålder eller ursprungsland. I kapitel 1 framgår dock att sammansättningen av gruppen nyanlända kvinnor är mycket likartad i de nordiska länderna. Andra faktorer som kan påverka är sammansättningen när det gäller gruppens utbildningsbakgrund och hur stor andel av gruppen som är i utbildning. För detta finns dessvärre ingen jämförbar data.

²⁹ Det bör noteras att den norska statistiken inte är uppdelad efter enskilda ankomstår, utan efter årsintervaller från ankomst (<4, 4-6, 7-9 och 10-14 år). Dessa har därefter räknats om i förhållande till mätåret 2015.

³⁰ Bjerre, J., et al (2016) Ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: Hvordan klarer Danmark sig? DST Analyse.

Figur 6: Andel (%) i sysselsättning 2015, efter ankomstår



Källa: Danmarks Statistik (DK), Statistikcentralen (FI), Statistik Sentralbyrå (NO) och Statistiska Centralbyrån (SE).

Men ju längre tid som gått, desto större blir också skillnaden mellan länderna vad gäller nyanlända kvinnors sysselsättningsgrad. Tio år efter ankomst är runt hälften av målgruppen i Sverige och Norge sysselsatta, medan motsvarande andel i Danmark och Finland är mindre än en tredjedel. I Finland hade dessutom drygt 48 procent av nyanlända män och drygt 65 procent av nyanlända kvinnor (ankomna mellan 2010 och 2015) lämnat arbetskraften år 2015.³¹ Denna grupp kan dock innehålla personer i studier eller som är föräldralediga.

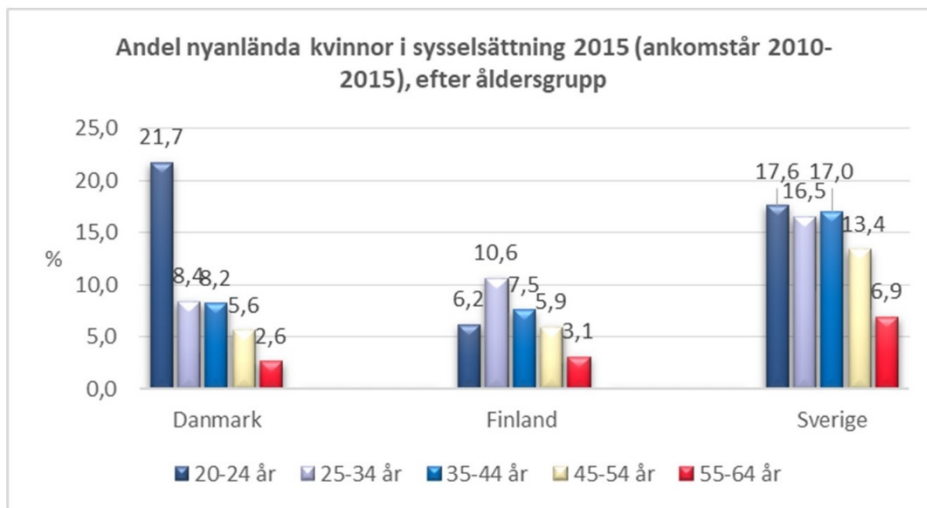
Utöver tid i landet tycks det även finnas ett samband mellan ålder och sysselsättningsgrad. I Figur 7 visas andelen sysselsatta uppdelat i olika ålderskategorier.³² I synnerhet verkar det svårt för nyanlända i de övre ålderskategorierna att etablera sig på arbetsmarknaden. Medan detta givetvis är problematiskt för de äldre nyanlända bör det

³¹ Statistik beställd från Statistikcentralen.

³² För varken Island eller Norge fanns möjlighet att presentera åldersuppdelad sysselsättningsstatistik. När det gäller den finska datan bör det noteras att antalet individer i varje grupp blir mycket litet när den disaggregeras.

samtidigt påpekas att gruppen nyanlända kvinnor som helhet är förhållandevis ung. Av de nyanlända kvinnor som beviljats uppehållstillstånd i Danmark, Finland och Sverige åren 2014 till 2015 var över 80 procent under 39 år.

Figur 7: Andel (%) nyanlända kvinnor i sysselsättning 2015, efter åldersgrupp



Källa: Danmarks Statistik (DK), Statistikcentralen (FI) och Statistiska Centralbyrån (SE).

I Sverige, där sysselsättningsstatistiken även finns disaggregerad på olika utbildningsnivåer, framträder dessutom ett samband mellan sysselsättningsgrad och utbildning. År 2015 var endast 10 procent av nyanlända kvinnor med förgymnasial utbildning sysselsatta, vilket kan jämföras med drygt 28 procent av motsvarande grupp av män. Detta är betydligt lägre än för dem med högre utbildningsnivåer. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan nyanlända med gymnasial och eftergymnasial utbildning var dock marginell.³³

Men hur kan vi förstå de nyanlända kvinnornas lägre sysselsättningsgrad? I följande två avsnitt diskuteras en rad potentiella förklaringsfaktorer, dels sådana som historiskt sett påverkat kvinnligt arbetskraftsdeltagande, dels faktorer som påverkar nyanlända kvinnor specifikt.

³³ Statistiska centralbyrån. Registerdata för integration. Statistik med inriktning mot arbetsmarknaden.

2.3 Familje- och föräldraskapseffekter på sysselsättning

Att föräldraskap påverkar kvinnors arbetskraftsutbud vet vi bland annat eftersom löneskillnader mellan kvinnor och män som har barn är betydligt större än mellan kvinnor och män utan barn. Den nordiska välfärdsmodellen har historiskt sett främjat både kvinnors och mäns deltagande i arbetskraften. Olika former av stöd finns för att göra det möjligt att kombinera förvärvsarbete och familjeliv och på så sätt stärka incitamenten för kvinnor att delta på arbetsmarknaden. I Norden fick dessa policyer stort genomslag under 1900-talets andra hälft, i synnerhet under 70-talet.³⁴ Effekterna av dessa stöd är synliga bland annat genom att andelen kvinnor i sysselsättning är betydligt högre i Norden än EU-genomsnittet (se Figur 7). Trots det återstår stora könsskillnader i sysselsättning. Även i Norden är kvinnor de primära vårdgivarna och lägger mer tid på det obetalda hem- och omsorgsarbetet och mindre tid på förvärvsarbete, vilket bland annat syns tydligt i hur de olika ersättningarna nyttjas.

I regel tillämpar de nordiska länderna en kombination av policyer som möjliggör vård av barn i hemmet, såsom betald föräldraledighet och vårdnadsbidrag, och policyer som främjar nyttjande av offentlig eller privat barnomsorg, såsom subventionerade avgifter. Nedan redogörs för hur olika policyer påverkar kvinnors arbetskraftsutbud och hur de nuvarande systemen ser ut, samt vad vi vet om deras sysselsättningseffekter för nyanlända kvinnor.

2.3.1 Föräldraledighet

I teorin kan föräldraledighet påverka arbetskraftsdeltagandet i både positiv och negativ riktning. Det arbetsskydd som är kopplat till föräldraledigheten är en arbetsfrämjande faktor eftersom det minskar risken att bli av med sitt arbete i samband med att man får barn. För detta finns också tydliga belägg i forskningen.³⁵ Däremot skulle en väldigt generös föräldraförsäkring (i tid räknat) kunna få negativa sysselsättningseffekter, dels genom att föräldrarnas anknytning till arbetsmarknaden försvagas under ledigheten, dels genom att stärka och reproducera normer kring den traditionella

³⁴ Björnberg, U., & Ottosen, M. H. (eds.) (2013). *Challenges for Future Family Policies in the Nordic Countries*. SFI – The Danish National Centre for Social Research.

³⁵ Johnsen, J. V., & Løken, K. V. (2015). Nordic family policy and maternal employment. *Nordic Economic Policy Review* 2015:2.

könsarbetsdelningen. För kvinnor som redan är etablerade på arbetsmarknaden tycks inget sådant negativt samband finnas.³⁶ När det gäller kvinnor med svag arbetsmarknadsanknytning finns dock inget tydligt svar att finna i forskningen.

I Danmark delas föräldraledigheten in i fyra faser (graviditetsledighet, reserverad mammaledighet, reserverad pappaledighet och delningsbar föräldraledighet), som totalt summerar till tolv månaders ledighet.³⁷ Anställda har rätt till antingen inkomstbaserad ersättning (dagpenge) eller full lön, beroende på arbetsplatsen och vilket kollektivavtal som gäller. Som arbetslös är man endast berättigad till ersättning under föräldraledigheten om man har en arbetslöshetsförsäkring (a-kassa). Föräldraledighet kan tas ut till dess att barnet är nio år gammalt.

Även i Finland och på Åland är ledigheten uppdelad i faser (moderskapsledighet på ca fyra månader, faderskapsledighet på nio veckor och delningsbar föräldraledighet på ca sex månader). Föräldraledigheten är inkomstbaserad på samma sätt som i Danmark. För den som innan barnets födsel inte arbetat i tillräcklig utsträckning för att få inkomstbaserad ersättning utbetalas en minimidagpenning på 23,73 EUR).³⁸

På Island har föräldrar rätt till nio månaders ledighet. Ledigheten är tredelad så att tre månader har öronmärkts åt vardera föräldern och tre månader kan fördelas på valfritt sätt. Den hemmavarande föräldern mottar månatliga utbetalningar motsvarande 80 procent av lönen upp till ett visst tak. Föräldrar som är arbetslösa eller arbetar mindre än 25 procent är berättigade till 71 563 ISK i månaden (ca 570 EUR).³⁹

I Norge erbjuds föräldrar 11–14 månader ledighet (beroende på täckningsgrad), varav 2,5 månader öronmärkts åt vardera föräldern. Ytterligare tre veckor är reserverade för mamman att användas innan förlossning. Resterande veckor kan fördelas fritt mellan föräldrarna. För att nyttja detta krävs dock att man varit anställd med inkomst minst sex av tio månader innan föräldraledigheten påbörjas. Som inkomst kan bland annat sjukpenning eller arbetslöshetsersättning räknas.⁴⁰ Till skillnad från i Danmark och Sverige mister man i Norge sin rätt till föräldrapenning när barnet fyller tre år.

³⁶ Ibid, s. 122.

³⁷ Borger.dk. *Lønmodtager på barsel*.

³⁸ Kela (2017). *Parental allowance*.

³⁹ Vinnumala Stofnun [Icelandic Directorate of Labour] (2017). *Parental Leave Fund. Payments from Parental Leave Fund in 2017. [Greiddslur úr Fæðingarorlofssjóði 2017]*.

⁴⁰ NAV (2017). *Parental Benefit*.

I Sverige har föräldrar rätt till 16 månader betald föräldraledighet, varav 3 månader är reserverade för respektive förälder. Ersättningsnivån motsvarar knappt 80 procent av föräldrarnas inkomst. Om man inte har en inkomst eller har tjänat mindre än 117 590 kronor på ett år får man 250 kr per dag på sjukpenningnivå, vilket motsvarar cirka 7 500 kronor i månaden.⁴¹ Föräldraledighet kan tas ut till dess att barnet är åtta år gammalt.

Längden på föräldraförsäkringen har i flera studier problematiserats i koppling till kvinnors arbetsmarknadsetablering.⁴² I en svensk offentlig utredning från 2012 kartlades föräldrapenninguttaget bland de nyanlända föräldrar som invandrade 2006.⁴³ Studien som baserades på registeruppgifter från Försäkringskassan visade att det i första hand var kvinnor som antingen omfattas av flyktingmottagandet eller hörde till gruppen övriga anhöriginvandrare som tog ut föräldrapenning under de första åren i Sverige – ofta innan de etablerats på arbetsmarknaden. Bland kvinnor mellan 18 och 50 år i dessa grupper tog 30 respektive 22 procent ut föräldrapenning år 2009. I studien konstaterades även att ett intensivt uttag försenade arbetsmarknadsetableringen för många nyanlända mammor, i synnerhet för de som får flera barn i Sverige. Bland de nyanlända mammorna var det ovanligt att kombinera föräldraledighet med förvärvsarbete eller deltagande i etableringsinsatser. Men det bör också påpekas att många nyanlända föräldrar inte tog ut några dagar alls.⁴⁴

Dessutom kan problem uppstå för nyanlända föräldrar som ännu inte etablerats på arbetsmarknaden i och med de krav som ställs på att ha haft en inkomst innan föräldraledigheten för att vara berättigad till betald ledighet. Exempelvis är nyanlända föräldrar i Danmark som saknar arbete oftast inte a-kassemedlemmar och får i regel därför inte heller något inkomststöd under föräldraledigheten. Även i Norge har nyanlända föräldrar sällan rätt till föräldrapenning till följd av kraven på anställning. Istället kan mamman få en klumpsumma när barnet föds, givet att hon är inskriven i det nationella sjukförsäkringssystemet.⁴⁵ En pappa kan endast motta sådant stöd om han har ensam vårdnad om barnet.⁴⁶ Avsaknaden av ersättning eller en mycket låg

⁴¹ Försäkringskassan (n.d.). *Föräldrapenning*.

⁴² Se exempelvis Drange, I., & Orupabo, J. (2015). *Kvinner med invandringsbakgrund i arbetsmarknaden. Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilknnytning*. Forskningsrådet, p. 6.

⁴³ SOU 2012:9. *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning*. Delbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ NAV (2018). *Lump-sum grant on birth or adoption*.

⁴⁶ Lovdata. *Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning*.

ersättning behöver dock inte betyda att föräldraledigheten inte används. Komparativa nordiska data över nyanländas användning av föräldraledighet finns dock inte tillgänglig.

I en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) jämfördes arbetskraftsdeltagandet hos nyanlända invandare med barn i åldern 2–6 med föräldrar som invandrat vid samma tidpunkt men med äldre barn. Analysen av data, som främst bestod av registeruppgifter från SCB och Arbetsförmedlingen, visade att sju procentenheter av kvinnorna var utanför arbetskraften på grund av föräldraförsäkringen två år efter invandring.⁴⁷ Denna effekt avtog dock med tiden, och två till sex år efter invandring uppskattades sysselsättningen till tre procentenheter lägre till följd av föräldraförsäkringen. För nyanlända pappor fann dock ingen sådan effekt.

Användningen av föräldraledighet har också undersökts i en studie från den finska folkpensionsanstalten (FPA). Forskaren drar slutsatsen att en viktig förklaring till att skillnaden i sysselsättningsgraden mellan utrikes födda män och kvinnor är större i Finland än i övriga Norden är Finlands generösa men oflexibla föräldraförsäkringssystem.⁴⁸ Detta reflekteras också i den stora skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda kvinnor med och utan barn. Anmärkningsvärt nog är sysselsättningsgraden bland finskfödda kvinnor i åldern 20–64 år som har barn under 18 år högre än hos kvinnor utan barn (79 procent jämfört med 71 procent år 2014), medan det motsatta förhållandet gäller för utrikes födda kvinnor (49 procent för kvinnor med barn och 63 procent för kvinnor utan barn). I synnerhet är den negativa korrelationen mellan barn och arbete synligt för de kvinnor som migrerat till Finland från Mellanöstern och Afrika. 2014 var sysselsättningsgraden för denna grupp med barn under 18 år 22 procent och 46 procent bland de utan barn.⁴⁹

Vissa nordiska länder har vidtagit åtgärder för att stävja negativa sysselsättningseffekter av en lång föräldraledighet och för att stärka incitamenten till arbetskraftsdeltagande. I Norge har deltagare i introduktionsprogrammet rätt till 10 månaders föräldraledighet under barnets första år. För att stärka etableringen har det

⁴⁷ Vikman, U. (2013) Paid parental leave to immigrants: An obstacle to labor market entrance? Working paper 2013:4. IFAU.

⁴⁸ Duvander, A.-Z., Mussino, E., & Tervola, J. (2016). *Perhevapaiden tasa-arvoistaminen edesauttaisi erityisesti maahanmuuttajaahtien työllistymistä, Tackling Inequalities in Time of Austerity (TITA)*. Policy Brief 10/2016.

⁴⁹ Sutela, H. (2016). Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevien naisten kotoutumiseen kiinnitettävä huomiota. *Tieto & Trendit* 2/2016. Tilastokeskus.

nu föreslagits att tillåta deltagande på deltid för att på så vis inte avstanna etableringsprocessen helt och hållet.⁵⁰ I Sverige begränsades föräldraförsäkringen för nyanlända föräldrar 2017.⁵¹ Beslutet innebär att föräldrar som blir bosatta i Sverige från barnets ettårsdag har rätt till högst 200 dagar totalt med föräldrapenning. Föräldrar som blir bosatta i Sverige från barnets tvåårsdag kommer att ha rätt till högst 100 dagar totalt med föräldrapenning. Förändringen motiverades med att det skulle få föräldrar, i synnerhet mödrar, att etablera sig tidigare på arbetsmarknaden.⁵² I praktiken är dock Sverige fortfarande det enda av de nordiska länderna som erbjuder föräldraledighet till föräldrar som kommer till landet med barn.⁵³

2.3.2 Vårnadsbidrag

Samtliga nordiska länder erbjuder eller har tidigare erbjudit vårnadsbidrag som ett alternativ till att nyttja barnomsorg. I teorin fungerar vårnadsbidraget arbetshämmande på samma sätt som lång föräldraledighet, men bör ha en starkare negativ effekt då det sträcker sig över längre tid än föräldraledigheten. Forskning från bland annat Norge och Finland styrker denna tes.⁵⁴

I Danmark är det möjligt att få vårnadsbidrag även om det är mycket få personer som nyttjar det.⁵⁵ Bidragets storlek varierar från kommun till kommun och är kopplat till barnets ålder. Bidraget kan inte kombineras med andra ersättningar eller lön. I Finland och på Åland har föräldrar rätt till så kallad vårdledighet och möjlighet att motta vårnadsbidrag/hemvårdsstöd till dess att barnet är tre år gammalt.⁵⁶ Hemvårdsstödet, som inte är baserat på tidigare arbetsinkomster, uppgår till några hundra euro i månaden. Därtill betalar vissa kommuner ett tillägg. Till skillnad från i Danmark kan

⁵⁰ Justis- og Beredskapsdepartement. Meld.St.30 (2015–2016). Melding til Stortinget. *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

⁵¹ Proposition 2016/17:154. *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*.

⁵² Beslutet omfattar även barn som blivit bosatta i Sverige efter den 1 juli 2010 och som då var äldre än ett år, där föräldrarna inte har tagit ut någon föräldrapenning före den 1 juli 2017.

⁵³ SOU 2016:73. *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Delbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring*.

⁵⁴ Johnsen, J. V., & Løken, K. V. (2015). Nordic family policy and maternal employment. *Nordic Economic Policy Review* 2015:2.

⁵⁵ Försäkringskassan (2013). *Vårnadsbidrag. En översikt av systemen i de nordiska länderna och sammanfattning av forskningen kring dess effekter. Socialförsäkringsrapport 2013:5*.

⁵⁶ Kela (2017). *Hemvårdsstödet belopp*.

vårdnadsbidrag även beviljas för deltid, vilket tillåter föräldrar att arbeta upp till 30 timmar i veckan för att resterande tid ta hand om barnet. Användningen av bidraget är mycket utbrett och cirka 90 procent av barnfamiljer använder det under någon period.⁵⁷

Island har ingen nationell lagstiftning för vårdnadsbidrag men kommuner har haft möjlighet att införa olika lokala bidragslösningar, ofta som stöd i väntan på barnomsorgsplatser. I och med den ekonomiska krisen tog dock många kommuner bort vårdnadsbidraget.⁵⁸ I Norge finns möjlighet att få vårdnadsbidrag, även om antalet månader man kan motta bidraget reducerades under 2012 och användandet sjunkit de senaste åren. 2013 användes bidraget för knappt 27 procent av alla barn, jämfört med 75 procent tio år tidigare. Minskningen har förklarats av utbyggnaden av den offentliga barnomsorgen.⁵⁹ I Sverige fanns också under en kort period (2008–2015) möjlighet att få vårdnadsbidrag. Det var frivilligt för kommunerna att införa bidraget och år 2013 hade drygt en tredjedel av Sveriges kommuner valt att göra det. Möjligheten för kommuner att bevilja nya vårdnadsbidrag upphörde dock att gälla den 1 februari 2016.⁶⁰

I flera nordiska länder har vårdnadsbidraget problematiserats ur ett etableringsperspektiv. De två huvudproblem som identifierats är dess negativa inverkan på kvinnors anknytning till arbetsmarknaden och barnets tillgång till pedagogik. I Finland, där vårdnadsbidraget används brett, har forskning visat att bidraget främst används av kvinnor från minoritetsgrupper, i synnerhet de som redan befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.⁶¹ I en finsk studie jämfördes inrikes och utrikes föddas användande av vårdnadsbidrag för barn födda 1999–2007 med hjälp av longitudinell registerdata från ett antal myndigheter.⁶² Analysen visade att utrikes födda familjer använde bidraget under längre perioder än inrikes födda, även när man kontrollerat för demografiska och socioekonomiska faktorer, något som författaren menade troligtvis reflekterade utrikes födda kvinnors sämre ställning på arbetsmarknaden. Bidragsperioderna var längst bland de som kommit till Finland som

⁵⁷ Försäkringskassan (2013). *Vårdnadsbidrag. En översikt av systemen i de nordiska länderna och sammanfattning av forskningen kring dess effekter. Socialförsäkringsrapport 2013:5.*

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Försäkringskassan (2013). *Vårdnadsbidrag. En översikt av systemen i de nordiska länderna och sammanfattning av forskningen kring dess effekter. Socialförsäkringsrapport 2013:5.*

⁶² Tervola, J. (2015). Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö 2000-luvulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (2015):2.

flyktingar, en grupp som i regel har sämre anknytning till ankomstlandet än arbetskrafts- eller anhöriginvandrare.⁶³

Överrepresentationen av utrikes födda bland dem som använder vårdnadsbidraget har uppmärksamats även i Sverige. Innan bidraget togs bort 2016 valde närmare 7 procent av utrikes födda kvinnor att använda det, jämfört med drygt 4 procent av inrikes födda kvinnor.⁶⁴ Vårdnadsbidragets vara eller icke vara har varit omdebatterat även i Norge. Förutom dess negativa sysselsättningseffekter och överrepresentation av utrikes födda kvinnor som användare har forskning även visat att det hämmar barnens lärande i jämförelse med om de gått i förskolan.⁶⁵

Runtom i Norden har åtgärder vidtagits för att stävja det som upplevts som integrationshämmande effekter av bidraget. I Sverige avskaffades bidraget helt och hållet 2016.⁶⁶ I utredningen som föregick reformen uppgavs en av anledningarna vara just att öka arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda kvinnor. I synnerhet befarades att vårdnadsbidraget skapade inläsningseffekter och försenade etableringsinsatser som kan föra gruppen närmare arbetsmarknaden, i synnerhet när även andra hinder finns för arbetskraftsdeltagande.

I Norge finns vårdnadsbidraget fortfarande kvar, men sedan i juli 2017 måste man ha varit inskriven i det nationella försäkringssystemet i minst fem år för att få tillgång till det.⁶⁷ Nyanlända kvinnor har således inte längre rätt att motta bidraget.

2.3.3 Barnomsorg

Tillgänglig barnomsorg till låg kostnad är en viktig byggsten i de nordiska ländernas familjepolicypaket. Med undantag för Finland där andelen barn mellan tre och fem år i barnomsorg är drygt 70 procent, är andelen över 90 procent i samtliga nordiska länder.⁶⁸

I Danmark erbjuder kommunerna en omsorgsgaranti (Pasningsgaranti) vilket innebär att alla barn har rätt till barnomsorg från och med att de är 26 veckor gamla till

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Statistiska centralbyrån (2014). *Lägre inkomster bland föräldrar med vårdnadsbidrag*.

⁶⁵ NOU 2017:6. *Offentlig støtte til barnefamiliene*.

⁶⁶ Socialdepartementet. Ds 2015:19. *Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas*.

⁶⁷ NAV (2018). Child benefit and cash-for-care benefit to foreign employees in Norway

⁶⁸ Nordiskt samarbete. Nordiska ministerrådet & Nordiska rådet. *Barn inom barnomsorgen*.

dess att de börjar i första klass.⁶⁹ Familjer under en viss inkomstnivå kan få tillgång till gratisplatser (friplads).

I Finland har alla barn under skolålder rätt till småbarnspedagogik genom daghem, i familjedagvård eller som övrig småbarnspedagogisk verksamhet såsom till exempel klubb- och lekverksamhet. Lokala myndigheter ansvarar för att barnen får den omsorg de har rätt till. Om båda föräldrar arbetar eller deltar i sysselsättningsfrämjande åtgärder som integrationsåtgärder som stöds med arbetslöshetsförmån har deras barn rätt till förskola på heltid. Om endast en av föräldrarna arbetar har kommunen rätt att besluta om huruvida barnet ska ha tillgång till förskola utöver de 20 timmar i veckan som garanteras samtliga barn. Enligt lagen är kommunen dock även i dessa fall skyldig att ordna småbarnspedagogik som heldagsvård, om det behövs med tanke på barnets bästa. I förarbetena till lagen nämns exempelvis att behov till heldagsvård kan uppstå t.ex. när det gäller invandrare, för att stödja barnets språkliga utveckling eller för att främja familjens integration.⁷⁰ Bestämmelserna om rätten till barnomsorg skiljer sig på Åland från fastlandet. På Åland finns en laglig rättighet till barnomsorg i den omfattning man har behov av för alla vårdnadshavare som är skrivna på Åland och som arbetar, studerar eller står till arbetsmarknadens förfogande. För barn som har fyllt tre år omfattar rätten 25 timmar per vecka till dess läroplikten börjar.⁷¹

På Island erbjuds barn under sex år dagisplats i offentlig regi. Oftast är barnen strax under två år när de får börja på förskola. I och med att föräldraledigheten endast är nio månader är i regel en av föräldrarna hemma tiden fram till att barnet får börja på förskola. Det finns även fristående barnomsorgstjänster (dagforeldri) som kan utnyttjas.⁷²

I Norge ansvarar kommunerna för att alla barn mellan ett och fem år ska ha tillgång till förskoleplats.⁷³ Barn mellan två och tre år som har fått uppehållstillstånd har tillgång till 20 timmar gratis "omvårdnadstid" i veckan (Gratis kjernetid).⁷⁴ ⁷⁵ Flera stadsdelar i

⁶⁹ Borger.dk. *Dagpleje og daginstitutioner*.

⁷⁰ Lag om småbarnspedagogik (36/1973); RP 80/2015 *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn*.

⁷¹ Barnomsorgslag för landskapet Åland (ÅFS 2011:86).

⁷² BSRB (2017). *Report on Daycare*. [Skýrsla BSRB um dagvistun].

⁷³ Regjeringen (2017). *Rett til barnehageplass*.

⁷⁴ NOU 2017:2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.

⁷⁵ Regjeringen (2017). *Finansiering av barnehager*.

Oslo har testat och utvärderat insatsen, vilket visade på en positiv effekt på andelen barn med utrikes födda föräldrar i förskola.⁷⁶

I Sverige är kommunerna skyldiga att erbjuda barnomsorg i form av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg från det att barnet har fyllt ett år till dagen innan det fyller 13 år. Barn till nyanlända som arbetar eller studerar har rätt till förskoleplats på heltid. Även om föräldern inte arbetar eller studerar har barn ändå rätt till förskola några timmar om dagen från tre års ålder. Kommunerna ansvarar för barnomsorg, men föräldrar kan välja att låta sina barn gå i kommunal förskola eller i en fristående förskola. Dessutom finns olika lokala omsorgslösningar. Stockholms stad har exempelvis i flera år erbjudit Introduktionsförskolor som riktar sig specifikt till nyanlända och deras barn.⁷⁷

Flera nordiska studier tyder på att utrikes födda föräldrar nyttjar barnomsorg i mindre utsträckning än inrikes födda föräldrar. I Sverige var drygt 78 procent av 1–5 åringarna med utländsk bakgrund inskrivna i förskolan år 2016. Motsvarande siffra för barn med svensk bakgrund var drygt 84 procent.⁷⁸ Även i Norge skiljer sig användandet av omsorg. Enligt Statistik Sentralbyrå (SSB) har antalet barn med minoritetsspråk (inkluderar både utrikes födda barn och inrikes födda barn med utrikes födda föräldrar) dock ökat sedan år 2000, och 2016 gick 62 procent av barn med minoritetsspråk i förskolan.⁷⁹ Denna skillnad kan tänkas bero på flera saker. En dansk studie fann exempelvis att utrikes födda kvinnor oftare arbetar på andra tider än när barnomsorgen har öppet, vilket gör att de begränsade öppettiderna kan utgöra ett etableringshinder.⁸⁰

Inom ramen för en svensk offentlig utredning gjordes en forskningsöversikt genom vilken ett antal faktorer för att förskolan ska fungera på det arbetsfrämjande sätt som är avsett kunde identifieras, såsom tillit till förskolan och korta väntetider.⁸¹ För föräldrar som inte kan kommunicera med personalen blir tröskeln till förskolan högre av att de inte kan försäkra sig om att barnet har det bra. Detta kan resultera i att

⁷⁶ Bråten, B., et al (2014). Gratis kjernetid i barnehager. Fafo-rapport 2014:44.

⁷⁷ Se exempelvis Stockholms Stad, Husby introduktionsförskola.

⁷⁸ Skolverket (2017). *Barn och personal i förskolan hösten 2016*.

⁷⁹ Statistisk sentralbyrå (2017). *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?*

⁸⁰ Jeppesen, K.J., & A. Nielsen (1998). *Etniske minoritetsbørn i Danmark – det første leveår*. Rapport nr. 2 fra børneforløbsundersøgelsen af børn født i 1995. København: Socialforskningsinstituttet 98:5.

⁸¹ SOU 2012:69. *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. Slutbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

föräldrar som är oroliga för hur deras barn skulle tas om hand på förskolan i stället väljer att ha barnen hemma. Ett flertal studier har också visat att väntan på att erhålla förskoleplats är en avgörande faktor till att nyanländas deltagande i arbetsförberedande insatser försenas.⁸² Två andra skäl till varför utrikesfödda föräldrar i lägre utsträckning nyttjar barnomsorg som identifierats i en norsk utredning är att vissa föräldrar anser att det bästa för barnet är att ges omsorg i hemmet samt att vissa upplever att kostnaderna är för höga.⁸³

2.3.4 Sambeskattning

Sambeskattning innebär att makarna i ett äktenskap beskattas för hälften av den sammanlagda inkomsten vardera. Det innebär att om den ena maken har mycket hög inkomst och den andra relativt låg inkomst, så blir den högavlönade partens skatt mindre. I praktiken blir det därmed mindre lönsamt att båda parter i ett äktenskap förvärvsarbetar och historiskt sett har därför sambeskattningen fungerat som ett incitament för den ena parten, oftast kvinnan, att inte delta i arbetskraften.

I Danmark, Finland, Sverige och på Åland tillämpas individuell beskattning. På Island och i Norge är sambeskattning frivilligt. I Norge gäller detta för gifta par och på Island för par som är gifta eller varit registrerade som sammanboende i minst ett år, samt par som väntar barn.⁸⁴ Inga analyser av sambeskattningssystemens effekter på sysselsättningen för nyanlända kvinnor har dock påträffats.

