

RAPPORT

FRÅN PERSPEKTIVTRÄNGSEL TILL PERSPEKTIVMÖJLIGHETER

OMTAG OCH REVIDERING AV STYRDOKUMENT



INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	4
uppdraget	4
omtaget leder till ett minskat antal styrdokument	4
intersektionella perspektiv, rättighetsbaserat arbete, folkhälsa och agenda 2030	5
integrering i ordinarie styr- och ledningssystem	6
analyser, uppföljning, kunskap och lärande	6
1. INLEDNING	8
bakgrund.....	8
swecos Uppdrag	8
Övergripande angreppssätt.....	9
Metoder och empiriska material	11
länshänvisning	11
2. INFLUENSER OCH UTGÅNGSPUNKTER	13
Ny budget- och uppföljningsprocess	13
"organiserat hyckleri" eller långsam inkubation?.....	13
integrering som styrprincip	15
Multidimensionella problem och evidensbaserad kunskap	16
intersektionalitet	18
rättighetsbaserat arbete.....	18
3. STADSKONTORETS BILD	20
styrning utan styrdokument?	20
sakkunnigas bild – några övergripande perspektiv.....	21
verksamhetsperspektiv och arbetsgivarperspektiv	23
jämförelseintegrering.....	23
antidiskriminering.....	25
barnrätt.....	27
folkhälsa.....	27
agenda 2030	28
4. FÖRVALTNINGARNAS BILD.....	30
planernas värde som styrsignal	30
för många planer och mål.....	30
på önskelistan: styrning som är hållbar över tid.....	31
medborgarnas och förvaltningarnas behov och förutsättningar.....	32
Implementering och uppföljning	33
planerna uppfattas och används på olika sätt.....	33
ibland är kopplingen till planerna otydlig	34
Implementeringen styrs av ett visst mått av pragmatism	34
Uppföljning och återrapportering	35
stöd och samordning i analys och utveckling	36
5. SLUTSATSER OCH VÄGVAL	38

omtaget leder till ett minskat antal styrdokument	38
intersektionella perspektiv, rättighetsbaserat arbete, folkhälsa och agenda 2030	38
integrering i ordinarie styr- och ledningssystem	39
analyser, uppföljning, kunskap och lärande	40
6. REFERENSER	42
7. APPENDIX.....	44
intervjuer med sakkunniga och andra intressenter på stadskontoret.....	44
intervjuer med chefer och samordnare.....	44

SAMMANFATTNING

UPPDRAGET

Malmö stad arbetar utifrån ett antal olika styrdokument som ska säkerställa att kommunens verksamheter arbetar med kunskapsområden som jämställdhet, antidiskriminering, barnets rättigheter, Agenda 2030 och folkhälsa. Dessa styrdokument är beslutade i stadens kommunfullmäktige vid olika tillfällen och har varit verksamma mellan fyra och tio år.

Sweco har fått i uppdrag att bistå stadskontoret gäller att göra en genomlysning och revidering av de aktuella styrdokumenterna. Uppdraget innefattar att ta fram förslag på styrdokument för Malmö Stads arbete med frågor som rör jämställdhet, anti-diskriminering, folkhälsa och Agenda 2030. Sweco har gjort dokumentstudier, intervjuer och dialogmöten med sakkunniga inom ramen för uppdraget för att samla in relevant information och för att förankra resultaten.

OMTAGET LEDER TILL ETT MINSKAT ANTAL STYRDOKUMENT

Vi har i intervjuerna med informanter på stadskontoret och på förvaltningarna fått olika bilder av de styrdokument som är operativa idag och som ingår i översynen. Dels anger informanterna att man inte känner till en del av styrdokumenterna och planerna, dels anger informanterna att även om man arbetar med vissa planer så har man inte alltid en tydlig bild av vad som står i dessa. Detta ger en bild av att många av planerna inte används särskilt aktivt.

Informanterna på förvaltningarna samt vissa av informanterna på stadskontoret anger att det finns för många planer och för många mål som ligger vid sidan om den ordinarie styrningen. Detta tillstånd ses inte som önskvärt, särskilt som de planer och policies som är aktuella för omtag och revidering berör områden som på olika sätt går in i varandra och till viss del behandlar överlappande frågor (även om det inte är samma). Vidare ges bilden av att det behöver tydliggöras vad planerna tillför i termer av skyldigheter i relation till det arbete som redan görs och som regleras i lagar, förordningar och reglementen. Det är även tydligt att de flesta av informanterna efterfrågar en tydlighet och en viljeinriktning från staden. Det efterfrågas en riktning för arbetet och om vilka skyldigheter som staden har vad gäller att lägga en grund för frågorna.

Utifrån dessa bakgrunder gör vi bedömningen att det är angeläget att försöka få ner antalet planer och styrdokument samt att inte tillföra fler mål som ligger parallellt med den ordinarie styrningen. Detta ligger också i linje med stadskontorets ambitioner att arbeta med styrning på andra sätt än med planer samt att minska antalet planer. Det bör vara tydligt att planerna är reserverade för nya utvecklingsområden och att de frågor som man vill fortsätta att arbeta med ska fasas in i ordinarie styr- och uppföljningssystem.

INTERSEKTIONELLA PERSPEKTIV, RÄTTIGHETSBASERAT ARBETE, FOLKHÄLSA OCH AGENDA 2030

I intervjuer med informanter på stadskontoret och ute på förvaltningarna ges en tydlig bild av att det finns önskemål om att staden tar ett mer samlat grepp kring olika hållbarhets-, rättighets- och diskrimineringsfrågor. Flera informanter lyfter att de vill se mer av intersektionella perspektiv i anti-diskrimineringsarbetet, vari analyser görs kring hur perspektiven går in i varandra samt var det finns områden som är särskilt angelägna att arbeta med. I detta sammanhang fyller analyser både av läget i staden och i verksamheterna en viktig roll. **Vår bedömning är att en viktig utgångspunkt för arbetet bör vara att frågor som rör jämlikhet och diskriminering är föränderliga, och förutsätter kontinuerlig analys för att se vilka behov som finns och var organisationen kan utvecklas.**

Andra informanter lyfter också fram att det vore rimligt att samla de olika rättighets- och diskrimineringsperspektiven under paraplyet rättighetsbaserat arbete för att undvika att "liknande" frågor löper som parallella spår och behandlas på olika sätt. **Vår bedömning är att staden bör ta ett samlat grepp om frågorna genom bland annat intersektionella analyser och ett rättighetsbaserat förhållningssätt.** Staden bör därför verka för ett jämlikt Malmö utifrån perspektivet att alla människor bemöts och får ta del av verksamheten på lika villkor, oavsett ålder, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder samt social, och ekonomisk bakgrund/situation.

Informanterna lyfter även fram i intervjuerna att man vill att staden tydliggör kopplingen mellan Agenda 2030 och diskriminerings- och rättighetsperspektiven, folkhälsa samt social hållbarhet. I ett större perspektiv handlar den sociala dimensionen av Agenda 2030 om en strävan mot ett samhälle där grundläggande mänskliga rättigheter uppfylls och att uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna kan bidra till att även andra globala mål uppfylls. **Vår bedömning blir därför att arbetet med för ett jämlikt Malmö utifrån ett rättighetsbaserat arbetssätt blir en del i Malmö stads arbete och åtagande för att uppfylla Agenda 2030.**

Det är tydligt att folkhälsoperspektivet på olika sätt går in i både arbetet för en jämlik stad samt i Agenda 2030 och social hållbarhet. **En god och jämlik hälsa bidrar både till ett jämlikt samhälle och till Social hållbarhet.** En god och jämlik hälsa kan ses som en förutsättning för att nå de globala målen men även som ett resultat av arbetet med Agenda 2030. Kopplingen är särskilt tydlig i det tredje Globala målet ”God hälsa och välbefinnande”.

INTEGRERING I ORDINARIE STYR- OCH LEDNINGSSYSTEM

En återkommande synpunkt från informanterna är att många av planerna behandlar frågeställningar och sakområden där det finns politiska mål eller som är reglerade i lag. Dessutom menar många av informanterna att planerna på olika sätt handlar om verksamheternas kvalitet. Därför ska arbetet med dessa frågor ”inte vara valbart”. Av dessa skäl önskas inom dessa områden en styrning som inte är beroende av politiska utspel och där det finns en kontinuitet. En viktig synpunkt som lyfts av många av informanterna är också att arbetet med samtliga behandlade sakområden bör kännetecknas av en systematik. På en del förvaltningar upplever man även att man behöver hjälp med att identifiera vad som behövs göras utöver det som anges i andra lagar som styr verksamheten.

