



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska flyktingfonden

Avsedd för

**Malmö högskola och Länsstyrelsen i Skåne**

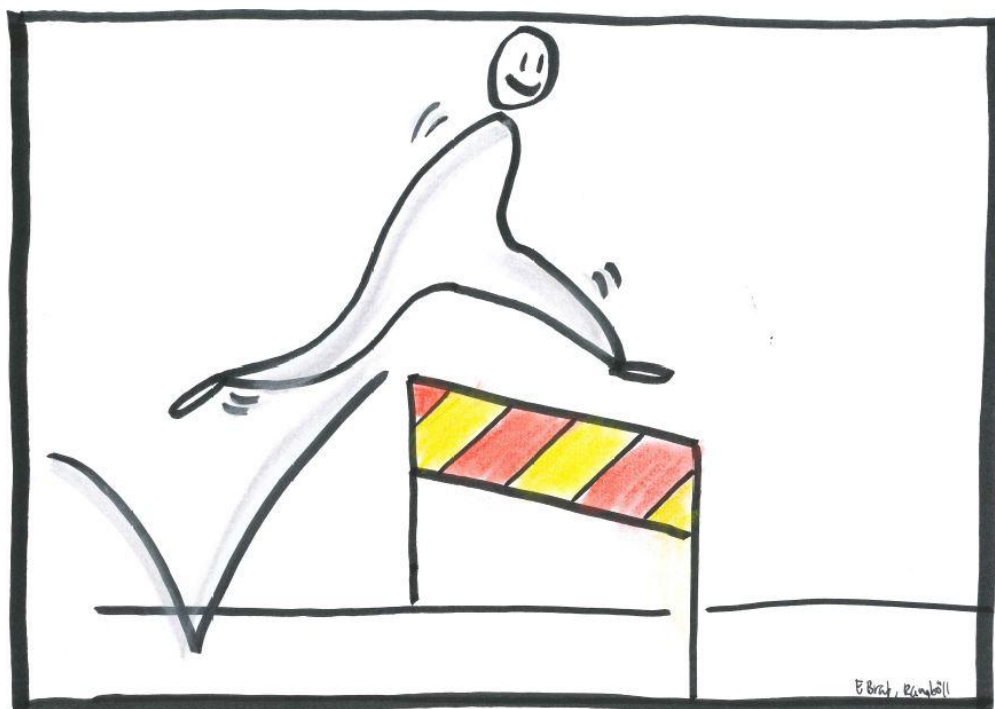
Dokumenttyp

**Rapport**

Datum

**Juni 2015**

# SLUTUTVÄRDERING MILSA - STÖDPLATTFORM FÖR MIGRATION OCH HÄLSA





# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1.</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1	MILSA och dess kontext	3
1.2	Rambölls uppdrag och datainsamling	3
1.3	Utvärderingens utgångspunkter	4
1.4	Utmaningar i utvärderingen	5
<b>2.</b>	<b>RESULTAT</b>	<b>6</b>
2.1	MILSA upplevs som ett relevant projekt	6
2.2	MILSA har lett till en ökad kunskap och insikter om vikten av ett hälsofrämjande perspektiv inom etableringen	6
2.3	MILSA har bidragit till en ökad samverkan på regional nivå	8
<b>3.</b>	<b>FÖRKLARINGSFAKTORER</b>	<b>10</b>
3.1	MILSA har sammanfallit med ett stort tryck på mottagandet av nyanlända	10
3.2	Relationen mellan forskning och praktisk verksamhet	10
3.3	Svårigheter att kommunicera projektets upplägg och resultat	10
3.4	Utmanande att arbeta med utveckling av andra aktörers verksamhet	11
<b>4.</b>	<b>SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER</b>	<b>12</b>
4.1	Bidragit till att sätta nyanländas hälsa i fokus	12
4.2	Behov av närmare samverkan med Arbetsförmedlingen i det fortsatta arbetet	12
4.3	Utveckla samverkan med kommuner och idéburen sektor	13
4.4	Utveckla metoder och verktyg för att följa upp resultaten av en mer hälsofrämjande etablering	13

## BILAGOR

Bilaga 1 [Intervjuförteckning](#)

# 1. INLEDNING

Ramböll Management (fortsättningsvis kallat Ramböll) har, på uppdrag av Malmö högskola, genomfört en lärande utvärdering av projekt MILSA. Föreliggande rapport utgör slututvärderingen av projektet. Ramböll har tidigare genomfört en nulägesanalys. Rapporten inleds med en beskrivning av MILSA och dess kontext. Därefter redogörs för vårt uppdrag och slututvärderingens genomförande och resultat. Avslutningsvis redovisas Rambölls slutsatser och rekommendationer.

## 1.1 MILSA och dess kontext

Partnerskap Skåne är en samverkansbaserad, regional utvecklingsplattform med syfte att bidra till en inkluderande och sammanhållen etablering i Skåne län. Plattformen samordnas av Länsstyrelsen och utgår från den regionala överenskommelsen i Skåne om samverkan kring etablering för asylsökande, flyktingar och andra invandrare (RÖK). Det operativa arbetet är organiserat i ett antal delprojekt, varav MILSA (stödplattform för migration och hälsa) är ett av dem. Samtliga delprojekt utgår från plattformens tre huvudprinciper om att förhålla sig till faktiska behov, vara kunskapsbaserat och att skapa möjligheter till delaktighet. Partnerskap Skåne eftersträvar att förbättra etableringsprocessen utifrån ett systemperspektiv. Det övergripande målet är att bidra till att nyanlända i länet så snabbt som möjligt blir en del av Skånes samhällsliv och tillväxt samt bereds förutsättningar för delaktighet, hälsa och egenansvar.