2.4 Effekter av att vara nyanländ

Incitament för deltagande är inte det enda som påverkar arbetsmarknadsetablering. Det finns en rad faktorer som för den enskilda migranten är svåra att påverka, varav vissa drabbar nyanlända kvinnor i synnerhet.

⁸² Ibid.

⁸³ NOU 2017:2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, p. 64–65.

⁸⁴ Directorate of Internal Revenue. *Tax Return Guide 2017. [Framtalsleiðbeiningar 2017]. 1.2 Ósk um samsköttun.*

2.4.1 *Kvalifikationer och erfarenhet*

Under de senaste decennierna av strukturomvandling har industrisektorn i Norden krympt medan tjänstesektorn har vuxit. Att konkurrera på den nordiska arbetsmarknaden kan vara svårt då den genomsnittliga utbildningsnivån höjts och trösklarna in på arbetsmarknaden är särskilt höga för de som har kort eller ingen utbildning. År 2012 genomförde Danmarks Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (nu VIVE, då KORA) en kvantitativ analys av sambanden mellan icke-västliga migranternas sannolikhet att få jobb och en rad olika bakgrundsvariabler.⁸⁵ I studien fann man att för kvinnor som kommit till Danmark som flyktingar eller som anhöriginvandrare, utgjorde begränsad arbetslivserfarenhet och avsaknad av kvalifikationer som motsvarade efterfrågan på den danska arbetsmarknaden de främsta riskfaktorerna för att man skulle tjäna under en viss miniminivå eller vara försörjd av sin familj eller genom ekonomiskt stöd. Resultaten visade också att avkastningen på utbildning var högre för kvinnorna än för männen, men att bakgrunden som flykting hade en större negativ effekt på kvinnors sannolikhet att få jobb än vad som var fallet för männen.

Även för dem som har utbildning kan problem uppstå när arbetsgivare inte godtar examina eller arbetslivserfarenhet förvärvat utomlands eller när kraven för legitimering skiljer sig från land till land. I en tidigare KORA-studie undersöktes familjeförsörjda utrikes födda kvinnors möjligheter och barriärer till sysselsättning och utbildning. I intervjustudien framkom att invandrade kvinnor ofta är överkvalificerade för de jobb de har, men snabbt accepterar sin situation snarare än att insistera på relevansen av deras kvalifikationer.⁸⁶ Studien visade också att personer som kommit till Danmark som anhörig till en icke-dansk medborgare var mindre benägna att komplettera redan erhållna kvalifikationer jämfört med anhöriga till danska medborgare. Kvinnorna blev omotiverade när de upplevde att deras kompetenser inte värderades eller uppskattades i det danska samhället. Norska studier har visat på liknande resultat som i Danmark. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och

⁸⁵ Andersen Lindegaard, H. (2012) Forklarende analyse af ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknnytning. KORA.

⁸⁶ Caswell, D., et al (2008) Familieforsørgede indvandrerkvinders mulighed og barrierer i forhold til beskæftigelse og uddannelse. KORA.

utrikes födda är exempelvis betydligt lägre när de utrikes födda har en norsk utbildning på gymnasienivå eller högre. Icke-norska utbildningar anses ofta vara icke-valida.⁸⁷

Förutom krav på utbildning och arbetslivserfarenhet utgör också begränsade språkkunskaper ett hinder för många att träda in på arbetsmarknaden. I ovan nämnda KORA-studie från 2012 fann författaren att bristande kunskap i danska språket försämrade chanserna till arbete, inte bara på grund av de grundkrav som ställs av arbetsgivare.⁸⁸ Att inte nå upp till språkraven hade dessutom en förstärkande negativ sysselsättningseffekt eftersom vissa kvalifikationer blir irrelevanta utan de kommunikationsfärdigheter som arbete i t.ex. servicesektorn med mycket kundkontakt i regel kräver. För kvinnor visade resultaten att bättre språkkunskaper minskade risken för att ta emot ekonomiskt stöd. Denna effekt var dock inte synlig för män, och när gruppen löntagare i allmänhet studerades var språk en irrelevant faktor om det samtidigt justerades för ställning och arbetslivserfarenhet.⁸⁹

En finsk studie visar att det för utrikes födda kvinnor finns en högre korrelation mellan språkkunskaper i finska eller svenska och sysselsättning än för män. Sysselsättningsgraden för kvinnor med avancerad språkfärdighet var nästan i nivå med utrikesfödda män eller inrikes födda kvinnors sysselsättning. Bland de utrikes födda kvinnor som endast hade språkfärdigheter på grundnivå var sysselsättningsgraden endast nästan hälften av den bland utrikes födda män med motsvarande språkkunskaper.⁹⁰ För män tycks inte språkkunskaper i varken finska eller svenska vara avgörande för möjligheterna att få jobb. Samma studie visar också att språkkunskaperna tycks samverka med de sysselsättningseffekter av föräldraskap som diskuterats ovan. Bland kvinnor med låga språkkunskaper som dessutom hade barn under 18 år var sysselsättningsgraden ännu lägre (27 procent jämfört med 46 procent för dem utan barn). Bland mödrar som rapporterade att deras huvudaktivitet var att vårda sina egna barn var språkkunskaper särskilt svaga: 46 procent hade finsk- eller svenskkunskaper på nybörjarnivå.⁹¹

⁸⁷ Se exempelvis NOU 2017:2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* och Drange, I., & Orupabo, J. (2015).

⁸⁸ Andersen Lindegaard, H. (2012) Forklarende analyse af ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknnytning. KORA.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Sutela, H. (2016). Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevien naisten kotoutumiseen kiinnitettävä huomiota. *Tieto & Trendit* 2/2016. Tilastokeskus.

⁹¹ Ibid.

2.4.2 Diskriminering

Arbetsgivares fördomar om en grups kompetens och förmågor är ytterligare en faktor som på ett direkt sätt påverkar nyanländas chanser till jobb och deras karriärutveckling efter att ha trätt in på arbetsmarknaden. Diskriminering på etnisk eller religiös grund samspelar dessutom med andra diskrimineringsgrunder, såsom kön, vilket gör att nyanlända kvinnor ställs inför särskilda utmaningar i sin etableringsprocess. Flera nordiska studier visar att såväl upplevd som uppmätt diskriminering är vanligt förekommande.

I en enkätstudie från år 2008 uppgav endast 4 procent av anställda i Finland att de trodde att diskriminering på grund av nationalitet eller hudfärg förekom i deras organisation. Men hela 37 procent av utrikes födda kvinnor och 29 procent av utrikes födda män uppgav att de utsatts för diskriminering i sin nuvarande organisation.⁹² I en annan enkätstudie av norska integrations- och mångfaldsdirektoratet (IMDi) angav över åtta av tio personer att de helt eller delvis instämde i påståendet "Jag har samma rättigheter och möjligheter som etniskt norska personer till arbete och utbildning". Samtidigt angav dock över sju av tio att de helt eller delvis instämde i att "Arbetsgivare skepsis till invandrare är en av de viktigaste orsakerna till att invandrare inte får jobb". Kvinnor och män instämde i dessa påståenden i samma utsträckning.⁹³ I SSB:s levnadsvillkorsundersökning angav mer än hälften av de tillfrågade att de utsatts för diskriminering på ett eller flera områden. Upplevd diskriminering vid just anställningar visade sig dock vanligare bland utrikes födda män än bland utrikes födda kvinnor (21 respektive 13 procent).⁹⁴

Ett flertal svenska studier visar att diskriminering på etnisk grund förekommer också på den svenska arbetsmarknaden.⁹⁵ Bland annat har ett antal studier gjorts där skillnaderna i sysselsättning och inkomster mellan inrikes och utrikes födda undersökts för att se hur stor del som kan förklaras av kön, ålder, tid i Sverige, utbildning, betyg och kunskaper i svenska. Från dessa framgår att även efter att man kontrollerat för

⁹² Inrikesministeriet (2014) *Syrjintä Suomessa - Tietoraportti 2014*, Sisäministeriö.

⁹³ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008). *Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika*. IMDirapport 9–2008.

⁹⁴ Blom, S., & Henriksen, K. (red) (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapporter 5/2008. Statistisk sentralbyrå.

⁹⁵ Se översikt i Joyce, P. (2015). *Integration och arbetsmarknad. Kunskapsöversikt 2015:3*. Delegationen för migrationsstudier (Delmi).

dessa variabler kvarstår betydande skillnader som kan bero på diskriminering. Liknande resultat framkommer även från ett antal finska studier.⁹⁶

Vidare visar en rad experimentstudier på förekomsten av diskriminering.⁹⁷ Exempelvis skickade Rooth och Carlsson (2007) ut identiska ansökningar med svenskklingande respektive arabiskklingande namn till tretton olika typer av yrken. De som hade svenskklingande namn kallades till anställningsintervju 1,5 gånger så ofta.⁹⁸

2.4.3 Andra faktorer

Förutom de ovannämnda finns en rad andra faktorer som sannolikt påverkar arbetsmarknadsetableringen. Ohälsa är ett exempel. En dansk studie fann att medan icke-västliga migranternas hälsa inte skiljde sig nämnvärt från danskfödda personers hälsa, visade sig effekten av ohälsa på risken för arbetslöshet vara betydligt större för de som kommit till Danmark som flyktingar än för danskfödda.⁹⁹ Även i Sverige har ohälsa lyfts som ett integrationshinder. Många nyanlända som kommer till Sverige har svåra upplevelser bakom sig. Trauma, tortyr och separation, osäkerhet och ovisshet samt förföljelse och diskriminering kan påverka hälsan negativt, liksom längden på asylprocessen.¹⁰⁰ I Danmark har också det faktum att flyktingkvinnor i snitt får fler barn än danska kvinnor framhållits som en faktor som påverkar kvinnornas sysselsättningsgrad negativt.¹⁰¹

En svensk studie fann att ålder vid invandring till Sverige hade stor betydelse för hur väl etableringen lyckades.¹⁰² Genom att analysera registerdata för alla individer som kom till Sverige 1990, 1994, 1998 och 2002 kunde författarna visa att antalet år till

⁹⁶ Se bl.a. Ministry of Social Affairs and Health (2016). *Selvitys maahanmuuttajanaisten ja -miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta*, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:53.

⁹⁷ Se exempelvis Midtbøen, A., & Rogstad, J. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Rapporter 2012:001. Institutt for samfunnsforskning och Birkelund, G.E., Rogstad, J., Heggebø, K., Mogstad, T., & Bjelland, H.F. (2014). *Diskriminering i arbeidslivet: resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo*, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk Tidsskrift* 22 (4), 352–382.

⁹⁸ Agerström, J., Carlsson, R. & Rooth, D-O. (2007). *Etnicitet och övervikt: implicita arbetsrelaterade fördomar i Sverige*. Rapport 2007:19. IFAU - Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

⁹⁹ Andersen Lindegaard, H. (2012) Forklarende analyse af ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknæthed. KORA.

¹⁰⁰ SKL (2015) Hälsa i Sverige för asylsökande och nyanlända nationell spridning av insatser från förstudien om positiv hälsoutveckling för asylsökande och nyanlända. Slutrapport s2015/06414/fs (skl dnr 16/03142).

¹⁰¹ Andersen Lindegaard, H. (2012) Forklarende analyse af ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknæthed. KORA.

¹⁰² Gustafsson, B., Mac Innes, H., & Österberg, T. (2017). Age at immigration matters for labour market integration: the Swedish example. *IZA Journal of Development and Migration*. Vol. 7 No. 1.

etablering ökade markant med ålder bland migranter i 40-årsåldern från låg- och medelinkomstländer. För kvinnor tog etablering i regel längre tid än för män. De flesta migranter som invandrade efter 50 års ålder lyckades aldrig etablera sig. Ett likande samband framträder också i Figur 7 ovan.

Både danska och norska studier om kön och integrationshinder belyser att traditionella könsroller kan påverka utrikes födda kvinnors sysselsättning.¹⁰³ Detta kan dels handla om den interna dimensionen, exempelvis en självbild kopplad till att vara hustru och mamma. Det kan även röra sig om externa dimensioner, såsom social kontroll från omgivningen.

Eftersom arbeten ofta förmedlas genom personliga kontakter kan ytterligare en förklarande faktor vara skillnader i sociala nätverk. De som kommer som flyktingar har i regel inte samma nätverk inriktat mot arbetsmarknaden som underlättar att hitta ett arbete jämfört med dem som är födda i landet.¹⁰⁴ Inrikes föddas nätverk är i regel både större och mer inflytelserika på arbetsmarknaden än utrikes föddas nätverk. De utrikes födda som använder sina nätverk har större chanser att få arbete. Men dessa jobb ger i snitt lägre lön än arbeten som erhållit på formell väg. Intressant nog gäller det motsatta sambandet för inrikes födda.¹⁰⁵ Ingen information har dock hittats om hur vikten eller användandet av nätverk skiljer sig åt mellan kvinnor och män.

¹⁰³ Se litteratursöversikterna Dahl, K. M., & Jakobsen, V. (2005). *Køn, etnicitet og barrierer for integration. Fokus på uddannelse, arbejde og foreningsliv*. Socialforskningsinstituttet. 05:01 och Drange, I., & Orupabo, J. (2015). *Kvinner med innvandringsbakgrunn i arbeidsmarkedet. Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilknytning*, Forskningsrådet.

¹⁰⁴ Joyce, P. (2015). *Integration och arbetsmarknad. Kunskapsöversikt 2015:3*. Delegationen för migrationsstudier (Delmi).

¹⁰⁵ Ibid.

3. De nordiska ländernas etableringspolitiska insatser

År 2015 sökte rekordmånga människor skydd i de nordiska länderna. Den stora ökningen av antalet flyktingar gav upphov till ett flertal stora migrations- och integrationspolitiska reformer i Norden. Åtstramningar gjordes i olika omfattning i samtliga länders asylpraxis, i form av skärpta regler för anhöriginvandring, införandet av tillfälliga uppehållstillstånd och genom nedskärningar i mottagningsvillkoren. Men innan åtstramningarna införts hade ändå fler personer mottagits i Norden än någonsin tidigare, och frågan om hur man bäst skulle lyckas etablera de som kommit ställdes på sin spets.

Det finns få studier och utvärderingar av hur de nuvarande etableringssystemen fungerar i praktiken, då de nyligen införts och det krävs tid för att kunna se vilka effekter de kommer att få. Detta kapitel redogör för hur de nordiska ländernas respektive etableringsinsatser är utformade. För varje land beskrivs den politiska kontexten på nationell nivå, övergripande strategier och hur de offentliga integrationsinsatserna är utformade i praktiken med utgångspunkt i introduktionsprogrammets innehåll, omfattning och ansvariga myndigheter. I kapitel 2 framgår att nyanlända kvinnor möts av fler och större barriärer än män när de ska träda in på arbetsmarknaden. Därför belyses även i vilken utsträckning länderna använder sig av könsspecifika insatser, anpassade efter just denna målgrupps behov. Kapitlet avslutas med en analys av likheter och olikheter i ländernas integrationsarbete.

3.1 Etableringsinsatser i Danmark

3.1.1 Politisk kontext

Liksom i övriga nordiska länder har debatten kring migration under de senaste åren varit dominerande i Danmark. Fokus har till stor del legat på åtgärder för att minska antalet personer som beviljats flyktingstatus, men även på frågor relaterade till integration och hur integrationen påverkar välfärdsstaten. I debatten kring nyanländas arbetsmarknadsetablering har ett genusperspektiv och särskilt fokus på kvinnors situation på arbetsmarknaden dock varit frånvarande. Bland nyligen införda åtgärder för att förbättra situationen kring arbetsmarknadsetablering för nyanlända finns såväl piska som morot. År 2015 sänkte regeringen kraftigt det ekonomiska understöd som beviljas nyanlända (integrationsydelse),¹⁰⁶ som en del av en större nedskärning i arbetslöshetsunderstöd. Det uttalade motivet var tudelat: dels att göra det mindre attraktivt för utlänningar att komma till Danmark för att åtnjuta höga bidrag, dels för att stärka incitamenten till arbete.

I Danmark erbjuds alla flyktingar att delta i ett integrationsprogram där målet är att deltagaren ska få en reguljär anställning inom ett år efter att asyl har erhållits. För att uppnå detta ingick regeringen i mars 2016 en trepartsöverenskommelse med arbetsmarknadens parter om ett starkare fokus på arbetsmarknadsetablering i integrationsarbetet. Till följd av detta uppdaterades Integrationsloven.¹⁰⁷ I och med avtalet ska alla betraktas som stående till arbetsmarknadens förfogande samt att de tidigt och kontinuerligt ska delta arbetsplatsorientering. Bland åtgärderna som infördes finns bland annat en tidigare kartläggning av kompetenser, liksom åtgärder som stärker privata företags incitament att anställa flyktingar och bidra med praktikplatser. Ett centralt element är även införandet av en ny grundläggande integrationsutbildning (integrationsgrunduddannelse IGU).¹⁰⁸ I Danmark erbjuds alla flyktingar att delta i ett integrationsprogram, vars mål är att deltagaren ska få en reguljär anställning inom ett år efter att asyl har erhållits.

¹⁰⁶ Retsinformation.dk. *Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.*

¹⁰⁷ De tre viktigaste lagarna på integrationsområdet i Danmark är *udlændingeloven*, *integrationsloven* och *lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.*

¹⁰⁸ Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). *Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration. Trepartforhandlinger 2016.*

Parallellt med avtalet med arbetsmarknadens parter ingick regeringen även ett tvåpartsavtal med kommunernas intresseorganisation KL (Kommunernes Landsforening). Detta avtal utgick ifrån det ovan nämnda trepartsavtalet och omfattade 50 initiativ som syftar till att effektivisera kommunernas integrationsinsatser. En av åtgärderna som infördes var att knyta statsbidragen till resultat, för att på så vis öka kommunernas incitament till att säkerställa etableringsinsatsernas effekt.¹⁰⁹ I såväl två- som trepartsavtalet ingick att alla nyanlända som mottar integrationsersättning ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande de första tre månaderna efter kommunmottagandet, såvitt det inte är uppenbart att en person inte är i stånd att ta del av virksamhetsrettet tilbud, en form av arbetsmarknadsorientering med syfte att klargöra och uppgradera nyanländas kompetenser (ett förlopp på antingen 4 eller 13 veckor).

3.1.2 Offentliga etableringsinsatser

I Danmark är det Udlændinge- og Integrationsministeriet som har det övergripande nationella ansvaret för integrationsinsatser för nyanlända. Ansvaret för genomförandet av insatserna ligger dock hos den enskilda kommun som en person hänvisas till efter att uppehållstillstånd har beviljats. Det finns ett specifikt integrationsprogram för nyanlända, särskilt anpassat för personer med flyktningbakgrund och deras anhöriga. Åldersmässigt omfattas de som fyllt 18 år av Integrationsloven. Kommunerna har stor självbestämmanderätt kring hur integrationsinsatserna förverkligas – inom ramen för vissa nationella ramar – och kan således anpassa integrationsinsatserna efter såväl individens kvalifikationer som förutsättningarna på orten.

Tidig kompetenskartläggning är en nyckelåtgärd i den danska strategin att påskynda arbetsmarknadsetableringen hos nyanlända. En kartläggning av den nyanländes kompetens ska således ske redan vid ankomsten till ett asylboende.¹¹⁰ Bedömningen av arbetsmöjligheter är sedan en delfaktor som tas i beaktande vid kommunplaceringen, ifall ett uppehållstillstånd beviljas. Därefter ska kommunen, inom tre månader från kommunplaceringen, ta fram en individuell integrationsplan som innehåller de övergripande målen för den nyanlända personens integration på lokal

¹⁰⁹ Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). *Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge*.

¹¹⁰ Det förefaller ändå finnas praktiska skillnader i hur väl denna inledande kompetenskartläggning genomförs. Jammerbugt Asylafdeling lyfts fram som ett gott exempel på denna punkt.

nivå. Kommunen och den enskilde upprättar ett kontrakt som fastslår innehållet i det för individen obligatoriska integrationsprogrammet. Samtidigt ska den nyanlända skriva under (eller på annat sätt acceptera innehållet i) en integrationsförklaring om aktivt medborgarskap i Danmark, vilket är ett villkor för att kunna få permanent uppehållstillstånd.

Introduktionsprogrammet består av arbetsmarknadsinriktade insatser som vägledning, praktik, fortbildning och kortare subventionerade anställningar. Dessutom ingår obligatoriska kurser i danska, som även ska ge kunskaper om samhälle och kultur och vara inriktad mot arbetsmarknaden. Från individens sida är deltagande i programmet inte obligatoriskt, men frånvaro sanktioneras med avdrag (helt eller delvis) från integrationsersättningen. Eftersom de huvudsakliga målen med integrationsprogrammet är sysselsättning, att bli självförsörjande och att lära sig danska, är ett aktivt deltagande i ett integrationsprogrammet indirekt att betrakta som en förutsättning för att efter åtta år kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd.

Den övergripande målsättningen med det individuella integrationsprogrammet är att säkerställa att personen i fråga kan bli ekonomiskt självförsörjande. Programmen utformas med målet att deltagaren ska ha arbete på den reguljära marknaden inom ett år, men om så inte skett förlängs integrationsprogrammet. Programmet kan som längst vara i fem år. Programmet avbryts om individen får en reguljär anställning eller utbildningsplats, eller om någon annan åtgärd bedöms vara mer lämpligt för individen, såsom förtidspensionering.

Inom ramen för de nationella integrationsinsatserna finns inga särskilda åtgärder för hög- respektive lågutbildade, och heller inga åtgärder som riktar sig specifikt till kvinnor. Individens bakgrund och kvalifikationer ska enligt Integrationslagen ändå vara utgångspunkten för integrationsprogrammet, med den övergripande målsättningen att "hela familjen så snabbt som möjligt blir integrerad".

Till följd av ökat fokus på arbetsmarknadsetablering har stora satsningar gjorts på systemet med praktikplatser och subventionerade anställningar hos lokala arbetsgivare. Kommunerna har som mål att matcha flyktingar med företag inom en månad efter kommunplaceringen. Dessa lokala praktikprogram ska utgöra minst 15 timmar av totalt 37 timmars aktivitet per vecka. Därutöver tillkommer undervisning i danska. För att underlätta för danska arbetsgivare att rekrytera flyktingar med rätt kompetens har ett antal kommuner slagit sig samman och tagit fram en särskild

webbportal.¹¹¹ En ytterligare åtgärd för att involvera arbetsgivare i integrationsarbetet är ett nytt bonussystem för företag som anställer flyktingar och deras anhöriga.¹¹² För att kvalificera för denna bonus ska arbetsgivaren rekrytera en person inom två år från att de beviljats uppehållstillstånd, och anställningen ska omfatta minst 19 timmar i veckan, under minst sex månader.

Trepartsavtalet mellan regeringen och arbetsmarknadens parter inkluderade även en försöksverksamhet med en tvåårig grundläggande integrationsutbildning (Integrationsgrunduddannelse – IGU), som utgör ett komplement till ovan nämnda arbetspraktik och lönestöd. Detta är en åtgärd för personer i åldern 18–40 år, vars ”kvalifikationer eller produktivitet” inte ännu uppfyller kraven på den danska arbetsmarknaden.¹¹³ Programmet är en flexibel kombination av praktik i kombination med arbetsmarknadsutbildning och danskaundervisning, och ska utgöra en språngbräda till den ordinarie arbetsmarknaden. Under de veckor (totalt 84) av arbetspraktik mottar den nyanlända en lön som motsvarar den ersättning som elever på de grundläggande yrkesutbildningarna får. Under utbildningsveckorna (totalt 20) mottar de nyanlända en kommunal ersättning på nivå med integrationsersättningen.

Fram till 2014 fanns dessutom möjlighet att söka statsbidrag för uppsökande och sysselsättningsorienterade insatser för familjeförsörjda invandrare.¹¹⁴ Syftet var att hjälpa icke-västliga invandrare att närma sig arbetsmarknaden och bryta isolering. Medlen kunde sökas av kommunala arbetsförmedlingar. Ett av de projekt som statsbidraget utmynnade i var Projekt 500.¹¹⁵ Projektets mål var att aktivera familjeförsörjda personer genom uppsökande, insatsaktiviteter (såsom rådgivning, lönestöd, CV- och jobbsökarworkshops m.m.) samt analys- och utvärderingsaktiviteter. Utvärderingen visade att insatsen ökat deltagarnas jobbsökande och deras yrkesmobilitet. Med andra ord sökte deltagarna både fler jobb

¹¹¹ Flyktingejob.dk

¹¹² Bonussystemet tillhandahålls av Styrelsen for International Rekruttering og Integration. En arbetsgivare som anställer en utlänning inom ett år från det att uppehållstillstånd beviljas får en bonus på 20 000 DKK, som betalas ut efter 6 respektive 12 månaders anställning. En arbetsgivare som anställer en person som befunnit sig i landet i över ett men under två år får en motsvarande bonus på 15 000 DKK. Källa: Udlændinge- og Integrationsministeriet. *Bonus till private virksomheder, der ansætter flygtninge i ordinær beskæftigelse.*

¹¹³ Udlændinge- og Integrationsministeriet. *Integrationsgrunduddannelsen.*

¹¹⁴ Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (n.d.) Pulje til en opsøgende og beskæftigelsesrettet indsats over for ægtefælleforsørgede indvandrere.

¹¹⁵ LG Insight (2017) Evaluering af: ”Projekt 500” Ledige familie - og ægtefælleforsørgede nydanskere i arbejdsstyrken, Evaluerings Rapport – Juli 2017.

och inom bredare fält än tidigare. Det ökade även deras geografiska mobilitet och deras användande av nätverk utanför hemmet i koppling till jobbsökande. Enligt utvärderingen trädde 198 av de totalt 274 deltagarna in i arbetskraften till följd av projektet.¹¹⁶

3.1.3 *Effekter av offentliga insatser och nationella utmaningar*

Som ovan nämnts reformerades de danska integrationsinsatserna 2016, vilket betyder att de nuvarande åtgärderna endast varit i kraft en begränsad tid. En tidig utvärdering av reformen har gjorts, där implementeringen och tidiga effekter av programmet presenteras. Utvärderingen visar att reformen och de genomförda initiativen i väsentlig omfattning har förändrat de kommunala insatserna. En central förändring är den tydliga inriktningen på arbetsmarknadsetablering, som inneburit att allt fler av de nyanlända ses som stående till arbetsmarknadens förfogande. I april 2017 klassades 69 procent av de som omfattades av introduktionsprogrammet som "arbetsredo", i jämförelse med 11 procent i juli 2016. Detta beror alltså i huvudsak på förändringar i angreppssätt, snarare än i faktiska förändringar i de nyanländas kapacitet.¹¹⁷ I denna utvärdering framkommer att kommunerna ser stora utmaning i arbetsmarknadsetableringen av nyanlända kvinnor, på grund av kulturella barriärer där många kvinnor identifierar sig själva som hemmafruar.

Utvärderingar av de tidigare integrationsåtgärderna visade på bristfälliga resultat, vilket var en av orsakerna till att reformen genomfördes. Framförallt har det funnits stora variationer mellan kommunerna i hur väl de lyckats etablera nyanlända på arbetsmarknaden. En del av dessa olikheter förklaras med variation i kommunernas förmåga att utöver rådgivningsinsatserna även etablera kontakter med lokala arbetsgivare. VIVE – det nationella forsknings- och analyscentret för välfärd (då KORA), har gjort en jämförande studie kring hur landets kommuner lyckas i att få flyktingar i arbete.¹¹⁸ Förutom att visa på stora skillnader kommuner emellan fann man även att insatser som lönebidrag, praktik och vikariat förde nyanlända närmare

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Udlændinge- og Integrationsministeriet (2017). *Startevaluering af implementering af to- og trepartsaftalerne om integration*.

¹¹⁸ Nielsen Arendt, J., et al. (2016) Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet - Effektive indsatser, veje igennem systemet og benchmarking mellem kommunerne KORA.

arbetsmarknaden, medan vägledning och uppgradering av kvalifikationer har mindre effekt. Genom sekvensanalys fann man också stöd för att de kommuner som i högst utsträckning använder sig av just praktik och lönebidrag också är de mest framgångsrika när det gäller att etablera nyanlända. Dock är nästan alla nyanlända inskrivna i kvalificeringshöjande och vägledande insatser, trots att dessa inte verkar ha någon effekt på deras arbetsmarknadsetablering.

De danska integrationsinsatserna ska, som ovan konstaterats, utgå ifrån den enskildes behov. Det har dock framkommit att kommunernas ansträngningar för att effektivt inrikta sig på hinder för sysselsättning bland invandrarkvinnor tidigare varit begränsade, främst på grund av att kommunerna inte har någon lagstadgad skyldighet att tillhandahålla sådana insatser, och kommunernas incitament att anordna åtgärder för kvinnor varierar.¹¹⁹ Vissa strukturer i integrationsprogrammet rapporteras också ha särskild inverkan på kvinnors arbetsmarknadsetablering. Bland annat uppges att vissa obligatoriska delar av programmet, så som språkundervisning, är så tidskrävande att de tar bort fokus från jobbsökande. Å andra sidan framhålls just språkkunskaper ofta som en avgörande faktor för arbetsmarknadsetablering.

Det finns även tidigare kartläggningar som har visat att kvinnor med utländsk bakgrund i många kommuner utgjort den största andelen av de kategorier av arbetslösa som anses stå längst ifrån arbetsmarknaden.¹²⁰ Vid närmare granskning har det dock visat sig att en förhållandevis stor andel av de nyanlända ändå inte stått så långt ifrån arbetsmarknaden; arbetsmarknadsåtgärdernas sysselsättningseffekt hos flyktning- och invandrarkvinnor är sex gånger högre än för andra kategorier av arbetslösa i motsvarande klassificering inom ramen för de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Problemet visade sig snarare vara att invandrarkvinnor ofta placerades för lågt i kategoriseringen utifrån anställbarhet, och inte i tillräcklig grad fick ta del av arbetsmarknadsinriktade insatser.¹²¹ Samma kartläggning visar att tydligt arbetsmarknadsinriktade åtgärder som arbetsplatsförlagda insatser var de mest effektiva också för kvinnor som klassificerats som stående långt ifrån arbetsmarknaden. Det visade sig även finnas en tendens bland

¹¹⁹ Caswell, D., et al (2008) Familieforsørgede indvandrerkvinders mulighed og barrierer i forhold til beskæftigelse og uddannelse. KORA.

¹²⁰ LG Insight (2008). *Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud - Den beskæftigelsesfaglige indsats for flygtninge/indvandrerkvinder.*

¹²¹ Ibid.

de kommunala aktörerna att överdriva kulturskillnadernas faktiska betydelse för kvinnornas arbetsmöjligheter, då exempelvis brister i språk och kännedom om lokalsamfundet och arbetsmarknaden relativt lätt bedömdes kunna hanteras på arbetsplatserna.¹²²

3.1.4 Verksamhet inom tredje sektorn

Som ovan konstaterats saknas särskilda insatser riktade till kvinnor inom ramen för de nationella integrationsåtgärderna i Danmark. Sådana går dock att finna inom tredje sektorn. Bland annat erbjuder Röda Korset och Danska flyktingrådet (Danish Refugee Council) mentorprogram och juridisk rådgivning med sikte på arbetsmarknadsintegrering. Utöver dessa finns olika lokala initiativ.