Staden befinner sig ett förändringsarbete vad gäller styrning och budgetarbete. Det handlar om ny målstruktur, ny styrning och uppföljning av verksamheterna genom övergripande kommunfullmäktigemål som sträcker sig över mandatperioden samt om förvaltningsgemensamma budgetuppdrag som finns beskrivet i Budget 2020. **I linje med detta förändringsarbete gör vi bedömningen att det rättighetsbaserade arbetet, liksom är fallet med Agenda 2030, bör kopplas till ordinarie budgetarbete och styrning,** eftersom det tydligt framgår i vår undersökning att organisationen har svårt att hantera styrning av de aktuella sakområdena i form av parallella spår.

ANALYSER, UPPFÖLJNING, KUNSKAP OCH LÄRANDE

Vår bedömning är att återkommande analyser, fördjupade analyser ur ett helhetsperspektiv, uppföljning, inhämtande och sammanställande av statistik och kunskapsinhämtning behöver vara en central del av att styra, utveckla och samordna arbetet med de aktuella sakområdena. Det är också en viktig del i arbetet med att skapa en lärande organisation. Genom analyser kan behov synliggöras, samtidigt som uppföljningen bidrar till styrningen genom att organisationen kan visa om förflyttningar görs eller om mer eller annat arbete krävs för att de ska lyckas. Ett antal av informanterna lyfter också fram vikten av att arbetet är ”medborgar-nära” och lyhört inför medborgarnas behov. Ett exempel här är arbetet med att följa upp de

sociala bestämningsfaktorerna för jämlik hälsa vilka kan bidra till att lägga grunden för prioriteringar och utveckling av verksamheten.

Stadskontoret spelar en viktig roll som stöd och dialogpart till förvaltningarna. Genom att inta en processtödande roll kan stadskontoret hjälpa förvaltningarna att identifiera vilka frågor som är angelägna att arbeta med, ge stöd i processen och hjälp med att följa upp arbetet. En synpunkt som lyfts fram av flera av informanterna på förvaltningarna är också att stadskontoret spelar en viktig roll som neutral dialogpart. Stadskontoret kan spela en viktig roll när det gäller att identifiera hur kluster av förvaltningar kan arbeta tillsammans samt att stödja och följa upp dessa processer.

Uppföljningar, inhämtande och sammanställning av statistik och analyser görs till exempel av förvaltningarna i budgetuppföljning, på uppdrag av nämnderna eller av stadskontoret genom uppsiktsplikten. Stadskontoret ska vid behov stötta förvaltningarna i uppföljnings- och analysarbetet. Vid behov kan också olika typer av fördjupade analyser göras.

Ett organisatoriskt lärande är viktigt i hela den kommunala verksamheten. Det handlar bland annat om att tillvarata kunskap från uppföljningar och analyser samt att sprida goda och lärande exempel. Detta kan till exempel ske genom:

Strategiska dialoger inom ramen för budget- och uppföljningsprocessen ska bidra till en diskussion med utgångspunkt i en helhetsbild av kommunens utmaningar. Utifrån detta genereras ett antal fokusområden som anses särskilt viktiga att beakta som inriktning för kommunens arbete och i de ekonomiska prioriteringarna. Dialogen är ett stöd i beslutsfattandet och bör ske mot bakgrund av framtagna underlag och analyser för att säkerställa väl underbyggda beslut.

Ett förvaltningsgemensamt kollegialt lärande kan bidra till ett verksamhetsnära arbete för jämlikhet, jämställdhet och ett rättighetsbaserat arbete och skapa förutsättningar att tillvarata förvaltningarnas erfarenhetsbaserade kunskaper och reflektioner samt bidra till samverkan och verksamhetsutveckling.

Kunskapsallianser kan etableras i syfte att tillvarata lokal kunskap, samverka och lyssna in berättelser och kunskap från bland annat invånare, civilsamhället, näringslivet, det offentliga och forskare. Kunskapsallianser innebär en samarbetsyta där olika intressen och behov är likvärdiga och där delaktigheten grundar sig på deltagarnas erfarenheter och kunskaper. Dessa kunskapsallianser skapar förutsättningar för dialog och samverkan med kommunens invånare kring jämställdhet, jämlikhet och det rättighetsbaserade arbetet.

1. INLEDNING

BAKGRUND

Malmö stad arbetar utifrån ett antal olika styrdokument som ska säkerställa att kommunens verksamheter arbetar med kunskapsområden som jämställdhet, antidiskriminering, barnets rättigheter, Agenda 2030 och folkhälsa. Dessa styrdokument är beslutade i stadens kommunfullmäktige vid olika tillfällen och har varit verksamma mellan fyra och tio år.

Styrdokumenterna vilar på olika grunder såsom lagstiftning, nationella mål och beslut, ratificerade konventioner såsom Barnkonventionen och andra deklARATIONER som FN:s deklARATION om mänskliga rättigheter, CEMR-deklARATIONEN och FN:s globala mål för hållbar utveckling. De lokala planerna och anslutningen till CEMR-deklARATIONEN har tagits fram med syfte att ge stöd åt, och vidareutveckla, arbetet med att omsätta grundläggande styrande ramverk såsom regeringsformen, mänskliga rättighetskonventioner/Europakonventionen (som är svenska lag), diskrimineringslagen och andra speciallagstiftningar av relevans för kommunens ansvarsområden.

Vissa styrdokument ska revideras innan utgången av 2020 och det bedöms samtidigt att det finns ett behov av att se över formerna för dessa styrdokument, liksom det arbete som görs inom deras områden. Malmö stad har behov av att genomfört arbete inom de olika områdena belyses, att det tas fram förslag på hur arbetet kan utvecklas samt om de reviderade dokumenten bör samlas till ett eller om de ska fortsätta vara flera styrdokument.

De styrdokument som är aktuella för ovan beskrivna process är:

- Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering (antagen år 2011).
- Strategisk utvecklingsplan för arbetet mot diskriminering (antagen år 2014).
- Utvecklingsplan för barnets rättigheter (antagen år 2017).
- Strategi 2018 Malmö stads långsiktiga arbete med Agenda 2030 (antagen år 2018).
- Ärende avseende den befintliga och ej uppdaterade folkhälsopolicyn (antagen år 2010).

Policy och program för nationella minoriteter har hanterats för sig då de i princip är klara för beslut. De är reviderade utifrån ny lagstiftning och en samrådsprocess har genomförts med de nationella minoriteterna.

SWECOS UPPDRAG

Sweco har fått i uppdrag att bistå stadskontoret gällande att göra en genomlysning och revidering av de aktuella styrdokument. Uppdraget innefattar att ta fram förslag på styrdokument för Malmö Stads arbete med frågor som rör jämställdhet, anti-diskriminering, folkhälsa och Agenda 2030.

Uppdraget innebär inte att göra en traditionell utvärdering av respektive plan och policydokument, utan har snarare handlat om att utforska, utreda och att medverka i processen att fram ett eller flera styrdokument som bygger på tidigare arbete som har gjorts inom de olika områdena.

Uppdraget omfattar att:

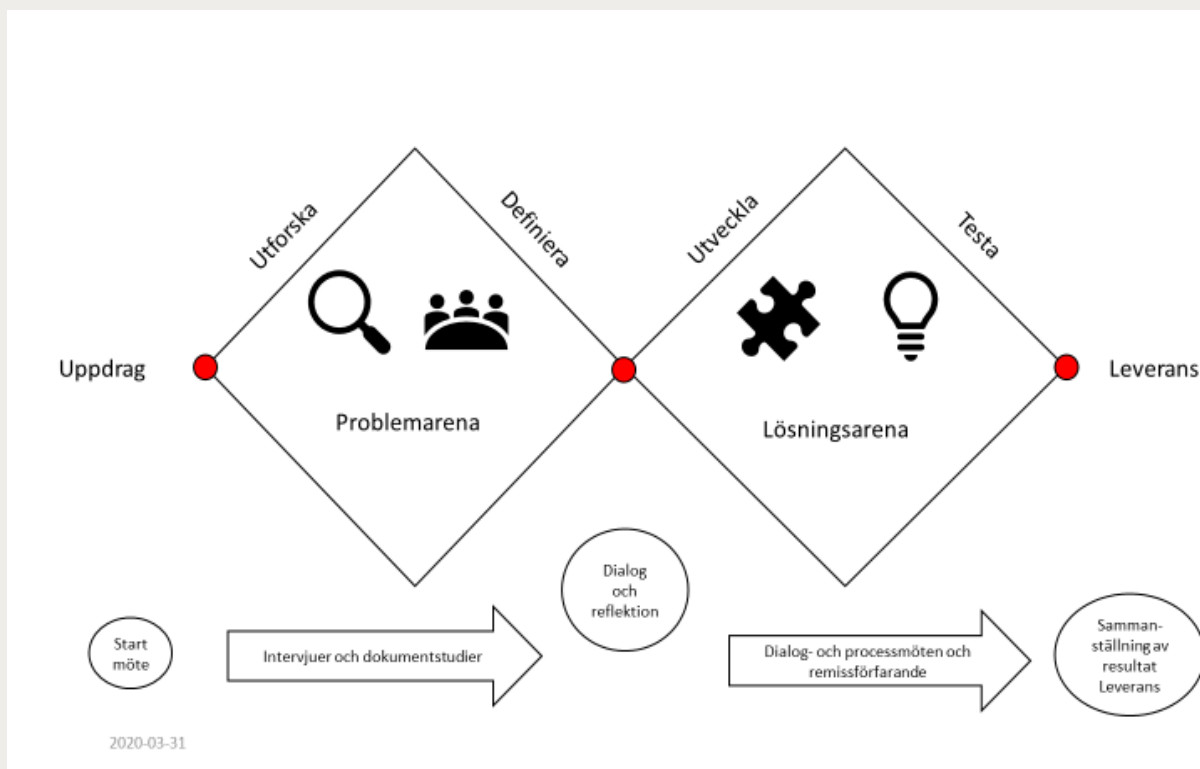
- Driva processen i samarbete med medarbetare på stadskontoret.
- Identifiera målgruppens behov och förväntningar.
- Genomföra dialogmöten med relevanta aktörer.
- Inläsning och analys av styrdokument och annat skriftligt material.
- Göra en sammanställning av genomfört arbete, sammanställa ett utkast till ett eller flera styrdokument samt sammanställa remissvar och arbeta in dessa i slutligt förslag till ett eller flera styrdokument

