

# Internationella kvinnor – Samordnad Handlingsplan

Ett FINSAM-finansierat jämställdhetsprojekt i Malmö

Slutrapport, version 1.0

© Arbetsförmedlingen, 2017  
Författare: Allan Waktmar, Projektledare  
Datum: 2017-01-19  
Diarienummer: Af-2016/130028

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Projektfakta</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Uppdraget .....	4
2.3	Mål och syfte för metodutvecklingsprojektet .....	5
2.4	Särskiljande för metoden Samordnad Handlingsplan.....	6
<b>3</b>	<b>Skälen bakom projektets genomförande</b> .....	<b>6</b>
3.1	Slutsatser från betänkandet SOU 2012:69 <i>Med rätt att delta</i> .....	6
3.2	Framåtsyftande chefer vill ha god framförhållning .....	7
<b>4</b>	<b>Projektidén</b> .....	<b>8</b>
4.1	Problembilden för Malmö sammanfattad i fem punkter .....	8
4.2	Syfte och förväntad effekt som grund för projektets åtagande.....	8
<b>5</b>	<b>Metod och modell</b> .....	<b>9</b>
5.1	Modell för möten och dialog .....	9
5.2	Metod för myndigheternas planering och genomförande .....	9
5.3	Tidplan .....	9
<b>6</b>	<b>Måluppfyllelse och resultat</b> .....	<b>10</b>
6.1	Övergripande mål .....	10
6.2	Effektmål.....	10
<b>7</b>	<b>Vem riktade sig projektet åt</b> .....	<b>10</b>
7.1	Målgruppen.....	10
7.2	Aktörer och beslutsfattare .....	11
<b>8</b>	<b>Vilka effekter eftersträvades med projektet</b> .....	<b>11</b>
<b>9</b>	<b>Vilka avvikelser har inträffat</b> .....	<b>12</b>
9.1	Arbetsituationen för socialsekreterare.....	12
9.2	Försäkringskassans informationer .....	12
9.3	Ändrad inriktning för implementering.....	12
9.4	Händelser enligt riskanalysen.....	12
<b>10</b>	<b>Aktörernas samarbete</b> .....	<b>13</b>
10.1	Fördelar och framgångsfaktorer .....	13
10.2	Hinder och svårigheter .....	13
<b>11</b>	<b>Hur har projektet skapat nytta för målgruppen</b> .....	<b>14</b>
11.1	Kvinnornas upplevelser.....	14
11.2	Handläggare och aktörer .....	14
<b>12</b>	<b>Spridning av resultatet</b> .....	<b>15</b>
12.1	Intern information.....	15
12.2	Extern information .....	15
<b>13</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b> .....	<b>16</b>
13.1	Reflektion .....	16
13.2	Rekommendation .....	16

## 1 Projektfakta

Internationella kvinnor – Samordnad Handlingsplan är ett FINSAM-finansierat projekt vars huvudägare är Arbetsförmedlingen Malmö, Kungsgatan (tidigare Arbetsförmedlingen Bryggan Rosengård). Projektet bedrivs i nära samarbete med Malmö stad, Region Skåne (vårdcentralen Rosengård). Under 2016 har Länsstyrelsen kommit in i samarbetet och Försäkringskassan lämnat samarbetet.

### *Projektid*

2014-06-01 – 2014-12-31, Förberedelser (analyser, genomförandeplaner samt anskaffning av lokaler, utrustning samt projektbemanning).

2015-01-01 – 2015-12-31, Pilotprojekt i stadsområde Öster.

2016-01-01 – 2016-12-31, Implementering i form av Malmöövergripande programverksamhet.

### *Projektägare*

Arbetsförmedlingen: Petra Johannesson ordförande, sektionschef (tidigare Susanne Andersson, Carolina Gianola och Klas Holmqvist),

### *Styrgrupp*

Malmö stad Individ och Familjeomsorgen: Anette Ahlberg, enhetschef

Malmö stad JobbMalmö: Monika Herstedt, enhetschef

Malmö stad Vuxenutbildningen: Jonas Jonsson, avdelningschef

Försäkringskassan: Anders Heide, samverkansansvarig

Region Skåne: Samra Mehmedovic Al-Dujaily, Verksamhetschef, vårdcentralen Törnrosen och BVC Solstrålen (tidigare Victoria Boklund)

Arbetsförmedlingen: Petra Johannesson ordförande, sektionschef (tidigare Susanne Andersson, Carolina Gianola och Klas Holmqvist), Boban Bukvic, sekreterare och Allan Waktmar, projektledare

### *Adjungerade i styrgruppen*

Andreas Konstantinides, planeringssekreterare Malmö stad

Lena Roslund, processtödjare FINSAM

Björn Jansson TJP, utvärderare

*Kommunikationsgruppen*

Lena Englund, Kommunikationsavdelningen Malmö stad  
Lars Ericsson, Kommunikationsavdelningen Arbetsförmedlingen  
Andreas Konstantinides, Malmö stad  
Allan Waktmar, Arbetsförmedlingen  
Jenny Claesson, projektgruppen