Bydelsmødre är en omfattande och väletablerade uppsökande verksamhet som bedrivs på lokal nivå och är ett samarbete mellan det offentliga och frivilligsektorn.¹²³ Initiativet startade år 2007 som en del av den dåvarande regeringens program *Nydanske Kvinders ressourcer* i fokus, med avsikt att fler invandrade kvinnor skulle inkluderas och bli aktiva medborgare i det danska samhället. Arbetet är riksomfattande, volontärbaserat, och går i korthet ut på att tidigare invandrade kvinnor, som själva genomgått en integrationsprocess, fungerar som en "bro" mellan det danska samhället och nyanlända kvinnor. Verksamheten är öppen för invandrade kvinnor generellt, som på ett sätt eller annat lever isolerat i utkanten av det danska samhället. De tidigare invandrade kvinnorna utbildas till facilitatorer, med uppgift att guida deltagarna till det danska och framförallt lokala samhället. Fokus är i stort på sociala aktiviteter och att guida deltagarna till de offentliga resurser som finns tillgängliga.

Grundfinansieringen kommer från Udlændinge- og integrationsministeriet och uppgår till 1,7 miljoner DKK per år, vilket täcker cirka hälften av kostnaderna. Resterande medel kommer från fonder (primärt Bikubenfonden), kommuner och donationer. Utöver den central *Bydelsmødrenes Landsorganisation* med ett fåtal anställda består nätverket idag av cirka 700 frivilliga kvinnor fördelade på 42 olika grupper i 29 kommuner. I en samhällsekonomisk analys av verksamheten från 2016 påvisas att verksamheten har en direkt positiv påverkan på deltagarnas färdighet för

¹²² Ibid.

¹²³ <http://bydelsmor.dk/>

arbete eller studier, på språkkunskaper, kännedom om det danska samhället och självtillit. Därtill påvisas en positiv effekt även på barnen till de deltagande.¹²⁴

En annan verksamhet som visat sig framgångsrik för nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering är den mentorverksamhet som Det nationella kunskaps- och utvecklingscentret för genus, jämställdhet och mångfald KVINFO bedriver sedan 2002. Verksamheten går ut på att nyanlända kvinnor matchas ihop med antingen danska eller välintegrerade kvinnor med utländsk bakgrund. Mentorskapet bygger på frivilligverksamhet, och avsikten är att mentorerna ska bidra med att öppna dörren till den danska arbetsmarknaden och dela med sig av professionella nätverk. Nätverket har lyfts fram som "best practice" i såväl Danmark som internationellt.¹²⁵

3.2 Etableringsinsatser i Finland

3.2.1 Politisk kontext

Fram till den stora ökningen av flyktingar i Europa 2015, hade Finland i jämförelse med sina nordiska grannländer en relativt låg andel invandring av personer som sökt internationellt skydd. År 2015 såg Finland en ökning av antalet asylsökande med 890 procent jämfört med året innan,¹²⁶ och integrationsfrågor blev ett verkligt prioriterat ämne i politiken. Kommuner som tidigare inte haft erfarenhet av att ta emot asylsökande och nyanlända har fått utveckla integrationsverksamhet från början, medan befintlig verksamhet på andra orter har fått omorganiseras för att möta nya behov. Även fokus specifikt på kvinnors integrering förefaller ha ökat något under senaste år. Regeringen initierade bland annat en översyn av integrations- och sysselsättningsåtgärder för invandrare och en ny handlingsplan för integration publicerades i maj 2016. Ett specifikt mål är även att kvinnors specialbehov bör tillgodoses, som möjligheten för kvinnor som tar hand om barn i hemmet att ta del av integrations- och utbildningsinsatser. Det övergripande syftet med den nya handlingsplanen är att påskynda nyanländas vägar till utbildning och arbete, vilket

¹²⁴ Hansen, A. L.; Jensen, J. L., & Schilling, M. (2016). Samfundsøkonomisk analyse af Bydelsmødrene. Økonomer Uden Grænser: København.

¹²⁵ Kvinfo. *Mentorprogrammer*.

¹²⁶ Migrationsverket.

bland annat ska ske genom förbättrade möjligheter till att erhålla finska eller svenska språkkunskaper.¹²⁷

Den nationella integrationspolitikens målsättningar är formulerade i *Statens program för integrationsfrämjande för åren 2016–2019*.¹²⁸ I programmet är ett genusperspektiv förhållandevis framträdande. Det framgår bland annat att etableringsprocessen tar avstamp i "en individuell och könssensitiv integrationsväg som bygger på invandrarens behov och kunnande".¹²⁹ Det registreras att det finns betydande skillnader mellan könen, med en lägre sysselsättningsgrad för kvinnor i synnerhet under de första åren. Detta bedöms bero på en ojämn ansvarsfördelning för att ta hand om barn och för att invandrarkvinnor delvis på grund av detta i mindre grad deltar i integrationsutbildning. Bland de åtgärder som presenteras i programmet framgår därför att familjer med utländsk bakgrund ska stödjas i att dela ansvaret för vård av barn, för att främja lika villkor vad gäller möjlighet till sysselsättning och studier.¹³⁰ En annan åtgärd är att utbildningsvägar särskilt avsedda för föräldrar som sköter sina barn hemma ska utvecklas genom att barnomsorg ordnas vid sidan av språkundervisning.¹³¹ Även bland åtgärder som rör invandrarungdomars färdigheter för fortsatta studier och övergång till arbetslivet nämns att ett genusperspektiv ska beaktas.¹³² I Integrationslagen, som förnyades 2016, framgår även att ett syfte är att främja likabehandling och jämställdhet mellan kvinnor och män.¹³³

3.2.2 Offentliga etableringsinsatser

I Finland är ansvaret över integrationen delat mellan staten och kommunen, liksom mellan flera olika nivåer och aktörer. Arbets- och näringsministeriet har det övergripande ansvaret för integrationspolitiken, såväl vad gäller utveckling och

¹²⁷ Statsrådet (2016). *Regeringen främjar integrering och överflyttning till kommunerna*.

¹²⁸ Arbets- och näringsministeriet (2016). *Statens program för integrationsfrämjande för åren 2016–2019 och Statsrådets principbeslut om statens program för integrationsfrämjande*. Arbets- och näringsministeriets publikationer 46/2016.

¹²⁹ Ibid, s. 31.

¹³⁰ Ibid, s. 43.

¹³¹ Ibid, s. 51.

¹³² Ibid, s. 47.

¹³³ *Lag om främjande av integration*. 30.12.2010/1386.

samordning som utvärdering och uppföljning.¹³⁴ Arbets- och näringsministeriet bistås av ett samarbetsorgan som består av representanter för de ministerier som är centrala med avseende på integrationsfrämjande, som Undervisnings- och kulturministeriet, Inrikesministeriet och Social- och hälsovårdsministeriet. Arbets- och näringsministeriet ansvarar speciellt för att främja nyanländas etablering på arbetsmarknaden. I anslutning till ministeriet finns även ett nationellt kompetenscentrum för integrationsfrämjande, vars mål är att stödja arbete som främjar integration av invandrare.¹³⁵

På regional nivå är NTM-centralerna (Närings- trafik- och miljöcentralerna) en nyckelaktör inom integrationsarbetet. De bistår kommunerna i att ta fram och implementera sina integrationsprogram, och koordinerar kommunplaceringen av nyanlända. Vidare styr NTM-centralerna de lokala arbets- och näringsbyråerna (TE-byråer, det vill säga den lokala arbetsförmedlingen), som har huvudansvaret för integrationen av nyanlända som anmält sig som arbetssökande. Byråerna ansvarar tillsammans med NTM-centralerna för ordnandet av integrationsfrämjande arbetskraftsservice, t.ex. integrationsutbildning.

Det är kommunerna som har det övergripande ansvaret för att på lokal nivå utveckla, planera och följa upp integrationsarbetet. Integrationslagen förutsätter också att de lokala myndigheterna ska utveckla integrationen som ett sektorsövergripande samarbete där kommunen, arbets- och näringsbyrån och polisen samt organisationer, föreningar och sammanslutningar som anordnar integrationsfrämjande åtgärder och tjänster ska delta. För att stödja arbetet i praktiken utformas ett kommunalt program för integrationsfrämjande där olika aktörers ansvarsområden formuleras. Kommunen och arbets- och näringsbyrån ansvarar tillsammans för att tillhandahålla integrationsfrämjande och stödjande insatser. I praktiken kan sägas att den finska etableringsprocessen har två spår; de som är arbetslösa och står till arbetsmarknadens förfogande hänvisas till TE-centralernas verksamhet, medan övriga hänvisas till kommunens åtgärder.

¹³⁴ *Lag om främjande av integration*. 30.12.2010/1386. Arbets- och näringsministeriet bistås av ett samarbetsorgan som består av representanter för de ministerier som är centrala med avseende på integrationsfrämjande, så som Undervisnings- och kulturministeriet, Inrikesministeriet och Social- och hälsovårdsministeriet.

¹³⁵ Kompetenscentrumet svarar för webbplatsen integration.fi, där det finns aktuell information om integration och mottagande av flyktingar.

I motsats till Danmark, finns i Finland inga särskilda integrationsinriktade åtgärder för asylsökande, då integrationslagen endast omfattar personer som beviljat uppehållstillstånd i landet. En nyanländ person går inledningsvis igenom en "inledande kartläggning" efter att uppehållstillstånd beviljats och personen kommunplacerats. Denna kartläggning är en preliminär bedömning av den nyanländes förutsättningar för sysselsättning, studier och annan integration samt av behoven av språkutbildning och andra integrationsinsatser.¹³⁶ Kartläggningen baseras på en intervju med den nyanlända, och görs av arbets- och näringsbyrån om personen i fråga är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande, medan kommunen ansvarar för kartläggningen av de som av ålder, hälsoskäl eller andra orsaker inte är inskrivna hos arbets- och näringsbyrån. I praktiken är det framförallt hemmavarande föräldrar samt äldre personer som kommunen kartlägger.¹³⁷ Kartläggningen bör inledas inom två månader "från det att klientrelationen inleddes eller begäran om inledande kartläggning lämnades".¹³⁸ Kartläggningen är dock inte obligatorisk, och i allmänhet finns ingen uppsökande verksamhet hos kommunerna för att nå dem som skulle vara i särskilt behov av servicen.¹³⁹

Baserat på kartläggningen görs en bedömning av huruvida individen är i behov av en integrationsplan. Om ett sådant behov finns sätts en individuell plan upp av den nyanlända tillsammans med kommunen och/eller arbets- och näringsbyrån. Detta arbete inleds senast två veckor efter att den inledande kartläggningen gjorts. Den första integrationsplanen ska göras senast inom tre år från det att uppehållstillstånd beviljats, och omfattar en period på ett till fem år. Perioder av föräldraledighet eller sjukdom berättigar till integrationsplan som motsvarar dessa perioder.¹⁴⁰

Normalt är den första åtgärden i integrationsplanen en integrationsutbildning, som består av studier i finska eller svenska och samhällsorienterad undervisning. Arbets- och näringsbyrån ska efter detta i integrationsplanen tillsammans med den nyanlända komma överens om utbildning, jobbsökning och dess mål samt offentliga arbetsmarknadsåtgärderna och tjänster som kan stödja jobbsökningen och främjar

¹³⁶ Finlex. *Statsrådets förordning om inledande kartläggning i anslutning till främjande av integration*, 570/2011.

¹³⁷ Arbets- och näringsministeriet (2016). *Kunnille suunnattu palvelukysely*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 23/2016.

¹³⁸ Finlex. *Lag om främjande av integration* 1386/2010.

¹³⁹ Arbets- och näringsministeriet (2016). *Kunnille suunnattu palvelukysely*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 23/2016.

¹⁴⁰ Finlex. *Lag om främjande av integration*. 30.12.2010/1386.

sysselsättningen. Sedan 2013 då en större reform av arbetsmarknadsåtgärderna genomfördes, är det samma verktyglåda som står till nyanländas förfogande som för andra arbetssökande.¹⁴¹ I integrationsplanen framgår också hur planens förverkligande ska följas upp. Kommunen ska i integrationsplanen tillsammans med invandraren komma överens om kommunala tjänster eller andra åtgärder som främjar integration och sysselsättning, om invandraren på grund av hälsotillstånd, ålder, familjeskäl eller av jämförbara orsaker inte kan delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som stöder integrationen. Långt ifrån alla får dock en individuell integrationsplan: i en enkät om kommunernas integrationsåtgärder anger exempelvis endast 37 procent av kommunerna att nästan alla som är hemmavarande med barn får en integrationsplan. 31 procent av kommunerna anger att nästan ingen eller under hälften av denna målgrupp får en integrationsplan.¹⁴²

3.2.3 *Effekter av offentliga insatser och nationella utmaningar*

Den finska integrationspolitiken har kritiserats för att ansvarsfördelningen är otydlig och komplicerad.¹⁴³ Praxis på lokal nivå varierar även till följd av olikheter i de lokala integrationsplanerna. Det har framhävts att det finns lika många sätt att integreras på som det finns kommuner (311 för närvarande). Vidare framhålls att vägen till sysselsättning är oklar och att de utbildningar som erbjuds inte stämmer överens med näringslivets kompetensbehov.¹⁴⁴ Från arbetsgivarnas sida har det framkommit att regelverket kring det stöd som finns för att anställda nyanlända upplevs som byråkratiskt och svårtillgängligt.¹⁴⁵

En annan brist som framhävts i utvärderingar av det finska integrationsarbetet och som även tydligt kommit fram i samband med den datainsamling som utförts för denna studie, är bristen på uppföljning. Ett nytt omfattande indikatorbaserat system för att följa upp integrationen är under utveckling.¹⁴⁶ För närvarande saknas dock

¹⁴¹ Arbets- och näringsministeriet (2014). *Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapolvelut. Arbete och företagsamhet* 6/2014.

¹⁴² Arbets- och näringsministeriet (2016). *Kunnille suunnattu palvelukysely*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 23/2016.

¹⁴³ Saukkonen, P. (2016). *From fragmentation to integration - Dealing with migration flows in Finland*. Sitra Memos.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Arbets- och näringsministeriet (2016). *Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta – tule mukaan*.

¹⁴⁶ Arbets- och näringsministeriets webbsida: *Uppföljningsinformation som stöd för beslutsfattandet*.

sammanställda uppgifter om tillgängliga integrationsinsatser på lokal nivå, samt information om hur dessa används. Detta försvårar naturligtvis arbetet med att utvärdera effekterna av olika åtgärder och att få en bild över i vilken mån kvinnor och män tar del av de insatser som finns tillgängliga.

Det finns dock en del kvalitativa studier som behandlar integrationsinsatserna ur ett genusperspektiv. Fokus i dessa är dock i huvudsak invandrare generellt, och det saknas uppgifter som specifikt rör flyktingmottagna. Vad gäller specifikt kvinnornas situation, är ett stort problem att många faller utanför de nationella integrationsinsatserna. Detta gäller framförallt föräldrar som tar hand om barn i hemmet.¹⁴⁷ En studie om genusperspektivet i TE-byråernas tjänster visar att då det gäller invandrare är handläggarnas oro i första hand inte segregation vad gäller utbildnings- eller yrkesvägar, utan att överhuvudtaget få målgruppen att ta del av tjänsterna.¹⁴⁸ Det finns även undersökningar som visar att i den mån invandrarkvinnor söker sig till allmänna rådgivningstjänster för invandrare handlar det oftare om frågor gällande hälsovård eller olika kriser.

3.2.4 Verksamhet inom tredje sektorn

En stor del av de offentliga integrationsåtgärderna på lokal nivå upphandlas och sköts i praktiken av olika aktörer såsom utbildningsaktörer eller privata företag. På lokal nivå förekommer ofta integrationssatser i samarbete med den tredje sektorn. Framförallt den verksamhet som riktar sig specifikt till nyanlända kvinnor är ofta projektbaserade och sker ofta i samarbete mellan en kommun eller annan offentlig aktör. Även religiösa samfund och invandrarföreningar eller -organisationer kan på lokal nivå vara centrala aktörer i integrationsarbetet. Projektverksamhet med särskild fokus på kvinnor förefaller främst finnas i de större städerna.

En etablerad aktör på området är föreningen *MONIKA-naiset liitto*, en icke-statlig organisation som främst finansieras av den offentliga sektorn. Föreningen utvecklar och tillhandahåller specialiserade tjänster för invandrarkvinnor och deras barn som har utsatts för våld samt främjar integration genom att stödja det civila samhällets

¹⁴⁷ Social- och hälsovårdsministeriet (2016). *Selvitys maahanmuuttajajanaisten ja -miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:53.*

¹⁴⁸ Horelli, L., Jauhola, L., & Oosi, O. (2014). *Sukupuolinäkökulma työ- ja elinkeinotoimistojen palveluihin.* Arbets- och näringsministeriets publikationer 52/2014.

verksamhet för invandrare. Föreningen bedriver bland annat projektet "Osaavat naiset" (ung. "kompetenta kvinnor"), som hjälper invandrarkvinnor i Helsingforsregionen att integrera sig i arbetslivet. Verksamheten stöder arbetssökande att identifiera och formulera sina färdigheter och erbjuder nätverk och workshops så som cv-kliniker, personlig vägledning och mentorsprogram. Därtill har de en verksamhet som går ut på att ge stöd åt både arbetsgivare och arbetstagaren i rekryteringsskedet och under arbetsförhållandets början.¹⁴⁹ I Finland finns även en liknande "grannmödraverksamhet" som den i Danmark. Verksamheten bedrevs under 2015–2016 som pilotprojekt i Vanda, Esbo och Villmanstrand, och har nu fått en fortsättning inom ramen för städernas integrationsverksamhet med hjälp av EU-finansiering.¹⁵⁰

3.2.5 Integrationsinsatser på Åland

På Åland är integrationsfrågor generellt en högt politiskt prioriterad fråga. Till följd av det låga antalet flyktingmottagna – Åland har i praktiken endast tagit emot kvotflyktingar – är fokus i debatten dock på inflyttade generellt, där majoriteten utgörs av invandring till följd av arbete, studier eller på grund av familjeanknytning.

Flykting- och asylmottagning faller utanför Ålands självstyre och regleras i rikslagstiftningen. Åländska kommuner har dock möjlighet att erbjuda kommunplaceringar liksom andra finländska kommuner och därmed ansöka om ersättning för flyktingmottagande. I så fall sluts avtal mellan kommunerna och riksmyndigheter. En formalisering av det integrationsfrämjande arbetet på Åland skedde dock i och med att Lagen om integrationsfrämjande (ÅFS 2012:74) trädde i kraft 1 januari 2013. Genom lagen har ansvars- och uppgiftsfördelningen för det integrationsfrämjande arbetet mellan myndigheter i landskapet tydliggjorts.

På det organisatoriska planet följer den åländska etableringsprocessen i stora drag den på fastlandet. Landskapsregeringen gör upp ett program för integrationsfrämjande åtgärder med mål och åtgärder för fyra år i taget. Landskapsregeringen svarar för den allmänna utvecklingen, planeringen och styrningen av integrationspolitiken, liksom utvärdering och uppföljning av den samma.

¹⁴⁹ För mer information, se föreningens hemsida: monikanaiset.fi.

¹⁵⁰ Se Nicehearts projekt *Naapuriäidit lähiötoiminnan mahdollistajana* (ung. *Grannmödrar som möjliggörare för förortsverksamhet*).

Därtill ska landskapsregeringen stödja de aktörer som är involverade i integrationsfrämjande åtgärder; kommunerna och myndigheten AMS (Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet). Landskapsregeringen sköter även centralt planeringen, upphandlingen och tillsynen av integrationsutbildning för invandrare som är registrerade som arbetssökande.

Precis som på fastlandet är kommunerna på Åland allmänt ansvariga för invandrarernas integration på lokal nivå. Enligt integrationslagen ska kommunerna, enskilt eller gemensamt, ta fram kommunala integrationsprogram för sina ansvarsområden för fyra år i taget. Flyktningmottagning och integration anses gå hand i hand. En förutsättning för att en kommun ska kunna sluta avtal om flyktningmottagning och erhålla statlig ersättning för integrationsåtgärder är att kommunen har ett integrationsprogram. Även på Åland är integrationsåtgärderna i praktiken uppdelade i två spår, beroende på om den sökande står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. En nyanländ som anmäler sig som arbetslös hänvisas till AMS, medan den som inte står till arbetsmarknadens förfogande hänvisas till kommunen. I båda fallen har den nyanlända dock rätt till en inledande kartläggning och en individuell integrationsplan, på samma sätt som på det finska fastlandet.

För kvotflyktingarna är det obligatoriskt att delta i integrationsutbildningen. För övriga arbetslösa flyktningmottagna är deltagande i etableringsinsatserna en förutsättning för att få ekonomisk ersättning. För personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande, exempelvis på grund av att de är hemma med barn, är deltagande i integrationsåtgärder inte obligatoriskt och inga särskilda åtgärder finns för att nå denna grupp.

I praktiken består integrationsutbildningen av sfi med samhällsinfo. I praktiken ordnas utbildningen i Mariehamn och vid behov kan kurser ordnas i andra kommuner (i skrivande stund finns sfi också i Brändö och Kumlinge). Därtill ordnas yrkesinriktade integrationsutbildningar utgående ifrån behov på arbetsmarknaden, t.ex. för utbildning till närvårdare, servitörer, eller busschaufförer. I övrigt står AMS ordinarie utbud av arbetsmarknadsåtgärder till förfogande.

Tredje sektorn är en viktig aktör inom integrationsarbetet på Åland och bedriver olika typer av integrationsprojekt bland annat med EU-medel. Det finns ingen verksamhet som är specifikt inriktad på kvinnors arbetsmarknadsetablering, utan de verksamheter som vänder sig till kvinnor är ofta mer inriktade på social integration, såsom simkurser för muslimska kvinnor. Röda Korset har en väletablerad och utbredd

vänverksamhet, där kvotflyktningfamiljer får vänfamiljer som stöd i den lokala integrationen.

3.3 Etableringsinsatser på Island

3.3.1 Politisk kontext

Island har, till skillnad från andra nordiska länder, inte särskilt lång erfarenhet av att hantera migration och integration relaterad till humanitär invandring. Fram till 2007 hade färre än tio personer fått flyktningstatus efter att ha ansökt om asyl och fram till 2013 färre än 20 personer. Under 2016 var antalet asylsökande rekordhøgt för landet, med lite mer än 1100 ansökningar. Av dessa beviljades drygt 170 personer uppehållstillstånd, av varierande skäl.¹⁵¹ Endast ca 760 personer har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov på Island under de senaste åren, varav 441 kommit som kvotflyktingar via UNHCR. De flesta som immigrerar till Island kommer som arbetskraftsinvandrare.¹⁵²

Till följd av det låga antalet flyktningmottagna har Island i skrivande stund ingen särskild integrationspolitik för denna specifika målgrupp. I diskussioner kring integration används generellt begreppet *invandrare*, som åsyftar alla som bor på Island men inte har isländskt medborgarskap. En handlingsplan för invandringsfrågor lades fram 2016. I handlingsplanen föreslogs bland annat åtgärder för att öka gruppens deltagande på beslutsfattande positioner och möjligheter till nätverkande på arbetsmarknaden.¹⁵³

3.3.2 Offentliga etableringsinsatser

Island saknar ett enhetligt integrationsprogram för nyanlända och har inga riktade insatser för kvinnor inom ramen för de etableringssystem som finns. Istället får flyktingar hjälp från stat och kommun beroende på vilken grupp av flyktingar de tillhör – kvotflyktingar eller de som kommit till landet och sökt asyl på egen hand.

¹⁵¹ Statistics Iceland (2017). *Statistics on International Protection and Immigration Permits*.

¹⁵² Jönsson, A. (2017). *Etableringsprocessen i de nordiska länderna*, s. 14.

¹⁵³ Ministry of Welfare (2016). *Skýrsla félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda árið 2016*.

Kvotflyktingarna får hjälp från staten genom tillgång till ett ettårigt etableringsprogram som innehåller språk- och samhällsundervisning. De får även hjälp med boende, rådgivning och socialt stöd. Kommunerna har ansvaret för de personer som sökt asyl på egen hand och erbjuder likt staten rådgivning och socialt stöd samt hjälp med boende om de nyanlända har svårt att finna bostad själva.¹⁵⁴ Under de första två åren får kommunerna statligt ekonomiskt stöd för etableringen, dock inte för de kommunala personalkostnader som tillkommer för hanteringen av etableringsprocessen. Staten betalar dock ersättning för den del av personalstyrkan som arbetar med kvotflyktingar.¹⁵⁵

Språk- och samhällsundervisning är obligatoriskt för kvotflyktingar och ska påbörjas så snart som möjligt efter att den nyanlände bosatt sig i landet. Vuxna erbjuds minst 720 timmars utbildning. Flyktingar som kommit till landet på egen hand får välja själva om de vill delta i utbildningen, något som generellt uppmuntras. De som väljer att delta får ekonomisk ersättning under tiden.¹⁵⁶ En särskild informationsfolder som riktar sig till nyanlända kvinnor har tagits fram av det isländska centret för jämställdhet. I foldern finns bland annat information om det isländska rättssystemet och information om organisationer och institutioner som kan hjälpa kvinnorna vid behov, exempelvis kvinnojourer. Informationen fokuserar på jämställdhetsfrågor, våld i nära relationer, frågor om giftermål, skilsmässa och vårdnad samt frågor om uppehållstillstånd. I foldern finns även information om ekonomiska frågor såsom att öppna ett eget bankkonto och information om HBTQI-personers rättigheter.¹⁵⁷

Staten har även slutit avtal med Röda Korset om etableringsstöd för flyktingar, såsom rådgivning men även praktiska saker som möbler och kläder. Det isländska Arbetsdirektoratet hjälper flyktingar som kommit till landet på egen hand att söka arbete och stödjer dem på arbetsplatserna. Arbetsdirektoratet erbjuder även stöd i form av språkundervisning.¹⁵⁸ Enligt regeringens avtal med kommuner om mottagning

¹⁵⁴ Ministry of Welfare (2014) *Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökuþjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks* Maí 2014.

¹⁵⁵ Jönsson, A. (2017). *Etableringsprocessen i de nordiska länderna*, s. 14.

¹⁵⁶ Ministry of Welfare (2013). *Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks*.

¹⁵⁷ Centre for Gender Equality (2014). *Your rights: Important information for foreign women in Iceland*. Second edition.

¹⁵⁸ Jönsson, A. (2017). *Etableringsprocessen i de nordiska länderna*, s. 14.

av kvotflyktingar ska kommunerna hjälpa kvotflyktingar att kartlägga eller validera deras kvalifikationer samt erbjuda hjälp att hitta arbete eller praktik.¹⁵⁹

Genom insatsen Kvasir, ett projekt som delvis organiseras i samarbete med isländska arbetsmarknadsdepartementet, kan både inrikes och utrikes födda validera tidigare arbetslivserfarenhet, utbildning och informella erfarenheter för att kunna kartlägga individuell kompetens. En fördel med programmet är att personen inte behöver starta eventuell kompetensutveckling eller utbildning utifrån det senaste deltagandet i utbildningssystemet, utan kan utgå från den reella kompetensen vid vidareutbildning.¹⁶⁰ Genom Kvasir får invandrare tillgång till kurser som kartlägger och fördjupar tidigare förvärvade yrkeskunskaper i syfte att underlätta etablering på arbetsmarknaden.¹⁶¹ Kvasir erbjuder även specialutbildning för invandrare kring isländsk arbetsmarknad, facklig verksamhet, jobsökande m.m.¹⁶²

Inga insatser riktas specifikt mot asylsökande kvinnor. Nyanlända och invandrare har tillgång till arbetsmarknadsåtgärder som subventionerade anställningar på samma villkor som andra arbetssökande. Inga uppgifter finns om hur många nyanlända som arbetar med subventionerad anställning eller hur många som deltar i Kvasirs insatser. Information om kvinnors deltagande saknas också.

3.3.3 Effekter av offentliga insatser och nationella utmaningar

I en studie av insatserna för flyktingmottagna som publicerades 2017 framgår att det är stor skillnad i mottagandet av kvotflyktingar och flyktingar som sökt och beviljats skydd på plats i landet.¹⁶³ Kvotflyktingar har ett betydligt mer ordnat mottagande, och bättre tillgång till stödinsatser såsom boende. Alla flyktingar har dock rätt till en stödfamilj. Vidare framkom att de flyktingmottagna var osäkra på vilka tjänster de hade rätt till, och att det fanns brister i samarbetet mellan olika aktörer som tillhandahåller service

¹⁵⁹ Institute of International Affairs at the University of Iceland (2017). *Greining á þjónustu við flóttafólk.*; Ministry of Welfare (2013). *Refugee committee's official guide on receiving and helping refugee groups* [Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks].

¹⁶⁰ Education and Training Service Centre [Fræðslumiðstöð atvinnulífsins]. *Validation of non-formal and informal learning.*

¹⁶¹ Kvasir Association of Lifelong Learning and Adult Education Centres (2011). *Kvasi's policy regarding immigrants.* [Stefna Kvasis í innflytjendamálum].

¹⁶² Kvasir Association of Lifelong Learning and Adult Education Centres (n.d.). *Education for Immigrants* [Innflytjendafræðsla] Kvasi's policy regarding immigrants.

¹⁶³ Institute of International Affairs at the University of Iceland (2017). *Brief summary. Integration of refugees: Opportunities for improvement.* Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.

för flyktingmottagna. Det framhölls även att det finns behov av att utveckla specifika insatser för arbetsmarknadsanpassning av nyanlända, så som studie- och karriärrådgivning. I studien nämns inte kvinnors ställning överhuvudtaget.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den isländska integrationspolitiken är i sin linda. Det saknas information om hur många som deltar i etableringsinsatser, hur könsuppdelningen ser ut och vad deltagarna gör efter avslutad utbildning. Det har inte heller gått att finna information om insatser som riktar sig specifikt till hög- eller lågutbildade nyanlända. Det är därför svårt att utreda effekterna av insatserna, både inom ramen för de statliga och kommunala insatserna och för de från tredje sektorn.

En utredning från 2016 framtagen av Islands universitet, i samarbete med välfärdsdepartementet och dåvarande inrikesdepartementet, visar på problem med avsaknaden av ett enhetligt etableringsprogram och att så många olika aktörer delar ansvar för de tjänster som finns att tillgå för att stödja nyanländas etablering. Kvotflyktingar och flyktingar som kommit till landet på egen hand har exempelvis visat sig få olika stöd, av varierande kvalitet. Bättre samordning mellan de stödjande institutionerna och individanpassade etableringsplaner som tar hänsyn till skiftande utbildningsnivåer efterfrågades av de asylsökande i utredningen.¹⁶⁴ En kommitté har tillsatts för att ta fram ett program som ska gälla för alla flyktingar.¹⁶⁵

Integrationsinsatserna under asyltiden på Island är begränsade. Inga insatser riktas specifikt mot asylsökande kvinnor. Nyskriven kvalitativ forskning visar att många kvinnor upplever asylprocessen som särskilt svår, bland annat på grund av att de tvingas bo med män trots tidigare upplevelser av sexuella trakasserier som gör samboendet psykiskt påfrestande. Flertalet kvinnor upplever inte heller att deras behov tas i beaktande av ansvariga institutioner.¹⁶⁶ Justitieministeriet har planer på att analysera situationen närmare.