I följande avsnitt beskriver vi hur uppdraget har genomförts hittills och vilka metoder vi har använt. Uppdraget är inte avslutat då det även inkluderar att sammanställa nämndremissen och arbeta in denna i ett slutligt förslag.

ÖVERGRIPANDE ANGREPPSSÄTT

Sweco har arbetat enligt Double Diamond vilken är en metod som används i designprocesser. En viktig beståndsdel i en designprocess är s.k. samskapande som går ut på att frigöra deltagarnas idérikedom och där relevanta aktörer kan lära av varandra samt bygga vidare på varandras idéer. Vår erfarenhet är att den metoden lämpar sig väl för uppdrag som innehåller både utvärderande och uppföljande moment och moment som ska blicka framåt och bidra med att skapa nya lösningar.

Figur 1 Double Diamond-metoden



Syftet med metoden är att i så hög utsträckning som möjligt tillvarata relevanta aktörers kunskaper, lärdomar och erfarenheter samt att operationalisera komplexa och sammansatta kunskapsområden där organisationen känner ett ägarskap. I bilden nedan visualiseras uppdragets utforskande och utvecklande process.

Uppdraget inleddes med ett uppstartsmöte med ansvariga chefer för att skapa en samsyn kring vilka dokument som var aktuella och hur den samskapande processen skulle äga rum. Därefter inleddes den utforskande fasen med att identifiera behov och förväntningar samt att skapa en bild av "problemarenan". Detta arbete genomfördes huvudsakligen genom dokumentstudier och intervjuer. Ett dialogmöte genomfördes med de sakkunniga där resultatet av den utforskande fasen presenterades. Därefter påbörjades arbetet med att utveckla förslag på styrdokument. Under denna process genomfördes ytterligare ett dialogmöte med de sakkunniga för att testa förslaget och lyssna in deras reflektioner på arbetet. Under "lösningssfasen" tog Sweco även inspiration av studier och forskning på området.

METODER OCH EMPIRISKA MATERIAL

Den ansats vi har använt för att arbeta med materialet är tolkande och iterativ. Det betyder i praktiken att vi har analyserat materialet och utvecklat styrdokument i en växelverkan mellan dokumentstudier, intervjuer, dialoger med sakkunniga, forskning och utredningar. En del av de tankar och uppslag som vi har fått från forskning och utredningar har funnits med oss från början och andra har dykt upp i olika skeden av den aktuella utredningen. Nedan preciseras de olika empiriska material som har använts i framtagandet av styrdokumentet och som underlag för föreliggande rapport: **Dokumentstudier.** Inom ramen för utredningen har ett antal olika dokument använts och analyserats. Det handlar bland annat om de aktuella styrdokumenterna, Budget 2020, tjänsteskrivelser, inriktningar och andra styrdokument som ger en bild av Malmö Stads övergripande mål- och styrningsprocess samt uppföljning.

Kvalitativa intervjuer. Inom ramen för uppdraget har cirka 30 personer intervjuats. Det handlar däribland om sakkunniga, chefer och samordnare på förvaltningarna samt personer och chefer som arbetar på stadskontoret med styrning, ledning och uppföljning. Även ett urval av enhetschefer och samordnare på tio olika förvaltningar har intervjuats. Intervjupersonerna finns listade i ett appendix.

Dialogmöten. De analyser som har gjorts, och de förslag som har tagits fram, har vid olika tillfällen presenterats för de sakkunniga och deras chefer. Vid dessa tillfällen har det också funnits tillfällen för de sakkunniga att komma med kommentarer och inspel.

LÄSHÄNVISNING

Denna rapport är upplagd på följande sätt:

- 1) Det andra kapitlet behandlar några av de utgångspunkter och influenser som utredarna haft med sig in i arbetet.
- 2) Det tredje kapitlet behandlar stadskontorets bild och ger övergripande synpunkter från de sakkunniga kring styrning och utveckling av de aktuella sakområdena. Läsaren kan redan här uppmärksammas på att det inte är en fullständig redogörelse som görs av varje sakområde.
- 3) Det fjärde kapitlet behandlar hur chefer och samordnare ute på förvaltningarna har uppfattat arbetet med planerna och vad som hindrar respektive främjar arbetet med de olika sakområdena.
- 4) I det femte kapitlet gör vi vårt bästa för att knyta ihop säcken och ge en sammanfattande analys av det arbete som har gjorts inom ramen för uppdraget. Vi redogör här för de vägval och bedömningar som ligger till grund för inriktningsdokumentet *Inriktning för jämlikhet, jämställdhet och rättighetsbaserat arbete i Malmö Stad.*

2. INFLUENSER OCH UTGÅNGSPUNKTER

I detta avsnitt beskrivs ett antal utgångspunkter och influenser som har varit vägledande i utredningen och analysarbetet. Först beskrivs den nya budget- och uppföljningsprocessen. Sedan följer flera avsnitt som på olika sätt belyser organisatoriska och teoretiska vinklar på styrning, komplexa problem och integrering. Sedan följer två avsnitt som belyser begreppen intersektionalitet och rättighetsbaserat arbete.

NY BUDGET- OCH UPPFÖLJNINGSPROCESS

Kommunstyrelsen har haft i uppdrag att lämna förslag på en ny budgetprocess. Denna kan, tillsammans med övrig styrning, bidra till att tillgodose de behov som uppstått i och med en ny organisation och nya ambitioner som ställer krav på planering, styrning, ledning, utveckling och uppföljning av verksamheterna.

Målbilden för en förändrad budget- och uppföljningsprocess är att processen behöver bidra till att skapa förutsättningar för helhetssyn, långsiktighet, prioriteringar, systematik och struktur samt tydliga roller och ansvar. Kommunstyrelsen föreslår i sin utredning följande:

- Förstärkning av de längre tidsperspektiven i processen.
- Införande av en strategisk dialog.
- Färre standardiserade rapporteringstillfällen under året.
- Ökat fokus på fördjupande analyser.

Vidare anges att en förändrad budget- och uppföljningsprocess behöver stödja långsiktig planering genom kommunikation, dialog, analyser och medvetna val av styrmekanismer. Sweco har i förslaget på ny inriktning för Malmö stads arbete med jämlikhet, jämställdhet och ett rättighetsbaserat arbete tagit hänsyn till dessa förändringar och utarbetat ett förslag som ligger i linje med den ordinarie budget- och uppföljningsprocessen.

”ORGANISERAT HYCKLERI” ELLER LÅNGSAM INKUBATION?

Vi gör bedömningen att det är viktigt att ett omtag och en översyn när det gäller styrningen av de aktuella sakområdena tar hänsyn till att organisationer är komplexa och att det inte är så enkelt att styra organisationer ”top-down”. Aktivt arbete krävs på många olika nivåer för att implementering ska ske ute i en verksamhet. I olika delar av en organisation finns olika logiker och intressen vilka kan bidra till att hjälpa eller stjälpa olika frågor/sakområden när de tolkas och översätts i olika delar av organisationen. Det är också viktigt att hålla i åtanke att moderna organisationer har

ett starkt förändringstryck på sig och att de måste sortera och prioritera mellan en rad olika lagar, förordningar, policies, riktlinjer och påbud som föreskriver vad organisationen ska leverera och leva upp till. Det är därför viktigt att ta hänsyn till de behov och förutsättningar som finns ute "i linjen" där prioriteringar och avvägningar görs i praktiken.