MILSA syftar till att skapa en stödplattform för att fördjupa kunskaperna om hälsans betydelse för målgruppen nyanlända flyktingars möjligheter till integration och etablering på arbetsmarknaden i gemensamma kunskapsprocesser med systemets aktörer och med målgruppen. Projektägare för MILSA är Malmö Högskola. Projektet är utöver detta i vissa delar kopplat till länsstyrelsens interna fokusgrupp för hälsa samt till Arbetsförmedlingen på nationell nivå genom samverkansdelegationen för mottagning och etablering av nyanlända. Projektet är ett direkt samarbete mellan forskning och praktik och ska möjliggöra, stödja och följa upp lokala och regionala utvecklingsbehov vilka är relaterade till nationella behov och därmed skapa villkor för den kunskap och metodutveckling som krävs.

MILSA består av ett antal delprojekt<sup>1</sup> med syfte att visa på:

- hur nyanlända mår
- hur prestationsbedömningar kan utvecklas
- hur fysisk aktivitet kan stimuleras inom etableringen
- vilket behov nyanlända har av information om hälsa och hur hälsofrågorna kan lyftas nationellt

## 1.2 Rambölls uppdrag och datainsamling

Ramböll har genomfört en lärande utvärdering av projekt MILSA. Syftet med den lärande utvärderingen är att ge stöd till projektet under själva projektgenomförandet i syfte att maximera förutsättningarna för en god måluppfyllelse samt att genomföra en avslutande utvärdering. Processtödet sker genom återkommande nedslag där Ramböll i samförstånd med projektet utvärderar olika aspekter av genomförandet och ger rekommendationer för det fortsatta arbetet.

Ramböll genomförde i uppstarten av uppdraget (mars 2014) förberedelsearbete i form av workshops med projektgruppen och aktörer i projektets omedelbara närhet. I förberedelsearbetet ingick att tillsammans med projektet ta fram en så kallad förändringsteori. En förändringsteori är en logisk karta över projektets tänkta logik, uppsatta mål och aktiviteter. Utifrån förändringsteorin tog Ramböll sedan fram en analysram med frågeställningar som slututvärderingen ämnar besvara. Dessa presenteras i avsnitt 1.3.

---

<sup>1</sup> Delprojekt 1) enkätstudie av hälsosituationen hos nyanlända flyktingar som omfattas av etableringslagen i Skåne. Delprojekt 2) utveckling av samverkan kring prestations- och arbetsförmågebedömningar. Delprojekt 3) utveckling av metoder för hur fysisk aktivitet som upplevs som meningsfull av individen kan stimuleras och i förlängningen integreras som hälsofrämjande aktiviteter i etableringsplanerna. Delprojekt 4) professionalisering av hälsokommunikatörernas roll och lyfta ett hälsoperspektiv i relation till nyanländas etableringsprocess nationellt.

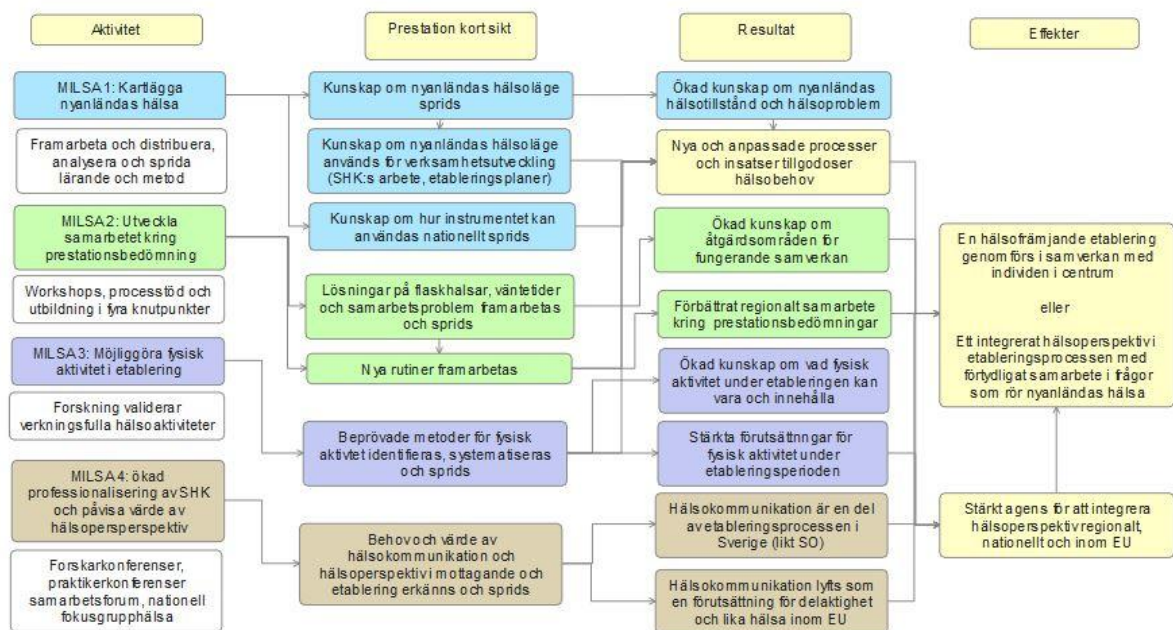
I december 2014 genomförde Ramböll en så kallad nulägesanalys. Syftet med nulägesanalysen var att analysera om MILSA har förutsättningar för att arbeta med de brister och behov som framkommit i den baseline-studie av nyanländas uppfattning om etableringsprogrammet som genomförts på uppdrag av projektet.<sup>2</sup>