¹⁶⁴ Institute of International Affairs at the University of Iceland (2017). *Brief summary. Integration of refugees: Opportunities for improvement*. Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.

¹⁶⁵ Jönsson, A. (2017). *Etableringsprocessen i de nordiska länderna*, s. 14.

¹⁶⁶ Dögg Kristjánsdóttir, E. (2017). "Við komum til Íslands því við voruð með fyrsta kvenforsetann." *Um konur sem sótt hafa um alþjóðlega vernd á Íslandi*. Un-published MA thesis in Anthropology. School of Social Science. University of Iceland.

3.3.4 Verksamhet inom tredje sektorn

Tredje sektorn är central för de isländska etableringsinsatserna. Även här är dock insatser riktade specifikt till kvinnor få. Organisationen Women of Multicultural Ethnicity Network (W.O.M.E.N) ordnar workshops, möten, rådgivning och samtalsträffar för utrikes födda kvinnor. Syftet är att främja kvinnornas deltagande i samhällslivet och erbjuda stöd i etableringsprocessen.¹⁶⁷ Organisationen uppmuntrar kvinnor att vidareutbilda sig, erbjuder dataundervisning och deltar i påverkansarbete för att bland annat förbättra invandrade kvinnors utbildningsmöjligheter.¹⁶⁸

Röda Korset är en viktig aktör i sammanhanget och har ett avtal med Velfärdsministeriet om insatser för personer som beviljats uppehållstillstånd.¹⁶⁹ Fokus är i stor utsträckning på det sociala området, men stöd finns även för att underlätta arbetsmarknadsetablering. Bland annat finns verksamhet med öppet hus för invandrare i syfte att skapa möjligheter att nätverka och öka deltagande i samhällslivet. Under mötena kan deltagarna få hjälp med exempelvis att skriva CV, söka jobb och leta boende. Röda Korset parar även ihop invandrare med majoritetsbefolkningen för informella träffar över en middag, i syfte att skapa ökad kontakt mellan inrikes och utrikes födda. Organisationen erbjuder även läxhjälp till invandrade barn och informationsträffar för föräldrar.¹⁷⁰

3.4 Etableringsinsatser i Norge

3.4.1 Politisk kontext

Även i Norge har den offentliga debatten kring migration och integration framförallt kretsat kring hur antalet flyktingar som söker sig till Norge kan minskas, särskilt efter 2015 då antalet asylsökande ökade markant. Norsk asylpraxis har blivit kraftigt åtstramad, vilket har lett till att antalet asylsökande 2016 var det lägsta på över tjugo

¹⁶⁷ W.O.M.E.N. In Iceland (n.d.). *Employment and Social Issues*.

¹⁶⁸ W.O.M.E.N. In Iceland (n.d.). *Education*.

¹⁶⁹ Samningur velferðarráðuneytisins og Rauða krossins á Íslandi vegna aðstoðar og þjónustu við kvótaflóttamenn og eins-taklinga sem fengið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum á Íslandi.

¹⁷⁰ Raudi Krossinn [Icelandic Red Cross] (n.d.). *Programmes*.

är.¹⁷¹ Arbetsmarknadsintegration är också ett omdebatterat ämne, både för regeringen och den politiska oppositionen. I maj 2016 publicerades en vitbok om invandrades etablering på arbetsmarknaden med syfte att finna lösningar för att effektivisera integrationsarbetet.¹⁷² Även den norska integrationspolitiken domineras av fokus på arbetsmarknads-etablering. Nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden har likaså fått allt mer uppmärksamhet under de senaste tio åren och diskuteras i ett flertal policydokument.

3.4.2 Offentliga etableringsinsatser

Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (IMDi) ansvarar för genomförandet av den norska integrationspolitiken på nationell nivå och samarbetar med kommuner om nyanländas bosättning, språkundervisning och kvalificeringen av flyktingar. Kommunerna är ansvariga för det norska etableringsprogrammet enligt introduksjonsloven.¹⁷³ Arbetsgivare, civilsamhällesorganisationer och NAV (en samorganisation av den statliga arbetsförmedlingen och socialförsäkringsmyndigheten samt kommunala socialkontor) är också centrala aktörer i implementeringen av integrationspolitiken.¹⁷⁴

Det norska introduksjonsprogrammet pågår i regel på heltid under två år, men längden kan anpassas efter individuella behov. Programmet består av två delar: språkundervisning och utbildning om det norska samhället samt arbetsmarknadsförberedande åtgärder och/eller utbildning. Introduksjonsprogrammet är både en individuell rättighet och skyldighet som syftar till att deltagarna ska etablera sig i arbets- och samhällslivet och bli ekonomiskt självförsörjande.¹⁷⁵ Både nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga är skyldiga att delta i programmet. Till gruppen *nyanlända* räknas de flyktingar som varit i Norge i högst två år. Målgruppen är personen mellan 18 och 55 år som har blivit placerad i en kommun. Den som tackar nej till att delta i introduksjonsprogram eller avbryter deltagande på egen hand förlorar rätten till ekonomisk ersättning.¹⁷⁶

¹⁷¹ NOAS (2017). *Rikets tilstand på asylfeltet*.

¹⁷² Justis- og Beredskapsdepartement. Meld.St.30 (2015–2016). Melding till Stortinget. *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

¹⁷³ Lovdata (n.d.). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.

¹⁷⁴ Jönsson, A. (2017). *Etableringsprosessen i de nordiska länderna*, s. 8.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2017). *Hvem kan delta i introduksjonsprogram?*

Arbets- og velferdsetaten ska samarbeta med kommunerna i planeringen och genomförandet av introduktionsprogrammet. För varje deltagare ska en individuell etableringsplan skapas, baserad på deltagarens behov och förutsättningar, och kontinuerligt följas upp. När planen upprättas ska bland annat deltagarens tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning, både från hemlandet och Norge, kartläggas. Etableringsplanen ska skapas inom tre månader från det att den nyanlände blivit placerad i en kommun.¹⁷⁷ Deltagare kan också ansöka om att få sin kompetens prövad och få eventuella diplom omvandlade till norska intyg.¹⁷⁸ Vid behov ska myndigheten informera om arbetsmarknadsåtgärder för den enskilda deltagaren. Det finns ett flertal olika insatser som kan sättas in, såsom utbildning, arbetsträning, uppföljning och lönebidrag. Den vanligaste arbetsmarknadsförberedande insatstypen för invandrare är arbetsmarknadskurser som drivs av NAV, så kallade AMO-kurser. Dessa består av kortare yrkeskurser som kombinerar praktiska och teoretiska moment. Nya regleringar har även införts för att underlätta utdelningen av ekonomiskt stöd till arbetsgivare som tar emot vissa arbetssökande.

Det finns även flera subventionerade anställningsformer i Norge som nyanlända kan ta del av, exempelvis traineetjänster. Från och med 2017 är det möjligt för deltagare i introduktionsprogram som besitter kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden att snabbare komma i arbete. Ett snabbspår innebär bland annat snabbare uppföljning och ökad användning av arbetsmarknadsåtgärder som lönebidrag kombinerat med språkutbildning i kommunal regi.

Språkundervisningen delas in i tre spår. Det första spåret är anpassat till deltagare med kort eller ingen utbildning och innehåller kursmoment speciellt anpassade för personer som inte kan läsa eller skriva. Det andra spåret är för deltagare med viss tidigare utbildning och det tredje för deltagare med gedigen utbildning från universitet eller motsvarande nivå.¹⁷⁹

År 2016 tilldelades Vox (nu Kompetanse Norge) medel för att utveckla en elektronisk lösning för självregistrering av kompetenser.¹⁸⁰ Syftet med kompetensundersökningen är att snabbt kartlägga individens kompetens och

¹⁷⁷ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2016). *Introduction programme and Norwegian language training*.

¹⁷⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2017). *Kartlegging av deltakeren*.

¹⁷⁹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2016). *Organisering og innholdet i opplæringen*.

¹⁸⁰ Kunnskapsdepartementet (2016) VOX Statsbudsjettet 2016 Tildelingsbrev tillegg 02/2016 – oppdrag om utvikling av elektronisk løsning for selvregistrering av kompetanse i mottak.

ytterligare kvalifikations- och utbildningsbehov. Verktöget används för kvotflyktingar och för personer som är bosatta i norska asylboenden och omfattar alla personer i målgruppen över 16 år. Den kartlagda informationen kan följa med individen i kontakter med myndigheter, såsom NAV, och användas för att underlätta koppling mellan bosättning, kvalifikationer och arbetsmarknadens behov. Informationen används också för registerdata och statistik. Kartläggningen innehåller bland annat information om utbildningsnivå och yrkeskvalifikationer som individen har i gymnasiet och/eller högre utbildning. Språk, yrke, arbetslivserfarenhet och andra grundläggande arbetsrelaterade färdigheter registreras också. Registreringsverktöget som idag drivs av IMDi finns tillgängligt på över tio av de vanligaste språken bland asylsökande, såväl som norska.

Precis som i övriga länder finns det i Norge inga specifika insatser riktade till nyanlända kvinnor inom ramen för de nationella etableringsinsatserna. Men på lokal nivå finns åtgärden Jobbsjansen. Åtgärden ämnar att fånga upp invandrare som saknar kontakter till arbetsmarknaden och inte omfattas av existerande etableringsprogram. Hemmavarande kvinnor är en prioriterad målgrupp. Insatsen är dock inte specifikt riktad till nyanlända, eftersom minst två år måste ha förflutit efter deltagande i introduktionsprogrammet innan Jobbsjansen kan påbörjas.¹⁸¹ Deltagare i Jobbsjansen får möjlighet att ta del av individanpassade insatser som språkundervisning, yrkeskurser via NAV och hälsofrämjande aktiviteter. Insatsen fokuserar särskilt på praktik och ger även deltagare möjlighet att läsa till grundskolekompetens eller få yrkesutbildning. Insatsen löper under två år, med möjlighet till ett eller ibland två års förlängning om det behövs. Deltagarna har rätt till ekonomiskt stöd under programmet. Kommunerna ansöker om finansiering för projekt inom ramen för Jobbsjansen från IMDi.¹⁸²

¹⁸¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2017). *Tilskudd til Jobbsjansen – kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner*.

¹⁸² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2017). *Jobbsjansen*.

3.4.3 Effekter av offentliga insatser och nationella utmaningar

Hösten 2017 utkom Fafo med en analys av introduktionsprogrammet och norskundervisningen för nyanlända.¹⁸³ En av rapportens huvudslutsatser var att det finns en stor mångfald när det gäller hur norska kommuner har utformat och implementerat introduktionsarbetet och vilka resultat det fått. Det är dock inte så att de kommuner som varit mest framgångsrika nödvändigtvis arbetat på samma sätt. Andelen deltagare som kommit i arbete eller utbildning fyra år efter att ha påbörjat programmet är konsekvent högre bland män än bland kvinnor. För männen i den första kohorten av deltagare som följdes i analysen nådde övergången till arbete och utbildning en topp på 68 procent fem år efter att ha påbörjat programmet. För kvinnorna var motsvarande andel 52 procent, men övergången till jobbet fortsatte å andra sidan att stiga långsamt i flera år därefter.¹⁸⁴

Vad gäller enskilda delar av programmet har framför allt norskundervisningen, arbetsmarknadsinriktat arbete, deltagarinflytande och aktiviteter på heltid visat sig vara viktiga koncept för övergång till arbete. För kvinnor var arbetsinriktade insatser – i synnerhet reguljärt arbete inom ramen för programmet – det som hade störst effekt. Reguljärt arbete inom ramen för programmet erbjuds dock till män i betydligt högre utsträckning än kvinnor. Arbets- och språkpraktik gav däremot sämre utslag. En förklaring till detta var enligt författarna att dessa insatser inte ger deltagarna några formella kompetenser. Det finns, menar de, anledning att fråga sig om introduktionsprogrammet som helhet innehållet tillräckligt med faktiskt kvalificerande verktyg.¹⁸⁵

Även tidigare analyser har påpekat könsskillnaderna i utfall av programmet, som också visat sig särskilt stora bland yngre vuxna deltagare i introduktionsprogrammet.¹⁸⁶ En möjlig förklaring är att många deltagare är hemma med små barn. Den största skillnaden syns i åldersgruppen 25–39 år, med ett gap på ungefär 20 procentenheter mellan kvinnor och män. I den ovannämnda vitboken om integration från 2016, betonas att allt för få kvinnor går vidare till utbildning eller arbete efter att ha genomgått

¹⁸³ Djuve, A. B.; Kavli, H. C.; Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017) Introduktjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem? Fafo-rapport 2017:31.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Statistisk sentralbyrå (2016). *Introduction programme for immigrants, 2015*.

introduktionsprogram.¹⁸⁷ Det framhålls att introduktionsprogrammet i många kommuner är standardiserat både vad gäller innehåll och ramar, även om utgångspunkten är att programmet ska utgå ifrån den enskildes bakgrund och förutsättningar både vad gäller programmets längd och innehåll. Detta kan jämföras med Jobbsjansens där just det individanpassade upplägget och den täta uppföljning framhållits som två av insatsens styrkor.¹⁸⁸

Vidare framgår det att det finns utmaningar vad gäller samarbetet mellan NAV och kommunerna i genomförandet av introduktionsprogrammet, där NAV involveras relativt sent i programmet och de statliga arbetsmarknadsåtgärderna endast används i begränsad utsträckning.¹⁸⁹ Bland de åtgärder som regeringen föreslog i vitboken för att effektivisera integrationsarbetet nämns framför allt förbättrad kartläggning av den enskildes kompetens, tidiga insatser (integrationsåtgärder redan under asylprocessen) liksom ökad fokus på arbetsmarknadsinriktade åtgärder och större flexibilitet i kommunernas etableringsarbete.¹⁹⁰ Flera av dessa insatser är för närvarande under implementering.

3.4.4 Verksamhet inom tredje sektorn

Civilsamhället har en viktig roll i integrationsarbetet, framförallt på lokal nivå och IMDi distribuerar ekonomiskt stöd för frivilligorganisationers insatser på lokal nivå. Det är således vanligt att kommunerna samarbetar med civilsamhället rörande aktiviteter för att främja integrering av nyanlända i arbets- och samhällsliv. Ett sådant exempel är Lindesnes kommun, där nyanlända sätts i kontakt med frivilliga privatpersoner i området som kan agera kontaktperson och stöd för de nyanlända i diverse praktiska göromål. Samarbetet med lokalsamhället och privatpersoners engagemang underlättar även arbetet för de offentliga institutionerna.¹⁹¹ Bland annat erbjuder norska Röda Korset volontärbaserade insatser för både asylsökande och nyanlända, för att underlätta tiden under asylprocessen och stödja nyanländas integrering i samhällslivet. För nyanlända finns språkkurser, sociala mötesplatser och

¹⁸⁷ Justis- og Beredskapsdepartement. Meld.St.30 (2015–2016). Melding till Stortinget. *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Jakobsen, S. E. (2014). Integrering av innvandrere er ikke en kontorjobb. *Forskning.no*.

flyktingguider, som hjälper nyanlända att orientera sig i det norska samhället och att få information om t.ex. barnomsorg eller fritidsaktiviteter.¹⁹²

En annan av de större aktörerna är Selvhjelp for innvandrere og flyktinger (SEIF), en volontärbaserad organisation med kontor på flera håll i landet som hjälper nyanlända och andra invandrare att få information om det norska samhället. Organisationen syftar till att stödja människor till självhjälp, genom information och hjälp med att hitta rätt institution i det norska samhället. SEIF har även arbetat med projekt som riktat sig specifikt till nyanlända kvinnor, genom informationsinsatser och möten på teman såsom barnomsorg, arbetsliv, samlevnad och våld i nära relationer.¹⁹³

3.5 Etableringsinsatser i Sverige

3.5.1 Politisk kontext

Den offentliga debatten de senaste åren har likt i övriga nordiska länder dominerats av migrations- och integrationsfrågor. Efter 2015, då ett stort antal flyktingar sökte sig till Sverige, har debatten främst präglats av frågor rörande migrationens påverkan på välfärdsstaten. I juni 2016 infördes en tillfällig asyltagstiftning i syfte att begränsa antalet asylsökande som sökte sig till Sverige. Den nya lagen gäller till juli 2019 och innebär bland annat att familjeåterförening försvåras avsevärt och att uppehållstillstånd som ges på grund av asylskäl ska vara tidsbegränsade till, i regel, 13 månader. Det finns vissa möjligheter att förlänga tiden för uppehållstillståndet eller att beviljas permanent uppehållstillstånd om personen kan försörja sig själv.

Nyanlända kvinnors integration och etablering på arbetsmarknaden är en mycket aktuell fråga i Sverige idag som involverar både beslutsfattare, civilsamhällesorganisationer och arbetsmarknadens parter. Ämnet har särskilt uppmärksammat sedan 2012, då en offentlig utredning konstaterat att utrikes födda kvinnor är arbetslösa i högre utsträckning och deltar på arbetsmarknaden i mindre utsträckning än inrikes födda kvinnor och utrikes födda män.¹⁹⁴ Med anledning av det ökade antalet flyktingar under 2014–2015 har fokus i debatten alltmer kommit att

¹⁹² Røde Kors (2017). *Flyktingguide*.

¹⁹³ SEIF (2017). *Oss kvinner i mellom*.

¹⁹⁴ SOU 2012:69 Med rätt att delta: Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden.

flyttas från utrikes födda till gruppen nyanlända. Nyanländas etablering i samhället och på arbetsmarknaden specifikt utgör en central del i diskussionerna om integrationspolitikens anpassning till dagens omständigheter.

3.5.2 Offentliga etableringsinsatser

I Sverige är etableringsfrågorna under Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag infördes i december 2010 i syfte att förenkla och påskynda nyanländas etablering genom arbete eller utbildning. Arbetsförmedlingen ansvarar sedan dess för samordningen av nyanländas etablering på arbetsmarknaden, efter att ha övertagit ansvaret från kommunerna. Etableringsuppdraget genomförs i samarbete med flera aktörer, bland annat kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket och Försäkringskassan. Nya regler om nyanländas etablering trädde i kraft den 1 januari 2018, för att harmonisera regelverket för etableringsinsatser med övrig arbetsmarknadspolitik. Reglerna för nyanlända inom etableringsprogrammet blir mer lika de regler som gäller för övriga arbetssökande. Rättigheten till etableringsplan tas bort och ersätts med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program i likhet med vad som gäller för övriga arbetssökande. Nyanlända får, liksom övriga arbetssökande, en individuell handlingsplan och anvisas till den insats som bedöms leda till arbete eller studier. Syftet med det nya regelverket är att minska onödig administration och skapa förutsättningar för ökad flexibilitet och effektivitet i etableringen.¹⁹⁵

Det svenska etableringsprogrammet omfattar i första hand personer i åldern 20–64 år som har kommit till landet som skyddsbehövande eller som anhörig till skyddsbehövande. Etableringsinsatserna inom etableringsprogrammet ska normalt motsvara aktiviteter på heltid och pågå under som mest 24 månader. För varje nyanländ som tar del av etableringsinsatser upprättas en individuell handlingsplan som innehåller undervisning i svenska (sfi), information om det svenska samhället samt arbetsförberedande insatser såsom praktik eller validering av tidigare utbildning och arbetslivserfarenheter. Deltagande i etableringsprogrammet är frivilligt, men det finns ekonomiska incitament att delta. En etableringsersättning om 308 SEK per dag fem dagar i veckan utgår till deltagaren. Viss möjlighet att få tillägg finns, t.ex.

¹⁹⁵ Proposition 2016/17:175 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.

bostadsersättning eller en extra ersättning om deltagaren har barn. Ersättningen är villkorad och kan sättas ned om deltagaren inte följer handlingsplanen.

Etableringsprogrammet innehåller inga särskilda insatser för korttidsutbildade nyanlända, som i första hand förväntas komplettera sin utbildning. Möjligheten att läsa kommunal vuxenutbildning, Komvux, är central för denna målgrupp. Den 1 januari 2018 införde regeringen en utbildningsplikt. Syftet med utbildningsplikten är att stärka nyanländas etablering, men också att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan ersättningen dras in. En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i Arbetsförmedlingens etableringsprogram ska i huvudsak ägna sig åt utbildning. Om en nyanländ däremot bedöms ha förutsättningar för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden ska insatser sättas in för att matcha individen till arbete, på samma sätt som tidigare. För högutbildade nyanlända finns insatser i form av snabbspår och s.k. korta vägen-praktik. Snabbspåren består av en kombination av insatser så som utbildning i yrkessvenska, validering och komplettering av tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet och praktik och finns tillgängligt inom ett antal yrken, efter överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen.¹⁹⁶ Korta vägen-praktik riktar sig till nyanlända akademiker med minst motsvarande kandidatexamen från hemlandet. Insatsen ges i samarbete mellan Arbetsförmedlingen och universitet, högskolor och andra utbildningsanordnare och består av 26 veckors praktik, språkstudier, samhällskunskap och ämnesutbildning.¹⁹⁷

En del arbetsmarknadspolitiska insatser i form av subventionerade anställningar är särskilt relevanta för nyanländas inträde och etablering på arbetsmarknaden, så som nystartsjobb, extratjänster, traineejobb och yrkesintroduktionsanställningar. En del subventionerade anställningar riktar sig även direkt till nyanlända, exempelvis instegsjobb. Dessa olika anställningsformer berättigar arbetsgivare till subventioner, antingen i form av skattecredit eller ekonomiskt stöd för delar av eller hela lönen och arbetsgivaravgiften för den anställde. Med nya regler, som införs 2018, kommer systemet för de subventionerade anställningarna att förändras och ett nytt, enhetligt stöd att introduceras. Det innebär att ett antal anställningsstöd, bland annat

¹⁹⁶ Arbetsförmedlingen (2017). *Snabbspår – en snabbare väg in på arbetsmarknaden*.

¹⁹⁷ Arbetsförmedlingen (2017). *Insatser för nyanlända*.

instegsjobb, kommer att ersättas med ett gemensamt stöd i form av introduktionsjobb, som riktar sig till nyanlända och långtidsarbetslösa. Introduktionsjobb ska kunna kombineras med utbildning och kommer att ha ett tak för lönesubventionen vid en bruttolön på 20 000 kronor i månaden. Vidare ska även förstärkt arbetsträning bli tillgängligt för nyanlända inom ramen för etableringsprogrammet.¹⁹⁸

Särskilda insatser för nyanlända kvinnor saknas i det nationella etableringsprogrammet, eftersom insatserna ska riktas till både kvinnor och män. Regeringen har uppmärksammat att långa perioder av föräldraledighet kan försvaga individens anknytning till arbetsmarknaden, vilket även lyfts fram i avsnitt 3.3. Mot bakgrund av detta satsar regeringen nu på att förbättra förutsättningarna för och tillgången till kommunala insatser även under föräldraledighet för att stärka kvinnors möjlighet till snabb etablering.¹⁹⁹ Flera kommuner erbjuder redan i dag föräldralediga att utveckla sina kunskaper i svenska språket, ofta i anslutning till öppen förskola. För detta kan kommunerna söka statsbidrag via länsstyrelserna. Dessa möjligheter förstärks nu ytterligare under 2018–2020.

3.5.3 *Effekter av offentliga insatser och nationella utmaningar*

Sverige rangordnas generellt högt gällande utrikes föddas formella chanser på arbetsmarknaden. Ändå finns det stora skillnader i deltagande på arbetsmarknaden för utrikes och inrikes födda samt mellan utrikes födda män och kvinnor.²⁰⁰ Som ovan konstaterats finns inga särskilda insatser för nyanlända kvinnor i etableringsprogrammet. Etableringsplanen är individuell och kön ska inte vara en avgörande faktor vid etableringsinsatser. Riksrevisionen har dock i en granskning lyft fram brister just i individanpassning av etableringsinsatserna, särskilt vad gäller anpassning till nyanlända kvinnors behov. Könsskillnader i stöd och deltagande i insatser har noterats. Det kan både härledas till strukturella skillnader gällande nyanlända mäns och kvinnors utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet och till diskriminering vid utdelning av stöd. Stereotypa antaganden baserat på föreställningar om kön och etnicitet har visat sig påverka handläggares beslut i viss utsträckning. Kvinnor får även stöd senare än män, och stödet är sämre anpassat efter deras behov.

¹⁹⁸ Regeringen (2017). *Satsningar på jobb och etablering – alla som kan jobba ska jobba*.

¹⁹⁹ Regeringen (2017). *Ökade anslag för att stärka utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden*.

²⁰⁰ Riksrevisionen 2015:17. *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* s. 43.

Kvinnor har även i högre grad etableringsplaner på deltid, oftast på grund av föräldraledighet. Män har i högre grad anställning som insats i etableringsplanen, medan kvinnor är i majoritet i hälsofrämjande insatser och insatser som syftar till att utreda arbetsförutsättningar.²⁰¹

I augusti 2017 var 43,3 procent av deltagarna i etableringsprogrammet kvinnor. Totalt sett har andelen som går vidare till arbete och studier ökat något – från 28 procent 2014 till 33 procent 2016.²⁰² Det är dock en betydligt lägre andel kvinnor som går vidare till arbete eller studier än män. En förklaring till det kan vara att kvinnor i mindre utsträckning haft ett arbete med eller utan stöd under tiden med etableringsplan eller tagit del av programinsatser som arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildningar.²⁰³

En brist i det svenska systemet är att mycket få nyanlända med korttidsutbildning kompletterar sin utbildning på Komvux. Detta dels på grund av bristande möjligheter till studiefinansiering och dels på grund av att många huvudmän för Komvux kräver avslutade sfi-studier innan deltagande i vuxenutbildning kan påbörjas. Enligt Arbetsförmedlingen leder avsaknaden av effektiva utbildningsvägar till att etableringen av korttidsutbildade på arbetsmarknaden brister, då deltagarna saknar de förutsättningar som arbetsgivare kräver.²⁰⁴

I Riksrevisionens utvärdering (år 2015) slogs dessutom fast att statens insatser för att främja en snabb och ändamålsenlig etablering för nyanlända varit otillräckliga, bland annat på grund av bristande samverkan mellan involverade aktörer och bristfällig individanpassning av insatser.²⁰⁵ Riksrevisionen konstaterade att det tog för lång tid för många nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och att få hamnar i osubventionerat arbete efter etableringsperiodens slut. Det framhölls även att insatserna för att underlätta etablering på arbetsmarknaden drabbas av att den statliga styrningen för bosättning av nyanlända inte var tillräckligt effektiv, bland annat i och med att ingen hänsyn till arbetsmarknadsläget togs då asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd anvisas boende. Från 1 mars 2016 ska alla kommuner kunna anvisas att ta emot nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd. Syftet med detta är

²⁰¹ SOU 2012:69. *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*, s. 264–265.

²⁰² Data beställd från Arbetsförmedlingen.

²⁰³ Arbetsförmedlingen (2017). Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel? Working Paper 2017:6.

²⁰⁴ Ibid, s. 115–117.

²⁰⁵ Riksrevisionen 2015:17. *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* s. 125–126.

att åstadkomma en mer rättvis fördelning av nyanlända i landets kommuner och samtidigt förbättra nyanländas möjligheter att komma in i samhället och på arbetsmarknaden. Hur många nyanlända som en kommun ska ta emot beror på kommunens befolkningsstorlek, arbetsmarknadsläge, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn, samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen. I Sverige är dock huvudprincipen för såväl asylsökande som nyanlända att de själva ska ordna sitt boende och den statliga styrningen omfattar således endast en begränsad del av kommunernas mottagande.

3.5.4 Verksamhet inom tredje sektorn

Civilsamhället är central del i etableringsprocessen för nyanlända oavsett kön, vilket även framhållits av både riksdag och regering. Regeringen har en regelbunden och god dialog med civilsamhällesaktörer inom integrationsområdet. Kommuner kan ansöka om ekonomiskt stöd från Länsstyrelsen för att stärka och utveckla verksamheter som syftar till att underlätta etablering i samhället och som riktar sig till asylsökande, nyanlända eller ensamkommande barn. Verksamheterna ska bedrivas utan vinstsyfte, antingen av kommunen själv eller av kommunen i samarbete med civilsamhällesorganisationer.²⁰⁶

Bland civilsamhällets insatser kan exempelvis räknas studiecirklar, nätverksskapande och sociala aktiviteter. Medan de offentliga insatserna i regel är könsneutralt utformade finns inom den tredje sektorn även en del målgruppsspecifika insatser. Vissa insatser fokuserar även särskilt på arbetsmarknadsintegrerande verksamhet, exempelvis genom språkträning, läxhjälp för vuxna, rådgivning i etableringsprocessen och i diverse samhällsfrågor, vägledning i föreningslivet och kompetensutveckling.²⁰⁷ Ett projekt som framhållits som särskilt framgångsrikt är det Malmöbaserade kvinnokooperativet Yalla Trappan.²⁰⁸ Det sociala företaget som drivs av en ideell förening startade som ett projekt år 2009 och har idag över 30 anställda och tar även emot praktikanter för arbetslivsintroduktion i dess tre verksamhetsgrenar: kafé och catering, syateljé samt lokalvård och konferensservice.

²⁰⁶ Länsstyrelsen (2017) *Ersättning till kommuner för att utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter* (§ 37 a).

²⁰⁷ MUCF (2016). *Flyktingmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*.

²⁰⁸ Yalla Trappan (n.d.) *Allt om Yalla Trappan*.

Civilsamhällets aktörer spelar en central roll även i insatser för asylsökande. Det civila samhällets betydelse visade sig särskilt under hösten 2015 och våren 2016, då civilsamhällesaktörer snabbt mobiliserade sig och genomförde ett antal viktiga insatser i mottagandet av de flyktingar som sökte sig till Sverige.²⁰⁹ Sedan 2015 erbjuder folkbildningen verksamhet för asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd men bor i Migrationsverkets anläggningsboende inom satsningen Svenska från dag ett. Sedan 2017 finns även ett särskilt statsbidrag riktat till det civila samhället för att erbjuda verksamhet för asylsökande m.fl. Statsbidraget förstärks med ytterligare resurser från och med 2018, och kommuners möjligheter att ta del av statsbidraget utökas.

3.6 Likheter och olikheter i de nordiska ländernas integrationsarbete

3.6.1 Målgruppen för integrationsinsatserna

Som framgår av kapitlet ovan finns det stora likheter i hur det nationella integrationsarbetet är utformat i de nordiska länderna med undantag för Island. På grund av att flyktinginvandringen varit så begränsad och i första hand omfattat kvotflyktingmottagande saknas på Island ett nationellt integrationsprogram. Det finns ett ettårigt etableringsprogram för kvotflyktingar, men för personer som sökt och fått asyl på plats i landet och deras anhöriga finns inga obligatoriska insatser. De har dock möjlighet att ta del av språk- och samhällsundervisning och övriga insatser som erbjuds av Arbetsdirektoratet. I Sverige och Danmark finns det särskilda program för nyanlända med flyktingrelaterad bakgrund, medan programmen i Finland och Norge är öppna även för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på andra grunder.