Organisationsforskare inom forskningsfältet institutionell organisationsteori har uppmärksammat de skillnader som finns mellan formella och informella strukturer i organisationer. Rowan och Meyer diskuterar i sin banbrytande artikel från 1977 hur bristande kopplingen kan vara mellan formella beslut och den praxis som utvecklas i organisationer. Att formella beslut tas på högre nivå betyder inte att de efterlevs - samtidigt genomförs en rad aktiviteter utan direktiv från en högre nivå i organisationen. Viktigt för organisationer är dock, enligt Rowan och Meyer, att vinna legitimitet i det omgivande samhället. Detta gör organisationer främst genom att framställa sig själva som rationella och effektiva. Många aktiviteter i organisationer får därför en symbolisk betydelse och de påverkar därför inte organisationernas dagliga verksamhet i någon högre utsträckning. De "symboliska" aktiviteterna kan dock vara meningsfulla för organisationen då de kan tillföra organisationen stabilitet, resurser och legitimitet.

I Sverige har Rowan och Meyers teorier bland annat vidareutvecklats av Nils Brunsson (1990). Han driver tesen att det finns ett "organiserat hyckleri" och att många organisationer idag har högt ställda mål när det gäller bland annat miljömedvetenhet, demokrati, jämställdhet och effektivitet. Samtidigt är det svårt, för att inte säga omöjligt, för organisationer att leva upp till de högt ställda (och ibland motstridiga) mål och visioner som finns för verksamheterna på en och samma gång. Inte sällan börjar organisationer att agera motsägelsefullt eller rentav mot de principer som har satts upp. Ute i organisationen, där visionerna och de högt ställda målen ska realiseras och omsättas i handling, ska avvägningar och prioriteringar göras. Tid och resurser ska fördelas vilket i praktiken innebär att vissa frågor prioriteras bort eller ges mindre utrymme. Frågor som upplevs ligga långt från kärnverksamheten eller långtifrån de behov som medborgare eller kunder har sorteras lätt bort som mindre viktiga. Då uppstår en åtskillnad mellan visioner, beslut och retorik å ena sidan och det faktiska handlandet å andra sidan. Det "organiserade hyckleriet" uppstår då när organisationen utåt vill ge sken av att man gör allt för att uppfylla de olika mål och visioner som man har beslutat om samtidigt som man i praktiken gör andra val och avvägningar. Risken torde då öka för ett sådant förfarande när organisationen hanterar styrsignaler som uppfattas som olika starka.

De perspektiv på organisationsutveckling som förs fram av institutionalisterna kan tyckas pessimistiska. Bör organisationerna sluta att försöka leva upp till höga ideal? Nils Brunsson menar att så inte bör vara fallet. Det är bättre att organisationerna sätter

upp höga mål även om man inte lyckas helt. Det huvudsakliga skälet till det är att det ändå kan ske ett lärande som på sikt kan göra avtryck i organisationen. Nils Arne Røvik (2000) menar också att åtskillnaden mellan idéer och praxis i vissa fall kan vara ett övergående stadium och att det kan ske en idéspredning i organisationer som kan liknas vid ett virus. Det kan helt enkelt behövas en "inkubationstid" för att de nya idéerna långsamt ska få fäste och börja präglade organisationens verksamhet.

INTEGRERING SOM STYRPRINCIP

Integrering, efter engelskans mainstreaming, har sedan början av 90-talet varit den ledande styrningsprincipen för Sveriges jämställdhetspolitik. Principen används i arbete med jämställdhetsperspektivet i flera andra länder liksom i organisationer som WHO, FN och EU. Kärnan i integreringsprincipen är att inte behandla jämställdhet som en separat fråga, parallellt med andra frågor, utan att integrera jämställdhetsperspektiven i hela verksamheten eller politikområdet.

Integreringsprincipen används även inom andra sak- och politikområden, som till exempel EU:s integrations- och anti-diskrimineringspolitik.

Integreringsmodellen är populär men kritiserad som politisk strategi. Candell (2017) har studerat integreringsstrategier inom olika politikområden och riktar sin kritik mot framförallt hur integreringen genomförs. Candell menar att organisationer ofta brister i att implementera det tvärsektoriella perspektivet (till exempel jämställdhet) i verksamheten, vilket förklaras av till exempel bristande kunskap, icke delaktiga intressenter, vaga mål, mål som står i konflikt med varandra eller avsaknaden av styrinstrument. Candell menar även att det ofta saknas politisk vilja efter det att integreringsstrategin är antagen, vilket gör att den inte får det stöd som krävs. Dessa brister leder även till att uppföljning och utvärdering försvåras.

Alnebratt och Rönnblom (2017) har kritiserat jämställdhetsintegrering i en svensk kontext specifikt. Genom att studera jämställdhetspolitikens utveckling från 80-talet till idag visar forskarna på hur jämställdhetspolitiken, genom integreringsstrategier, blivit avpolitiserad och tömd på innehåll. De pekar på en trend där jämställdhetsfrågor blir abstrakta och formulerade genom innehållslösa mål vilket i sin tur skapar en illusion av konsensus. Andra forskare har också pekat på svårigheten i var och hur jämställdhetsbegreppet fylls med innehåll. De menar att bristande målsättningar tenderar att reducera jämställdhetsbegreppet till metoder och checklistor, medan ifrågasättande av ojämlika maktrelationer uteblir. Innehållet i jämställdhetsbegreppet formuleras, eller görs, ute i verksamheten (t.ex. Bacchi och Eveline 2010). Callerstig och Lindholm (2011) beskriver att "de flesta som arbetar för ökad jämställdhet i en organisation hamnar i en initial diskussion kring vad problemet som ska lösas är (vad ojämställdhet är) samt vad lösningen ska vara (vad jämställdhet är)".

Statskontorets (2018) delutvärdering av JiM myndigheter visade på mycket av den problematik som forskningen identifierat. Utvärderarna fann till exempel att ledningens stöd och engagemang var avgörande för hur arbetet prioriterades, och att medarbetare och chefer behövde tid, kunskap och mandat för att faktiskt kunna hantera integreringsuppdraget. I de myndigheter som kommit längst i integreringsarbetet var innehållet i jämställdhetsbegreppet utvecklat i verksamheten, och i det arbetet var stöd och kunskap om jämställdhet från stödfunktionen viktigt.

Statskontorets (2018) delutvärdering av JiM myndigheter visade på mycket av den problematik som forskningen identifierat. Utvärderarna fann till exempel att ledningens stöd och engagemang var avgörande för hur arbetet prioriterades, och att medarbetare och chefer behövde tid, kunskap och mandat för att faktiskt kunna hantera integreringsuppdraget. I de myndigheter som kommit längst i integreringsarbetet var innehållet i jämställdhetsbegreppet utvecklat i verksamheten, och i det arbetet var stöd och kunskap om jämställdhet från stödfunktionen viktigt.

Forskare som Dhammon (2011), Hankivsky (2005), McCall 2005, Tolhurst et. al (2012), liksom utredningar som *Inte bara jämställdhet* och *Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet*, har pekat på att en av bristerna i jämställdhetsintegrering är just avsaknaden av maktperspektiv, vilket gör att orsaken till exempelvis ojämställdhet förenklas och förskjuts i integreringsmodellens metoder och arbetssätt (SOU 2014:34).

Ett intersektionellt perspektiv kan, enligt forskarna, göra innehållet i till exempel jämställdhetsintegrering mer verksamhetsnära och leda till större måleffekter. Men detta kräver också att stödfunktioner samt de som implementerar perspektivet kan operationalisera det och göra relevanta avgränsningar och prioriteringar för den egna organisationen och de olika verksamheterna. Att ersätta ett ensidigt fokus på t.ex. kön eller födelse-land med perspektiv som innebär ett oändligt antal "intersektioner" av faktorer som kan innebära exkludering torde inte innebära någon större vägledning för en organisation eller verksamhet.

MULTIDIMENSIONELLA PROBLEM OCH EVIDENSBASERAD KUNSKAP

Ytterligare utgångspunkter för förslaget har varit olika studier och forskningsrapporter som visar på betydelsen av att arbeta med analys, reflektion, lärande och olika former av kunskapsallianser för att skapa förändring och utveckling när det gäller multidimensionella problem (s.k. "wicked problems"). I boken *Jämställdhet i verksamhetsutveckling* (2011) tar författarna sin utgångspunkt i att jämställdhetsprocesser är komplexa, motsägelsefulla och utan en tydlig början och tydligt slut. Jämställdhetsproblem (och jämlikhetsproblem) kan betraktas som multidimensionella problem och upplevs ofta som komplexa, motsägelsefulla och

”trassliga” då de många gånger har komplexa orsakssamband och det sällan finns en enkel lösning. De är dessutom många gånger förknippade med motstånd och dilemman av olika slag som måste hanteras utifrån den aktuella situationen och kontexten. Dessa motstånd och motsättningar som kan uppstå kan bygga på att olika normer och värderingar står i konsensus eller konflikt med varandra.