Under maj-juni 2015 har Ramböll genomfört en slututvärdering av projektet. Föreliggande rapport utgör redovisning av slututvärderingen. Inom ramen för slututvärderingen har Ramböll genomfört en enkätundersökning. Enkäten gick ut till cirka 400 personer som på olika sätt kommit i kontakt med projektet, såsom handläggare på Arbetsförmedlingen, forskare och kommuntjänstemän. Svarsfrekvensen på enkäten uppgick till 43 procent. I samband med slututvärderingen genomförde Ramböll även ett tiotal intervjuer med projektledningen samt personer i och runt projektet. Intervjuförteckning återfinns i bilaga 1. MILSA är ett flyktingfondfinansierat projekt, men utgör också som beskrivet ett delprojekt inom Partnerskap Skåne. Fokus i föreliggande slutrapportering ligger dock på MILSA:s resultat i förhållande till projektmål och inte på hur MILSA på ett övergripande plan bidragit till plattformens syfte om regional utveckling.

### 1.3 Utvärderingens utgångspunkter

I samband med uppstart av Rambölls uppdrag tog Ramböll tillsammans med projektet fram en förändringsteori. Förändringsteorin kan ses som ett verktyg för att på ett överskådligt sätt illustrera den bakomliggande projektlogiken. Nedan redovisas den förändringsteori som illustrerar MILSA och dess önskvärda effekter.

#### Förändringsteori MILSA



I utvärderingen har Ramböll utgått ifrån utvärderingskriterierna- relevans, måluppfyllelse och hållbarhet. Relevans avser en bedömning om projektets målsättningar kan anses vara viktiga och nödvändiga utifrån den tilltänkta målgruppens perspektiv. Måluppfyllelse ämnar besvara i vilken utsträckning projektet kan anses uppnå de uppsatta målen och hållbarhet avser ge en bild av i vilken utsträckning resultaten kan förväntas leva kvar efter projektets slut.

Utifrån ovanstående förändringsteori tog Ramböll fram en analysram. En analysram bryter ned projektlogiken utifrån de utvärderingskriterier som fastställts genom konkreta frågeställningar. Följande frågeställningar har varit vägledande i slututvärderingen.

<sup>2</sup> Ikonen, A-M., Perspektiv på etableringsprogrammet, hälsa och välbefinnande, 2015

## Analysram MILSA

Utvärderingskriterium	Frågeställning
Relevans	Svarar MILSA:s målsättningar mot faktiska behov?
Måluppfyllelse	Uppnår MILSA förväntade resultat?
Hållbarhet	Lever MILSA:s resultat kvar över tid?

### 1.4 Utmaningar i utvärderingen

MILSA avslutas under juni 2015 i samband med slututvärderingen. MILSA har fungerat som ett forskningsinriktat projekt med fokus på att öka kunskapen om behoven av en mer hälsofrämjande etablering för nyanlända. MILSA har fokuserat på att höja kunskapen och medvetenheten samt bidra till verksamhetsutveckling hos de personer och aktörer som deltar i etableringsarbetet. Endast ett av delprojekten har haft deltagare från den slutliga målgruppen, nyanlända.

Det är därför i detta skede svårt att visa på resultat och effekter på individnivå. Projektet har istället satt igång processer bland annat på nationell nivå som på sikt förhoppningsvis leder till en mer hälsofrämjande etablering för slutmålgruppen, men som är svåra att fånga inom ramen för denna utvärdering.

## 2. RESULTAT

I föreliggande kapitel presenteras projektets uppnådda resultat utifrån de fastställda utvärderingskriterierna relevans, måluppfyllelse och hållbarhet.

### 2.1 MILSA upplevs som ett relevant projekt

I följande avsnitt redogör Ramböll för i vilken utsträckning projektets målsättningar upplevs som relevanta utifrån målgruppen nyanländas behov och för de berörda aktörerna. Hälsans betydelse för en lyckad etableringsprocess har alltmer kommit att uppmärksammas som en faktor i nationella och regionala samverkans- och utvecklingsprocesser. Enligt WHO utgör hälsorelaterade frågor kopplat till migration allt större utmaningar för folkhälsan globalt. Forskningen visar att migranter har sämre hälsa än befolkningen i stort och att det finns en klar koppling mellan migration på grund av flykt och individens hälsa. Den baseline-studie som genomförts inom ramen för projektet pekar också på att det finns klara utvecklingsmöjligheter inom etableringen. Studien visar att nyanlända upplever att deras hälsoproblem ofta ignoreras, eller inte blir föremål för några insatser. De upplever också att de ges begränsade möjligheter att påverka innehållet i den individuella etableringsplanen, liksom begränsningar som upplevs i samband med språkinläringen och i samband med social och arbetsmarknadsmässig integration, vilket leder till nedstämdhet och oro. Studiens resultat pekar på att etableringsprogrammet bara delvis tar hänsyn till deltagarnas individuella behov och att det finns en risk för att i synnerhet problem relaterade till psykiskt välbefinnande förblir oupptäckta eller försummade i programmet.

Vi kan utifrån den enkätundersökning som genomförts konstatera att MILSA ses som ett relevant projekt då det upplevs finnas både ett behov av ökad kunskap om hälsans betydelse för etableringen och ett behov av utvecklade arbetssätt för att i större utsträckning ta hänsyn till hälsoperspektivet i etableringen. Enkäten visar att 70 procent av respondenterna upplever att de i stor eller mycket stor utsträckning har ett behov av ökad kunskap om hälsans betydelse för etableringen. Majoriteten, 89 procent instämmer i stor eller mycket stor utsträckning att befintliga arbetssätt och metoder behöver utvecklas. MILSA som projekt upplevs också pekat på vikten av samverkan för individens upplevelse av etableringen. Enkäten visar att hela 92 procent anser att en ökad samverkan mellan kommun, region och Arbetsförmedling skulle bidra till en mer hälsofrämjande etablering. Mot bakgrund av den behovsbild som framkommer i enkäten och de behov WHO pekar på kan Ramböll också konstatera att projektets målsättning om att skapa en mer hälsofrämjande etablering är relevant utifrån målgruppen nyanländas perspektiv.