I Danmark och Norge är deltagande i integrationsprogrammet både en rättighet och en skyldighet, och deltagande är obligatoriskt för nyanlända. På Island, Finland och Åland är deltagande obligatoriskt endast för kvotflyktingar. I samtliga länder är dock deltagandet i integrationsåtgärderna i någon mån kopplat till ekonomiska incitament, där individens rätt till ekonomisk ersättning ofta är knuten till ett aktivt deltagande i

²⁰⁹ MUCF (2016). *Flyktingmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*, s. 10.

etableringsåtgärder. Men i Finland är detta bara fallet för dem som är inskrivna på den offentliga arbetsförmedlingen och vars ersättning består av arbetsmarknadsstöd eller integrationsersättning. Det utkomststöd som nyanlända som hör till kommunens ansvarsområde erhåller är däremot inte villkorat till deltagande i insatser. Detta innebär att det inte finns några ekonomiska incitament för personer som är hemma med barn att ta del av integrationsåtgärder. Både i Norge och Danmark är deltagandet i introduktionsprogram dessutom kopplat till möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd.

3.6.2 *Integrationsåtgärdernas organisering*

Det finns stora olikheter mellan länderna i organisation och ansvarsfördelning för integrationsåtgärderna. I Finland och Sverige ligger integrationsfrågorna på respektive lands arbetsmarknadsdepartement (Arbets- och näringsministeriet i Finland och Arbetsmarknadsdepartementet i Sverige). Danmark är det enda landet som har ett specifikt integrationsministerium (Udlændinge- og integrationsministeriet) och i Norge handhas integrationsfrågor formellt av Justis- og beredskapsdepartementet (JD).

I Danmark och Norge har kommunerna det övergripande ansvaret över etableringsinsatserna, även om det i Norge sker i nära samarbete med NAV. I Sverige sträcker sig kommunernas ansvar endast till att tillhandahålla språkundervisning och samhällsorientering och viss vuxenutbildning, medan den statliga Arbetsförmedlingen har det övergripande ansvaret för etableringsinsatserna. Även i Finland är ansvaret delat, men i två parallella spår, där integrationen för dem som inte står till arbetsmarknadens förfogande – exempelvis på grund av små barn som tas om hand i hemmet – är kommunens ansvar, medan integrationen av arbetsföra personer hänvisas till den offentliga arbetsförmedlingen (TE-byråerna).

I Sverige och Finland har etableringsprocessen genomgått större reformer som inneburit att nyanländas arbetsmarknadsanpassning införlivats med de ordinarie arbetsmarknadsåtgärder som står till samtliga arbetssökandes förfogande, istället för att som tidigare varit separata åtgärder. Norge är det enda landet där ansvaret för integrationsfrågor är förlagt till en särskild myndighet (IMDi).

3.6.3 *Programmets utformning*

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. Norge förefaller vara det enda landet som har särskilda insatser för att specifikt stödja kvinnors etablering på arbetsmarknaden inom ramen för de offentliga etableringsåtgärderna. Utgångspunkten i samtliga länder ska dock uttryckligen vara personens individuella behov.

De nuvarande integrationsprogrammen präglas till stor del av en eftersträvan efter flexibilitet och individanpassning. I Norge strävar regeringen efter att personer inom introduktionsprogrammet lättare ska kunna kombinera integrationsåtgärder med arbete²¹⁰ och i Finland är en målsättning exempelvis lösningar för att möjliggöra att föräldralediga ska kunna ta del av språkutbildning och samhällsintroduktion.²¹¹ Det är dock oklart vilket genomslag denna målsättning får i praktiken. De finska kommunerna uppmanas bland annat att förbättra föräldralediga personers möjlighet att delta i språkundervisning genom att med hjälp av frivilligsektorn ombesörja att barnomsorg ordnas under lektionstid. Det är dock inte obligatoriskt för kommuner att ordna med sådan barnomsorg och det är oklart i vilken utsträckning sådan verksamhet finns i dagsläget.

Ett gemensamt drag är att den nationella integrationspolitiken i allt högre grad kommit att fokusera på att påskynda etableringen på arbetsmarknaden. Som en följd av detta har insatser för att förbättra kompetenskartläggning vidtagits i flera länder, och Danmark, Norge och Sverige har nyligen introducerat åtgärder för kompetenskartläggning redan under asyltiden, i samtliga länder i form av digitala verktyg för ändamålet. I Danmark har denna kompetenskartläggning dessutom kommit att få en roll i den nyanländas kommunplacering, för att förbättra matchningspotentialen mellan den arbetssökande nyanlända och den lokala arbetsmarknaden.

Generellt sett kan man se ett ökat fokus på att engagera arbetsgivare i integrationsarbetet i samtliga nordiska länder. I Danmark finns exempelvis

²¹⁰ Justis- og Beredskapsdepartement. Meld.St.30 (2015–2016). Melding til Stortinget. *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

²¹¹ Statsrådet (2016). Hallituksen kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma: maahanmuuttajat kuntiin, koulutukseen ja työhön.

målsättningar om att koppla samman nyanlända med en arbetsgivare för praktik eller subventionerad anställning redan inom en månad från kommunplaceringen.

3.6.4 *Kvinnors och mäns deltagande i integrationsåtgärder*

Uppföljningen av deltagande i de nationella integrationsprogrammen varierar och sammantaget finns det begränsat med information om i vilken utsträckning kvinnor deltar i olika integrationspolitiska åtgärder.

I Norge finns ett nationellt introduktionsregister (*Nasjonalt introduktjonsregister*), där kommunerna registrerar detaljerad information om enskilda individers deltagande i introduktionsprogram, undervisning i norska och samhällsorientering, samt asylsökandes deltagande i norskundervisning. Genom detta register följer Integrerings- och mangfoldsdirektoratet upp utvecklingen i de olika åtgärderna. Sedan 2017 tillhandahåller Statistisk Sentralbyrå detaljerade uppgifter om deltagandet i programmet som helhet samt i de olika specifika åtgärderna som erbjuds. Uppgifterna finns uppdelade enligt kön, ålder och födelseland, och det går även att se hur deltagandet skiljer sig åt på kommunal nivå.²¹²

Även i Sverige följs deltagandet i etableringsprogrammet upp på detaljerad nivå. Arbetsförmedlingen samlar uppgifter om antal deltagande fördelat på kön. Även uppgifter baserade på ålder och utbildningsbakgrund finns, men dessa är inte uppdelade enligt kön.

I Finland samlar Arbets- och näringsministeriet in uppgifter om arbetslösa arbetssökandes deltagande i integrationsutbildning och annan arbetsmarknadsutbildning, uppdelade på kön, men uppgifterna är inte offentligt tillgängliga.²¹³ Målgruppen för det finska arbets- och näringsbyråernas integrationsinsatser är dessutom bred och omfattar även personer som invandrat på andra än humanitära grunder (exempelvis arbetskraftsinvandrare eller anhöriginvandrare till andra än skyddsbehövande), och de uppföljningar som gjorts behandlar således endast nyanlända i begränsad omfattning.²¹⁴ Datainsamlingen i Finland försvåras även av att

²¹² Se Statistisk sentralbyrå: Introduktjonsordningen for nyankomne innvandrere
<https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-deltakere>

²¹³ Enligt uppgifter från Arbets- och näringsministeriet.

²¹⁴ Se exempelvis Aho, S., & Mäkiäho, A (2017). *Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus*. Arbets- och näringsministeriets publikationer 26/2017.

ansvaret i att sätta upp de individuella integrationsplanerna är delat mellan kommunerna och de lokala arbets- och näringsbyråerna. Det finns ingen samlad statistik som omfattar båda aktörernas verksamhet. Befintliga studier visar dock att personer som är hemma med barn sällan deltar i integrationsåtgärder.²¹⁵

I Danmark finns endast uppgifter om det totala antalet deltagare i integrationsprogrammet, vilket gör att det inte går att få en bild av i vilken utsträckning kvinnor och män tar del av de åtgärder som finns.

I Norge är 39 procent av deltagarna i introduktionsprogrammet kvinnor, medan motsvarande andel i Sverige är 43 procent.²¹⁶ I en färsk uppföljning av de arbetskraftspolitiska åtgärdernas effekter hos invandrare i Finland visar på en liknande könsfördelning: bland de personer med flyktingbakgrund som fick en integrationsplan åren 2003 och 2008 var 42 respektive 37 procent kvinnor.²¹⁷ I Danmark finns könsuppdelad statistik endast utgående ifrån den ekonomiska ersättning som beviljas deltagare i integrationsåtgärder. Här ingår därmed även deltagare i andra integrationsinsatser än de som är specifika för nyanlända. Bland icke-västerländska mottagare av integrationsydelse var 42 procent kvinnor.²¹⁸

Den norska statistiken visar på stora variationer i fördelningen mellan könen i de olika åldersgrupperna. Medan skillnaden är mindre i de äldre åldersgrupperna (15 procentenheter i åldersgruppen 36–45 år, och 18 procentenheter i åldersgruppen 46–55 år), är den betydligt större i de yngre åldersgrupperna (33 procentenheter i åldersgruppen 18–25 år och 20 procentenheter i åldersgruppen 26–35 år). Det finns även stora skillnader i könsfördelningen bland deltagande mellan olika födelseländer.²¹⁹

Sveriges Kvinnolobby har granskat deltagande i det svenska etableringsprogrammet.²²⁰ Granskningen visar att kvinnor i högre utsträckning har etableringsplaner på deltid, oftast på grund av föräldraledighet. Vanligast för både

²¹⁵ Sosiaali ja terveysministeriö (2016). Selvitys maahanmuuttajanaisten ja -miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:53. Helsinki. S. 27.

²¹⁶ Deltakere i introduktionsprogrammet 2016, Statistisk Sentralbyrå, Antal deltagare som ingår i etableringsuppdraget i slutet på månaden, fördelat på kön, augusti 2017. Arbetsförmedlingen.

²¹⁷ Aho, S., & Mäkiäho, A. (2017). Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Arbets- och näringsministeriets publikationer 26/2017.

²¹⁸ Jobindsats.dk: Integrationsydelse. Gnsn. varighed og fuldtidspersoner. Omfattet af integrationsprogrammet.

²¹⁹ Deltakere i introduktionsprogrammet 2016, Statistisk Sentralbyrå.

²²⁰ Dahlin, J. (2017) Snabbspår & stickspår – En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017. Sveriges Kvinnolobby.

kvinnor och män var studier i svenska och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Men när etableringsuppdraget bröts ned i specifika insatser blev det dock synligt att män är i majoritet i insatser som handlar om att söka arbete, medan kvinnor är i majoritet i hälsofrämjande insatser, rehabilitering och i insatser som handlar om att klargöra arbetsförutsättningar. Kvinnor och män deltog dock i samma utsträckning i samhällsorientering, studier i svenska (sfi) och vuxenutbildning, som också var obligatoriska aktiviteter. Detta tyder på att obligatoriska moment leder till ett jämställt deltagande. I granskningen fann man också att könsskillnader vad gäller utbildningsnivå inte speglade de stora könsskillnaderna i deltagandet i etableringsinsatser och inte heller i andelen som går vidare till arbete.²²¹

Även i Norge finns forskning som visar att kvinnliga deltagare i introduktionsprogrammet i mindre grad tagit del av arbetsmarknadsinriktade åtgärder.²²² Kvinnor deltar däremot i högre utsträckning i insatser som fokuserar på handarbete. Flera möjliga förklaringar till detta framställs: Arbetspraktik kräver ofta högre språkkunskaper, och vid brist på praktikplatser uppstår ofta en creaming-effekt där de som är bäst rustade för arbetsmarknaden väljs in till arbetsmarknadsinriktade insatser. I en norsk studie som särskilt undersökt arbetsmarknads-etableringen hos somaliska, afghanska och irakiska kvinnor med stort ansvar över familjeomsorg konstateras att kvinnorna riskerar nedprioriteras på grund av faktorer som graviditet, stort ansvar över familjeomsorg och låga kunskaper i norska.²²³ Samtidigt framkommer det att det låga deltagandet i arbetsmarknadsinriktade insatser de facto är ett problem som i hög grad förefaller vara ett mönster knutet till ursprungsland snarare än till kön, då män från vissa länder också deltar i insatserna i lägre utsträckning.²²⁴

Inget av de nordiska länderna har inom ramen för de nationella insatserna någon uppsökande verksamhet för att inkludera kvinnor eller män som riskerar att falla utanför integrationsinsatserna. Som ovan framgått finns det exempel på framgångsrik uppsökande verksamhet inom ramen för tredje sektorn, i bland annat Finland och

²²¹ Ibid.

²²² Kavli, H. C., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. Oslo: Fafo-rapport 2007:34; Orupabo, Julia & Drange, Ida (2015). Kvinner med innvandringsbakgrunn i arbeidsmarkedet. Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilknypning. Forskningsrådet, 2015.

²²³ Djuve, A. B., Kavli, H. C., & Hagelund, A. (2011). Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsbehov. Oslo: Fafo-rapport 2011:02.

²²⁴ Ibid.

Danmark. De fallstudier som presenteras nedan tydliggör vikten av denna typ av verksamhet för att nå de nyanlända kvinnor som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och som även i övrigt riskerar att isoleras från samhället. I Sverige, där uppsökande verksamhet i regel är kommunernas ansvar och än så länge inte tycks vara särskilt utbredd, har regeringen nyligen beslutat att ge mer resurser för ändamålet. Understödet riktas specifikt till studieförbunden för deras uppsökande och motiverande insatser särskilt riktade till utrikes födda kvinnor, bland annat för att höja studiedeltagandet och därmed öka chansen till jobb.²²⁵

²²⁵ Regeringen 2017-08-31. Uppsökande och motiverande studieförbundsinsatser riktade till utrikes födda kvinnor. Tillgänglig på <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/08/upsokande-och-motiverande-studieforbundsinsatser-riktade-till-utrikes-fodda-kvinnor/>

4. Sammanfattande analys

I granskningen av nyanlända kvinnors sysselsättning i Norden har vi konstaterat att sysselsättningsgraden bland både nyanlända kvinnor och nyanlända män är långt under riksnitten i de nordiska länderna. Men kvinnors sysselsättningsgrad utmärker sig som särskilt låg. Den fortsätter dessutom att vara det under lång tid – flera år efter att personerna i fråga inte längre klassas som "nyanlända". Även om sysselsättningsgraden ökar med tiden är många som kom till Norden för mer än tio år sedan fortfarande inte är sysselsatta, i Finland och Danmark så många som två tredjedelar.

Vad kan förklara denna långsamma etableringsprocess för de nyanlända kvinnorna? Ovanstående kartläggning av de nationella etableringsinsatserna och utvärderingar av dessa visar att det finns stor risk att personer som har ett stort omsorgsansvar över barn riskerar att falla utanför de nationella etableringsinsatserna. Den generösa föräldraledigheten i de nordiska länderna fungerar generellt sett arbetsfrämjande i och med det arbetsskydd det är förknippat med. Men i flera av länderna tycks ledigheten haft motsatt effekt för de nyanlända kvinnorna, då deras anknytning till arbetsmarknaden i regel är svag. Samma logik verkar också gälla för vårdnadsbidraget. Som svar på att denna problematik uppmärksammats har också åtgärder vidtagits, i synnerhet i Sverige och Norge där reformer som begränsar nyanlända kvinnors tillgång till föräldraledighet respektive vårdnadsbidrag har genomförts i syfte att stärka incitamenten att delta på arbetsmarknaden.

Utrikes födda kvinnor i Norden – sannolikt inklusive nyanlända – nyttjar också barnomsorg i lägre utsträckning än inrikes födda. Orsaken till detta tycks vara dels en fråga om preferens, dels en om kapacitet. Tilliten till barnomsorgen och att känna sig säker på att ens barn får sina behov tillgodosedda är viktigt för att våga lämna ifrån sig sitt barn och därmed kunna förvärvsarbeta. En sådan tillit har inte alltid kunnat etableras enligt rapporter från de nordiska länderna. Tillgången till barnomsorg är också central. Korta kötider och att omsorg erbjuds i flexibla former, även på kvällar, nätter och helger är viktigt dels för att kunna tacka ja till ett jobb, dels för att kunna behålla det om man har oregelbundna eller obekväma arbetstider.

Det kanske mest konkreta hindret för nyanlända kvinnors deltagande på arbetsmarknaden är brist på arbetslivserfarenhet och kvalifikationer som motsvarar efterfrågan. Men även de som har utbildning upplever att deras formella kompetens inte värdesätts, och de får ofta jobb som de är överkvalificerade för. Dessutom visar forskning att brister i språkkunskaper påverkar kvinnors möjligheter att få jobb i betydligt större utsträckning än vad de gör för män. Sammantaget pekar detta på vikten av att förbättra förutsättningarna för att ta tillvarata den kompetens som nyanlända kvinnor besitter, inte bara för den samhälleliga vinsten, utan också för individens välmående.

En slutsats är att nyanlända kvinnors långsamma etableringsprocess sannolikt är en blandning av en arbetshämmande incitamentsstruktur för individen och det sätt på vilket den nordiska arbetsmarknaden är strukturerad. Systemen för föräldrapolicyer är utformade efter att kvinnor redan är etablerade på arbetsmarknaden när de får barn. Är man inte det kan en lång period av frånvaro försvaga individens anknytning till arbetsmarknaden. Samtidigt ställer i regel nordiska arbetsgivare höga kvalifikations- och språkkrav. Ländernas primära åtgärds paket för att röja undan kvalifikationsrelaterade hinder är nationella integrationsprogram. Som ovan påvisats är det tydligt att dessa endast i begränsad omfattning svarar mot nyanlända kvinnors behov. Mot bakgrund av att sysselsättningsgapet mellan nyanlända kvinnor och män är märkbart större än motsvarande för majoritetsbefolkningen förefaller det som att det finns brister i det nuvarande etableringsprocesserna.

Vår genomgång av de nationella etableringsåtgärderna visar att åtgärder som är specifikt inriktade på kvinnor inom ramen för de nationella etableringsinsatserna är ytterst ovanliga. Jämställdhet och könssensitivitet lyfts i politiska dokument, men är svår att spåra i de konkreta åtgärderna. I samtliga länder utgår etableringsprocessen ifrån en personlig integrationsplan, som ska ta i beaktande individuella behov och förutsättningar. Som denna kartläggning har visat finns det dock i flera länder begränsat med data för att följa upp hur kvinnors deltagande i integrationsinsatser skiljer sig från mäns. I Norge och Sverige finns det lättillgänglig statistik kring kvinnor och mäns deltagande i befintliga integrationsinsatser, medan informationen i Finland och Danmark är mer begränsad. Både svensk och norsk data visar dock på samma mönster; kvinnor är tydligt underrepresenterade i arbetsmarknadsinriktade åtgärder. Samtidigt verkar arbetsmarknadsnära insatser, såsom lönebidrag, vara de mest effektiva vägarna till sysselsättning för båda könen. I de länder där det saknas statistik kring deltagandet och man inte medvetet jobbar med frågan, finns troligen samma

mönster som forskning från övriga länder visat. Könssstereotypa föreställningar bör motverkas och det bör säkerställas att kvinnor får ta del av arbetsmarknadsinriktade insatser på samma villkor som män. En detaljerad uppföljning av deltagandet i integrationsinsatser är en förutsättning för att kunna utveckla insatserna för att nå en så individfokuserad och jämlik integrationspolitik som samtliga länder eftersträvar på det politiska planet.

En jämlik fördelning av åtgärder i sig är dock inte nödvändigtvis en lösning. Trots strävan efter en jämlik fördelning av vård och omsorg av barn mellan män och kvinnor visar nuvarande uttagsmönster för föräldrapenning att kvinnor alltjämt bär ett större ansvar för vård av barn, såväl bland infödda nordbor som bland nyanlända.²²⁶ Det förefaller realistiskt att utgå ifrån att nyanlända kvinnor med barn, särskilt från kulturer där kvinnor traditionellt sett har en stark identitet som omsorgstagande och där en motsvarande arbetsidentitet saknas, även fortsättningsvis kommer att stå till arbetsmarknadens förfogande i lägre utsträckning än motsvarande grupp män. De offentligt finansierade integrationsinsatserna är i stor utsträckning fokuserade på arbetsmarknadsetablering. För personer som är frånvarande från arbetsmarknaden på grund av föräldraledighet finns det begränsningar både vad gäller möjligheten att delta i integrationsinsatser (exempelvis till följd av brist på barnomsorg under integrationsutbildning) och vad gäller utbud av åtgärder. Lika viktigt som det är att kvinnor får tillgång till arbetsmarknadsriktade åtgärder på samma premisser som män, är det därför att det finns alternativa integrationsvägar för dem som inte står till arbetsmarknadens förfogande vid ankomsten till landet.

Många för kvinnor relevanta åtgärder är lokala initiativ, som ofta drivs i projektform. I brist på samlad information är det svårt att få en bild över omfattningen av dylik verksamhet. Studier från bland annat Norge och Finland visar att det finns en stor variation i utbudet av åtgärder på kommunnivå. En dansk studie framhåller att kommunernas ansträngningar för att effektivt inrikta sig på hinder för sysselsättning bland familjeförsörjda invandrarkvinnor tidigare varit begränsade, på grund av att kommunerna inte har någon lagstadgad skyldighet att tillhandahålla sådana insatser, och kommunernas incitament att anordna åtgärder för kvinnor varierar.²²⁷ Detta återkommer med största sannolikhet i flera andra nordiska länder.

²²⁶ Se bl.a. Prop. 2016/17:154.

²²⁷ Caswell, D., et al (2008) Familieforsørgede indvandrerkvinders mulighed og barrierer i forhold til beskæftigelse og uddannelse. KORA.

I många länder är satsningar på gång för att bättre nå ut till gruppen hemmavarande nyanlända och möjliggöra småbarnsföräldrars deltagande i bland annat språkundervisning. Fallstudierna nedan inkluderar goda exempel på särskilda åtgärder för att inkludera kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden. Här förefaller uppsökande verksamhet med låg tröskel vara ett framgångsrikt koncept, där deltagarna har möjlighet till barnomsorg under tiden för deltagande i insatser. Evidens från Finland tyder dock på att denna typ av insatser ofta är resurskrävande och koncentrerade till större orter där det finns ett större underlag med deltagare. Verksamhet med brobyggare mellan invandrarna och majoritetssamhället har också visat sig vara ett fungerande koncept för att nå ut till kvinnor som kommit att bli isolerade trots flera år i landet, liksom informationsinsatser på de nyanländas modersmål. Flera verksamheter för nyanlända kvinnor som vi kommit i kontakt med i denna studie vittnar om att kunskapen om de individuella möjligheterna på arbetsmarknaden ofta är begränsade, och en avsaknad av yrkesidentitet vanligt förekommande. Det krävs därför ökat fokus på att säkerställa tillgänglighet till relevanta etableringsåtgärder även för kvinnor som inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande, för att hindra isolering som kan leda till långvarigt utanförskap.

Det finns mycket forskning om integration i de nordiska länderna, men samtidigt är det ett område där det finns ett stort behov av fortsatt forskning, inte minst med fokus på integrationsinsatsernas resultat.²²⁸ I de länder som haft ett lägre flyktigmottagande, som Finland och Island, finns få studier som gäller specifikt nyanlända och flyktigmottagna. Istället tenderar utrikes födda att behandlas som en enhetlig grupp. Jämställdhetsaspekter tenderar dock att framkomma tydligare först i en närmare granskning där hänsyn kan tas till bland annat invandringsorsak, ursprungsland och ålder.²²⁹ För att förbättra integrationen krävs mer information om nyanlända kvinnors förutsättningar på nationell nivå och deras deltagande i etableringsåtgärder. Förbättrad uppföljning är en förutsättning för framgångsrikt utvecklingsarbete.

²²⁸ Se bl.a. Pyrhönen, N., Leinonen, J., Martikainen, T. (2017). Nordic Migration and Integration Research: Overview and Future Prospects. NordForsk Policy Paper 3/2017.

²²⁹ Social- och hälsovårdsministeriet (2016). Selvitys maahanmuuttajanaisten ja -miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2016:53

Del 2:

**Lokala etableringsinsatser för
nyanlända kvinnor i Norden**

5. Fallstudier – Lokal etablering

För att belysa hur arbetet med att etablera nyanlända kvinnor på arbetsmarknaden kan organiseras på lokal nivå har Oxford Research genomfört fem fallstudier – en i varje nordiskt land. Liksom inom ramen för de reguljära offentliga insatserna som avhandlats i del 1 av denna rapport, är det förhållandevis ovanligt att etableringsinsatser på lokal nivå är könsspecifika. När projekt och insatser ändå riktar sig särskilt till nyanlända kvinnor är syftet ofta social integration snarare än arbetsmarknads-etablering. Några exempel på arbetsmarknadsinriktade insatser finns dock. De fall som valts ut och presenteras nedan uppvisar särskilt intressanta lösningar, såsom innovativa sätt att arbeta med målgruppen eller insatsmodeller som visat sig framgångsrika och spridits till andra delar av landet eller runtom i Norden. Urvalet av fall har också gjorts med hänsyn till tidsmässig spridning då vissa av fallen är avslutade sedan flera år tillbaka, medan andra är nyare och vissa fortfarande pågående. Ambitionen har också varit att åstadkomma en spridning i organiseringen och inriktningen av insatserna. Vissa av de projekt som presenteras nedan drivs av offentliga aktörer, andra av civilsamhället. Vissa är branschspecifika, medan andra ger en mer generell introduktion till den nationella arbetsmarknaden. Gemensamt är att samtliga fall visar på olika särskilt framgångsrika eller innovativa integrationsfrämjande lösningar med fokus på utrikesfödda eller nyanlända kvinnor.

5.1 Danmark – Projekt "44 poäng = arbete"

Projektet "44 poäng" pågick för tio år sedan, men arbetet med kvinnorna finns färskt i minnet hos de två initiativtagarna, projekt- och verksamhetsledaren Kirsten Skou och administrativ projektledare Christian Langvad. Projektet fick mycket uppmärksamhet och blev känt som Gribskov-modellen i professionella kretsar. Modellen, som inte längre är knuten till kommunen Gribskov, har kommit att bli en inspirationskälla runtom i landet. En del premisser är dock unika för projektet och saknar motsvarighet i andra initiativ.

5.1.1 *Branschspecifik träning – helhetsorienterad integration*

Insatsen bestod av en tolv veckor lång intensivkurs, där kvinnorna varje dag övade för att uppnå 44 konkreta färdigheter specifikt inriktat på arbete inom hotell- och restaurangbranschen. Övningarna hölls i en nedlagd skola som blev ombyggd till en verklighetstrogen hotellmiljö, med rum och reception. Poängsystemet togs fram i samarbete med företaget Københavns Hotel- og Restaurationsservice (KHRS), som utarbetade de kvalitetsstandarder kvinnorna skulle möta för att få poäng. I gengäld gav KHRS en jobbgaranti till de kvinnor som genomförde programmet. Verksamhetsledaren följde kvinnornas utveckling på nära håll och blev en viktig del av kvinnornas liv på ett personligt plan. Med hjälp från Sprogcenter Nordsjælland utvecklade kvinnorna det nödvändiga ordförråd som behövdes för att de skulle kunna kommunicera med gäster och arbetsgivare vid en framtida anställning. Utbildningen innehöll även fyra veckors praktik. Insatsen var hela tiden inriktad mot den roll kvinnorna förväntades få på arbetsmarknaden. Samtidigt ingick element ämnade att främja social integration som ansågs nödvändig för framtida anställningschanser. Parallellt med den praktiska träningen fick kvinnorna samhällsundervisning som var särskilt anpassad efter kvinnornas vardag och berörde hälsa, privatekonomi, barnomsorg, reproduktiv hälsa m.m.

"44 poäng=arbete"

- *Plats:* Gribskov.
- *Målgrupp:* Utrikes födda kvinnor som står långt ifrån arbetslivet.
- *Projekttid:* 2006–200.
- *Projektagare:* Kommunen.
- *Finansiering:* Kommunal finansiering.
- *Samarbetspartners:* Gribskov kommun, JobNORD (den lokala arbetsförmedlingen) företaget Københavns Hotel- og Restaurationsservice (KHRS), Sprogcenter Nordsjælland.
- *Aktiviteter:* Praktiska övningar inom hotell- och restaurangverksamhet, praktik, arbetslivsanpassad språkträning, samhällsundervisning m.m.

5.1.2 *Ett nödvändigt genusperspektiv*

Kvinnornas förutsättningar på arbetsmarknaden var en central utgångspunkt i insatsen. Initiativtagarna understryker att det var ett aktivt val att rikta insatsen till kvinnor som migrerat från icke-västliga länder, en målgrupp som i Danmark oftare befinner sig längre bort från arbetsmarknaden och därmed är mer beroende av offentliga stöd. De flesta projektdeltagare hade begränsade språkkunskaper och saknade formella kvalifikationer och tidigare arbetslivserfarenhet i Danmark. Kvinnornas motivation visade sig vara en annan utmaning. De flesta av kvinnorna var inte vana vid en arbetsmarknad där deltagande och ansvar för familjeförsörjning delades mellan könen. Enligt Kirsten Skou kunde "[k]vinnorna och familjerna [...] ha svårt att ställa om till danska förhållanden. Kvinnorna har vanligtvis fortsatt ansvar för hemarbetet och är vana att lägga hela dagar på hushåll och barn – på det kommer jobbet."

Själva utgångspunkten i projektet gick därför på tvärs med normer och erfarenheter från kvinnornas hemländer. Det krävdes en hel del övertalning för att säkra deltagande i projektet. Könsuppdelning var också helt central för att projektet skulle få stöd från kvinnorna och deras makar. Den manlige administrativ projektledaren var därför inte heller synlig i det dagliga arbetet i insatsen, men var en avgörande länk till kommunen och ansvarig för projektets ekonomi.

"Kvinnorna och familjerna kan ha svårt att ställa om till danska förhållanden. Kvinnorna har vanligtvis fortsatt ansvar för hemarbetet och är vana att lägga hela dagar på hushåll och barn – på det kommer jobbet."

Kirsten Skou, projekt- och verksamhetsledare

Ett bärande element för att säkra fortsatt deltagande bland kvinnorna var projektets filosofi om den handfasta arbetsmarknadsinsatsen – ett begrepp som både rymmer omsorg ("att hålla i handen"), men också ett vidhållande av att kvinnorna skulle komma i arbete ("att vara handfast"). Motivationen hölls uppe bland annat genom tävlingar om presentkort till mataffärer, firande av uppnådda poäng och sociala aktiviteter för att stärka banden mellan kvinnorna. Om deltagarna uteblev från utbildningstillfällen blev de kontaktade privat och fick i värsta fall ekonomiska sanktioner.