*Referensgruppen*

Amina Abdimuse, Somalilands förening,  
Linda Attin, Malmöidrottens samarbetsorganisation MISO  
Sara Belin, Merit AB  
Magdalena Buczek, Astar  
Sabina Dethorey, Malmö stad områdesprogram Herrgården  
Lena Englund, Kommunikatör Malmö stad  
Thomas Eriksson, Stadsmissionen  
Mikael Johansson, projekt NAD, MISO  
Andreas Konstantinides, Malmö stad  
Annika Lundqvist, projektledare Yalla-trappan  
Dorota Marzek, JobbMalmö  
Bo Nerlund, Nätverksgruppen stadsområde Öster  
Therese Sundin, Hyllie park folkhögskola SFI  
Tatjana Ristovski, Internationella kvinnoföreningen IKF  
Veronica Vasic, Astar

*Projektgruppen – medarbetare heltid*

Aida Basic, Arbetsförmedlingen Malmö, Kungsgatan  
Rose Magnusson, Arbetsförmedlingen Malmö, Kungsgatan  
Klara Emaus-Günzel, Individ- och Familjeomsorgen Malmö stad  
Alyssa Delija, Individ- och Familjeomsorgen Malmö stad  
Jenny Claesson, JobbMalmö, Malmö stad  
Allan Waktmar, Arbetsförmedlingen Malmö Kungsgatan

*Projektgruppen – medarbetare deltid*

Madelaine Åström, Försäkringskassan tom 2015-12-31  
Lumnije Hyseni, Region Skåne vårdcentralen (tidigare Iris Svensson och Maria Ferens)  
Mirka Kowalski, Arbetsförmedlingen Malmö AR (hösten 2016)  
Ilham alRifai, Länsstyrelsen Hälso- och Samhällskommunikatör (hösten 2016)

## 2 Sammanfattning

### 2.1 Bakgrund

Malmö uppvisar två ansikten. Det pågår en framtidsinriktad och dynamisk utveckling av staden med dess högskola och näringslivsstruktur, som successivt ökar framtidstron, tillväxten och skapar nya jobb.

Men i staden finns också ett utanförskap som präglas av fattigdom, hög arbetslöshet och kortare livslängd i utsatta områden. Utomeuropeiskt födda kvinnor är särskilt drabbade. Sysselsättningsgapet mellan utomeuropeiskt födda kvinnor och den övriga arbetskraften är större än i övriga storstadslän och i riket och dessutom tilltagande. I målgruppen förekommer också inlåsning i en föråldrad kvinnoroll, gestaltad genom långvarig föräldrapenning med huvudansvar för barn och hem, som kan stänga dörren till arbete, orsaka förlust av egenmakt och skapa risker för ohälsa.

Utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför etableringsuppdraget, har arbetsmarknadens lägsta förvärvsfrekvens. I praktiken får de ingen nytta av konjunkturrelaterade sysselsättningsökningar, oftast inte heller tillgång till relevanta insatser som ger möjligheter till arbete eller utbildning. En stor del av målgruppen har ingen eller liten kontakt med majoritetssamhället, delvis på grund av motverkande förväntningarna från familj/socialt nätverk och från myndigheterna. Trots omfattningen i Malmö är denna grupp ”institutionellt osynlig” då fokus är riktat mot etableringsuppdraget. Oavsett målgrupp behöver insatserna för utomeuropeiska kvinnor i staden kraftigt förbättras.

Till problembilden fogas den utmaning som följer på den flyktinginströmningen hösten 2015. I det perspektivet är det förnuftigt att ifrågasätta befintliga strukturer och söka nya vägar och metoder för samarbete mellan myndigheterna.

Sammanfattningsvis torde det vara en gemensam uppgift för myndigheterna att förhindra att fler utomeuropeiska kvinnor i staden fastnar i ett ekonomiskt, socialt och arbetsmarknadsmässigt utanförskap.

### 2.2 Uppdraget

Förmågan att samordna arbetet mellan Arbetsförmedlingen, Malmö stad, Försäkringskassan och Region Skåne är av avgörande betydelse för introduktion och etablering av utomeuropeiskt födda kvinnor.

I målgruppen finns ett brett spektrum av socialmedicinsk familjeproblematik, somatisk och psykisk ohälsa, detta i kombination med begränsade kunskaper i svenska språket och förståelse för hur det svenska samhället fungerar. Detta kräver längre processer och nya sätt att samverka över organisatoriska gränser.

Malmökommissionen har slagit fast att arbete i kunskapsallianser är en av de viktigaste komponenterna för en socialt hållbar utveckling, som involverar aktörer och samlar intresse för resultaten. Kunskapsallianser skapar lärande mellan människor i olika funktioner och mellan organisationer. Utvecklingen av metodiken i Samordnad Handlingsplan utgår från Malmökommissionens rekommendationer.

FINSAM i Malmö har som mål att utveckla och fördjupa samarbetet mellan parterna. I april 2014 fattade styrelsen för FINSAM i Malmö beslut om att bevilja medel för ett metodutvecklingsprojekt kallat Samordnad Handlingsplan - Internationella kvinnor, senare ändrat till *Internationella kvinnor – Samordnad Handlingsplan*. Syftet är att stödja kvinnornas ingång till arbets- och samhällsliv och bryta rundgången mellan Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten, Hälso- och sjukvården och Försäkringskassan.

FINSAM-myndigheterna har ett tvärsektoriellt uppdrag att främja jämställdhet och integrering. Det innebär bl.a. att erbjuda kvinnor och män, oavsett ursprung, tillgång till stöd och insatser på samma villkor.