Joakim Forsemalm utgår i rapporten *Storstädernas jämlikhetsarbete. Om samlande kunskap, organisatorisk kapacitet och professionellt engagemang* (2019) från ett teoretiskt ramverk och ett resonemang som varit användbart i framtagandet av aktuell inriktning. Bland annat lyfter rapporten vikten av att inhämta kunskap från många olika håll när man arbetar med multidimensionella problem.

Organisationsforskarna Eric Barends och Denise Rosseau (2018) definierar evidens som all den information som hjälper yrkesverksamma att fatta beslut. Modellen kombinerar fyra grupper av evidens: vetenskaplig, intressent-, professionell-, och organisatorisk evidens.

- **Vetenskaplig evidens** är ofta det man spontant tänker på när man hör ordet ”evidensbaserat”, alltså det som forskarsamhället kommit fram till som just nu förgivettaget. Kunskap, som professionella behöver bli bättre på att använda sig av och tillämpa (och forskare också bli bättre på att göra praktiskt användbar).
- **Intressentevidens** är den lokala kunskap som finns hos boende, företag, föreningar och organisationer. Det handlar om upplevelser av platser, situationer och sociala sammanhang.
- **Den professionella evidensen** utgörs av erfarenheter, kunskap och kompetenser förvärvade hos yrkesverksamma genom år av arbete i en förvaltning, i ett företag eller en myndighet.
- **Organisatorisk evidens** omfattar all den data och information som produceras inom och genom organisatoriska praktiker och som ger en bild av organisationers kapacitet att genomföra förändringar. Det handlar om organisationens lösningsrymd.

Kronvall, Olsson och Sköldborg (1991) diskuterar i sin bok om lärande i offentliga organisationer vikten av att synliggöra det lärande och den kunskap som finns i den professionella domänen av en offentlig organisation. I den professionella domänen finns mycket kunskap om brukarna/medborgarna och hur arbetet bör organiseras för att möta nya behov. I den professionella domänen hittar man ofta lösningar på problem och nya idéer om hur arbetet kan organiseras. Dessa blir ofta inte kända i andra delar av organisationen då gräsrotsbyråkrafterna ofta har fullt upp med det vardagliga arbetet eller för att de saknar kanaler till andra delar av organisationen.

INTERSEKTIONALITET

Intersektionalitet är en metod och teori som hjälper oss att förstå hur ojämlikhet skapas och upprätthålls på individ-, grupp- och samhällsnivå. Att arbeta intersektionellt innebär att beakta, synliggöra och försöka påverka hur olika maktordningar samverkar och skapar ojämlikhet. Intersektionalitet handlar om hållbarhet; att skapa förutsättningar för att alla medborgare, i hela staden, över tid har lika rättigheter och möjligheter. Till exempel är en förutsättning för att bedriva ett hållbart jämställdhetsarbete att beakta hur fler sociala kategorier än kön påverkar vilken makt män, kvinnor och transpersoner har att utforma samhället och sina egna liv, och hur detta skapar ojämlikhet i olika kontexter. En satsning på nyanlända, arbetslösa eller våldsutsatta kvinnor måste likväl ta hänsyn till att individer tillhör flera olika sociala kategorier samtidigt, och därför har olika behov och livssituationer. Intersektionalitet är inte begränsat till ett visst antal maktordningar men kan till exempel beakta hur kategorier som kön, könsidentitet eller uttryck, ålder, utbildningsbakgrund, hudfärg, etnicitet, medborgarskapsstatus, sexualitet och socioekonomisk bakgrund samverkar och förstärker varandra, och hur detta skapar under- och överordningar.

Sweco har använt intersektionell analys i uppdraget för att söka förstå hur verksamheten idag planeras och utförs för att kunna beakta och påverka skillnader inom olika och flera intersektionella kategorier, samt hur detta kan göras i framtiden med stöd av styrsignaler.

RÄTTIGHETSBASERAT ARBETE

Rättighetsbaserat förhållningssätt är ett internationellt vedertaget arbetssätt för att omsätta mänskliga rättigheter i praktiken. Ett rättighetsbaserat förhållningssätt kan även användas på lokal nivå där en stor del av dem förverkligas såsom rätten till utbildning, bostad, hälsa, utveckling, rörelsefrihet, politiskt deltagande och trygghet. Förhållningssättet utgår från det juridiskt styrande ramverket genom ett antal kärnprinciper som är gemensamma för alla mänskliga rättigheter.

SKR har sedan 2015 arbetat tillsammans med internationella och svenska kommuner och regioner för att anpassa, utveckla och sprida arbetssättet. Arbetssättet bidrar till att synliggöra avvikelser, dilemman och rättighetskonflikter som behöver hanteras utifrån det kommunala ansvaret. När det gäller att rättighetsbaserat arbetet utgår bland andra Sveriges kommuner och regioner (SKR) från FN:s rättighetsprinciper som kan användas i både styrning, ledning och genomförande av offentlig verksamhet. SKR menar att principerna påminner om att mänskliga rättigheter inte bara handlar om mål som ska nås utan också om hur arbetet bedrivs. SKR:s MR-plattform för policy- och verksamhetsutveckling utgår från följande principer:

- Icke-diskriminering.
- Jämlikhet och jämställdhet.
- Delaktighet.
- Inkludering.
- Transparens.
- Ansvar.

Med hjälp av frågor som rör respektive princip kan man undersöka och betrakta sin verksamhet med "MR-glasögon" och föra in ett människorättsperspektiv i sin egen styrning och ledning.

3. STADSKONTORETS BILD

I följande kapitel behandlar vi hur nyckelpersoner på stadskontoret ser på den övergripande styrningen samt de sakkunnigas övergripande bild av vad en revidering bör ta hänsyn till. I kapitlet behandlas även frågan om hur ett reviderat styrdokument bör förhålla sig till verksamhets- och arbetsgivarperspektiven. Till sist ges en översiktlig bild av utvecklingen vad gäller de olika sakområdena som revideringen och omtaget behandlar.

STYRNING UTAN STYRDOKUMENT?

”Vi pratar mer om styrning istället för styrdokument. Vi har märkt att det har varit delvis ett revolutionerat sätt att tänka. Många är fast i att man ska ta fram planer för det har vi alltid gjort. Så klart om politiken vill ha en plan så tar man fram en plan, men vi vill att man funderar ett varv till innan man bestämmer sig för att ta fram en plan. (...) Just nu finns ett fönster kring dessa frågor. Det handlar mer om att beskriva vad som ska uppnås och sedan väljer man metod. Men den politiska utspelslogiken kommer nog alltid att finnas kvar.”

Det har pågått ett kommunövergripande arbete under de senaste åren med att se över antalet styrdokument i kommunen och flera initiativ har tagits för att tydliggöra vad ett styrdokument ska innehålla samt hur processen bör gå till. Bland annat har stadskontoret tagit fram *Styrdokument eller inte? Metodstöd för inför uppdrag att ta fram nya signaler för styrning och ledning* (2015). I en intervju med en utvecklingssekreterare på stadskontoret framkommer att det pågår ett förändringsarbete där man numera talar mer om styrning än om styrdokument. Detta förändringsarbete utgår från att det finns många andra sätt att styra en förändring än genom planer eller styrdokument. Samtidigt anger informanten att många är fast i tänket att ta fram planer för ”det har man alltid gjort”. Vidare menar denna informant att kommunen ofta är bra på att bygga upp en organisation och struktur och visa vad man gör, men att det ofta finns en otydlig bild vad gäller hur styrdokument ska följas upp.

En tjänsteperson i Malmö stads ledning menar även att gällande den övergripande styrningen finns en ambition att gå från en bred målstyrning med visionära och ouppnåeliga mål som förvaltningarna ska styra mot. I budgeten för 2020 har man istället arbetat för att få ner antalet mål och att få in ett mer långsiktigt synsätt genom att tala om tidshorisonter på femton, fyra och ett år. De nya kommunfullmäktigemålen

är satta på fyra år och pekar ut gemensamma förflyttningsområden mellan olika förvaltningar.

En annan tjänsteperson som har en ledande position på stadskontoret menar även att det är viktigt att ha en bred ansats i arbetet med revideringen av planerna och att tänka i termer av vad man vill uppnå med planerna. Det är också viktigt att arbeta för att få in arbetet med hållbarhets- och rättighetsfrågorna i ordinarie styr- och ledningssystem och inte ha ett arbete med dessa frågor som parallella spår bredvid den ordinarie styrningen. Det finns även en ambition att de sakkunniga på dessa områden ska ha ett tätare arbete med förvaltningarna och inte bara med samordnarna.