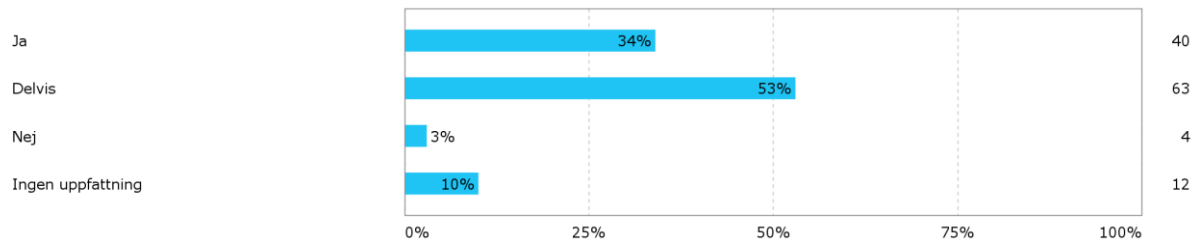
Rambölls bedömning är att MILSA:s övergripande målsättningar om att öka kunskapen om hälsans betydelse för etableringen, förändrade arbetssätt för att bättre möta behoven och ökad samverkan är relevanta både utifrån målgruppens behov och utifrån involverade aktörers perspektiv.

### 2.2 MILSA har lett till en ökad kunskap och insikter om vikten av ett hälsofrämjande perspektiv inom etableringen

MILSA syftar till att skapa en stödplattform för att fördjupa kunskaperna om hälsans betydelse för nyanlända flyktingars möjligheter till integration och etablering på arbetsmarknaden i gemensamma kunskapsprocesser med systemets aktörer och med målgruppen. Målsättningen är att bidra till en ökad kunskap om hälsans betydelse och för etableringen, skapa nya och förändrade arbetssätt som i högre utsträckning tillgodoser hälsobehoven hos målgruppen.

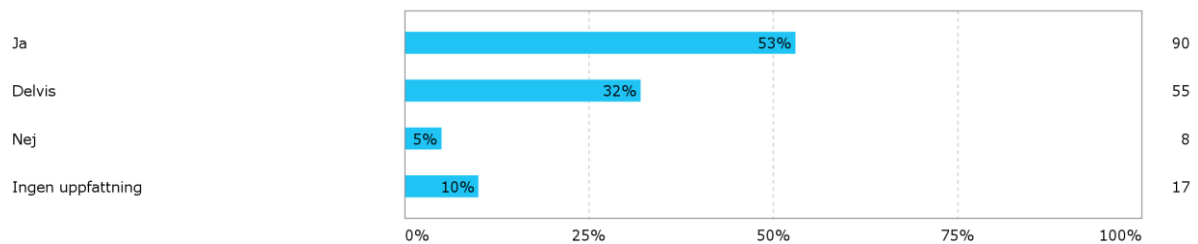
Övervägande andel av respondenterna tycker att MILSA bidragit till ett ökat hälsoperspektiv inom etableringen, där 53 procent svarar ja och 23 procent svarar delvis på frågan. På frågan om MILSA motsvarar behoven om ökad kunskap svarar 34 procent ja och 53 procent delvis ja. Se figur nedan.

**Figur 1 Anser du att MILSA motsvarar dessa behov av en ökad kunskap om hur hälsan påverkar nyanländas etablering?**



En mindre andel, 23 procent, anser att MILSA motsvarar behoven av förändrade arbetssätt. Istället svarar 56 procent delvis ja. I de intervjuer som Ramböll genomfört så framhölls främst att projektet bidragit till att sätta hälsoperspektivet i etableringen på agendan. Frågan upplevs genom projektet ha uppmärksammats både på lokal, regional och på nationell nivå. 53 procent svarar ja på frågan om MILSA bidragit till ett ökat hälsoperspektiv i etableringen. Se figur nedan.

**Figur 2 Tycker du på det stora hela att MILSA bidrar till ett ökat hälsoperspektiv i etableringen?**



Utifrån utvärderingens resultat kan Ramböll konstatera att MILSA bidragit till målsättningen om en ökad kunskap om hälsans betydelse för en lyckosam etablering. En mindre andel anser dock att projektets insatser motsvarar de behov av förändrade arbetssätt som de ser. De metoder och arbetssätt som utarbetats i form av fysiska aktiviteter och förändrade arbetssätt har dock inte i någon större omfattning implementerats inom ordinarie verksamhet, vilket kan förklara varför personer inte i lika stor omfattning uppfattar arbetssätten som relevanta.

Ramböll kan i utvärderingen konstatera att projektet i detta skede främst bidragit till att öka medvetenheten och kunskapen om en hälsofrämjande etablering. Ramböll bedömer att projektet snarare lett till en generering av ny kunskap och insikter, snarare än beslut om implementering av nya metoder eller arbetssätt. De konkreta resultaten för nyanlända, det vill säga en upplevelse om att etableringsprocessen i högre utsträckning förhåller sig till deras faktiska behov, förutsättningar och hälsa kan därmed förväntas mindre. Av enkätundersökningen framgår att det främst är förändrade synsätt och insikter om hälsans betydelse för individers möjligheter att etablera sig som lever kvar efter projektslut. Nedan presenteras några typiska citat från de öppna frågorna i enkätundersökningen angående vad som kommer leva kvar efter projektslut.