Med projekt Internationella kvinnor - Samordnad Handlingsplan utvecklas samarbetsstrukturer som ska överbrygga trösklarna för kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Genom samarbetet ska strukturella hinder<sup>1</sup> för arbetsmarknadsinträdet identifieras och åtgärdas. Samverkan med aktörer inom idéburna sektorn och med kompletterande aktörer, däribland anordnare av studier i svenska, leder till bättre samordning och tidsvinster.

### 2.3 Mål och syfte för metodutvecklingsprojektet

På systemnivå är målet för projekt Internationella kvinnor - Samordnad Handlingsplan att utveckla och testa en gemensam samarbetsstruktur och processmodell. Det första Metodstödet, som testades som verktyg under 2015 i stadsområde Öster, har utgjort en viktig del i utvecklingsarbetet.

På individnivån är målet att förbättra bemötandet och information till kvinnorna. I Samordnad Handlingsplan samlas, med kvinnans medgivande, all relevant fakta och planering som kan förkorta väntetiden till rätt insatser. Detta stärker den enskildes delaktighet, egenmakt och handlingsutrymme.

Det övergripande syftet med Internationella kvinnor - Samordnad Handlingsplan är att få fler kvinnor att registrera sig som arbetssökande för att snabbare komma in i flöde av insatser som leder till arbete eller till yrkesinriktad utbildning. En väg att uppnå syftet är att synliggöra myndigheternas samlade resurser och nå en effektivare användning av dessa som individuellt anpassade insatser. Orsaken är att målgruppen i stora delar är dold och de samverkande myndigheterna har svårt att möta målgruppens behov i den ordinarie linjeverksamheten

För att avläsa effektmålen följs indikatorer som visar bl.a. hur många kvinnor som registrerar sig som arbetssökande och som ökar sitt deltagande i arbete och insatser, inklusive insatser som stödjer funktionshindrades inträde i arbetslivet. Indikatorerna mäts mot kontrollpopulationen kvinnor i a. etableringen, b. kvinnor som är nyanlända (<36 månader efter PUT) samt c. övriga utomeuropeiska kvinnor.

När arbetsmodellen samordnad handlingsplan är implementerad ska den kunna erbjudas nyanlända och andra arbetssökande kvinnor i Malmö med utomeuropeiskt ursprung oavsett försörjningsform. Erbjudandet om deltagande ska utgå ifrån kvinnans behov.

---

<sup>1</sup> Hinderlistan = Strukturella hinder för internationella kvinnor utanför etableringsuppdraget

Kvinnor som ingår i etableringsprogrammet eller i Jobb- och utvecklingsgarantin ska efter implementering kunna erbjudas samordnad handlingsplan.

## 2.4 Särskiljande för metoden Samordnad Handlingsplan

Det Malmöövergripande Metodstödet<sup>2</sup> ska vara ett gemensamt verktyg och en instruktion för samordnade myndigheter.

En bärande utgångspunkt är att var och en av de berörda myndigheterna ska kunna initiera en kvinna för den samordnade handlingsplanen. Det sker utifrån bedömningen att sammanhållna och koordinerade insatser är nödvändiga. På så vis minimeras risken att kvinnan ”hamnar mellan stolarna” för att myndigheterna inte samarbetar.

Metodiken utgår från idén att ett myndigheterna samlas runt kvinnan i stället för att hon söker upp dessa var för sig. Detta leder till rätt insatser snabbare. Principen Empowerment tar hänsyn till kvinnors behov snarare än vilken försörjningsform som för ögonblicket är aktuell.

## 3 Skälen bakom projektets genomförande

### 3.1 Slutsatser från betänkandet SOU 2012:69 *Med rätt att delta*

2012-10-01 presenterades slutbetänkandet *Med rätt att delta* (också kallat AKKA-utredningen). Utredningen hade i uppdrag att studera hur samhällets insatser för anhöriginvandrare och personer utanför etableringsuppdraget nås av stöd för sitt arbetsmarknadsinträde.

#### Så här sammanfattas problembilden i betänkandet:

#### *Samhällets stöd för etablering når inte övriga anhöriginvandrare och nyanlända kvinnor*

”För att påskynda inträdet på arbetsmarknaden erbjuds skyddsbehövande och deras anhöriga särskilda etableringsinsatser under den första tiden i Sverige. Övriga anhöriginvandrare är tänkt att få stöd för etablering inom ramen för de generella insatser som erbjuds alla arbetssökande. Utredningens analys visar dock att målgruppen i låg utsträckning tar del av detta stöd i dag. Det är bara cirka en av fyra arbetslösa anhöriginvandrare som är inskrivna på Arbetsförmedlingen under de första åren i Sverige. Av dem som är inskrivna är det dessutom under tio procent som har anvisats till en arbetsförberedande insats vid första inskrivningstillfället.

Utredningens analys visar också att nyanlända kvinnor, oavsett om de är skyddsbehövande eller anhöriginvandrare, erbjuds ett mindre omfattande och relevant stöd jämfört med nyanlända män. Kvinnor registrerar sig senare än männen på Arbetsförmedlingen, de påbörjar sitt deltagande i sfi senare, och även reguljära studier påbörjas senare än bland männen. Kvinnor tar också i lägre utsträckning del av arbetsförberedande insatser, och det finns skillnader i vilken typ av insatser kvinnor och män deltar i.