SAKKUNNIGAS BILD – NÅGRA ÖVERGRIPANDE PERSPEKTIV

De sakkunniga på stadskontoret som har intervjuats har en mängd synpunkter på hur arbetet hittills har fungerat och vad som krävs för att arbetet med de olika sakområdena ska utvecklas framöver. En del av dessa synpunkter tas upp i detta avsnitt och andra framkommer i de avsnitt som beskriver de olika sakområdenas utveckling.

En del av synpunkterna handlar om den övergripande styrningen och att det behövs förtydligande från politikerna för att göra uppdraget tydligare för tjänstemannaorganisationen samt att uppdraget behöver bli tydligare för förvaltningarna. Vad gäller den övergripande styrningen menar de sakkunniga även att:

- Det har funnits ett glapp mellan politiken och förvaltningsledningen på stadskontoret, något som upplevs ha försvårat arbetet inom vissa sakområden.
- Det behöver bli tydligt hur stadskontoret kan bidra för att arbeta för den förändring som man vill uppnå och hur stadskontoret kan ge förvaltningarna stöd vad gäller det stadsövergripande utvecklingsarbetet.
- De olika reglementena bör ses över i syfte att se hur dessa kan bidra till ett aktivt arbete.
- Det är "hur:et" som är det viktiga och det är inget självändamål att ha en plan, men om planerna ska ersättas så är det avgörande att Malmö stad har tydlig idé om hur de aktuella områdena i så fall ska styras.
- Det är tydligt att öronmärkta pengar ger effekt, även om förvaltningarna ibland tycker att det blir en styrsignal utanför budgeten.

De sakkunnigas synpunkter på den övergripande styrningen illustreras även i nedanstående citat:

”Den nya målstrukturen där våra områden inte ligger som separata mål utan ska löpa som en röd tråd inom samtliga målområden och samtliga mål. Här finns en fin potential.”

”Man kanske inte ska prata om integrering utan om vad vi ska uppnå istället och varför vi gör det.”

”Det ska handla om hur vi arbetar för att förbättra det för Malmöborna. Vem är målgruppen och vilka perspektiv ska med i olika frågor. Nu försöker vi få med allt hela tiden.”

”Jag tycker att den (planen) ger legitimitet, den är en krycka och en dörröppnare. Ett lokalt antaget dokument väger ändå, i sin svaghet är det ändå något som jag kan säga att man måste förhålla sig till, något som pekar på uppdrag och skyldigheter. Det har jag tyckt i alla fall.”

Flera av de sakkunniga tar upp frågor relaterade till samordnarna, till nätverken och till den roll som de spelar i arbetet med de olika sakfrågorna. Här menar man att nätverken och samordnarna fyller viktiga funktioner och att dessa inte bör tas bort även om frågorna integreras i ordinarie styrsystem. Här menar vissa sakkunniga att det har hänt mycket ute på förvaltningarna och att detta inte hade hänt utan samordnarna. Det måste finnas resurser för att behålla samordnarna eftersom de fyller en viktig funktion. Nätverken är betydelsefulla då de bidrar med värdefull information och input till stadskontoret om hur olika frågor utvecklas och vilka utmaningarna är. Samtidigt finns det också de som menar att det blir ”trånga kontaktytor” om det enbart är samordnarna som är länken mellan förvaltningarna och stadskontoret. Arbetet på förvaltningarna får inte heller bli för personbundet och för tätt knutet till samordnarna eftersom det då blir sårbart.

De sakkunniga lyfter behovet av att få ihop de olika perspektiven och se hur de kompletterar varandra. De lyfter även behoven av att få en systematik i arbetet så att man får ett läge där frågorna ”sitter i organisationen”. Arbetet ska inte vara beroende av politiska svängningar eller i praktiken styras mot frågor som är ”lättare” att driva. De sakkunniga framhåller att det är olika sak- och kunskapsområden men i grunden handlar det om systematiska och gemensamma arbetsätt. Att hitta gemensamma arbetsätt kan dock försvåras av att man kommit olika långt inom olika områden. Flera informanter lyfter dock möjligheten att ha ett rättighetsbaserat förhållningssätt där man till exempel kan göra samlade analyser av var det finns brister i organisationen. En viktig fråga att fundera på är då hur fördjupade analyser och uppföljning av KF-målen kan göras och hur det kan synkroniseras med det stödjande arbetet. Stödet från stadskontoret behöver verka för att de styrsignaler som ges i analyser och uppföljning får genomslag och dessa arbetsätt behöver vara transparenta. En del av synpunkterna illustreras i följande citat:

”Viktigt att analys och uppföljning samspelar med det stödjande utvecklingsarbetet.”

”Uppföljning har varit en utmaning - vi behöver inte fler beslut eller papper. Vi behöver få nämnderna att berätta vad de gjort och vad det gett för resultat.”

”Det finns behov av att förändra vårt arbetssätt i och med den nya målstrukturen. Att vi hittar gemensamma arbetssätt och använder liknande metoder.”

”Viktigt att få ihop perspektiven – hur de kompletterar varandra och se hur de samverkar.”

”Lätt att det blir fokus på arbetet utåt för det är ”lättare” och man får politiska poängar. Ordna events och likande, det är svårare att jobba inåt och systematiskt.”

VERKSAMHETSPERSPEKTIV OCH ARBETSGIVARPERSPEKTIV

Informanterna är inte helt ense om arbetsgivarperspektivet ska inlemmas eller utelämnas i en jämställdhets- eller anti-diskrimineringsplan eller hur de olika perspektiven går ihop. Informanter på HR-avdelningen menar att det finns stora risker att det uppstår otydligheter om man inte tydligt skiljer mellan arbetsgivarperspektivet och verksamhetsperspektiven. De menar att frågorna delvis hänger ihop men att de styrs av olika lagrum som innebär olika typer av skyldigheter för organisationen. Om detta inte är tydligt finns det en risk att det blir otydligt för cheferna vilket ansvar de har som arbetsgivare. Om båda perspektiven finns med i en plan är det viktigt att de rättsliga grunderna för de olika områdena tydliggörs. Informanter på HR-avdelningen menar att Kommunallagen styr verksamheten och Diskrimineringslagen anger kommunens skyldigheter som arbetsgivare. Här menar dock vissa av de sakkunniga att Diskrimineringslagen även har bäring på verksamhetsutövningen.

Vad gäller de personer som har intervjuats på förvaltningarna är det också svårt att få en tydlig bild av hur dessa olika perspektiv bör hanteras vid en revidering. Här menar många återigen att det är olika frågor men att de hänger ihop och att de har många beröringspunkter. Det finns dock informanter som menar att ett omtag vad gäller anti-diskriminering och jämställdhet bör ha ett samlat grepp och inkludera både verksamhets- och arbetsgivarperspektiven.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING

I augusti 2007 undertecknade kommunfullmäktige i Malmö stad CEMR:s Europeiska deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå. I och med det förband sig kommunen att integrera jämställdhetsperspektivet systematiskt i

alla verksamheter. År 2011 påbörjades arbetet med att implementera "Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering".

Utvecklingsplanen för jämställdhet anses inte vara aktuell. Idag betraktas den mer som ett metoddokument än ett måldokument då målen har blivit inaktuella. År 2018 beslutade KF att integrera jämställdhet i budgetuppföljningen och KF-målen, ett beslut som de sakkunniga verkat för i flera år. Sakkunniga betonar att det är ett mycket viktigt resultat av integreringsarbetet. Att perspektivet finns integrerat i KF-målen och budgetuppföljningen är den tydligaste formen av styrsignal. De sakkunniga anser dock att det återstår en osäkerhet i hur förvaltningarna ska arbeta med målen och med budgetuppföljningen. I längden leder det till att uppföljning och integrering skjuts framåt och uteblir på vissa förvaltningar. De menar därför att staden behöver ett stöddokument snarare än en ny utvecklingsplan eller ett nytt styrdokument.

PLANEN SOM STYRSIGNAL

Som ovan nämnts anser sakkunniga att utvecklingsplanen är utdaterad som styrande dokument eftersom jämställdhet finns med i KF-målen och budgetuppföljningen. För några år sedan påbörjade sakkunniga arbetet med att revidera planen tillsammans med de sakkunniga som arbetar med anti-diskriminering. Den uppdaterade planen skickades på en informell remissrunda med samordnare och det framkom då att man ville ha ett mer processinriktat dokument. Revideringen avstannade på grund av svårigheter att skapa samsyn om perspektiven och verksamhets- kontra arbetsgivarperspektivet.