*"Vikten av hälsoperspektivet."*

*"Lärdomar kring behovet av att arbeta aktivt med frågor kopplat till hälsolitteracitet."*

*"Vikten av samverkan"*

*"Vikten av en sammanhållen etableringsplan"*

*"Synliggjort vikten av samarbete med vården"*



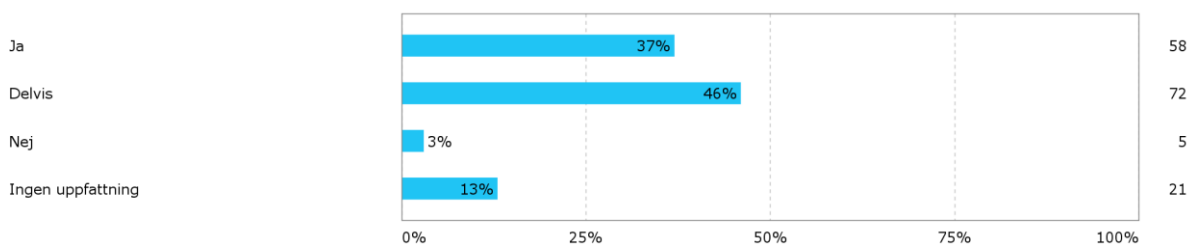
MILSA har även tydligt lyft hälsoperspektivet på nationell nivå. Projektet har genom den myndighetsövergripande samverkansdelegationen rörande mottagning och etablering av nyanlända arbetat med att föra fram insikter och kunskap om hälsans betydelse för etableringen. Delegationen leds av Arbetsförmedlingen, i samarbete med Länsstyrelserna, Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Försäkringskassan. MILSA:s projektledare har också haft en central roll genom att i arbetsgruppen driva delegationens arbete med att anordna nationella konferenser där hälsoperspektivet lyfts fram. Delegationen har även bjudits in till projektets spridningskonferenser för att öka genomslaget för arbetet. Vid tidpunkten av slututvärderingen kan det konstateras att berörda myndigheter fattat beslut om att hälsofrågor relaterat till etableringen fortsättningsvis ska prioriteras i samverkansarbetet.

Vad gäller delprojekt 2 så har projektet inte haft möjlighet att presentera arbetsätt och metoder som skulle kunna utgöra underlag för eventuella beslut hos Arbetsförmedlingen. Representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor menar också på att myndigheten på nationell nivå inte är involverad i projektverksamhet som sker på lokal eller regional operativ nivå och därför inte involverat sig i den utsträckning som skulle krävts för ett större nationellt genomslag. Löpande information förmedlad genom projektets beredningsgrupp om hur arbetet fortskrider har därmed inte nått ledningen inom myndigheten. Graden av aktivt engagemang från myndighetens representanter på skilda nivåer, har också påverkat möjligheterna att föra dialog kring inriktningen av de olika delprojekten. Initialt ville Arbetsförmedlingen till exempel att delprojekt 2 som berör prestationsbedömningar skulle fokusera på kontakter med vården då det redan pågick ett internt metodutvecklingsarbete inom myndigheten av bedömningarna. I dagsläget ser Arbetsförmedlingen ett större behov av metodutveckling av prestationsbedömningarna.

### 2.3 MILSA har bidragit till en ökad samverkan på regional nivå

En önskan för projektet har också varit att bidra till förbättrade samverkansformer mellan relevanta aktörer för en mer hälsofrämjande etablering. Projektet har, bland annat gällande prestationsförmågebedömningar arbetat för att skapa en större förståelse och kunskap mellan vården och Arbetsförmedlingen om deras respektive verksamhet och förutsättningar att arbeta inom etableringen. Projektet har även arbetat för att stärka samverkan mellan Region Skåne och Arbetsförmedlingen genom att formalisera vårdens hantering av prestationsförmågebedömningar. Projektet har bidragit till nya kanaler för samarbete mellan Arbetsförmedlingen och vården. Utifrån enkätundersökningen kan konstateras att 37 procent anser att projektet bidragit till ökad samverkan mellan kommun, region och Arbetsförmedling och 46 procent instämmer delvis i frågan. Se figur nedan.

**Figur 3 Anser du att MILSA bidrar till en ökad samverkan mellan kommun, region och Arbetsförmedlingen?**



Även om arbetsätt och metoder inom Arbetsförmedlingen inte formellt förändrats uppger flera handläggare att de genom projektet har upparbetat kontakter med vården som underlättar arbetet med prestationsbedömningar. Andra uppger att de nu också per automatik på ett tydligare sätt dokumenterar individens hälsoläge för att underlätta bedömningarna för vården. Projektet har också arbetat för att prestationsförmågebedömningar ska ingå i regionens

ersättningssystem för allmänvården, för att på det sättet öka incitamenten för vårdmottagningar att ta emot nyanlända i behov av en prestationsförmågebedömning.