---

<sup>2</sup> Metodstöd till er som arbetar med kvinnors hälsa och introduktion till arbete och samhällsliv i Malmö



Bland nyanlända med en etableringsplan deltar männen i arbetsmarknadsutbildning tre gånger så ofta som kvinnorna, och instegsjobb är dubbelt så vanligt bland männen. Det är också vanligare att kvinnor som saknar arbete inte heller deltar i kvalificerande eller arbetsförberedande insatser. Drygt en av tre respektive en av fyra kvinnor som kom till Sverige 2005 som anhöriga till en skyddsbehövande respektive som övrig anhörig varken arbetade, studerade eller deltog i arbetsförberedande insatser efter tre år i Sverige. Motsvarande andel bland männen var cirka 20 procent.

*Ett ökat arbetskraftsdeltagande är viktigt för samhället, för individen och för barnen*

”Arbetslivet är navet i den svenska välfärdsmodellen. För individen ger arbete möjlighet till försörjning och makten att styra sitt eget liv. För samhället är hög sysselsättning en förutsättning för att upprätthålla generösa välfärdssystem för dem som av olika skäl inte kan arbeta. Också ur ett integrationsperspektiv spelar arbete en avgörande roll för nyanlända kvinnors och mäns möjligheter att komma in i det svenska samhället. Genom arbete och möjligheter att försörja sig själv och sin familj kan också individens känsla av delaktighet och att höra till i det nya landet växa sig starkare.

Att öka nyanländas arbetskraftsdeltagande och sysselsättning är också viktigt för stärka nyanlända barns och ungdomars situation. Det är betydligt vanligare att barn till föräldrar som invandrat till Sverige är ekonomiskt utsatta än barn vars föräldrar är födda i Sverige. Nästan hälften av alla personer i barnhushåll med utrikes födda föräldrar levde i relativ fattigdom 2011 – drygt 90 000 barn under 17 år finns i dessa hushåll med låg inkomststandard och/eller försörjningsstöd. Utrikes födda har särskilt låga inkomster under de första åren i Sverige, men föräldrar som invandrat till Sverige dominerar även bland barnhushållen som haft en låg ekonomisk levnadsstandard flera år i rad. Ökad sysselsättning bland utrikes födda är en förutsättning för att barnfattigdomen ska kunna minska.

Barn med utländsk bakgrund löper dessutom högre risk än barn med svensk bakgrund att själva bli arbetslösa. Med ökade möjligheter för nyanlända att delta i arbets- och samhällslivet minskar risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen. Deltagande i kunskapshöjande och arbetsförberedande insatser ger även nyanlända föräldrar en ökad förankring i och kunskap om samhället, vilket förbättrar deras förutsättningar att ge sina barn stöd i skolan och i sociala relationer. Även tillgång till förskola är betydelsefullt för både barn och föräldrar. I förskolan får barnet möjlighet till språkinläring som kan underlätta skolgången. Forskning visar att förskolan bidrar till ökad välfärd och social mobilitet för barn från fattiga och resurssvaga familjer.”

Projektet ligger väl i tiden men tillvaratagandet av dess resultat och anspråk på metodimplementering är en annan sak. Trots att projektet har tilldragit sig stort intresse och projektmedarbetare har medverkat i en rad informationer och seminarier (inkl. deltagande i Almedalsveckan på Gotland) uttrycker FINSAM-ägarna tveksamhet om det går att tillvarata resultatet i den ordinarie verksamheten i nuläget. Ingen part eller annan aktör har dock fört fram att projektet har varit onödigt eller icke behövt. En oförutsedd problematik har uppstått genom förändringen av förvaltningsorganisationen i Malmö stad.

### 3.2 Framåsyftande chefer vill ha god framförhållning

När projektiden föreslogs för FINSAM:s ägarmyndigheter stod det klart att slutsatserna från AKKA-utredningen med tiden kan komma att medföra ett Regeringsuppdrag i linje med utredningens förslag. Samtidigt finns starka skäl att vidta förbättringsinsatser även för kvinnor som tar del i etableringsuppdraget. Allt för liten andel, jämfört med männen, lämnar etableringen för arbete eller studier. Av dessa anledningar såg man fördelarna med att tidigt utveckla metoder och rutiner för ett samlat, myndighetsgemensamt arbete för att stärka kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

## 4 Projektidén

Det är ett faktum att utomeuropeiskt födda kvinnor ofta inte känt sig komfortabla i kontakten med Arbetsförmedlingen eller med andra myndigheter. Kvinnor utan erfarenhet från svensk arbetsmarknad saknar referensramar och känner inte igen sig i samtalet med en handläggare. I viss mån kan kvinnor också mötas av olika förväntningar från familj/socialt nätverk och från samhället/myndigheterna. Kravet inom socialtjänsten att man ska stå till arbetsmarknadens förfogande följs normalt inte upp genom kontakter med relevanta arbetsgivare utan ”beviset” att man är aktivt arbetssökande verifieras genom uppvisande av en ”handlingsplan” utan närmare granskning. Den tillgängliga statistiken över utanförskapet uppvisar en försämring av läget över tid både bland skyddsbehövande kvinnor och bland kvinnliga anhöriga till skyddsbehövande.