5.1.3 Resultat och effekter

Sett till kvinnornas anställningssituation har projektet varit mycket lyckat. Projektet ledde till att alla deltagare fick anställning på den ordinarie arbetsmarknaden, även om det i vissa fall behövdes en extra uppföljande insats efter projektets avslut.²³⁰ Eftersom vi saknar uppgifter om kvinnornas nuvarande anställningssituation kan vi dock inte säga något om huruvida den etablerade arbetsmarknadsanknytningen är stabil. Deltagande i projektet var frivilligt vilket gör att det är svårt att säga om kvinnorna utgjorde ett representativt urval bland kommunens arbetslösa flyktingkvinnor, eller om de kvinnor som deltog var mer motiverade att delta än andra i målgruppen.

Under projektperioden bevittnade projektledarna en markant attitydförändring bland kvinnorna. Utsikten att kunna tjäna egna pengar och bli mer självständiga motiverade kvinnorna. Projektet hade hela tiden fokus på att hålla en viss flexibilitet i kursen – både för kvinnorna och för verksamheten. Efterfrågan på kvinnornas arbetskraft var i vissa fall så stor att de fick anställning innan projektets slut. Några kvinnor fick senare hjälp att byta arbetsplats eller bransch, om de hade andra drömmar eller planer för sin tillvaro.

Jamilla deltog i kursen under sommaren 2006. Hennes familj hade flytt till Danmark från Irak och varken hon eller maken hade varit i kontakt med arbetsmarknaden under de första två åren i Danmark. Jamilla lärde sig snabbt både praktiska och språkliga färdigheter som ledde till ett arbete i Hillerød. Hon har senare börjat arbeta som rengöringsassistent på en skola nära hemmet. Hon trivs med sitt arbete och känner stolthet över att kunna bidra ekonomiskt till familjen. Jamilla har även fått ett större nätverk och fritidsintressen utöver familjelivet.

Förutom anställningar har projektet också haft andra positiva effekter. Samhällsundervisningen gav kvinnorna bättre kontakt med offentliga verksamheter såsom barnens förskolor och skolor. En av projektledaren har fortfarande kontakt med flera av familjerna och menar att kvinnornas anställningar har haft stor betydelse för barnens senare utbildning och arbetssituation.

²³⁰ Projektets tre kurser pågick 2006-2007, och de två första kurserna har utvärderats. Efter första omgången (2006) hade samtliga fått en ordinarie anställning 12 månader efter kursen. Andra omgången (2007) resulterade i att samtliga fått jobb tre månader efter avslutad kurs.

5.1.4 Eldsjälar, en aktiv verksamhetspartner och kommunalt stöd

Intervjuerna pekar på tre centrala faktorer som har varit avgörande för projektets framgångar. Projektledarna har som eldsjälar varit inställda på att lyckas. De har visat ett engagemang som i vissa fall har gått över vad som kan förväntas av en anställd. Samtidigt har de haft goda relationer till ett lokalt företag som både har agerat sparringpartner under kvinnornas utbildning och haft kapaciteten att lova kvinnorna anställning vid insatsens slut. Medan den kvinnliga verksamhetsledaren har stått för projektets praktiska utförande har den manlige projektledaren fokuserat på att säkra projektets finansiering. Dessa tre komponenter – eldsjälar, en aktiv verksamhetspartner och kommunalt stöd – har varit centrala för de resultat som uppnåtts i projektet.

Ytterligare framgångsfaktorer som identifierats var den täta dagliga kontakten med projektdeltagarna, de tydliga krav som ställdes på projektdeltagarna och det långsiktiga målet att bli självförsörjande, samt de tävlingar och firanden man använde för att motivera deltagarna. Svårigheter som man upplevde inom projektet var det snäva regelverket och att säkra finansiering, då projektet på kort sikt var en utgift för kommunen. Antalet flyktingar påverkar naturligtvis också i vilken mån det finns en möjlighet att ge en jobbgaranti till deltagarna.

5.1.5 Sammanfattande kommentar

Projekt "44 poäng=arbete" fick ett definitivt avslut 2009. Projektet ansågs kostsamt och det saknades politisk vilja och tålamod att vänta på verksamhetens långsiktiga vinster. Det råder inga tvivel om att projektets genomströmning var en stor succé. Men ett liknande projekt idag hade sannolikt stött på ytterligare hinder. Exempelvis genomfördes projektet under en högkonjunktur och i en period av arbetskraftsbrist i Danmark. Därför var det möjligt att genomföra en kurs där företag kunde erbjuda jobbgaranti. Dessutom har socialarbetarnas förutsättningar förändrats betydligt de senaste tio åren. Arbetsbördan har ökat på grund av besparingar, ett ökat fokus på aktivering och högre krav på löpande dokumentation från både deltagare och jobbcenter. Samtidigt har antalet flyktingar ökat de senaste åren. En integrationsrådgivare från Gribskov kommun bekräftar att det idag är svårt att frigöra resurser till att arbeta så intensivt med en mindre grupp personer. Kommunen har idag bara program som vänder sig till alla, oavsett kön, men är medveten om att det kräver en särskild insats för att minska särskilt kvinnors avstånd till arbetsmarknaden.

Projektet har blivit en inspirationskälla i utformandet av andra arbetsmarknadsinsatser. Med hjälp av *Integrationsservice*, en enhet under det tidigare *Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration* som syftade till att sprida goda och effektiva etableringsinsatser, turnerade verksamhetsledaren runtom i landet tillsammans med ett metodhäfte med konkreta anvisningar till hur projektets verksamhet kunde kopieras.²³¹ Gribskovmodellen lever således vidare i olika former. Vejle är en kommun som inspirerats av verksamheten och det som nu kommit att kallas Vejle-modellen – även kallad *Branchepakker* – tar därför likaså avstamp i lokala verksamheters behov och anpassar integrationskurserna för att matcha den efterfrågade kunskapen. *Sammen om integration* som grundades som en förlängning av Trepartsavtalet 2015 är en utvecklad version av det verksamhetspartnerskap mellan kommunen och det lokala näringslivet som Gribskovmodellen byggde på. Både Vejle-modellen och *Sammen for integration* riktar sig dock till alla kön, varför ”44 poäng = arbete” förblir en unik insats i och med fokuseringen på just kvinnors arbetsmarknadsanpassning.

5.2 Finland – KYKY-projektet

Denna fallstudie behandlar KYKY-projektet, ett Helsingforsbaserat initiativ som syftade till att aktivera utrikesfödda hemmavarande föräldrar. Insatserna bestod av uppsökande verksamhet, följt av peer-to-peer-verksamhet på deltagarnas modersmål och yrkesinriktad finskundervisning. Parallellt fick deltagarna stöd i att ta fram individuella studie- och karriärplaner. KYKY-projektet pågick i drygt två år och avslutades i oktober 2017, men fortsätter nu i utvecklat format för att fortsätta hjälpa föräldrar att närma sig arbetsmarknaden med små steg i taget.

5.2.1 Bakgrund till KYKY-projektet

I Finland är möjligheterna för kvinnor och män som är hemma med barn att ta del av integrationsinsatser begränsade. Majoriteten av åtgärderna inom den nationella integrationspolitiken sker inom ramen för den offentliga arbetsförmedlingens

²³¹ LG Insight (2007) Gribskovmodellen Et metodehæfte om en håndholdt beskæftigelsesindsats.

verksamhet. Men för den som inte anmäler sig som arbetslös är det kommunen som ansvarar för integrationen och verktygslådan med integrationsåtgärder är betydligt mer begränsad. Invandrade kvinnor stannar generellt sett hemma längre med barn än majoritetsbefolkningen och många blir helt utan integrationsåtgärder. För att hitta ett sätt att förbättra hemmavarande föräldrars delaktighet och integration startade projektet KYKY (Yhteisöllinen vastuu ja yksilölliset työpolut – gemensamt ansvar och individuella vägar till arbete) på det Helsingforsbaserade vuxenutbildningsinstitutet Stadin aikuisopisto hösten 2015. Syftet var att förbättra deltagarnas möjligheter till deltagande på arbetsmarknaden och i yrkesinriktad utbildning genom att förbättra deras kunskaper om samhället, samt genom att öka målgruppens välmående i allmänhet. Projektiden var att skraddarsy en tjänst för att förbättra deltagarnas möjligheter att övergå till studier och arbete genom att på ett flexibelt sätt ta i beaktande deltagarnas specifika behov av barnomsorg, språkundervisning och grundläggande kunskaper om samhället.

KYKY-projektet

- *Plats:* Helsingfors.
- *Målgrupp:* I första hand utrikesfödda hemmavarande föräldrar utan arbete eller studieplats.
- *Projekttid:* Sep 2015 – okt 2017.
- *Projektagare:* Helsingfors stad.
- *Samarbetspartners:* Vuxenutbildningsinstitutet Stadin aikuisopisto, stadens utbildningsförvaltning, diverse lokala föreningar invandrarföreningar.
- *Finansiering:* Europeiska socialfonden.
- *Aktiviteter:* uppsökande verksamhet, peer-to-peerverksamhet på deltagarnas modersmål, individuell handledning & studieplan, KOTIVA-kurser med språk- och samhällsundervisning särskilt anpassad efter målgruppen.

5.2.2 Peer-to-peer verksamhet som första steget mot studier och arbete

Projektets verksamhet byggde på tre olika delar:

- Kurdisk- och somaliskspråkig peer-to-peerverksamhet där gruppen leds av en handledare som själv genomgått en integrationsprocess i Finland. Verksamheten

ordnas på olika håll i staden med syfte att stärka deltagarnas egenkraft och stödja dem i att ta fram individuella karriär- och studieplaner.

- Kurser i finska för hemmaföräldrar (KOTIVA-kurser) för att förbättra språkkunskaper och samhällsorientering och vidareutveckla deltagarnas individuella karriär- och studievägar.
- Utveckling av utbildningsanordnarens (Stadin aikuisopistos) verksamhet för att bättre motsvara invandrade studenters behov, samt genom att utveckla stödda utbildningsvägar med hjälp av undervisning i finska som andraspråk. Därtill piloterades en mentorsutbildning för att stödja yrkesutbildning för personer med andra språk.²³²

Peer-to-peer-verksamheten bedrevs i grupp, men utmärkte sig genom att den karaktäriserades av individuell handledning, var målorienterad och med stark betoning på att förmedla information. Samtidigt utgick de teman som behandlades till stor del från deltagarnas intresse. Ämnen som behandlades var allt ifrån barnskydd och uppfostran, till företagande och skattefrågor. För att hemmavarande föräldrar skulle kunna ta del av verksamheten arrangerades barnomsorg under tiden för träffarna. En kärna i peer-to-peer verksamheten var att grupperna ordnades på deltagarnas modersmål och av en utbildad handledare med motsvarande erfarenhet av att vara nyanländ i Finland. Detta underlättade för deltagarna att ta till sig informationen och sänkte tröskeln att delta. Hamdi Moalim, som verkat som handledare för en av de somaliska grupperna betonar att verksamheten i första hand gick ut på att "hitta sin egen plats i det finska samhället". Hennes uppgifter var därför främst att vidareförmedla information, bjuda in sakkunniga till gruppträffarna, fungera som tolk och ta fram individuella karriärplaner och handleda deltagarna i frågor om var och hur man ansöker till olika kurser.

Någon fördjupad uppföljning av deltagarnas övergång till studier och arbete har inte gjorts. Målgruppen har stora utmaningar; språkkunskaperna och studiefärdigheten är ofta blygsamma och trots att intresset för fortsatta studier väckts inom ramen för peer-verksamheten är vägen till reguljära studier ofta lång. "Vi vet inte ännu till fullo hur målgruppen har gått vidare. Vissa har gjort det, men än så länge handlar det om en mindre andel. Många är mitt i familjebildningen. För dem är det ett

²³² Rambøll Management Consulting (2017). *Yhteisöllinen vastuu ja yksilölliset työpolut (KYKY) -hankkeen arviointi*.

jättestort steg bara att de har lämnat hemmet och tagit sig till den här typen av verksamhet”, menar Anna Mari Leinonen, lektor på vuxenutbildningsinstitutet.

Att ta fram en individuell plan för fortsatta studier är en viktig del i verksamheten. För dem som deltagit i peer-verksamheten betyder det ofta i praktiken att nästa steg är att delta i en KOTIVA-kurs, en finskakurs för hemmavarande föräldrar. Från denna kan vissa deltagare fortsätta direkt till en examensinriktad kurs, men för många krävs ett mellansteg i form av en kurs som ytterligare stärker de yrkesinriktade språkkunskaperna och studiefärdigheterna.

”Övergångarna har varit rätt lyckade. Handledarna uppskattar att 40 deltagare har gått vidare till arbete eller studier ett år efter den första kontakten. Det är en stor andel för den här målgruppen”, säger projektledaren. Såväl deltagarna som handledarna framhåller ändå att ökad egenmakt och handlingsfrihet var den största behållningen från peer-verksamheten. Att deltagarna gick ifrån en passivitet till att identifiera sina egna förmågor och börja sikta mot studier och arbete var även någonting som identifierades i den löpande utvärderingen av projektet.²³³

”Jag minns särskilt en träff där en deltagare på kursens avslutning berättade om sina erfarenheter. Hon var väldigt nöjd över att ha lärt sig om hur barn fostras i Finland och hur viktigt det är med utbildning här. Det har en enorm betydelse för kommande generationer.”

Anna Mari Leinonen, lektor vid Stadin aikuisopisto

Vinsterna med att delta aktivt i samhället sträcker sig utöver individen – även till familjen – och gagnar framförallt barnen. Alla intervjurespondenter lyfter detta som det viktigast resultatet av verksamheten på längre sikt, om än det mest svårämata. Genom att förbättra föräldrarnas handlingskraft främjas även integrationen hos nästa generation. En bristande känsla delaktighet i det finska samhället och liten kunskap om de möjligheter som erbjuds och de färdigheter som krävs riskerar att gå i arv till barnen. De kan då inte uppmuntra sina barn till studier eller aktivt deltagande i samhället. ”Jag minns särskilt en träff där en deltagare på kursens avslutning berättade om sina erfarenheter. Hon var väldigt nöjd över att ha lärt sig om hur barn fostras i Finland och hur viktigt det är med utbildning här. Det har en enorm betydelse för kommande generationer”, berättar Anna Mari Leinonen.

²³³ Ibid, s.11.

5.2.3 *Tillämpad språkundervisning och samhällsorientering för hemmaföräldrar*

De så kallade KOTIVA-kurserna är särskilt designade för hemmaföräldrar. När verksamheten startade 2014 var det svårt att hitta deltagare, men till följd av uppsökande verksamhet och riktad information ökade efterfrågan markant på ett par år. År 2016 ansökte 450 personer om att få delta, men endast 158 personer kunde erbjudas plats. I praktiken var alla deltagare kvinnor, även om verksamheten var öppen för alla. Själva verksamheten i sig är inte särskilt märkvärdig, utan rör sig om språkundervisning och vardagsnära samhällsorientering, med betoning på att upplägget ska vara funktionellt. Under lektionerna ordnas barnvakt. Och genom att ta in kurserna som en del av vuxenskolans ordinarie kursverksamhet underlättades övergången till fortsatta studier, i och med att deltagarna inte separat behövde söka in till skolan. Genom peer-to-peer verksamheten har deltagarna bättre förutsättningar för att ta till sig och klara av KOTIVA-kurserna och personalen har bättre kännedom om deltagarna och deras förutsättningar. I en utvärdering gav 13 av 15 deltagare kursen högsta betyg och den enda negativa återkopplingen gällde att det inte var fler kurstillfällen i veckan.

5.2.4 *Utvecklingsåtgärder hos utbildningsanordnaren möter deltagarnas behov*

Erfarenheterna från projektet har lett till att utbildningsutbudet på Stadin aikuisopisto har förbättrats. Under projektets gång görs en kartläggning av skolans verksamhet utifrån invandrades behov.²³⁴ Bland annat mäter man de utländska studenternas kunskap och motivation på andra sätt. Man har nästan helt frångått traditionella språkprov, och man har försökt minska vikten av språkkunskaper för att sänka tröskeln till deltagande. Genom att fortbilda lärarna i språkmedvetenhet och klarspråk har undervisningen utvecklats för att möjliggöra studier även för personer med svagare språkkunskaper, något som kommit att gagna även finskspråkiga elever som har behov av stöd i undervisningen.

²³⁴ Melo, M. (2016). *Stadin aikuisopisto maahan muuttaneiden kouluttajana – kartoitus ja kehittämideoita*. Stadin aikuisopisto.

5.2.5 *Utmaningar och framgångar*

I den inledande kartläggning och under den löpande verksamhetsuppföljningen har flera utmaningar och hinder för hemmavarande föräldrars sysselsättning och integration kunnat identifieras. I en utvärdering av projektet delades dessa utmaningar upp i tre olika nivåer: systemnivå, familj och social omgivning samt individnivå. Samma utmaningar lyftes även fram av projekthanordnarna. På systemnivå lyftes bland annat att avsaknad av individuella vägar till studier och arbete och strikta språkrav utgör onödiga hinder i etableringen. På familjenivå lyftes avsaknad av stödnätverk för kvinnorna och kvinnornas roll i familjen där ansvaret över familjen sällan är jämnt fördelat. På individnivå var en central och vanligt förekommande utmaning hos målgruppen brister i språkkunskap och läskunnighet, dålig kännedom om det finska samhället och individuella möjligheter, liksom brist på självförtroende och motivation.²³⁵ Därtill är målgruppen svår att nå, då de typiska offentligt tillgängliga integrationsåtgärderna inte når dem.

Att man i KYKY-projektet verkligen lyckats nå fram till målgruppen lyftes därmed fram som en av de största framgångarna bland projekthanordnarna. För detta krävdes dock stora ansträngningar. Informationsmaterial om projektet togs fram på somaliska och kurdiska. Mot bakgrund av att svag läskunnighet är vanlig hos målgruppen var det personliga kontakter och samarbete med invandrarföreningar som visade sig mest framgångsrika; "Vi letade upp målgruppen via alla möjliga kanaler. På barnavårdscentraler, socialkontor och daghem. Vi pratade med målgruppen i moskéerna, medan föräldrarna väntade på sina barn som gick i koranskola. Vi tog oss till shoppingcenter. Det mest effektiva sättet att nå målgruppen var ändå att berätta om verksamheten i olika föreningslokaler", berättar projektledaren.

Samarbetet mellan olika aktörer var betydande för projektets framgång. Invandrarföreningar spridde informationen i sina nätverk och deltog i det uppsökande arbetet. En del av peer-verksamheten ordnades även i invandrarföreningarnas lokaler. Ett stort shoppingcenter i Östra Helsingfors, en välkänd mötesplats för invandrare, erbjöd projektet synlighet i sina informationskanaler. Från stadens sida deltog utbildningssektorn som stod för barnomsorgen och externa sakkunniga från olika organisationer bidrog till peer-to-peer verksamheten med informationsinsatser.

²³⁵ Rambøll Management Consulting (2017). *Yhteisöllinen vastuu ja yksilölliset työpolut (KYKY) -hankkeen arviointi*.

”En förutsättning för att det här ska lyckas är att informationen ges på det egna språket. Det är det enda sättet för att åstadkomma känslan av egenmakt, att de kan kommunicera kring frågorna. Det möjliggör aktivt deltagande i peer-verksamheten, istället för bara passivt lyssnande”, säger Hamdi Moalim. Även personalens kompetens var av stor vikt; de flesta i projektteamet har själva invandrarbakgrund och har gått igenom en integrationsprocess och rör sig på så vis lätt mellan olika kulturer. Dessutom kan de fungera som tolkar vid möten.

”Det är vanligt att de sakkunniga som bjuds in till peer-verksamheten förklarar saker på ett omständligt sätt. Våra handledare kan be dem att förenkla, och dessutom hjälpa till med att beskriva frågorna på ett sätt som tar kulturskillnader i beaktande”, säger projektledaren.

5.2.6 *Sammanfattande kommentar*

KYKY-projektet är ett gott exempel på verksamhet för hemmaföräldrar som står långt ifrån arbetsmarknaden och har en låg delaktighet i samhället. Motsvarande projekt finns inte på andra håll i Finland. I Helsingfors är målgruppen förhållandevis stor, vilket gör verksamheten lönsam trots att den är resurskrävande. Volymerna i den här typen av intensiva och resurskrävande projekt är begränsade. I större städer finns även invandrarföreningar, som i detta projekt visat sig vara en viktig ingång till att nå målgruppen på ett samlat sätt. Det är en utmanande och svåruppfångad målgrupp och det finns inga garantier för att verksamheten ens i längden leder till att deltagarna etablerar sig på arbetsmarknaden. Verksamhetens målinriktning är dock större än ett snävt fokus på sysselsättning och projektpersonalen betonar särskilt vikten av att deltagarnas känsla av tillhörighet i samhället förväntas avspeglas positivt i nästkommande generation.

KYKY-projektet har fått fortsättning. I projektet ”Kyvyt Käyttöön” (ung. ”*Ta vara på kompetenserna*”) fortsätter peer-verksamheten på somaliska och arabiska, och tillsammans med invandrarföreningar utvecklas ett handledningssamarbete, där föreningarna själva utvecklar karriärrådgivning. I projektets fortsättning används också teknologiska verktyg i språkundervisningen och i informationsspridningen. Då en stor andel av målgruppen inte är läs- och skrivkunnig, håller en mobilapplikation på att utvecklas som genom video, animeringar och ljud förmedlar grundläggande information om Finland och det finska samhället på den nyanländas modersmål. I nära

samarbete med KYKY-projektets deltagare utvecklas sätt för att användarna själva ska kunna hitta och ta till sig information och samhällsservice.

5.3 Island – W.O.M.E.N. in Iceland

Denna fallstudie belyser vikten av samarbete mellan gräsrotsorganisationer som Women of Multicultural Ethnicity Network – W.O.M.E.N. in Iceland och offentliga institutioner. Organisationer som likt W.O.M.E.N. drivs av och för utrikes födda kvinnor kan nå ut till nyanlända kvinnor som kanske inte söker sig till offentliga institutioner, eller som offentliga verksamheter har svårt att nå. W.O.M.E.N. har byggt upp kontakter och partnerskap med många delar av samhället och fungerar som en länk mellan utrikes födda kvinnor och de institutioner och resurser som har möjlighet att stödja kvinnornas etablering i samhälls- och arbetslivet.

5.3.1 Bakgrund till W.O.M.E.N.-nätverket

Island har en liten population med högt deltagande på arbetsmarknaden, både bland män och kvinnor. Women Of Multicultural Ethnicity Network – W.O.M.E.N. in Iceland är en organisation som syftar till att uppmärksamma utrikes födda kvinnors intressen och på Island, för att främja jämlikhet och jämställdhet. Organisationen grundades under hösten 2003 och fick i startskedet stort stöd från den isländska kvinnorörelsen och den dåvarande presidenten Vigdís Finnbogadóttir. Medlemskap i organisationen är gratis och medlemsregister saknas, vilket gör det svårt att uppskatta omfattningen av antalet deltagare i organisationen. Men ungefär 1700 kvinnor deltar i organisationens online-nätverk och ca 500 kvinnor är med på maillistan. Alla utrikes födda kvinnor bosatta på Island välkomnas och nätverket har under de senaste åren kommit att bli allt viktigare även för nyanlända kvinnor. Alla W.O.M.E.N.s aktiviteter bygger på volontärarbete och finansieras genom bidrag. Organisationen samarbetar med diverse andra organisationer, institutioner, myndigheter och med systerorganisationer i andra länder.

W.O.M.E.N. in Iceland

- *Plats*: Reykjavík.
- *Målgrupp*: Utrikes födda kvinnor.
- *Projekttid*: 2003-pågående.
- *Projektägare*: W.O.M.E.N. (volontärorganisation).
- *Finansiering*: Stöd och bidrag.
- *Samarbetspartners*: Volontärer, Reykjavík stadsbibliotek, Islands arbetsförmedling, Islands innovationscenter och fonden för invandrades utveckling. EXEDRA, Röda Korset, Zonta International, Soroptimisterna och Isländska Kvinnorätsorganisationen.
- *Aktiviteter*: rådgivning, informationsspridning, nätverkskapande, sociala aktiviteter.

5.3.2 *Kvinnor stöttar andra kvinnor*

Angelique Kelley, ordförande i W.O.M.E.N., berättar att organisationens nätverk bygger på att utrikes födda kvinnor som varit bosatta på Island några år försöker stödja andra kvinnor i liknande situationer. Grundarna ville få isländare att förstå att "det finns utrikes födda kvinnor på Island som är politiskt intresserade och engagerade i vad som pågår i landet, som inte bara är frun till den man som invandrat utan som vill delta i samhället och göra sin röst hörd". Sabine Leskopf, en av grundarna, berättar vidare att organisationen i början fokuserade på att förändra stereotyper kring utrikes födda kvinnor och samtidigt stötta kvinnor som utsatts för våld i nära relationer. Med tiden kom allt mer fokus att läggas på att nå ut till kvinnor i behov av organisationens hjälp.

Angelique berättar att de kvinnor som söker sig till W.O.M.E.N. har varierande bakgrund – en del är högutbildade och andra lågutbildade, en del studerar, en del är gifta med en islänning och försöker skapa sig en bättre tillvaro och en del kämpar med att få sina familjer till Island. En del söker arbete och vissa arbetar, men med yrken de är överkvalificerade för då deras utbildningar inte har validerats eller för att de ännu lär sig det isländska språket. En del nyanlända kvinnor hittar organisationen på egen hand, medan andra har blivit hänvisade av isländska Röda Korset. Många kvinnor som söker sig till organisationen saknar sociala nätverk och det är framförallt denna grupp som W.O.M.E.N. riktar sig till och vill stärka.

Informationsbrist är ett stort hinder för många utrikes födda kvinnor. W.O.M.E.N. vill ge kvinnorna uppdaterad information om deras rättigheter, eller hänvisa dem till rätt källa. Angelique beskriver organisationen som en länk. De hjälper kvinnorna vidare till den instans eller samarbetspartner som de tror kan vara till hjälp. Mycket av

organisationens arbete går ut på att knyta kontakter och samarbeta med andra organisationer, exempelvis det isländska människorättscentret och den kvinnorrättsorganisation som W.O.M.E.N. delar lokaler med. W.O.M.E.N. har även regelbundna möten med Velfärdsministeriet och deltar i en rådgivande grupp på migrationsområdet.

Det dagliga arbetet i organisationen innebär bland annat att hjälpa kvinnor att få sin utbildning validerad eller att fylla i skatteblanketter. W.O.M.E.N. hjälper även kvinnor att lära känna andra kvinnor. Vissa söker sig till organisationen för att de blir utsatta för våld i en nära relation och inte vet vart de ska vända sig. En del litar inte på myndigheter och vågar inte gå till polisen. Hos W.O.M.E.N. kan kvinnorna prata friare och organisationen har bland annat bjudit in en kvinnlig polis som informerat om den isländska polisens arbete mot just våld i nära relationer.

5.3.3 Sociala aktiviteter som ingång till arbetsmarknadsinriktade insatser

W.O.M.E.N. har många sätt att nå ut till utrikes födda kvinnor. De delar ut information på kontoret, via telefon, mail och sociala medier och organiserar integrationsfrämjande events, workshops och aktiviteter. Nyanlända kvinnor kan vara särskilt svåra att nå då de ofta är isolerade, och i början gick det trögt att få deltagare till aktiviteterna. Två viktiga komponenter för att få med fler deltagare blev att skapa ett tryggt rum, med enbart kvinnor och utan myndighetsföreträdare, och att hitta nyckelpersoner i olika grupper som kunde vidarebefordra inbjudan till aktiviteterna i sina respektive nätverk. Det är grunden i organisationens regelbundna rådgivningsmöten, en slags hjälplina av och för kvinnor som delar liknande erfarenheter. Rådgivningen är konfidentiell och ges på flera olika språk, utöver isländska.

En del kvinnor behöver bygga upp ett förtroende till organisationen innan de eventuellt tar del av rådgivning eller stöd. Många kommer till de matlagningsträffar och berättarcirklar som W.O.M.E.N. anordnar, där kvinnorna kan knyta kontakter i ett informellt sammanhang. De månatliga matlagningsträffarna är organisationens populäraste aktivitet, där utrikes och inrikes födda kvinnor lagar mat gemensamt och får information om W.O.M.E.N.s arbete. För många deltagare är träffarna det första mötet med organisationen och med andra kvinnor i liknande situationer som de själva. Berättarcirkeln anordnas månatligen i samarbete med Reykjavík stadsbibliotek. Under träffarna utbyter deltagarna erfarenheter och pratar om kultur, målar och knyter kontakter samtidigt som de kan öva sin isländska och lära sig om isländsk kultur,

litteratur och isländska traditioner tillsammans med inrikes födda kvinnor. Genom aktiviteterna byggs sakta tilliten till W.O.M.E.N. upp. Ofta leder deltagande i matlagningsträffarna och berättarcirklarna till att kvinnorna kommer till rådgivningsmöten eller kontaktar organisationen via telefon eller sociala medier.

Efter att ha lärt känna organisationen deltar många kvinnor i de kortare etableringsprojekt som W.O.M.E.N. anordnar i samarbete med andra aktörer. Många av projekten fokuserar på arbetsmarknadsetablering. Bland annat söker W.O.M.E.N. upp deltagare till projektet Empower, som anordnas av den isländska arbetsförmedlingen och finansieras av Europeiska kommissionen. Projektet stödjer bland annat kvinnorna i att lära känna sina styrkor, bygga upp självförtroende och öva färdigheter som kan öka deras anställningsutsikter. Ett annat projekt hjälper utrikes födda kvinnor att utveckla en affärsidé genom en serie kostnadsfria workshops. I projektet samarbetar W.O.M.E.N. med arbetsförmedlingen, Islands innovationscenter och fonden för invandrades utveckling.

Under 2015 samarbetade W.O.M.E.N. med EXEDRA, ett diskussionsforum för framstående kvinnor inom olika områden, i ett mentorskapsprogram. I projektet fick utrikes födda kvinnor stöd av kvinnor från EXEDRA i att skriva CV, söka jobb och öva på intervjueteknik. Ett liknande projekt drevs även med konsultföretaget Capacent, i syfte att förbereda utrikes födda kvinnor för jobbsökande. Efter det har många andra projekt genomförts som syftat till att stärka utrikes födda kvinnor samt projekt som fokuserat på samhällsfrågor och det isländska språket, i samarbete med bland annat andra aktörer inom frivilligsektorn, så som Röda Korset, globala kvinnorrättsorganisationer som Zonta International och Soroptimisterna samt den isländska kvinnorrättsorganisationen Kvenréttindafélag Islands.

5.3.4 Resultat och effekter

W.O.M.E.N. arbetar för tillfället med en utvärdering av organisationens arbete. Till grund för arbetet ligger bland annat en enkätundersökning från 2016 som undersökt de erbjudna insatserna och utvecklingen bland de kvinnor som sökt organisationens stöd. Enkäten syftade till att ge organisationen ökad kunskap om vilka kvinnorna som sökt deras hjälp var, varför de deltagit i aktiviteter och vilka behov och förväntningar de hade. Enkäten ämnade också ge W.O.M.E.N. fördjupad inblick i kvinnornas situation och eventuella hinder för deltagande i de aktiviteter som anordnats. Ungefär 170 kvinnor med utländsk bakgrund svarade på enkäten, som kom att ge en inblick i de

utmaningar som målgruppen möter i sin vardag. De flesta som svarade på enkäten var mellan 26–55 år och kom från olika länder. Runt 40 procent hade en universitetsutbildning och ungefär hälften av de svarande uppgav att de inte kunde använda sig av sin utbildning i sitt arbete. Språksvårigheter är ett vanligt hinder för utrikes födda kvinnor, men hälften av respondenterna svarade på enkäten på isländska och angav goda kunskaper i språket. Många av kvinnorna angav att möter diskriminering på arbetsmarknaden på grund av sina utländska namn.