Uppföljningen av jämställdhetsarbetet sker i två övergripande spår. Processen på förvaltningarna följs upp av sakkunniga genom årliga rapporter. Utfallet följs upp i fullmäktigemålen. Här ser man dock att det finns behov av mer stöd och samordning. De sakkunniga betonar att det i arbetet framöver är viktigt att fortsätta samordna hur jämställdhetsarbetet konkretiseras. Det behövs ytterligare stöd kring "hur:et" för att undvika att falla i "integreringsfällan"; det vill säga att man strävar efter att uppnå jämställdhetsintegrering (processen), snarare än jämställdhet (målet/målen).

För att samordna arbetet med de olika perspektiven inom social hållbarhet lyfter de sakkunniga att man behöver hitta en "miniminivå" för hur jämställdhet ska genomsyra de andra perspektiven.

FÖRFLYTTNING

Det är i princip omöjligt att kort sammanfatta det omfattande arbete som skett på området jämställdhet i Malmö stad sedan planen antogs. De sakkunniga lyfter fram att det viktigaste är att jämställdhet nu finns integrerat i ordinarie styrsystem, vilket också

var målet med planarbetet från början. På flera förvaltningar fungerar arbetet mycket bra, men ytterligare stöd och ledning krävs för att stötta förvaltningarna i hur arbetet ska förstärkas. Ytterligare stöd krävs även när det gäller hur uppföljning ska ske och på så sätt få en bättre, och samlad, bild av utfallet.

ANTIDISKRIMINERING

2010 antogs en plan mot diskriminering i Malmö stad. Denna plan reviderades 2014. Inför revideringen av planen fanns idén att planen aktivt skulle främja ett jämlikhetsarbete och att planen även skulle främja ett arbete där man granskar strukturer och organisationens verksamhet. Denna idé kom inte att realiseras fullt ut. Antidiskrimineringsplanen täcker sju olika diskrimineringsgrunder: kön, könsidentitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion och annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. 2014 års plan greppar över ett brett område och behandlar samhälls-, verksamhets- och arbetsgivarperspektiv på diskriminering.

Idag finns två sakkunniga tjänstepersoner kopplade till arbetet vilket har inneburit en förstärkning då det under en period bara var en person. I och med att planen omfattar sju olika diskrimineringsgrunder, och att det under en viss period bara har varit en tjänsteperson som har arbetet med frågorna, så har fokus skiftat när det gäller vilka frågor man har drivit (detta fokus har också till viss del påverkats av vad politiken och förvaltningarna har velat fokusera på). Fokus har också skiftat mellan det interna och det externa antidiskrimineringsarbetet. Arbetet har på senare år drivits med mer fokus på förstärkning av det interna systematiska arbetet, snarare än det externa. Sakkunniga anger att den institutionella kapaciteten har stärkts och arbetet med frågorna därmed har blivit mindre sårbart.

PLANEN SOM STYRSIGNAL

De sakkunniga tjänstepersoner som har intervjuats har en kluven inställning till själva planen. Å ena sidan menar de att planen har varit ett viktigt stöd för arbetet då den pekar på organisationens skyldigheter och den ger arbetet legitimitet. De sakkunniga anger också att planen var en föregångare när den kom och att idag har fler kommuner liknande planer. Den hade en hög ambitionsnivå och den togs fram i nära samverkan med många berörda externa aktörer i Malmö vilket var bra. Å andra sidan menar de sakkunniga att planen samtidigt har en del brister. De menar att den omfattar mycket men att den inte ger någon tydlig riktning för förvaltningarnas arbete samt att fokus och riktning för anti-diskrimineringsarbetet "inte är glasklar". De menar att arbetet med de olika diskrimineringsgrunderna behöver samma typ av systematik som jämställdhets- och barnrättsarbetet och man behöver dessutom kunna säkerställa en

lågstanivå för arbetet. Utmaningarna har inte minst handlat om svårigheterna att implementera och följa upp planen. Här menar de sakkunniga att det är viktigt att undvika en situation där arbetet mot diskriminering är "som ett smörgåsbord" där man ad-hoc gör punktinsatser på olika områden där politiken, förvaltningarna och allmänheten är "på". Risken finns då att organisationen bara fokuserar på frågor som är "lätta" att arbeta med och med externa events som ger publicitet och goodwill i det omgivande samhället.

De sakkunniga menar att följande bör beaktas vad gäller en revidering av anti-diskrimineringsplanen: den bör främja ett systematiskt arbete, den bör säkerställa en lågstanivå både för det interna och det externa arbetet, uppföljningen bör fokusera både på processer och utfall, och den bör tydliggöra nyckelaktörers roll. Den bör även tydliggöra stadskontorets roll visavi andra förvaltningar vad gäller att leda, samordna och stödja samt följa upp arbetet (vad gäller det sistnämnda gäller det både helheten och delarna). Det bör även framgå att anti-diskrimineringsarbetet är ett arbete som inte "blir färdigt". Vidare menar de sakkunniga att det är viktigt att förtydliga att arbetet för jämlikhet behöver gå tydligare hand i hand med jämställdhetsarbetet (t.ex. genom ett förtydligat intersektionellt förhållningssätt) samt att jämlikhetsbegreppet behöver definieras på ett sätt som främjar en mer sammanhållen förståelse av begreppet.

FÖRFLYTTNING

Då planen omfattar ett antal olika diskrimineringsgrunder och arbetet har pågått på olika sätt i ca. tio år är det svårt att ge en rättvis bild av det arbete som har skett under åren. Det som de sakkunniga beskriver är att det finns ett "ojämnt tryck". Det handlar om att man dels upplever att trycket och intresset från politiken har varierat över tid, dels att trycket och intresset från förvaltningarna ser ganska olika ut. På vissa förvaltningar finns ett intresse som bidrar till att driva utvecklingsarbetet framåt medan intresset från en del andra förvaltningar upplevs som svalare. De sakkunniga beskriver även att det finns olika stort intresse och förståelse kring olika diskrimineringsgrunder där t.ex. HBTQ-frågor är frågor där arbetet rör sig framåt medan frågor som rör etnisk diskriminering upplevs svårare, och mer känsliga, att arbeta med. Det finns därmed alltid en risk att utifrån de sju olika kunskapsområdena (diskrimineringsgrunderna) släpar vissa områden efter i kunskapsutveckling och säkerställande. Dock menar de sakkunniga även att man ser ett intresse och en efterfrågan från en del förvaltningar i termer av att man vill se ett bredare jämlikhetsarbete där man ser vilka frågor som kan drivas mer enhetligt och synkroniserat. Det skulle medföra att man kan lägga mer kraft där det inte går att föra ihop horisontella tvärfrågor. De sakkunniga ser även positivt på att sakområdet (antidiskriminering/jämlikhet) nu tydligare ska integreras i arbetet med KF-mål och

uppföljning och att ett ökat fokus sätts på effekter och resultat utifrån ett antidiskriminerings-/jämlighetsperspektiv. Samtidigt uppfattar de att det finns ett behov av att användarstyrd vägledning och stöd kan erbjudas för hur det ska gå till i praktiken.

BARNRÄTT

Ur Malmökommissionen kom ett direktiv om att stärka arbetet med Barns rättigheter. Vid samma tid kom utvärderingen "Jag bor i Malmö" som visade att inga resurser avsatts för arbetet med barns rättigheter, som då var en policy inom området inflytande och delaktighet. En utredning tillsattes som kartlade arbete och förutsättningar på förvaltningen. Utredningens slutsatser bidrog till att Utvecklingsplan för barns rättigheter antogs 2017. Parallellt med detta diskuterades på nationell nivå om barnkonventionen skulle bli lag i Sverige, vilket skedde 2020.

PLANEN SOM STYRSIGNAL

De sakkunniga menar att utvecklingsplanen har varit till stor hjälp för att starta upp och driva arbetet framåt. Det har varit ett mycket operativt och levande styrdokument som har konkretiserat vad som ska göras. Utvecklingsplanen fick stor dragkraft av de utvecklingsmedel som gick att söka för att starta upp arbetet med barnrätt, jämställdhet och anti-diskriminering.

Uppdraget från politiken att integrera barnrätt, jämställdhet och anti-diskriminering i budgetprocessen ses som bra och tydligt, men hade krävt att ledningen på stadskontoret tagit ett tydligare ansvar för processen. De sakkunniga menar att man bör lära av det integreringsarbete som skett på förvaltningarna, där man på vissa håll kommit längre i arbetet än stadskontoret.

De sakkunniga framhåller även att det behöver skapas större tydlighet i hur förvaltningarna ska arbeta med barnrätt och andra perspektiv i den ordinarie uppföljningen. Om det blir tydligt tror man även att det kommer vara lättare att samordna styrsignaler med det stöd som de sakkunniga erbjuder.