### 4.1 Problembilden för Malmö sammanfattad i fem punkter

- 1) Generellt sjunkande sysselsättning och ökande arbetslöshet bland utomeuropeiskt födda kvinnor i Malmö
- 2) Lågt arbetskraftsdeltagande och få registrerat nyanlända kvinnor på Arbetsförmedlingen
- 3) Arbetsförmedlingen kan uppfattas som främmande och otillräcklig
- 4) Nyanlända kvinnor har svag arbetsmarknadsförankring och riskerar permanent utslagning från arbetslivet
- 5) Myndigheternas parallella planeringar skapar suboptimering, fördröjning och samhällskostnader

### 4.2 Syfte och förväntad effekt som grund för projektets åtagande

- Etablera en samarbetsmodell för nyanlända kvinnor som kännetecknas av gemensamt koordinerade och individuellt utformade insatser och stöd
  - Utveckla ett professionellt bemötande som kännetecknas av insikt i kvinnors förutsättningar och bättre kommunikation gentemot individ och grupp  
som leder till
- ✓ Fler registrerat arbetssökande internationella kvinnor
  - ✓ Ökad sysselsättning och bättre hälsa bland nyanlända kvinnor
  - ✓ Fler nyanlända kvinnor som blir självförsörjande genom arbete

## 5 Metod och modell

### 5.1 Modell för möten och dialog

Projektet eftersträvar ett arbetssätt som skapar relevans för kvinnorna. Det kräver att man utgår från deras situation och inleder kontakten med att bygga förtroende. Ett holistiskt anslag lägger grunden. I Metodstödet beskrivs vad som avses med helhetsperspektivet. Dialog, reflektion och diskussion är element i projektets workshops, som följs upp med individuella samtal. Workshops möjliggör interaktion och en levande kartläggning. Varje deltagare blir sedd och bekräftad i en atmosfär där det är tillåtet att ifrågasätta och ompröva. Modellen med workshops har visat att det finns givna teman där behoven av fördjupad information är extra stora. Den information som kvinnorna får vid workshopstillfällen resulterar i en nyfikenhet som i sin tur skapar motivation att vilja förstå, att vilja förändra sin vardag eller att vilja ta tag i det som man uppfattar som jobbigt. Många kvinnor saknar kunskaper om hur det svenska välfärdsystemet fungerar, vilka uppgifter och roller myndigheter har samt vilka förväntningar som kan ställas t.ex. på barnomsorg. Begrepp som skyldigheter, rättigheter och möjligheter är främmande för en kvinna som inte förstår den svenska arbetsmarknaden. Men när kvinnor får information om vad som avses med pensionsgrundande inkomst, att man arbetar i Sverige även om man har viss sjukdom mm. så ökar insikten om arbetslivets krav. Empowerment blir ett viktigt verktyg för det motivationsriktande arbetet.

### 5.2 Metod för myndigheternas planering och genomförande

I projektet har metodutvecklingen en framskjuten roll. Anledningen är att flera olika myndigheters processer ska synkroniseras för att skapa synergier. Det är av stor betydelse att fyrstegsmodellen har kunnat utvecklas och testas under pilotperioden i stadsområde Öster. Det systematiska arbetssättet i fyra steg inleds med skede **Inrekrytering**, följs av skede **Visionsbygge**, det fördjupas i skede **Aktivitet** och slutförs i skede **Utmatchning**. Vart och ett av dessa skeden har sitt fokus och bygger på att delprocesserna i det förra skedet är fullföljt. Alla processerna hålls samman genom den samordnade planeringen. Därmed minimeras risken för missförstånd och oklarheter och hållbar process som leder mot målet arbete eller utbildning kan säkras. Läs vidare i Metodstödet.

### 5.3 Tidplan

De olika milstolparna i projektet har varit förutbestämda och styrda i ett GANNT-schema. Viktiga händelser har varit styrgruppsträffar, återrapporteringar till FINSAM, samverkansorgan t.ex. Referensgruppsmöten, möten i Kommunikationsgruppen, konferenser och strategiska möten med aktörer, genomförandeaktiviteter t.ex. resultatuppföljning.

På övergripande nivå har projektet indelats i förberedelseperiod, pilotperiod och implementeringsperiod.

## 6 Måluppfyllelse och resultat

### 6.1 Övergripande mål

Eftersom Internationella kvinnor är ett renodlat metodutvecklingsprojekt har den viktigaste uppgiften bestått i framtagande av strukturen för myndighetsamarbete, för samordnad planering och för innehåll och aktiviteter som gör skillnad för den enskilde kvinnan. Metodstödet tjänar som tipskatalog och kunskapsstöd och som handläggarinstruktion i det operativa arbetet.

### 6.2 Effektmål

Effekterna har fokus på kvaliteten och individualisering för kvinnorna. Det har bäring på tid innan planeringen är upprättad och förankrad, hur väl myndigheterna har levt upp till krav på individualisering, om alla insatser är tillgängliga för målgruppen och hur delaktighet och motivation utvecklas.

Därutöver beskrivs som effektmål att strukturella hinder för kvinnor ska identifieras. Det är utan tvekan ett långsiktigt arbete att montera ner strukturella hinder. Samverkande myndigheterna inte har ännu inte förmått täta glappen (t.ex. gällande vissa förkunskapskrav) mellan arbetsmarknads- och utbildningsinsatserna inom Malmö stad och motsvarande inom Arbetsförmedlingen.