I enkäten framkom även att de flesta respondenter som svarat på isländska arbetade deltid, medan de flesta som svarat på engelska eller polska arbetade heltid. De vanligaste skälen till arbetslöshet var svårigheter att få arbetstillstånd, bristande kunskaper i det isländska språket, lågt självförtroende och svårigheter att ordna barnomsorg. Överlag sågs språksvårigheter, att bo avlägset och sakna tid, kontakter och möjligheter på arbetsmarknaden som de största integrationsutmaningarna bland de tillfrågade. Genom enkäten fick organisationen veta att många deltagare har mycket att göra, barn att passa och språkkurser på kvällarna. Därför kan nu deltagare i berättarcirklarna ta med sina barn till träffarna, som förlagts till helger för att fler ska kunna delta.

Finansiering är W.O.M.E.N.s största utmaning. Organisationen bygger på volontärarbete och behöver ekonomiskt stöd för att kunna betala hyran till de möteslokaler som utgör verksamhetens kärna. W.O.M.E.N. söker bidrag från många olika håll och är beroende av understöd. För att uppnå självständighet och långsiktighet behövs kontinuerligt verksamhetsstöd snarare än projektstöd, enligt styrelseledamoten Sabine, som tillägger att organisationen lägger mycket tid på att söka ekonomiskt stöd.

5.3.5 *Sammanfattande kommentar*

W.O.M.E.N. är en gräsrotsorganisation med en unik kapacitet att nå ut till utrikes födda och nyanlända kvinnor som offentliga verksamheter och myndigheter inte alltid når. Eftersom W.O.M.E.N. inte är en offentlig institution har organisationen möjlighet att knyta kontakt med de kvinnor som känner misstro till institutioner på grund av tidigare erfarenheter av myndigheter i hemlandet. Samtidigt kan W.O.M.E.N. vara en länk mellan kvinnorna och diverse myndigheter och andra organisationer genom det etablerade samarbetet med offentliga verksamheter och lokala initiativ. W.O.M.E.N. kan hjälpa kvinnorna att hitta rätt information och stöd, oavsett om det rör sig om

arbetsmarknadsförberedande insatser som hjälp med att söka jobb, få tidigare utbildning validerad, göra upp en affärsplan, få kunskap om det isländska språket och samhället eller enbart att knyta kontakter med andra kvinnor på Island.

5.4 Norge – Lindesnes kommun

Denna fallstudie behandlar integrationsfrämjande insatser i Lindesnes kommun. Lindesnes Flyktningkontor, som bär det övergripande ansvaret för insatserna, har arbetat med lokala förutsättningar och utarbetat arbetssätt som visat sig särskilt effektiva för att etablera nyanlända kvinnor. Genom fokus på praktik och på att skapa och finna lärlingsplatser har kvinnors arbetsmarknadsetablering påskyndats.

5.4.1 Bakgrund till integrationsarbetet i Lindesnes

I Norge bär kommunerna ansvaret för det praktiska arbetet med integration av nyanlända. Kommunerna har stor frihet rörande organisationen av mottagandet och kan välja vilka insatser och åtgärder som är lämpliga för integrationen av exempelvis nyanlända kvinnor på arbetsmarknaden.²³⁶ Lindesnes kommun är en liten kommun i södra Norge, med ca 4 950 invånare. Lindesnes kommun har framhållits som ett gott exempel på integrationsarbete i samband med ett forskningsprojekt om lokala integrationsåtgärder.²³⁷ Kommunen har varit särskilt bra på att integrera just kvinnor i arbetslivet. Forskaren May Linda Magnussen berättar att hon kom till just Lindesnes kommun för att undersöka integrationsarbetet med nyanlända kvinnor efter att ha träffat och intervjuat afghanska kvinnor i Kristiansand. De berättade att hon borde prata med folk i Lindesnes kommun eftersom de hade erfarenhet av att hjälpa just denna grupp kvinnor till arbete, något som andra kommuner haft svårigheter med. Lindesnes kommun har också haft stora utmaningar med de generella livsvillkoren i kommunen, med en stor andel invånare som står utanför arbetsmarknaden, till skillnad från många andra platser i Norge. Det är särskilt intressant att undersöka Lindesnes kommuns ingång till integrationsarbetet och vilka insatser som har riktats mot

²³⁶ Alla kommuner måste emellertid förhålla sig till Introduktionsloven om etablering av nyanlända, och de föreskrifter som i viss utsträckning reglerar hur kommuner arbetar med att finna arbete och praktikplatser åt nyanlända.

²³⁷ Forskningsprojekt inom institutet Agderforskning vid Universitetet i Agder.

nyanlända kvinnor för att öka etableringen på arbetsmarknaden, då det troligtvis inte är läget på arbetsmarknaden som förklarar framgångarna.

Lindesnes kommun

- *Plats:* Lindesnes.
- *Målgrupp:* Nyanlända kvinnor.
- *Projekttid:* Pågående Projektägare: Lindesnes kommun.
- *Finansiering:* Kommunal finansiering.
- *Samarbetspartners:* civilsamhället, lokalt näringsliv och andra offentliga verksamheter.
- *Aktiviteter:* språkundervisning, praktik och lärlingsplatser, sociala aktiviteter.

5.4.2 Flyktingkontoret har övergripande ansvar för integration

Arbetet med att integrera nyanlända kvinnor i Lindesnes bygger inte på en färdig teoretisk modell eller en modell från ett annat område. Arbetsmetoderna och insatserna är utvecklade lokalt och över tid och är på så vis lokalt förankrade och anpassade. Allt arbete med nyanlända och att hitta arbetstillfällen koncentreras till kommunens flyktingkontor. Detta är ett medvetet val. Fördelen är ett mer enhetligt integrationsarbete och inte lika byråkratiskt förfaringssätt som inom NAV, den organisation som i Norge samlar arbetsförmedling, socialförsäkring och socialkontor. En utmaning är dock att insatsen till stor del är beroende av de som arbetar på centret, speciellt i små kommuner som Lindesnes.

Enhetschefen på Flyktingkontoret, Janet Michaelsen, berättar att de arbetar med allt från att finna boende och skolplacering till att fatta beslut rörande exempelvis deltagande i introduktionsprogrammet. Flyktingkontoret arbetar även aktivt med att hitta praktikplatser och integrera nyanlända i arbetslivet. Genom en sådan approach menar Michaelsen att de lyckas följa nyanlända familjer över längre tid, utan att ha många handläggare med ansvar för olika områden.

5.4.3 *Kartläggning av motivation och praktik är vägen in i arbetslivet*

Inom tre månader efter bosättning i kommunen ska den nyanlände ha fått en individuell plan, med en kartläggning av personens mål och önskningar. Introduktionsprogrammet för nyanlända ges på heltid och deltagarna får ekonomiskt stöd under tiden de deltar. När deltagarna har kommit till en viss punkt i utbildningen och kan prata lite norska börjar Flyktingkontoret i Lindesnes att jobba för att få dem i praktik. Därefter har deltagaren praktik en dag i veckan under resten av introduktionsprogrammet. Övriga fyra dagar fortsätter de med det ordinarie programmet. Oftast kan det röra sig om ytterligare ett års norskundervisning.

Istället för att ha åtta veckors sommarledighet har Flyktingkontoret sommarintro; fyra veckors praktik på olika arbetsplatser i kommunen under sommaren. Deltagarna på introduktionsprogrammet får sedan ledighet som andra yrkesverksamma. Efter slutet på lärotiden fortsätter en del med ytterligare kurser medan andra får arbete. Janet Michaelson berättar att de nyanländas progression följs upp sex och tolv månader efter att de avslutat introduktionsprogrammet. Övergången från utbildning till arbete är särskilt viktig att följa upp, enligt Michaelsen.

5.4.4 *Fokus på arbete så tidigt som möjligt med social integration som verktyg*

När det gäller åtgärder och insatser är den övergripande metoden intensiv uppföljning av den enskildes väg till arbete särskilt värd att notera. Flyktingkontoret försöker kartlägga individens behov och motivation till att arbeta redan tidigt i programmet. Det betyder även att Flyktingkontoret arbetar med att finna praktikplatser både medan de nyanlända deltar i introduktionsprogrammet och efter att de har avslutat programmet. Det är ofta ett krävande arbete, särskilt som Lindesnes kommun har en svår arbetsmarknad med få jobb som inte kräver särskild yrkeskompetens.

Arbetet med att integrera nyanlända kvinnor i arbetslivet i Lindesnes präglas dessutom av en tanke om att deltagare kan tillgodogöra sig kunskap om språk och kultur också på annat sätt än genom utbildning. Social integration är ett viktigt verktyg för att motivera och kvalificera de nyanlända till att delta på den norska arbetsmarknaden. Janet Michaelson nämner hur viktigt det är att få nyanlända i kontakt med lokalbefolkningen, något som bland annat gjorts genom att engagera civilsamhället. Flyktingkontoret startade ett språkcafé på biblioteket, en aktivitet som frivilligaktörer nu har tagit över. Bollspel och läxhjälp för nyanlända är exempel på andra aktiviteter som civila aktörer ordnar. Michaelsen menar att mycket görs för att

engagera frivilligsektorn men att kontoret själva också organiserar aktiviteter, så som skidturer på vintern eller familjeutflykter på sommaren. Hon nämner att hon skulle vilja ha mer tid för sådant. Flyktingkontoret arbetar för att de nyanlända ska knyta kontakter, delta i aktiviteter i lokalsamhället och trivas i det område de bosätter sig i.

5.4.5 Resultat och effekter

Lindesnes kommun har lyckats väl med att få nyanlända kvinnor etablerade på arbetsmarknaden. Flyktingkontoret i kommunen har etablerat sig som ett nav i ett nätverk av tillitspräglade relationer mellan olika delar av offentlig sektor och frivilliga krafter. Huvudanledningen till framgångarna ligger i organisering, fokus på praktik och arbete redan tidigt under etableringsprocessen samt ett gott samarbete med näringslivet och andra aktörer i offentlig sektor. Enligt Michaelsen upplevs praktiken generellt som viktig, då har deltagarna möjligheten att lära sig mer än bara "skolnorska". Praktik och lärlingsplatser ger också möjligheter för nyanlända att knyta kontakter. Flyktingkontoret har lyckats skapa tillit bland de nyanlända och har blivit en knypunkt mellan relevanta aktörer i mottagandet av nyanlända.

Intervjuerna tyder även på vikten av de nyanländas individuella drivkraft. Kommunen, civilsamhället och näringslivet kan samarbeta, men i slutändan måste den nyanlände själv vara motiverad och vilja arbeta. "De har varit otroliga", svarar Janet Michaelsen på frågor om de afganska kvinnorna i kommunen. Hon menar att kvinnorna har tagit tillvara på de möjligheter de har. Samtliga arbetar eller praktiserar, såvida de är arbetsföra, menar Michaelsen.

5.4.6 Deltagarperspektiv

Kraven för att få jobb i Norge är höga. Det är därför viktigt att motivera de nyanlända att utbilda sig eller validera sin utbildning från hemlandet, menar Michaelsen. Flera går yrkesutbildning hos det offentliga jobbcentret Karriere Lindesnes. En av dem som gjort det är Afnan Al-Omor. Afnan är utbildad förskollärare, men har inte fått sin utbildning godkänd i Norge. Redan när hon gick på norskundervisningen fick Afnan pröva på arbetslivet och gjorde då praktik på en förskola. Hon gick på Karriere Lindesnes i ett och ett halvt år för att komplettera teoridelen i hälsa och uppväxt och har nu fått lärlingsplats på en skola.

En annan deltagare, Sara Rajab, fick också praktik under norskundervisningen på ett lokalt bageri. Hon berättar att de som arbetar på Flyktingkontoret ger mycket stöd, samtidigt som hon betonar vikten av att själv vara driven och motiverad som deltagare: "Kommunen hjälper oss att få praktik, men vi måste klara av det själva.", menar Sara. Sara fick fast jobb på bageriet efter sin praktik och arbetar nu även som kock på ett hotell och som tolk i kommunen.

"Kommunen hjälper oss att få praktik, men vi måste klara av det själva"

Sara Rajab, deltagare

Både Sara och Afnan framhåller vikten av att lära sig norska. Afnan påpekar att det är svårt att få jobb men att det blir lättare när man kan språket. Sara menar att språket är nyckeln till livet i Norge, även när det gäller att komma i kontakt med lokalbefolkningen. Hon betonar att det är viktigt att prata och inte skämmas om det blir fel. "Det är inte mitt språk, det är okej att säga fel", menar Sara.

5.4.7 Sammanfattande kommentar

Flyktingkontoret arbetar aktivt med ett helhetsgrepp gällande integration av nyanlända. Förutom att fokusera på att erbjuda arbetsmarknadsinsatser för de nyanlända i kommunen verkar de även aktivt för att de ska knyta kontakter och delta i lokalsamhället. Det konkreta medlen är inte unika; det är genom att erbjuda språkundervisning, praktik och lärlingsplatser som kontoret underlättar för de nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Förutom vikten av att erbjuda relevanta åtgärder för att underlätta deltagande i arbets- och samhällsliv visar intervjuerna även på betydelsen av personligt engagemang bland de nyanlända för att insatserna ska vara effektiva. Detta uppnås med hjälp av flyktingkontorets helhetsgrepp kring integrationen och det personliga angreppssätt som möjliggörs av att flyktingkontoret blivit ett nav i den lokala verksamheten där offentlig och frivilligsektor samarbetar.

5.5 Sverige – Mirjam-projektet

Denna fallstudie behandlar projektet Mirjam – ett metodutvecklingsprojekt drivet av Arbetsförmedlingen i Sörmland och Östergötland. Syftet med projektet är att arbeta fram en metod för att underlätta arbetsmarknadsetableringen av nyanlända kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund. Indelade i mindre grupper erbjuds deltagarna ett tio veckor långt program av vägledning, inspirationspass, studiebesök och en personlig yrkesmentor. Projektet finansieras med medel från Europeiska socialfonden (ESF) och ska pågå till 2019.

5.5.1 Bakgrund till Mirjam-projektet

Efter att ha fått kännedom om nyanlända kvinnors lägre etableringstakt började staben på Arbetsförmedlingen i Södra Mellansverige och Östergötland fundera på möjliga åtgärder för att förbättra situationen. Under 2015 genomfördes ett förarbete med olika samverkansaktörer, vilket bland annat involverade idékonferenser för att diskutera problemet. Resultatet blev en plan för ett metodutvecklingsprojekt med fokus på gruppen nyanlända kvinnor med ingen eller kort utbildningsbakgrund (max 10 år). Medel beviljades av ESF och projektet, som fick namnet Mirjam, drog igång i februari 2016.

Mirjam-projektet

- *Plats:* Norrköping, Motala, Linköping, Nyköping, Katrineholm, Eskilstuna samt vissa mindre orter, t.ex. Strängnäs.
- *Målgrupp:* Nyanlända kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund.
- *Projekttid:* 2016–2019.
- *Projektagare:* Arbetsförmedlingen i Sörmland och Östergötland.
- *Finansiering:* Europeiska Socialfonden.
- *Samarbetspartners:* (ej finansiering) sfi, kommuner, lokalt näringsliv.
- *Aktiviteter:* yrkesvägledning, inspirationspass, besök på arbetsplatser, individuella mentorer.

Projektledare Maria Edberg berättar att syftet med Mirjam är att ge deltagarna ökad makt över sin tillvaro. Detta är i sin tur tänkt att bidra med positiva effekter när det gäller ekonomi, arbete och utbildning. Med Mirjam vill man dessutom bryta

könsstereotypa mönster för vilka jobb som kvinnor och män väljer. Därför arbetar man även för att vidga deltagarnas syn på möjliga arbeten. På längre sikt ska det göra att kvinnorna inom etableringsuppdraget får samma tillgång till kvalitativa insatser som män och att förutsättningarna för egenförsörjning stärks och blir mer jämlik.

Under förarbetet med projektet upplevde Maria att man ofta pratade om dess kvinnor som utsatta, att de saknar formella kompetenser, att de har många barn, lever under förtryck och att de inte vill jobba. Men när hon träffade de första grupperna kände hon inte alls igen denna bild som målats upp. Maria berättar att de flesta hon träffade uppvisade en stark drivkraft att komma i arbete, men att de inte visste med vad de ville eller kunde jobba, eller vilka typer av jobb som överhuvudtaget fanns i Sverige. Ser de likadana ut som i hemlandet? Vilken typ av utbildning behöver man? Hur går man till väga för att söka jobb eller utbildning? Maria började fundera: "Är det så att vi hittar ursäkter för att inte jobba med den här gruppen för att vi inte har rätt metoder?" För att fördjupa sin förståelse ytterligare tillfrågades kvinnor i etableringsprogrammet om vilka insatser de deltagit i, vad som varit bra med dem och vad som saknats för att de skulle kunna gå vidare till arbete eller studier.

"Är det så att vi hittar ursäkter för att inte jobba med den här gruppen för att vi inte har rätt metoder?"

Maria Edberg, projektledare

5.5.2 *Vägledning, inspiration och mentorskap*

Mirjam-programmet är tio veckor långt och utgör sysselsättning på halvtid. Det är ofta stor åldersspridning i grupperna, där de yngsta är knappt 20 och de äldsta runt 60. Grupperna som består av ca femton personer träffas fem dagar i veckan, tre timmar åt gången. Resten av tiden studerar deltagarna svenska (utbildning i svenska för invandrare, sfi). Målet är att alla deltagare vid kursavlut ska ha satt upp en personlig plan som ska leda till arbete eller studier. Idag är Norrköping, Motala, Linköping, Nyköping, Katrineholm och Eskilstuna projektets startorter. Men Mirjam har också erbjudits på mindre orter, exempelvis i Strängnäs.

Två dagar i veckan ägnas åt vägledning. Under vägledningen diskuteras exempelvis hur den svenska arbetsmarknaden fungerar, olika styrfaktorer (med andra ord sådant som avgör en persons yrkes- eller studieval) och sociala koder på en arbetsplats. Vägledningen syftar också till att inventera intressen och synliggöra deltagarnas dolda kompetenser, samt att diskutera hur dessa bäst kan komma till användning. Enligt

projektledaren kommer det under vägledningen ofta fram att kvinnorna har någon form av arbetserfarenhet, även om den inte finns dokumenterad. Vissa har exempelvis jobbat inom familjeföretag, eller i hemmet med omvårdnad av barn och äldre. Med vägledningen vill man vidga deltagarnas syn på vad som är möjligt för dem att arbeta med. En vägledare berättar att många till en början uppger intresse för ett visst yrke, men att det kan bero på att man inte känner till så många andra yrken och hur de fungerar i Sverige. Inom Mirjam vill man därför visa på olika yrkesalternativ och på vägarna dit.

Alla Mirjam-grupper utgår i sitt arbete från en kvalitetssäkrad grupp-vägledningsmetod som Arbetsförmedlingen tagit fram. Innehållet i vägledningen kan dock anpassas efter deltagarnas önskemål. Om det finns sådana behov kan man i gruppen t.ex. ägna mer tid åt diskussioner om hinder för arbete, såsom ohälsa eller boende. Diskussioner kan också kretsa kring strategier för att kombinera arbete och fritid. Deltagarna får då be varandra om råd och dela med sig av sina egna bästa tips.

Två dagar i veckan besöker deltagarna arbetsplatser eller utbildningsanordnare. Tanken med besöken är att deltagarna ska komma ut och få se olika arbetsplatser och få höra från arbetsgivare om hur just deras verksamhet fungerar och vilken kompetens de behöver. Valet av aktör att besöka görs efter ett antal riktlinjer. Dels får deltagarna besöka arbetsplatser där de kan få en introduktion till ett bristyrke. Detta görs för att kvinnorna ska få prova på yrken där de har stor chans att få jobb. Fokus ligger framför allt på bristyrken dit utbildningsvägen inte är så lång. Studiebesök planeras också utifrån deltagarnas egna intressen. Om flera i en grupp uttryckt att de vill arbeta med barn planerar man besök på en förskola. För att medvetandegöra och vidga perspektiven får grupperna också besöka mansdominerade arbetsplatser, såsom inom industrin eller byggsektorn.

Dessutom får grupperna besök av en inspiratör en dag i veckan. Exempel på inspiratörer har inkluderat kvinnor som är nya i Sverige och fått jobb, och därmed gjort en liknande resa som deltagarna hoppas göra. Representanter från fackförbund har också bjudits in för att berätta om rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden, och exempelvis diskuterat skillnaden mellan att jobba vitt och jobba svart.

Varje deltagare får också en individuell kvinnlig mentor. Vägledarna försöker matcha så att kvinnor med ett specifikt yrkesmål får träffa en kvinna som redan jobbar inom det yrket. Tanken är att mentorn då ska kunna berätta om hur hon hamnade i branschen. För samtalen med mentorn finns dock inga riktlinjer, och man får prata om

vad man vill. Ofta uppkommer diskussioner om hur man får ihop vardagen med jobb och familj.

För att Mirjam ska fungera väl krävs samverkan mellan Arbetsförmedlingen och flera andra parter. I och med upplägget med inspiratörer och studiebesök har projektet exempelvis behövt bygga upp lokala nätverk med arbetsgivare inom en rad olika branscher. Men framför allt behövs ett nära samarbete med kommunerna i allmänhet och sfi i synnerhet, eftersom nästan alla deltagare läser svenska samtidigt som de deltar i Mirjam. Hittills har detta fungerat olika bra på olika orter. Projektledaren förklarar att det generellt sett är svårare på de större orterna där de logistiska utmaningarna i regel är större. På mindre orter fungerar det ofta bättre. I Motala har Arbetsförmedlingen och kommunen mycket nära samverkan, berättar en av de lokala vägledarna. Inom Motala kommun är alla tjänster inom integrationsområdet samlade under enheten Bryggan, vilket underlättat samarbetet. Kommunen har också visat stort intresse för projektet och det har betraktats som något som tillför till den egna verksamheten.

5.5.3 Resultat och effekter

Strax under 300 kvinnor har hittills deltagit i projektet Mirjam. Effekterna av har ännu inte utvärderats, men en effektutvärdering är planerad till hösten 2018. Projektledningen gör egna mindre uppföljningar och har hittills följt upp ca 170 kvinnor och deras individuella planer.

Preliminära siffror visar att nio av de tidigare deltagarna idag har ett arbete. Två stycken har gått vidare för att läsa in grundskolebehörighet. Ingen har gått vidare till arbetsmarknadsutbildning, trots att många hade det i sina individuella planer, vilket tycks ha berott på att man inte nått upp till språkraven. Projektledaren berättar dock att många av deltagarna har börjat på praktik, vilket tenderar att vara en bra väg in i arbete, då de som fått jobb oftast fått det via praktik eller genom arbetsgivarträffar. Än så länge har dock inga jämförelser gjorts med någon kontrollgrupp. Det är värt att notera att Mirjam är vissa kvinnors allra första aktivitet inom ramen för etableringen, medan andra snart nått slutet av sitt tvååriga etableringsprogram. Inga jämförelser har gjorts mellan dessa grupper ännu, men det kan tänkas påverka aktivitetsgraden efter avslutat projekt.

Förutom resultat för deltagarna själva upplever projektledaren också att intresset för vägledning har ökat internt på Arbetsförmedlingen till följd av Mirjam. På vissa orter har man erbjudit en kortare version av vägledningen och även studiebesöksupplägget

har börjat användas på några orter. Dessa insatser har ibland riktats mot andra målgrupper än i Mirjam, t.ex. kvinnor med gymnasieutbildning, som också kan ha stora vägledningsbehov. Mirjam har också haft besök av flera andra Arbetsförmedlingskontor runtom i landet som velat få inspiration till hur man kan arbeta med just denna målgrupp.

Som nämnts ovan är Mirjam ett metodutvecklingsprojekt, och ett antal utvecklingsområden har identifierats av projektledning och vägledare under projektets gång. Bland de brister som identifierats är den kanske viktigaste punkten att kvinnorna inte får någon fortsatt stöttning efter att Mirjam avslutats. Projektet är en koncentrerad insats på tio veckor och en vägledare förklarar att även om det gör mycket nytta, räcker det inte för att göra alla deltagare helt självgående. Höga språkrav på arbetsmarknaden är också en svårighet. Projektledaren poängterar dock att de som fått jobb inte nödvändigtvis är de som varit starkast i svenska. Ett annat hinder är tolkningen. Tolkning utgör en viktig del i projektet och tolkarnas kompetens är avgörande för effektiv kommunikation i undervisningen och för att deltagarna ska kunna tillgodogöra sig den kunskap de får genom vägledningen. Särskilt på de mindre orterna har det varit svårt med tillgången till tolkar.

Slutligen har bristen på mentorer varit problematisk. Det bästa hade varit om alla deltagare fått en mentor inom det yrke de vill jobba inom, men de flesta kvinnor som erbjudit sig att ställa upp som mentorer har varit akademiker, vilket inte matchat särskilt väl till deltagarnas yrkesmål. För att åtgärda detta har en person anställts i projektet enbart för att utveckla och koordinera mentorskapsprogrammet.

Projektledningen och vägledarna har dock även identifierat ett antal framgångsfaktorer. Projektledare Maria Edberg har märkt att det är vanligare att kvinnorna får jobb efter att de deltagit på arbetsmarknadsträffar. En slutsats som dragits av detta är att man måste skapa arenor för arbetsgivarna och deltagarna att träffas och lära känna varandra. Maria tror att det kan finnas en skepsis från arbetsgivarna som kräver personliga möten för att överkommas. Hon menar vidare att när det inte gäller akademikeryrken så finns det andra saker som är viktigare än de formella kompetenserna. I regel rekryteras inga av kvinnorna genom vanliga anställningsförfaranden, det vill säga genom att skicka in ett CV och en ansökan.

Andra framgångsfaktorer som lyfts fram av är att det är bra att ses i grupp. På så vis möjliggörs lärande mellan deltagarna. Enligt Maria är det dock viktigt att sätta samman gruppen utefter antalet språk. Om det talas fem olika språk i en grupp krävs

också fem olika tolkar, och då kan det lätt bli rörigt. Samtidigt kan det vara bra att blanda språk eftersom deltagarna då oftare talar svenska med varandra.

Mirjam är i första hand ett program som ska leda till arbete eller studier. Men flera av de vi talat med lyfter också fram programmets sociala funktion. Genom sitt deltagande får kvinnorna kunskap som inte bara gynnar dem själva, men som också efterfrågas av vänner och anhöriga. På så vis får deltagarna en typ av ambassadörsfunktion. Även om en deltagare inte själv vill söka sig till ett yrke hon fått information om, t.ex. grävmaskinist, kanske någon i hennes närhet vill det.

5.5.4 Besök hos en Mirjam-grupp i Nyköping

I oktober besökte Oxford Research en Mirjam-grupp i Nyköping. I rummet där vi möttes fanns förutom vägledaren och deltagarna också två tolkar på plats – en somalisk och en arabisk – placerade i varsin sida av rummet för att alla skulle kunna höra så bra som möjligt. Stämningen var god och det skämtades och skrattades mycket. Vägledaren Marina berättade att temat för dagen är målsättningar. "Men har vi inte redan pratat om mål?" frågar en deltagare. "Jo, men den här gången handlar det om just *ditt* mål" förklarar Marina.

Kvinnorna har bara två veckor kvar i programmet och nästa vecka ska de kunna redogöra för hur vägen till deras respektive yrkesmål ser ut. Deltagarna får lista delmål och hur man kan uppnå dem. Mångas första delmål är att lära sig bättre svenska. Tillsammans hjälps de åt att rada upp exempel på hur man kan öva på språket – gå på språkcaféer, skaffa en språkvän, titta på svensk TV, lyssna på svensk radio, sfi, kurser på folkhögskolan m.m. Marina förklarar att det är viktigt att alla delmålen är konkreta. Hur länge ska man spendera på varje steg? Två veckor? Tre månader? Hur många jobb man ska söka i månaden? Fem? Tio?

Deltagarna i gruppen berättar att de upplever att de fått fler yrkesvägar att välja mellan genom studiebesöken. En deltagare säger att hon tycker att det är bra att det kommer in fler män i kvinnodominerade yrken och tvärtom, och resten av gruppen nickar instämmande. På frågan om vad de har som yrkesmål tycks nästan alla ha olika målsättningar. En kvinna vill bli undersköterska, men planerar att jobba i butik först för att träna upp sin svenska. En annan planerar att börja jobba som lokalvårdare, men under tiden ska hon ta körkort för att så småningom kunna bli bussförare. En tredje deltagare vill bli tolk, och en fjärde vill öppna en egen restaurang. Samtalet övergår i en skämtsam diskussion om vilka av de andra kvinnorna i gruppen hon skulle anställa.

Samma kvinna berättar att det bästa med Mirjam är att hon fått hjälp att sätta upp sin personliga plan för framtiden och att de har sin vägledare Marina att tacka för mycket. "Det har varit en ära" svarar Marina.

5.5.5 *Sammanfattande kommentar*

I dagsläget är det svårt att utvärdera effekterna av Mirjam eftersom projektet fortfarande är pågående. Givet deltagarnas korta utbildningsbakgrund är det möjligt att eventuella sysselsättningseffekter uppstår långt efter att projektet avslutats, t.ex. efter genomgången kompletterande utbildning. En av de främsta styrkorna i Mirjam tycks vara att det för deltagarna utgör mer än bara ett arbetsmarknadsprojekt. Projektet är också en form av praktisk samhällsorientering som öppnar deltagarnas ögon för de möjligheter som finns på arbetsmarknaden och med stor potential att bidra till självutveckling.

Källförteckning

Skriftliga källor

- Agerström, J., Carlsson, R., & Rooth, D.-O. (2007). *Etnicitet och övervikt: implicita arbetsrelaterade fördomar i Sverige*. Rapport 2007:19. IFAU.
- Aho, S. & Mäkiäho, A. (2017). *Maahanmuuttajat ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuus*. Arbets- och näringsministeriets publikationer 26/2017.
- Andersen Lindegaard, H. (2012). *Forklarende analyse af ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknnytning*. KORA.
- Arbets- och näringsministeriet (2014). *Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut*. Arbete och företagsamhet 6/2014.
- Arbets- och näringsministeriet (2016). *Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta – tule mukaan*. Arbete och företagsamhet.
- Arbets- och näringsministeriet (2016). *Statens program för integrationsfrämjande för åren 2016–2019 och Statsrådets principbeslut om statens program för integrationsfrämjande*. Arbets- och näringsministeriets publikationer 46/2016.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Åtterrapporering. Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017–2018*.
- Birkelund, G.E., Rogstad, J., Heggebø, K., Mogstad, T., & Bjelland, H.F. (2014). Diskriminering i arbeidslivet: resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk Tidsskrift* 22 (4), 352–382.
- Bjerre, J., Hvas Mortensen, L., & Drescher, M. (2016). *Ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: Hvordan klarer Danmark sig?* DST Analyse.
- Björnberg, U., & Ottosen, M. H. (red) (2013). *Challenges for Future Family Policies in the Nordic Countries*. SFI – The Danish National Centre for Social Research.
- Blom, S., & Henriksen, K. (red) (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapporter 5/2008. Statistisk sentralbyrå.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review 2017*. Nordiska Ministerrådet.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H., & Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2014:44.
- Caswell, D., Bendix Kleif, H., & Blume Jensen, K. (2008). *Familieforsørgede indvandrerkvinders mulighed og barrierer i forhold til beskæftigelse og uddannelse*. KORA.
- Centre for Gender Equality (2014). *Your rights: Important information for foreign women in Iceland*. Second edition.