Även om samverkan inom regionen har stärkts har det framkommit att projektet upplevs i allt för lite utsträckning har fokuserat på samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Det är något som efterfrågas både i enkätundersökningen och i de intervjuer som Ramböll genomfört. Flera representanter för kommunerna upplever att det har varit för stort fokus på Arbetsförmedlingens uppdrag inom etableringen och inte på hur samverkan mellan dessa kan utvecklas och stärkas för att skapa en sammanhållen och hälsofrämjande etablering. Representanter från kommunerna menar att de har en viktig roll att spela särskilt när det kommer till att skapa en hälsofrämjande etablering och att en ökad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är nödvändig för en god etablering. Projektets utgångspunkt var, i och med etableringsreformen, att huvudansvaret för nyanlända flyktingars etableringsprocess ligger på Arbetsförmedlingen. Kommunerna har också haft möjlighet att påverka och komma med synpunkter genom deltagande i styrgruppen och olika arbetsgrupper, något projektgruppen upplever att kommunerna inte utnyttjat i tillräcklig utsträckning. Samtidigt har behovet av en ökad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen blivit allt mer tydlig, vilket enligt projektgruppen kommer att avspeglas i det fortsatta arbetet efter projektslut.

### 3. FÖRKLARINGSFAKTORER

I följande kapitel redogörs för de förklaringsfaktorer som Ramböll identifierat som påverkat projektets uppnådda resultat.

#### 3.1 MILSA har sammanfallit med ett stort tryck på mottagandet av nyanlända

Projektets genomförande har sammanfallit med implementeringen av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. I och med etableringsreformen flyttades ansvaret för nyanlända från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Förändringen innebar att många kommuner drog sig tillbaka i arbetet med målgruppen. Ett naturligt fokus för projektet har därför varit just Arbetsförmedlingens uppdrag och arbete med nyanlända. Reformen innebar ett stort utvecklingsarbete för myndigheten. Projekttiden för MILSA sammanföll inte bara med den stora förändringen av etableringsuppdraget utan också i samband med ökat antal nyanlända. Reformen av etableringen tillsammans med det ökande antalet nyanlända har inneburit att Arbetsförmedlingen har haft en hög arbetsbelastning hos de som arbetar med etableringen. Sammantaget menar Ramböll att det kan ha påverkat myndighetens möjlighet att ta till sig och aktivt delta i utvecklingsarbetet. Samtidigt har behovet av en välfungerande etablering som tar hänsyn till målgruppens behov varit särskilt stort vilket har gjort projektet än mer relevant och angeläget.

#### 3.2 Relationen mellan forskning och praktisk verksamhet

Ambitionen med MILSA är att utgöra en forskningsbaserad stödplattform för att stötta i arbetet med en hälsofrämjande arbetsmarknads-etablering. Projektet har haft som ambition att genomföra forskning och aktionsforskning i relation till faktiska behov. En utmaning för projektet har varit att föra ihop forskningen med den operativa verksamheten. Flera respondenter på enkäten upplever att det funnits ett avstånd mellan forskningen och den praktiska verksamheten och att forskningens roll inte är tydligt definierad. Projektet uppger att till skillnad från traditionell forskning där forskarens roll är att betrakta utifrån har forskarna inom MILSA i olika utsträckning gått in i de olika delprojekten genom så kallad följeforskning eller aktionsforskning. Tanken är att istället för att i efterhand rapportera vad forskarna sett ska forskningen fånga de pågående kunskapsbildande processerna och synliggöra detta under projektets gång. Samtidigt har det enligt projektet har en utmaning att inom den relativt begränsade projekttiden inte kunnat visa på och kommunicera vad projektet leder till.

Ramböll menar att det faktum att projektet inte hunnit visa på konkreta resultat har verkat hindrande för projektets möjligheter att påverka en implementering i ordinarie verksamhet inom till exempel Arbetsförmedlingen. Samtidigt vill Ramböll framhålla att projekt ofta möter utmaningar i gränslandet mellan projekt och ordinarie verksamhet oavsett utformning och ambitionsnivå. Projektverksamhet har oftare friare förutsättningar och kan testa olika arbetssätt. Det leder inte sällan till en upplevelse av avstånd mellan projekt och linjeverksamhet. Beslut om eventuell fortsättning måste också oftast tas inom projekttiden, samtidigt som man inte kan vänta sig visa på resultat förrän efter projektslut. I det kommande arbetet kommer projektet dock att i den mån det är möjligt förbättra kommunikationen om vad projektet uppnår.

#### 3.3 Svårigheter att kommunicera projektets upplägg och resultat

MILSA utgör ett delprojekt inom Partnerskap Skåne, en samverkansbaserad, regional utvecklingsplattform med syfte att bidra till en inkluderande och sammanhållen etablering i Skåne län.

Utmaningen med ett utvecklingsprojekt som inte bara innehåller många olika delprojekt och många olika aktörer, utan också är en del av en större utvecklingsplattform med andra projekt är skapa en tydlig bild av hur arbetet hänger ihop. Det utgör inte bara en utmaning i kommunikationen om projektet, utan också en utmaning i att visa på direkta effekter av projektet. Då flertalet av respondenterna enbart har varit involverade i delar av projektet är det svårt att bilda sig en uppfattning om projektets totala genomslag. Flera uppger också att de inte har tillräcklig kunskap om vad projektet innefattar för att bedöma projektets insatser som helhet.

Gemensamt för nästan samtliga av de personer som intervjuats inom ramen för slututvärderingen är att de har svårt att se hur de olika delarna i MILSA hänger samman samt vad man faktiskt har åstadkommit inom ramen för varje delprojekt. Detta hänger troligtvis samman med att MILSA utifrån projektansvarigas perspektiv ses som en av flera viktiga pusselbitar i utvecklingsarbetet inom Partnerskap Skåne men även att föreliggande utvärdering sker tätt in på projektslut.