## 7 Vem riktade sig projektet åt

### 7.1 Målgruppen

Kvinnorna i målgruppen består vanligen av anhöriga till män, som kommit tidigare och som själv har fått arbete eller befinner sig i etableringsinsatser. Det finns kvinnor som tidigare har deltagit i etableringsinsatser eller av olika anledningar har skrivits ut efter att tidigare har varit inskrivna vid arbetsförmedlingen. Många har varit frånvarande lång tid för vård av barn. Faktorer som fördröjer inträdet på arbetsmarknaden kan bidra till att permanenta utanförskapet.

I AKKA-utredningen framgår att uttaget av föräldrapenning försenar etableringen på arbetsmarknaden för många nyanlända mammor. Framför allt för den som har behov av kompletterande försörjningsstöd. Därför finns det skäl att ändra föräldraförsäkringen anser utredningen;

”Svårigheter att komma in på arbetsmarknaden kan leda till att kvinnorna hänvisas till att ta hand om hem och barn i betydligt större utsträckning än vad de själva skulle önska. Vissa invandrar tillsammans med barn och fertilitetstalen är höga just efter invandringen. En bidragande orsak till att språkinläringen och etableringen försenas eller inte alls kommer i gång kan vara ett långt och intensivt uttag av föräldrapenning”.

## 7.2 Aktörer och beslutsfattare

Förutom till kvinnor i målgruppen vänder sig projektet till kommunalråd och andra politiska företrädare. Det vänder sig i synnerhet till chefer och handläggare som kommer i kontakt med dessa kvinnor inom socialtjänsten, vården, Arbetsförmedlingen, vuxenutbildningen, men också till andra verksamheter inom det arbetsmarknadspolitiska området så som anordnare av utbildning och kompletterande tjänster inom arbetsmarknadspolitiken. Även idéburen sektor och föreningslivet har anledning att känna till målgruppen och dess behov.

Bland de viktigaste aktörerna, förutom kvinnorna själv, är inremittenterna som till största delen är socialsekreterare. Flera socialsekreterare vittnar om att man med projektet har haft tillgång till ett mycket användbart verktyg i kvinnans utveckling mot egen försörjning.

Syftet med att vända sig till många aktörer är att visa på handlingsvägarna för att bryta ett växande utanförskap men också för att stimulera aktörerna till tätare samarbete och gemensamma målformuleringar.

## 8 Vilka effekter eftersträvades med projektet

- a. Projektet ska bygga en modell och en struktur för att arbeta med kvinnor i målgruppen utifrån myndigheternas gemensamma mål och prioriteringar. På så vis ges socialsekreterare och annan handläggande personal inom FINSAM-myndigheterna ett verktyg för att erbjuda kvinnorna ett reellt alternativ.
- b. Kvinnorna i målgruppen ska mötas med erbjudande av motivationsriktande insatser som är anpassade till individuella behov. De bärande principerna för kommunikationen mellan parterna och kvinnorna i målgruppen är
  - rätt bemötande och rätt service från början
  - rätt samordnade insatser som leder till arbete
  - kunddriven verksamhets- och metodutveckling
- c. Projektet vill rikta aktörernas uppmärksamhet på följderna av lågt ställda förväntningarna på kvinnorna vilket kan bidra till utestängning från arbete och egen försörjning. Genom att öka förväntningarna på aktivt deltagande och hög sökaktivitet kommer behoven av anpassade och individuella insatser att tydliggöras och parternas samarbete att öka. Det handlar om att uppnå en ”kritisk massa” för att åstadkomma en förändring av insatskartan.
- d. Projektet vill tydliggöra att det går utmärkt att arbeta med tolk både individuellt och i grupp samt även med flera språkgrupper samtidigt.
- e. Projektet vill utveckla och främja ett normkritiska förhållningssätt och ett normkritiskt agerande. Ett mått för detta är att andelen i målgruppen, som deltar i arbetsnära insatser, ska närma sig motsvarande andel bland övriga inskrivna kvinnor och män.

## 9 Vilka avvikelser har inträffat

### 9.1 Arbetsituationen för socialsekreterare

Inrekryteringsprocessen under pilotperioden (2015) visade att det tar tid att upparbeta hållbara strukturer och rutiner för att mobilisera personer som ska övergå från passiva (ekonomiskt bistånd utan aktivitet) till aktiva insatser. Den ansträngda arbetsituationen för socialsekreterarna gör det svårt att avsätta tid för ärendegenomgångar och riktade insatser. Startsträckan fram till att första gruppen i deltagare under pilotdelen hade påbörjat sin insats upplevdes som lång. Efterhand som erfarenheten ökade utvecklades inrekryteringen till projektet. Det är ett vanligt observandum att tillgänglig projektkapacitet som regel sällan tas i anspråk med automatik utan vanligtvis kräver sin särskilda ansträngning och tid.

### 9.2 Försäkringskassans informationer

Försäkringskassan drog sig tyvärr ur projektet efter pilottiden, som resultatet av en prioritering. Den information som Försäkringskassans informatör bidrog med ansågs som viktig eftersom det bland kvinnorna råder missförstånd kring Försäkringskassans roll och socialförsäkringarnas funktion. Det är en del av utanförskapseffekter att individen saknar rätt och relevant information om sina rättigheter, möjligheter och skyldigheter.