- Dahl, K. M., & Jakobsen, V. (2005). *Køn, etnicitet og barrierer for integration. Fokus på uddannelse, arbejde og foreningsliv*. Socialforskningsinstituttet. 05:01.
- Dahlin, J. (2017). *Budgetgranskning: snabbspår & stickspår*. Sveriges Kvinnolobby.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsbehov*. Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Drange, I., & Orupabo, J. (2015). *Kvinner med innvandringsbakgrunn i arbeidsmarkedet. Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilknytning*. Forskningsrådet.
- Duvander, A-Z., Mussino, E., & Tervola, J. (2016). *Perhevapaiden tasa-arvoistaminen edesauttaisi erityisesti maahanmuuttajaaitien työllistymistä, Tackling Inequalities in Time of Austerity (TITA)*. Policy Brief 10/2016.
- Dögg Kristjánsdóttir, E. (2017). *"Við komum til Íslands því við voruð með fyrsta kvenforsetann." Um konur sem sótt hafa um alþjóðlega vernd á Íslandi*. Un-published MA thesis in Anthropology. School of Social Science. University of Iceland.
- Försäkringskassan (2013). *Vårdnadsbidrag. En översikt av systemen i de nordiska länderna och sammanfattning av forskningen kring dess effekter*. Socialförsäkringsrapport 2013:5.
- Gjestland, H. S., & Sellevold, T. (2014). *Her lykkes de med å integrere innvandrerkvinner i arbeidslivet*. NRK.
- Gustafsson, B., Mac Innes, H., & Österberg, T. (2017). Age at immigration matters for labour market integration: the Swedish example. *IZA Journal of Development and Migration*, 7:1.
- Hansen, A. L.; Jensen, J. L., & Schilling, M. (2016). *Samfundsøkonomisk analyse af Bydelsmødrene*. Økonomer Uden Grænser.
- Horelli, L., Jauhola, L., & Oosi, O. (2014). *Sukupuolinäkökulma työ- ja elinkeinotoimistojen palveluihin*. Arbets- och näringsministeriets publikationer 52/2014.
- Innes, P. & Skaptadóttir, U. D. (2017). Icelandic for adult foreigners: effect of imposing an Icelandic language test. *Current Issues in Language Planning*, 18:1.
- Inrikesministeriet (2014). *Syrjintä Suomessa – Tietoraportti 2014*, Sisäministeriö.
- Institute of International Affairs at the University of Iceland (2017). *Greining á þjónustu við flóttafólk*. Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Institute of International Affairs at the University of Iceland (2017). *Integration of refugees: Opportunities for improvement*. Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008). *Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika*. IMDI-rapport 9-2008.
- Jeppesen, K.J., & A. Nielsen (1998). *Etniske minoritetsbørn i Danmark – det første leveår*. Rapport nr. 2 fra børneforløbsundersøgelsen af børn født i 1995. Socialforskningsinstituttet 98:5.
- Johnsen, J. V., & Løken, K. V. (2015). Nordic family policy and maternal employment. *Nordic Economic Policy Review*, 2015:2.
- Joyce, P. (2015). *Integration och arbetsmarknad. Kunskapsöversikt 2015:3*. Delegationen för migrationsstudier (Delmi).
- Jönsson, A. (2017). *Etableringsprocessen i de nordiska länderna*. Nordens välfärdscenter.

- Katarzyna Wozniczka, A. (2016). *Samfélagið*. Radiointervju. RÚV. 2016-10-18.
- Katarzyna Wozniczka, A. (2017). *Konur af erlendum uppruna á Íslandi: Menntun, atvinnumöguleikar og félagsleg þátttaka*. Föreläsning 2017-10-13. Capacent, Reykjavík.
- Kavli, H. C., 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
- Kunnskapsdepartementet (2016). VOX Statsbudsjettet 2016 Tildelingsbrev tillegg 02/2016 – oppdrag om utvikling av elektronisk løsning for selvregistrering av kompetanse i mottak.
- Leinonen, J., Martikainen, T., & Pyrhönen, N. (2017). *Nordic Migration and Integration Research: Overview and Future Prospects*. NordForsk Policy Paper 3/2017.
- LG Insight (2008). Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud – Den beskæftigelsesfaglige indsats for flygtninge/indvandrerkvinder.
- LG Insight (2017). *Evaluering af: "Projekt 500" Ledige familie – og ægtefælleforsørgede nydanskere i arbejdsstyrken*, Evaluerings Rapport – Juli 2017.
- Melo, M. (2016). *Stadin aikuisopisto maahan muuttaneiden kouluttajana – kartoitus ja kehittämisideoita*. Stadin aikuisopisto.
- Midtbøen, A., & Rogstad, J. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Rapport 2012:001, Institutt for samfunnsforskning.
- MUCF (2016). *Flyktningmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*. MUCF
- Nielsen Arendt, J., Bolvig, I., Kolodziejczyk, C., & Seier Petersen, J. (2016). *Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet – Effektive indsatser, veje igennem systemet og benchmarking mellem kommunerne*. KORA.
- NOAS (2017). *Rikets tilstand på asylfeltet*.
- Nordregio (2017). *Fler flyktningar fortare i arbete. Åtgärder för snabbare etablering på arbetsmarknaden*. Policy Brief 2017:05.
- NTNU Samfunnsforskning (2011). *Asylsøkeres rett til å ta arbeid. Evaluering av konsekvenser av innstramminger i dokumentasjonskravet*.
- OECD (2017). *International Migration Outlook 2017*. Paris: OECD.
- Rambøll Management Consulting (2017) *Yhteisöllinen vastuu ja yksilölliset työpolut (KYKY) - hankkeen arviointi*.
- Regeringskansliet (2010). *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting*. IJ2009/2235/UF. Stockholm: Integrations- och Jämställdhetsdepartementet.
- Riksrevisionen (2015). *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* RiR 2015:17.
- Saukkonen, P. (2016). *From fragmentation to integration – Dealing with migration flows in Finland*, Sitra Memos.
- SKL (2015). *Hälsa i Sverige för asylsökande och nyanlända nationell spridning av insatser från förstudien om positiv hälsoutveckling för asylsökande och nyanlända*. Slutrapport s2015/06414/fs (skl dnr 16/03142).
- Skolverket (2017). *Barn och personal i förskolan hösten 2016*. PM 2017-04-24. Enheten för förskole- och grundskolestatistik. Skolverket.

Social- och hälsovårdsministeriet (2016). *Selvitys maahanmuuttajanaisten ja -miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:53*

Sutela, H. (2016). Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevien naisten kotoutumiseen kiinnitettävä huomiota. *Tieto & Trendit* 2/2016. Tilastokeskus.

Tervola, J. (2015). Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö 2000-luvulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 80, 2/2015.

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). *Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge.*

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2017). *Startevaluering af implementering af to- og trepartsaftalerne om integration.*

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). *Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration.*

Útlendingastofnun [Directorate of Immigration] (2015). *Útlendingastofnun – Ársskýrsla 2014.*

Velferðarráðuneytið [Ministry of Welfare] (2013). *Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks.*

Velferðarráðuneytið [Ministry of Welfare] (2014). *Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökubjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks Maí 2014.*

Velferðarráðuneytið [Ministry of Welfare] (2016). *Skýrsla félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda árið 2016.*

Vikman, U. (2013). *Paid parental leave to immigrants: An obstacle to labor market entrance?* Working paper 2013:4. IFAU.

Vinnumala Stofnun [Directorate of Labour] (2016). *Empower Women: "National Needs Analysis Report" – National Report on the Training Needs of Vulnerable Women.*

Vinnumala Stofnun [Directorate of Labour] (2017). *Employed Foreign Citizens 2000–2017.*

Vinnumala Stofnun [Directorate of Labour] (2017). *Parental Leave Fund. Payments from Parental Leave Fund in 2017. [Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði 2017].*

Vinnumala Stofnun [Directorate of Labour] (n.d.). *Empower Yourself. Workshop for Vulnerable Women. Pilot Phase 1: Iceland. Summary Report.*

Vinnumala Stofnun [Directorate of Labour] (n.d.). *Estimated labour force participation. [Atvinnuþátttaka – áætlun]. Un-published data.*

Elektroniska källor

- Arbets- och näringsministeriet. *Uppföljningsinformation som stöd för beslutsfattandet*. Tillgänglig: <http://tem.fi/sv/uppfoljning-av-integrationsframjandet>
- Arbetsförmedlingen. *Insatser för nyanlända*. Tillgänglig: <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Insatser-for-nyanlanda.html>
- Arbetsförmedlingen. *Snabbspår – en snabbare väg in på arbetsmarknaden*. Tillgänglig: <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Snabbspar.html>
- Borger.dk. *Dagpleje og daginstitutioner*. Tillgänglig: <https://www.borger.dk/familie-og-boern/Boernepasning/Dagpleje-vuggestue-boernehave-og-privat-pasning>
- Borger.dk. *Lønmodtager på barsel*. Tillgänglig: <https://www.borger.dk/familie-og-boern/Barsel-oversigt/Barsel-loenmodtagere>
- BSRB (2017). Skýrsla BSRB um dagvistun [Report on Daycare] Tillgänglig: https://www.bsrb.is/static/files/Utgefid_efni/skyrsla-bsrb-um-dagvistunarurraedi-mai-2017.pdf
- Education and Training Service Centre [Fræðslumiðstöð atvinnulífsins]. *Validation of non-formal and informal learning*. Tillgänglig: http://www.frae.is/files/B%C3%A6klingur%20en-ska_1342453022.pdf
- Försäkringskassan. *Föräldrapenning*. Tillgänglig: https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/nar_barnet_ar_fott/foraldrapenning
- Icelandic Women's Rights Association (2017). *A Class in Politics, for Immigrant Women*, 2017-09-04. Tillgänglig: <http://kvenrettindafelag.is/2017/a-class-in-politics-for-immigrant-women/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Organisering og innholdet i opplæringen*. Tillgänglig: <https://www.imdi.no/norskopplaring/organisering-og-innholdet-i-oppleringen/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Hvem deltar i introduksjonsprogram?* Tillgänglig: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Jobbsjansen*. Tillgänglig: <https://www.imdi.no/sysselsetting-og-arbeidsliv/jobbsjansen/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Kartlegging av deltakeren*. Tillgänglig: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/kartlegging-og-individuell-plan/kartlegging-og-veiledning/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Tilskudd til Jobbsjansen – kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner*. Tillgänglig: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-jobbsjansen--kvalifiseringsprosjekter-for-hjemmевarende-innvandrerkvinner/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Integreringen i Lindesnes kommune*. Tillgänglig: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1029>

Jakobsen, S. E. (2014). *Integrering av innvandrere er ikke en kontorjobb*. Forskning.no., 2014-06-17. Tillgänglig: <https://forskning.no/innvandring-sosiale-relasjoner-velferdsstat/2014/06/integrering-av-innvandrere-er-ikke-en-kontorjobb>

Jobs Partner. Flyktninge i job. Tillgänglig: flygtningejob.dk

Kela. *Hemvårdsstödet belopp*. Tillgänglig: <http://www.kela.fi/web/sv/hemvarsstod-belopp-och-utbetalning>

Kela. *Parental allowance*. Tillgänglig: <http://www.kela.fi/web/en/parental-allowance>

Kotouttaminen. *Suunnitelman sisältö ja laativan viranomaisen tehtävät*. Tillgänglig: <http://kotouttaminen.fi/suunnitelman-sisalto-ja-laativan-viranomaisen-tehtavat>

Kvasir Association of Lifelong Learning and Adult Education Centres (2011). Kvasi's policy regarding immigrants. [Stefna Kvasis í innflytjendamálum]. Tillgänglig: http://www.fraedslumid-stodvar.is/files/Stefna%20Kvasis%20%C3%AD%20innflytjendam%C3%A1lum-lokask%C3%BDrsIa2_1077692939.pdf

Kvasir Association of Lifelong Learning and Adult Education Centres. Education for Immigrants [Innflytjendafærðsla] Kvasi's policy regarding immigrants. Tillgänglig: <https://sites.google.com/site/samfelagsfr/atvinnulifidh>

Länsstyrelsen. *Ersättning till kommuner för att utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter (§ 37 a)*. Tillgänglig: <http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bidrag/flyktingguider/Pages/ersattning-till-kommuner-for-att-utveckla-verksamhet-med-flyktingguider-och-familjekontakter.aspx>

Länsstyrelsen. *Tidiga insatser för asylsökande*. Tillgänglig: <http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/tidiga-insatser-asylsokande/Sidor/default.aspx>

NAV. Child benefit and cash-for-care benefit to foreign employees in Norway. Tillgänglig: <https://www.nav.no/en/Home/Benefits+and+services/Relatert+informasjon/child-benefit-and-cash-benefit-foreign-employees-in-norway>

NAV. *Lump-sum grant on birth or adoption*. Tillgänglig: <https://www.nav.no/en/Home/Benefits+and+services/Relatert+informasjon/lump-sum-grant-on-birth-or-adoption>

NAV. *Parental Benefit*. Tillgänglig: <https://www.nav.no/en/Home/Benefits+and+services/Relatert+informasjon/parental-benefit>

Nordiska ministerrådet. *Barn inom barnomsorgen*. Nordiskt Samarbete. Tillgänglig här: <http://www.norden.org/sv/fakta-om-norden/gender-equality-indicators/familj-och-omsorg/barn-inom-barnomsorg>

Nordiska Ministerrådet. *Fem välfärdsstater i en global värld (ca 1920 till idag)*. Tillgänglig här: <https://archive.is/4rPX>

Raudi Krossinn [Icelandic Red Cross]. *Programmes*. Tillgänglig: <https://www.raudikrossinn.is/english/programmes/>

Regeringen (2017). *Satsningar på jobb och etablering – alla som kan jobba ska jobba*. Pressmeddelande 2017-09-05. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/09/satsningar-pa-jobb-och-etablering--alla-som-kan-jobba-ska-jobba/>

- Regeringen (2017). *Uppsökande och motiverande studieförbundsinsatser riktade till utrikes födda kvinnor*. Pressmeddelande 2017-08-31. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/08/upsokande-och-motiverande-studieforbundsinsatser-riktade-till-utrikes-fodda-kvinnor/>
- Regjeringen. *Finansiering av barnehager*. Tillgänglig: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/>
- Regjeringen. Rett til barnehageplass. Tillgänglig: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/Rett-til-barnehageplass/id2344761/>
- Ríkisskattstjóri [Directorate of Internal Revenue]. *Tax Return Guide 2017*. [Framtalsleiðbeiningar 2017]. 1.2 Ósk um samsköttun. Tillgänglig: <https://www.rsk.is/atvinnurekstur/framtal-og-alagning/framtalsleidbeiningar/2017/>
- Røde Kors. *Flyktningguide*. Tillgänglig: <https://www.rodekors.no/tilbudene/flyktingguide/>
- Sammen om integration. *Om initiativet*. Tillgänglig: <http://www.sammenomintegration.dk/om-initiativet>
- SEIF. *Oss kvinner i mellom*. Tillgänglig: <https://seifnorge.wordpress.com/vart-arbeid/oss-kvinner-i-mellom/>
- Senter for likestilling (2016a). *En pilotstudie av afghanske kvinners prosess med å komme i lønnet arbeid i Lindesnes kommune*. Tillgänglig: <http://senterforlikestilling.org/forskning/forskningsprosjekter/en-pilotstudie-av-afghanske-kvinnere-prosess-med-a-komme-i-lonnet-arbeid-i-lindesnes-kommune/>
- Senter for likestilling (2016b). *Integration as emplaced practice*. Tillgänglig: <http://senterforlikestilling.org/forskning/forskningsprosjekter/integration-as-emplaced-practice/>
- Statistics Iceland (2017). *Statistics on International Protection and Immigration Permits*, 2017-06-16. Tillgänglig: <http://www.statice.is/publications/news-archive/population/statistics-on-international-protection-and-immigration-permits/>
- Statistisk sentralbyrå (2015). *Flyktinger i Norge*, 2015-12-18. Tillgänglig: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flyktinger-i-norge>
- Statistisk sentralbyrå (2017) *11 000 fra Syria fikk opphold i fjor*, 2017-06-19. Tillgänglig: <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/11-000-fra-syria-fikk-opphold-i-fjor>
- Statistisk sentralbyrå (2017) *Flest nye bosatte fra Syria*, 2017-03-02. Tillgänglig: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flest-nye-bosatte-fra-syria>
- Statistisk sentralbyrå (2017). *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* 2017-06-26. Tillgänglig: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>
- Statistisk sentralbyrå. *Kommunefakta. Lindesnes – 1029 (Vest-Agder)*. Tillgänglig: <https://www.ssb.no/kommunefakta/lindesnes>
- Statistiska centralbyrån (2014). *Lägre inkomster bland föräldrar med vårdnadsbidrag*, 2014-12-10. Tillgänglig: https://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Artiklar/Lagre-inkomster-bland-foraldrar-med-vardnadsbidrag/

Statsrådet (2016). *Regeringen främjar integrering och överflyttning till kommunerna*. Pressmeddelande 2016-05-03. Tillgänglig: http://valtioneuvosto.fi/sv/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-edistaa-kotoutumista-ja-kuntiin-siirtymista

Stockholms Stad. *Husby introduktionsförskola*. Tillgänglig: <http://www.stockholm.se/-/Serviceenhetsdetaljer/?enhet=f586456d7dco4523b769b8834627bf7b>

Svenska ESF-rådet. *Mirjam. Projektbanken 2014–2020*. Tillgänglig: <https://www.esf.se/sv/Resultat/Projektbanken-2014-2020/Alla-Projekt/Mirjam/>

Udlændinge- og Integrationsministeriet. *Bonus till private virksomheder, der ansætter flygtninge i ordinær beskæftigelse*. Tillgänglig: <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/bonus-til-private-virksomheder-der-ansætter-flygtninge-i-ordinaer-beskaeftigelse>

Udlændinge- og Integrationsministeriet. *Integrationsgrunduddannelsen*. Tillgänglig: <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integrationsgrunduddannelsen>

Velferðarráðuneytið [Ministry of Welfare]. *Velferðarvaktin*. Tillgänglig: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/velferdarvaktin/>

Wallin, G. (2017). Nyanlända är en av lösningarna på behovet av arbetskraft. *Arbetsliv i Norden*. Tillgänglig: <http://www.arbeidslivinorden.org/i-fokus/i-fokus-2017/100-arsbolgen-treffer-nordens-arbeidsliv/article.2017-02-02.1393831911>

Juridiska källor och offentligt tryck

Danmark

LOV nr 1000 af 30/08/2015. Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

Finland

Lag om främjande av integration. 30.12.2010/1386.

Lag om småbarnspedagogik 19.1.1973/36.

RP 80/2015 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn.

Statsrådets förordning om inledande kartläggning i anslutning till främjande av integration. 570/2011.

Norge

Justis- og Beredskapsdepartementet (2003). Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomme innvandreres deltakelse i introduksjonsordning. FOR-2003-07-18-973.

Justis- og Beredskapsdepartementet. Meld.St.30 (2015–2016). Melding till Stortinget. Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk.

LOV-2003-07-04-80. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomme innvandrere (Introduksjonsloven).

LOV-2008-05-15-35. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven).

NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.

NOU 2017:6. Offentlig støtte til barnefamilier.

Sverige

Ds 2015:19. Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas. Socialdepartementet.

Proposition 2016/17:154. Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Socialdepartementet.

Proposition 2016/17:175. Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsmarknadsdepartementet.

SOU 2012:9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. Delbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

SOU 2012:69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. Slutbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

SOU 2016:73. Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Delbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring.

Tabell 3: Intervjurespondenter

Namn	Roll	Organisation	Intervjudatum
Danmark			
Kirsten Skou	Projekt- och verksamhetsledare (nu pensionerad)	Gribskov kommun	3 november 2017
Christian Langvad	Projektmedarbetare (nu pensionerad)	Gribskov kommun	3 november 2017
Malene Bak	Integrationsrådgivare	Gribskov kommun	7 november 2017
Finland			
Olga Silfver	Projektledare	Stadin aikuisopisto	10 oktober 2017
Hamdi Moalim	Handledare	Stadin aikuisopisto	30 oktober 2017
Ulla Myllymäki	Lärare i finska som andra språk	Stadin aikuisopisto	30 oktober 2017
Anna Mari Leinonen	Lektor	Stadin aikuisopisto	31 oktober 2017
Island			
Angelique Kelley	Ordförande	W.O.M.E.N. Iceland	12 oktober 2017
Sabine Leskopf	Medgrundare	W.O.M.E.N. Iceland	23 oktober 2017
Brynhildur Heiðar- og Ómarsdóttir	VD	The Icelandic Women's Rights Association	19 oktober 2017
Ásdís Guðmundsdóttir	Specialist	Directorate of Labour	5 oktober 2017
Elín Gróa Karlsdóttir	Projektledare	Innovation Center Iceland	6, 9 och 27 oktober 2017
Marianna Traustadóttir	Specialist i jämställdhets- och miljöfrågor	The Icelandic Confederation of Labour	2 oktober 2017
Rúnar Helgi Haraldsson	Enhetschef	The Multicultural and Information Centre	2 oktober 2017
Norge			
May-Linda Magnussen	Postdoktor/Post doc	Universitet i Agder/Agderforskning	5 oktober 2017
Janet Michaelsen	Enhetschef	Flyktningkontoret i Lindesnes Kommune	19 oktober 2017
Sara Rajab	Deltagare i insatser	n/a	31 oktober 2017
Afnan Al-Omor	Deltagare i insatser	n/a	31 oktober 2017
Elham Asem	Deltagare i insatser	n/a	3 oktober 2017
Sverige			
Maria Edberg	Projektledare	Arbetsförmedlingen	11 oktober 2017
Marina Lund	Vägledare	Arbetsförmedlingen	16 oktober 2017
Mirkka Junttila	Vägledare	Arbetsförmedlingen	16 oktober 2017
Barbro Spjuth	Vägledare	Arbetsförmedlingen	17 oktober 2017
Fokusgrupp: Deltagare i Mirjam, Nyköping	n/a	n/a	19 oktober 2017

Summary

Labour force participation in the Nordic countries is high. Women's participation rate in paid work is particularly high in comparison to other countries, which is partly due to a system allowing for combining paid and unpaid labour – one of the pillars of the Nordic welfare model. There are, however, significant differences in the participation rates within the Nordic countries and in all Nordic countries the gap in labour market participation between native- and foreign-born has grown. This development has led many to question how well the systems for labour market integration are working. For many years, the debate on labour market integration lacked a gender perspective, but in recent years more attention has been paid to newly arrived women's situation on the labour market.

It often takes significantly longer for newly arrived women to integrate into the labour market than for newly arrived men, and their employment rate often remain lower compared to men's, as well as compared to the employment rate of Nordic-born people. The exclusion of such a large group of people from the labour market is a multifaceted problem. The Nordic welfare model is characterised by active redistribution policies, but in order to maintain high service levels, it also rests upon the premise that everyone of working age – men and women alike – participates in the labour force. A combination of demographic changes, including an aging population, and problems with matching skills and labour market needs, calls for improved utilisation of the competencies of the entire working age population. In addition to consequences on the societal level, low labour force participation rates create problems on the individual level where not working increases the risk of economic vulnerability and social marginalisation as well as mental health issues and low self-esteem.

About the report

To improve integration of newly arrived people in the Nordic countries, more knowledge about the target group is required. A great deal of research already exists on the topic of labour market integration of foreign-born individuals. This is, however, a very large and heterogenous group with differing prerequisites and needs. As such, this report focuses on the group “newly arrived women”, here defined as women who have been granted residence permits in a Nordic country on the basis of refugee status or due to the need for subsidiary protection, or as relative to a person with either of those statuses. We have considered a person to be newly arrived for a maximum of five years after being granted a residence permit.

Based on knowledge of the challenges that foreign-born people meet on the Nordic labour market, as well as knowledge of historical factors affecting women’s labour market participation, this report aims to specifically highlight the situation of newly arrived women on the Nordic labour market. It examines the employment rates of newly arrived women and what factors affect their participation and maps out national efforts to facilitate newly arrived women’s integration on the labour market, the extent which women participate in these efforts and their effects. These efforts include public introduction programmes as well as activities organised by the civil sector and other non-public parties. The study is mainly based on secondary data and literary overviews. Desk studies have been conducted in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden to gather the qualitative information about newly arrived women’s integration on the labour market and integration efforts in each country. When possible, comparative statistical data has been used. This data has primarily been assembled from each country’s statistics agency, with additional information collected from public agencies in the fields of labour market, migration and integration.

Integration policies are not only implemented at a national level. On the contrary, actors on the local level play an important role. Earlier studies have shown that little research has been undertaken on local integration efforts, which is why this report also highlights local initiatives. Oxford Research has conducted five case studies of local-level integration measures – one for each Nordic country. The selected cases exhibit creative solutions, innovative approaches and successful models for facilitating labour market integration. Data collection for the case studies has been conducted through semi-structured interviews and desk research. Information has been gathered from officials on strategic and operative levels, academic researchers, and, where possible,

from participants in the activities. Approximately five interviews have been conducted in each country. The interview data has subsequently been analysed to map out success factors and pitfalls in the local initiatives.

The collection of data was conducted by the following researchers:

- Tobias Bühring, Oxford Research Denmark (Denmark, Greenland and the Faroe Islands).
- Juho-Matti Paavola, Oxford Research Finland (Finland).
- Guðbjörg Linda Rafnsdóttir and Sveinn Guðmundsson, University of Iceland (Iceland).
- Tor Egil Viblemo, Oxford Research Norway (Norway).
- Anna-Karin Gustafsson, Lisa Tønnes Lönnroos and Marie-Louise Joyce (Sweden and Åland).

Main findings

The employment levels of newly arrived women and newly arrived men are lower than those of Nordic-born women and men. Newly arrived women's participation is, however, especially low and continues to be low several years after the term "newly arrived" has ceased to be an accurate description of their status. How can this slow labour market integration process for the newly arrived women be explained? The research suggests that individuals with a great responsibility for childcare risk falling outside the public introduction programmes. The generous parental leave systems in the Nordic countries, which usually promotes labour market participation through job security, seems to have a reverse effect for newly arrived women in several countries, weakening the women's connections to the labour market.

Furthermore, there is evidence to suggest that foreign-born women in the Nordic countries – presumably also newly arrived women – use childcare to a lesser extent than domestic born women. The reason for this seems to be two-fold: preference and capacity. Trust in the childcare system and access to childcare is vital. Easy access to childcare (short queues and affordability) and availability of childcare on nights and weekends are important to be able to undertake a job and keep it, if the job involves irregular working hours.

Lack of work experience and necessary qualifications is one of the most concrete obstacles for newly arrived women to participate in the Nordic labour market. Education and qualifications acquired outside the Nordic countries are not always considered valid, which results in many women having to accept jobs for which they are overqualified. Lacking the relevant language skills is also an important barrier and has proven to affect women's chances of employment more than men's.

The mapping of the national integration measures reveals that gender-specific measures are rare. Gender equality and gender sensitivity may be included in policy documents but are hard to trace in the implementation and concrete activities. In all Nordic countries, the integration process is based on an individual integration plan. This plan is intended to be adapted to personal needs, skills and qualifications. However, in several of the countries, there is no data that allow monitoring the participation of newly arrived women in the systematised integration process. In Norway and Sweden, where such data is available, the evidence suggest that women participate to a lesser extent than men overall. Furthermore, they are significantly under-represented in activities with an explicit labour market focus. This is particularly unfortunate since such measures have proven the most effective in ensuring a transition to the labour market after finishing the integration programme.

The five case studies conducted as part of this study highlight the importance of the social aspects of the integration process. According to the participants, the opportunity to exchange personal experiences and help each other to enter the labour market are some of the key benefits.

Conclusions and recommendations

Newly arrived women's slow integration on the Nordic labour market is likely due to a combination of incentive structures that limit the individual's labour force participation and the way the Nordic labour market is structured; generally requiring high levels of education, qualifications and language skills. The primary tools used by the Nordic countries to make sure these obstacles can be overcome are the introduction programmes. However, this study finds that these programmes only meet these women's needs to a limited extent. The study therefore concludes with the following recommendations:

- *Access to childcare* is vital. Short queues and availability on evenings, nights and weekends should be secured to allow for labour market participation. In addition, measures to increase the target group's trust in the childcare system might be required.
- *Stereotypical perceptions of gender should be counteracted and women's participation in labour market preparatory activities on equal footing* as men must be ensured. A system for detailed monitoring of participation in integration activities is required in order to develop the measures and activities and thereby achieve the needs-focused and gender equal integration policies which all Nordic countries strive towards.
- *Alternative integration paths* need to be developed for those who are not able to participate in the labour market directly when arriving in a Nordic country. For instance, integration activities for people on parental leave are currently very limited. Many newly arrived women lack a work-related identity, and many have limited knowledge about individual alternatives on the labour market. To prevent isolation which can lead to long-term alienation, there is a need for increased focus on *accessibility to relevant integration initiatives* (not necessarily labour market-related), for women who are unable to participate in the labour market immediately after their arrival.
- There is already a lot of research on integration of foreign-born as a group. However, this group is very large and heterogeneous. *More research on a national level about newly arrived women's needs, skills and participation* in introductory activities is needed to improve integration. Improved monitoring routines are required for successful development of gender equal integration policies.



Nordiska ministerrådet
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn K
www.norden.org

Nyanlända kvinnors etablering

För kvinnor som kommit till Norden som skyddsbehövande eller som anhöriga till skyddsbehövande tar det ofta lång tid att komma i arbete – både i jämförelse med män i samma grupp och med inrikes födda kvinnor och män. I denna rapport har Oxford Research sammanställt nordisk kunskap för att försöka besvara frågan varför det förhåller sig på det viset. Rapporten ger även en översikt över vilka stöd som nyanlända kvinnor erbjuds för att underlätta övergången till arbete i de nordiska länderna, samt vad vi vet om hur effektiva dessa verktyg är.

Dessutom har lokal etablering undersökts genom fem fallstudier av insatser för nyanlända kvinnor från olika platser runtom i Norden. I fallstudierna belyses såväl hinder som framgångsfaktorer i syfte att informera och inspirera till det fortsatta arbetet för att främja ett jämställt deltagande på den nordiska arbetsmarknaden.



9 789289 355148