### **3.4 Utmanande att arbeta med utveckling av andra aktörers verksamhet**

Malmö högskola är projektägare och projektledningen har bestått av representanter från högskolan och Länsstyrelsen i Skåne samtidigt som projektet MILSA främst handlar om att utveckla etableringskedjan för nyanlända vilken Arbetsförmedlingen har det huvudsakliga och övergripande samordningsansvaret. Länsstyrelsens uppdrag är att verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av vissa insatser för mottagandet av nyanlända invandrare.<sup>3</sup> Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete bedrivs dock främst centraliserat inom myndigheten. Det faktum att varken Malmö högskola eller Länsstyrelsen har ett tydligt definerat uppdrag eller mandat att utveckla Arbetsförmedlingens verksamhet menar Ramböll bidrar till utmaningarna i att förändra arbetsätt och metoder inom myndigheten, särskilt mot bakgrund av Arbetsförmedlingens organisering samt att myndighetens engagemang förändrats under projektets gång.

Rambölls utvärdering pekar på att projektet och dess målsättningar är relevanta för den slutliga målgruppen, det vill säga nyanlända. Utvärderingen visar att aktörer inom etableringen anser att det finns ett behov av ökad kunskap om hälsans betydelse för etableringen samt att det finns behov av förändrade arbetsätt för att bättre möta behoven hos de nyanlända. Rambölls utvärdering visar också på att projektet lett till nya kunskaper och insikter om hälsans betydelse för etableringen. För att projektet ska bidra till hållbara effekter krävs dock inte bara att projektets målsättningar upplevs som relevanta ur ett målgruppsperspektiv. Projektets insatser måste också upplevas som relevanta för inblandade aktörer. De måste också känna ett ägarskap i frågan för att agera utifrån den nyvunna kunskapen och förvalta det som utvecklats inom ramen för projektet. Ett vanligt förekommande problem som Ramböll ser i utvärderingar av projekt som sträcker sig över flera år är att känslan av ägarskap förändras över tid, både på grund av att personer byts ut men också för att aktörernas uppdrag förändras eller det görs nya prioriteringar i verksamheten. Ägarskap är därför något som projektledningen måste förhålla sig till löpande under projektets gång.

---

<sup>3</sup> Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

## 4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I följande kapitel redogör Ramböll för slutsatser och rekommendationer till det fortsatta arbetet med att utveckla en hälsofrämjande etablering.

### 4.1 Bidragit till att sätta nyanländas hälsa i fokus

Ramböll kan i slututvärderingen konstatera att MILSA på ett framgångsrikt sätt har bidragit till att sätta nyanländas hälsa på agendan inom etableringen. Frågan om hälsans påverkan på den nyanländas möjligheter att etablera sig i samhället har etablerats på såväl regional som nationell nivå. Genom ett intensivt påverkansarbete bland annat genom konferenser och deltagande i nationella arbetsgrupper har projektet skapat en hög medvetenhet om behovet av att utveckla en mer hälsofrämjande etablering. En utmaning som Ramböll ser är att i det fortsatta arbetet bidra till faktisk förändring av arbetssätt och metoder i form av till exempel utvecklade prestationsförmågebedömningar och ökade möjligheter till fysik aktivitet inom ramen för etableringsplanen. Projektet har i detta skede främst lett till en absorbering av nya insikter och kunskap och inte i samma utsträckning till implementering av metoder och arbetssätt. Med implementering avser Ramböll snarare att metoder och arbetssätt som arbetats fram under projektet förs in i den ordinarie verksamheten efter projektslut, bland annat genom förändrade rutiner, manualer och uppföljningssystem eller genom förändring av praxis och regler på en mer strukturell nivå. En viktig distinktion mellan absorbering och implementering är att absorbering främst sker genom informell och individuell påverkan. Medan implementering syftar till ett mer formellt och strukturellt lärande, där processen präglas av ett tydligt ägarskap och av att resultaten tillvaratas på ett systematiskt sätt inom organisationen. Vad avser MILSA sprids förhoppningsvis de ökade kunskaperna och insikterna vidare inom organisationerna, vilket på sikt leder till ett förändrat beteende genom förändrade rutiner och arbetssätt. Sammanfattningsvis kan Ramböll konstatera att projektet på ett förtjänstfullt sätt har bidragit till att skapa ett engagemang hos involverade aktörer att skapa en mer hälsofrämjande etablering. Projektets aktiva påverkansarbete resulterat i en god medvetenhet på nationell nivå om vikten av en hälsofrämjande etablering och en ökad kännedom om de strukturella hinder och utmaningar för en mer hälsofrämjande etablering som projektet identifierat.

Ramböll anser dock att projektet för att realisera sin fulla potential i det fortsatta arbetet bör fokusera på följande områden:

### 4.2 Behov av närmare samverkan med Arbetsförmedlingen i det fortsatta arbetet

Enligt Ramböll finns det flera utmaningar kopplat till MILSA:s arbete med att utveckla etableringens förutsättningar. Avgörande för att utvecklingsarbete ska bli hållbart är att de aktuella organisationerna känner delaktighet och ägarskap i processen både innan och under projektets gång. Projekt inom EU:s strukturfonder såsom Flyktingfonden bedrivs ofta som samverkansprojekt mellan olika aktörer och den regionala eller lokala nivån av statliga myndigheter såsom i detta fall Arbetsförmedlingen. Inom Arbetsförmedlingen är dock ansvaret för utvecklingsarbete och beslut om användningen av nya metoder eller arbetssätt i hög utsträckning centraliserat inom myndigheterna. För att myndigheterna ska fatta beslut om mer permanenta förändringar i verksamheten efter projektslut krävs därför ett mer kraftfullt genomslag av projektet inom organisationen. För att åstadkomma sådan förändring räcker det sällan med enbart spridning av kunskap. Rätt information måste nå rätt personer för att det ska ha en påverkan på konkreta handlingar. Personerna måste i sin tur både vilja och kunna, det vill säga ha mandat att fatta beslut i enlighet med den nya kunskapen. Möjligheterna för projekt som MILSA att påverka konkreta beslut om förändringar av metoder och arbetssätt på myndighetsövergripande nivå får därmed av strukturella skäl enligt Ramböll ses som begränsade om endast enskilda myndigheter adresseras. MILSA har dock haft betydelse för att nationella prioriteringar gjorts vilket sannolikt bör påverka de enskilda myndigheternas inriktning framåt. För att ändå skapa bästa möjliga förutsättningar för ett sådant påverkansarbete anser Ramböll att Arbetsförmedlingen, som har det samordnande ansvaret för etableringsuppdraget, borde

involveras med ett tydligare ägarskap i det fortsatta arbetet med att utveckla arbetssätt och metoder för en mer hälsofrämjande etablering.