### 9.3 Ändrad inriktning för implementering

I projektbeskrivningen<sup>3</sup> framgår att arbetet med kvinnorna i målgruppen ska utgå från den urbana utvecklingspolitiken och samspela med områdesprogrammen och med andra delar i det civila samhället, däribland idéburen sektor. Mot den bakgrunden anger projektbeskrivningen att implementering av metoder bör kopplas till lokal samverkansutvecklingen mellan Arbetsförmedlingen och Individ- och familjeomsorgen.

Styrgruppen för projektet beslöt inför 2016 att implementeringen inte ska följa inriktningen i projektbeskrivningen utan utgöra en programaktivitet i arbetsförmedlingens regi.

### 9.4 Händelser enligt riskanalysen

I projektbeskrivningens riskbilaga görs en bedömning av tänkbara risker/hot mot projektets genomförande. Dessa är 17 till antalet och sannolikhetsgraderade som stor, medel och liten. De risker som markerats som stora är a) *”Olika regelverk påverkar myndigheternas handläggning”*, b) *”Deltagare står för långt från arbetsmarknaden”*, c) *”Svårigheter att få fram praktik-/prova på-platser”*.

Det är intressant notera att dessa tre ”stora risker” inte utgjort något problem alls.

---

<sup>3</sup> Ansökan, FINSAM-projekt Samordnad Handlingsplan i Malmö

Den potentiella avvikelse som kan äventyra ett ordinarie samarbete runt målgruppen är snarare den medelstora risken ”*Parterna kan av resurs-/prioriteringsskäl inte fullfölja sin del i handlingsplanen*”. Denna risk kan beskrivas som den klassiska konflikten mellan kärnverksamheten och ett metodutvecklingsarbete, som aldrig knöts till den ordinarie tjänsteproduktionen.

Det bör noteras att om metodisk implementering inte påbörjas inom den närmaste tiden finns det risk att lärdomar och kompetenser från projektet går förlorade.

## 10 Aktörernas samarbete

### 10.1 Fördelar och framgångsfaktorer

Aktörerna hjälper varandra att nå sina verksamhetsmål och gemensamma mål om man samarbetar systematiskt. Den nya strategiska överenskommelsen mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen ger en bra inramning till gemensamma mål och prioriteringar.

Att jobba över myndighetsgränser är positivt och effektivt men kräver skickliga handläggare med kunskaper om den egna organisationens möjligheter och begränsningar. Då handläggarnas kunskap om myndigheternas olika uppgifter sprids så minskar risken för det stuprörstänkande som Malmökommissionen lyft fram som ett hinder för hållbar utveckling. Ett utvecklat samarbete minskar även risken för ärendeövervältring mellan parterna och allt för snabba avaktualiseringar.

### 10.2 Hinder och svårigheter

Några aktörer påpekar att det är svårt att implementera projektets arbetssätt i den ordinarie verksamheten inte minst därför att projektet är baserat på en resurskrävande metodik med bl.a. färre deltagare per handläggare och mer tid i varje delprocess för deltagare. Detta är en korrekt iakttagelse men mot resursargumentet kan ställas stadens direkta sociala merkostnader för invandrade kvinnors ekonomiska utsatthet och de indirekta kostnaderna för stigmatiseringen i utanförskapet.

## 11 Hur har projektet skapat nytta för målgruppen

### 11.1 Kvinnornas upplevelser

Deltagarna i målgruppen är överlag mycket positiva till verksamheten och särskilt till bemötande och till stödet. Många upplever en meningsfull helhet som skapar motivation, delaktighet och egenansvar och detta bidrar till relevans för målgruppen att upprätthålla sina kontakter med Arbetsförmedlingen och andra stödjande parter. Kvinnorna upplever att de kan påverka sin planering och sina aktiviteter och att de får värdefull information. Alla uppskattar dock inte att delta i gruppriktade aktiviteter utan efterfrågar aktiviteter som känns mer näraliggande deras egen planering. Att kunna kombinera svensstudier med praktik är särskilt uppskattat.

Ett antal kvinnor har blivit självförsörjande genom arbete alternativt har övergått till aktivitetsstöd och därmed minskat sitt beroende av försörjningsstöd. Detta har gett positiva hälsoeffekter och effekten når även familjemedlemmar som se att en vuxen familjemedlem lämnar hemmet på morgonen för att gå till sin dagliga sysselsättning.

Några av de strukturella och diskriminerande hinder som redovisats i den så kallade Hinderlistan har åtgärdats. Det finns dock några hinder kvar att åtgärda, däribland exkluderande krav på kunskapsnivå för deltagande i vissa aktiviteter samt bristen på grundläggande vuxenutbildning för kvinnor i målgruppen.

Projektet har tagit initiativ till ett antal aktiviteter som erbjuder anpassning efter kvinnors individuella förutsättningar och språknivåer.

### 11.2 Handläggare och aktörer

Genom att målgruppen har fått uppmärksamhet så har många av FINSAM-parternas handläggare fått information om projektet och dess effekter. Det har positivt påverkat bilden av möjligheter att nå framgång i arbetet med målgruppen men också vikten av att samordna parternas insatser. Även kompletterande aktörer däribland anordnare av utbildning, stöd och matchning m.fl. aktörer har insett värdet i av att samverka med organisationer runt den enskilde kvinnan. Detta har inneburit att många av projektets deltagande kvinnor har kunna kompletterat sina studier i svenska med arbetsmarknadsinriktade aktiviteter.

Inremitterande handläggare vittnar om vikten av flerpartssamtalen som en väg att få en bättre bild av klientens situation. Socialsekreterarna ser i projektet ett användbart verktyg att hjälpa klienten påbörja en processinriktad resa mot arbete och studier.



## 12 Spridning av resultatet

### 12.1 Intern information

De parter som bildar FINSAM är stora och personaltäta organisationer som bara i Malmö sysselsätter ett tusental handläggare. Projektet har fokuserat på att komma ut med information till främst socialsekreterare, arbetsförmedlare och deras chefer. Dessa är nyckelpersoner. I andra hand har viss information nått personal vid vårdcentraler och Försäkringskassan.

I begränsad omfattning kan fortsatt information lämnas vid eventuellt beslut om implementering inom ramen för det strategiska samarbetet.

I tillämpliga delar kommer metodiken att implementeras i Etableringsuppdraget och i verksamheten i JobbMalmö.

### 12.2 Extern information

Efterhand som projektet blivit känt utanför Malmös gränser har efterfrågan på information vuxit fram successivt.

I februari 2016 uppvaktades projektet av Sveriges Radio P1. Reportern följde verksamheten och deltagarna under en dag och det blev ett längre reportage i *Studio Ett*

<http://sverigesradio.se/sida/sok.aspx?q=internationella%20kvinnor&programid=1637&filter=false>

Projektet bjöds in, som representativt exempel på FINSAM-projekt, till Almedalsveckan på Gotland juli 2016 under rubriken "När individen blir det centrala i välfärden" <http://www.finsamgotland.se/torsdag2016>

Projektet har därutöver informerat på RAPP-konferens (Rikstäckande Arbetsplatsförening för Psykologer inom Arbetsförmedlingen) i oktober 2016 i Stockholm för samtliga psykologer och chefer inom arbetsförmedlingens AR-avdelning (arbetslivsinriktad rehabilitering).

Projektet har haft kunskapsutbyte vid träff med "systemprojektet" Mirjam i Norrköping och med Arbetsförmedlingen i Wien, Österrike inklusive dess "Pilotprojekt Für Flüchtlinge - Kompetenz-Check".

I januari 2017 deltog projektet i möte med en NGO-delegation från Köpenhamn, för dialog om hur man skaffar jobb till invandrade kvinnor.

Projektet externa information kommer att fullföljas med deltagande i den årliga nationella Finsam-konferensen 21-22 mars 2017.

## 13 Slutsatser och rekommendationer

### 13.1 Reflektion

Projekt Internationella kvinnor har visat på en väg att bryta ett växande utanförskap för utomeuropeiskt födda kvinnor i Malmö. Resultatet från projektet kan bidra även till ökad effektivitet i etableringsuppdraget. Det som krävs av parterna är viljan att anlägga ett helhetsperspektiv, att låta vissa saker få ta tid, men också kunna se positiva effekter t.ex. att kvinnans familj påverkas positivt av att båda föräldrar bidrar till familjens försörjning.

Det är viktigt inse att myndigheterna redan finns runt individen, kanske inte samtidigt och som regel sällan koordinerat. Det vill säga att större delen av personalkostnader för att hantera myndighetsarbetet runt kvinnan finns redan anslaget. Det handlar snarare om hur myndigheternas arbete kan dockas och hur sömlösa övergångar mellan koordinerade insatser kan byggas.

Att börja arbete med metodiken Samordnad Handlingsplan kommer, trots den dyrbara resursen initialt, att generera en effektivisering och en välkommen besparing på anslagen för försörjningsstöd mm, åtminstone utifrån socioekonomisk teori. Det kommer också att sända ut en positiv signal i samhället att krafttag nu görs på allvar för att främja jämställdheten mellan män och kvinnor, oberoende av nationalitet.

Metodiken kan tillämpas i liknande myndighetssamarbete med andra målgrupper.

### 13.2 Rekommendation

Utomeuropeiskt födda kvinnor är en grupp som är relativt osynlig i FINSAM-myndigheternas prioriteringar. Dessa kvinnor lever i stadens utanförskapsområden och är genom sin frånvaro från arbete och egen försörjning ett växande uttryck för brister i systemet. Ytterst handlar frågan om dessa kvinnor ska in på arbetsmarknaden och i så fall om FINSAM-myndigheterna har ansvaret eller om någon annan aktör är bättre skickad.

Det finns en styrgrupp för strategisk överenskommelse gällande samverkan mellan Arbetsförmedlingen i Malmö och Malmö stad. Det är lämpligt att denna styrgrupp tills vidare diskuterar förutsättningar för ett långsiktigt och hållbart samarbete runt målgruppen.

Det finns skäl att ha ett bredare perspektiv på målgrupp än den som ingår i projektet. En viktig frågeställning för parterna bör vara hur man gemensamt, inte minst utifrån sin arbetsgivarroll, kan öka övergångarna till arbete och utbildning från de som lämnat etableringen eller annat arbetsmarknadspolitiskt program. Hur arbets- och utbildningstillfällena för målgruppen skapas bör vara en stående punkt på samtliga möten inom överenskommelsestrategin.