#### **4.3 Utveckla samverkan med kommuner och idéburen sektor**

Ramböll har i en tidigare analys av samverkansarbetet inom Partnerskap Skåne (inom vilken MILSA utgör ett delprojekt) pekat på att en av framgångsfaktorerna i arbetet är den systemsyn som genomsyrar arbetet. Ett system kan vara ineffektivt även om varje enskild del presterar väl. Det är därför viktigt att samverkan inte bara fokuserar på de enskilda aktörernas måluppfyllelse, utan också på hur olika delar av etableringen samspelar från den nyanlända individens perspektiv. Partnerskap Skåne har fungerat som den bärande plattformen för samverkan, vilken länkat den strategiska nivån (via den regionala överenskommelsen) med en operativ verkstaden, olika delprojekt. Även om kommunernas roll kom i skymundan under etableringsreformen och projektet har valt att fokusera på Arbetsförmedlingens uppdrag anser Ramböll att det utifrån de behov hos målgruppen som framkom i baseline-studien, om en sammanhållen etableringskedjan finns ett behov av att i det fortsatta arbetet öka involveringen av kommunerna i regionen. Det är också tydligt utifrån baseline-studien att en hälsofrämjande etablering inte bara kan utgå från etableringsuppdraget. Här ser Ramböll tydliga kopplingar till det övriga utvecklingsarbete som pågår inom Partnerskap Skåne med till exempel delprojektet NAD som på ett framgångsrikt sätt involverar den idéburna sektorn i etableringen av nyanlända. Kommunernas mer allmänna uppdrag om att verka för medborgarna får det stöd och den hjälp som de behöver tillsammans med den idéburna sektorn lämnar större utrymme för att till exempelvis tillhandahålla de fysiska aktiviteter som utarbetats inom ramen för projektet. I Rambölls intervjuer med kommuner har det också framkommit att de i större utsträckning önskar delta i arbetet med att skapa en hälsofrämjande etablering. Mot bakgrund av det anser Ramböll att MILSA:s samverkan med kommunerna inom regionen och den idéburna sektorn bör utvecklas i det fortsatta arbetet.

#### **4.4 Utveckla metoder och verktyg för att följa upp resultaten av en mer hälsofrämjande etablering**

MILSA har på ett effektivt sätt skapat en gemensam bild av behovet av en mer hälsofrämjande etablering. Det råder dock fortfarande vissa oklarheter runt ansvarsfördelningen mellan aktörerna i att arbeta för en bättre hälsa hos nyanlända, där det till exempel inte är självklart att Arbetsförmedlingens uppdrag omfattar att aktivt bidra med att tillgängliggöra de typer av fysiska aktiviteter som utarbetats inom ramen för uppdraget. För Arbetsförmedlingen är det avgörande att de aktiviteter som erbjuds innebär att individen närmar sig arbetsmarknaden. I utvärderingar av hälsofrämjande insatser är det ofta svårt att visa på effekterna av dessa i form av om personen kommit i sysselsättning eller inte. Personer som deltagit i hälsoinsatser tenderar enligt forskningen nämligen inte att i högre utsträckning få arbete i jämförelse med personer som inte deltagit i hälsoinsatser. De har dock säkerligen närmat sig arbetsmarknaden i större utsträckning än de som inte deltagit i hälsofrämjande insatser. I MILSA:s fortsatta arbete ser Ramböll därför att projektets fulla potential bättre kan utnyttjas om projektet på ett tydligare sätt kan mäta och visa på effekterna av en mer hälsofrämjande etablering. Ramböll anser att ett sätt att göra detta är att utnyttja den forskningsinriktning som projektet har och utveckla metoder och verktyg för att mäta i vilken utsträckning individen närmar sig sysselsättning genom hälsofrämjande insatser, till skillnad från traditionella arbetsmarknadsinsatser där man mäter om individen kommit i sysselsättning eller inte.

## BILAGA 1

<b>Intervjuperson</b>	<b>Organisation</b>
Cornelia Gunnarsen, kvalificerad handläggare förmedlingsavdelningen	Arbetsförmedlingen
Mehran Najafi, samordnare Etableringsuppdraget, MO Södra Götaland	Arbetsförmedlingen
Lena Alderskiöld, strateg arbetsmarknads- och integrationsfrågor	Kommunförbundet i Skåne
Mats Brandström, folkhälsostrateg	Region Skåne
Peter Hillve, biträdande rektor vuxenutbildningen	Hässleholm kommun
Lena Hall, enhetschef flyktingenheten	Lunds kommun
Henrik Nilsson, processledare	Nätverket – idéburen sektor Skåne
Katarina Carlzén, integrationssamordnare, projektansvarig	Länsstyrelsen i Skåne
Carin Björngren Cuadra Docent i socialt arbete/Associate professor, projektansvarig	Malmö högskola