FÖRFLYTTNING

Utvecklingsplanen har bidragit till att arbetet med barnrätt har fått styrfart i kommunen och att den har genererat resultat. Nätverk, utbildningar, handledning med mera som sprungit ur planarbetet har bidragit till förflyttningar i arbetet på förvaltningarna. Det har även inneburit en ökad samordning av arbetet i kommunen. Förutom utvecklingsmedlen lyfter de sakkunniga fram att samordnare med en avsatt

del av sin tjänst för barnrätt är en förutsättning för att arbetet ska ske på ett ändamålsenligt sätt.

FOLKHÄLSA

Det finns en lång tradition av att arbeta med folkhälsofrågor i Malmö stad. Redan 1991 publicerades den första folkhälsoberättelsen med fokus på ojämlikhet i hälsoutfall och i hälsans bestämningfaktorer. Denna följdes av så kallade Valfärdsbokslut (2002) och utbildningar i hälsokonsekvensbeskrivningar eller sociala konsekvensbeskrivningar. År 2008 började staden att arbeta med folkhälsa utifrån ett fördelningsperspektiv. Den folkhälsopolicy *Hela Malmö*, som antogs år 2010 var resultatet av ett gediget arbete där bland annat politiker och förvaltningar var involverade. Folkhälsopolicyn utgick från de 11 nationella folkhälsomålen som var aktuella fram till 2018 då riksdagen beslutade att omformulera det övergripande nationella folkhälsomålet samt förändra folkhälsoarbetets målstruktur. I anslutning till folkhälsopolicyn fanns ett folkhälsoråd som utgjorde den politiska ledningen av folkhälsoarbetet och ansvarade för att leda arbetet genom att följa utvecklingen, sätta mål, prioritera områden och följa utfallet av insatser. Mycket av engagemanget kring folkhälsa koncentrerades från 2011 till 2014 till Malmökommissionens arbete (kommissionen för ett socialt hållbart Malmö) som hade i uppdrag att fördjupa förståelsen för vad som orsakar ojämlikhet i hälsa genom att analysera strukturella orsaker, att lämna förslag på mål, strategier och verktyg för att minska ojämlikheten i hälsa, samt förstå hur utvecklingen i hälsa och social hållbarhet ska följas upp.

POLICYN SOM STYRSIGNAL

Det är oklart i vilken utsträckning den 10 år gamla folkhälsopolicyn fungerar som styrsignal idag. Få av de förvaltningar som intervjuats känner till att det finns en folkhälsopolicy och de sakkunniga beskriver en process där olika utredningar kopplade till Folkhälsopolicyn har följt på varandra sedan 2014.

FÖRFLYTTNING

Det framstår som att arbetet med folkhälsa under åren har bytt benämning och att man redan 2015 började benämna det som social hållbarhet istället för folkhälsa. I och med att Malmö stad 2015 antog Agenda 2030 för sitt hållbarhetsarbete och inrättade ett hållbarhetskansli 2017 kom arbetet med social hållbarhet (folkhälsa) att bli en del av det fortsatta arbetet med Agenda 2030. Hållbarhetskansliet hade i uppdrag att ta ett helhetsgrepp kring de tre dimensionerna ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. I juni 2019 avvecklades hållbarhetskansliet.

AGENDA 2030

Strategi 2018 för Malmö stads långsiktiga arbete med Agenda 2030 togs fram tillsammans med Malmölabbet 2030 och arbetet förankrades med förvaltningar och ett antal bolag. När arbetet med Agenda 2030 påbörjades inrättades ett kansli som bemannades med tjänster. Idag det två personer som är sakkunniga när det gäller Agenda 2030 och i praktiken handlar det om 1,5 tjänster. De sakkunniga menar att de minskade resurserna har försämrat kapaciteten att få in Agenda 2030 i ledningssystemen. De sakkunniga menar även att det är oklart hur arbetet ska tas om hand nu när kansliet har lagts ned.

STRATEGIN SOM STYRSIGNAL

Som strategin ser ut idag menar sakkunniga att den i första hand ringar in *hur* staden ska arbeta, inte *vad* man vill uppnå. Sedan 2020 finns Agenda 2030 integrerat i målstrukturen för KF-målen. Som stöd finns Hållbarhetsrapporten som kom 2019 och ska ligga till grund för prioriteringar i KF.

De sakkunniga framhåller att det saknas en tydlighet om Agenda 2030 är ett mål eller ett medel samt i slutändan vad ambitionen med arbetet i kommunen är. Idag menar man att Agenda 2030 visuellt finns med i KF-målen men att de inte har styrt deras faktiska innehåll.

FÖRFLYTTNING

De sakkunniga för Agenda 2030 menar att det behövs ett förtydligande från politiken när det gäller vad som krävs för att Agenda 2030 ska kunna omsättas till praktik. I detta sammanhang är även förvaltningsdirektörerna viktiga och de behöver vara med och förtydliga hur arbetet med frågorna kan konkretiseras. Ett hinder för ett ökat genomslag när det gäller Agenda 2030 är att många förvaltningar har upplevt att strategin inte är tillräckligt tydlig för att man ska kunna ta den till sig.

4. FÖRVALTNINGARNAS BILD

I följande kapitel redogör vi för de intervjuer som har gjorts med enhetschefer och samordnare på tio olika förvaltningar i Malmö stad. De övergripande teman som behandlas är planernas värde som styrsignal, planernas implementering och uppföljning samt hur förvaltningarna uppfattar stödet från stadskontoret.

PLANERNAS VÄRDE SOM STYRSIGNAL

VÄRDET AV ETT STYRDOKUMENT

De samordnare och chefer som har intervjuats pekar på olika värden av att ha någon typ av styrdokument. Detta gäller inte minst de frågor som rör barnrätt och antidiskriminering. Informanterna anser att planerna bidrar till att förklara och sätta fokus på frågorna och att planerna ger arbetet legitimitet. En lokalt antagen plan eller styrdokument kan bidra till att frågorna får en skjuts framåt. Det är viktigt att styrdokumentet anger en viljeinriktning för arbetet framåt. Ett styrdokument kan även bidra till att förtydliga arbetet och underlätta samverkan mellan aktörer. Följande citat kan se som representativa:

”Värdet är att man har något i ryggen när vi tar upp frågorna. Detta är inget vi har hittat på själva.”

”Jag uppskattar definitionerna och vad de innebär, det är kanske banalt men jag tycker att det är bra. Oavsett vad du själv tycker – det här är Malmö stads definition.”

Samtidigt uttrycker flera av informanterna att även om man vill se en tydlig styrning vad gäller barnrätt, jämställdhet och arbetet mot diskriminering behöver det inte nödvändigtvis vara genom planer.

”Jag är inte så säker på att vi ska ha planer, jag tycker att det är för formalistiskt.”

FÖR MÅNGA PLANER OCH MÅL

Även om en del av informanterna framhåller att det är bra att ha någon typ av styrdokument som anger riktningen framåt, till exempel för jämställdhets- eller barnrättsarbetet, så är samordnare och chefer på förvaltningarna överens om att det idag finns för många planer och mål.

”Vi är inte betjänta av fler mål för verksamheten och sedan tvärmål. Det blir kaos mellan olika mål och vissa av frågorna blir ett självändamål att jobba med. Det är ju verksamheten som är det viktiga.”

”Planerna tas emot olika. Det upplevs att de är så himla många och att de är parallella spår till den ordinarie budgetprocessen. De är inte det första man tänker på eller går till.”

”Man har ju redan rensat i styrdokumentet (...). Många planer är viktiga men man prioriterar och följer inte upp men det är ändå svårt för politiker att säga vad som inte är viktigt.”

De olika planerna och målen överlappar och går in i varandra på ett sätt som gör arbetet tungrovt på förvaltningarna. På vissa förvaltningar har man redan börjat arbeta ihop vissa perspektiv med ett övergripande ramverk för att göra arbetet lättare att hantera och mer begripligt.

Många av de personer som har intervjuats menar att styrningen genom planer ofta är svag och att andra typer av styrning väger tyngre såsom budget, KF-mål eller statlig styrning såsom Socialtjänstlagen eller Skollagen. Samtidigt finns det informanter som menar att ”det är tydligt” att man måste jobba med frågorna och att det ”inte är valbart”, inte minst då vissa områden också regleras i lag.

PÅ ÖNSKELISTAN: STYRNING SOM ÄR HÅLLBAR ÖVER TID

Flera av informanterna pratar om en ”ryckighet” där olika frågor/perspektiv har olika tyngd och fokus från politiken under olika tidsperioder. Detta är oundvikligt, enligt vissa, då det är svårt att fokusera på flera olika perspektiv på samma gång. Samtidigt gynnar det inte de olika sakområdena då det i praktiken uppstår en slags konkurrenssituation mellan olika frågor och perspektiv. Många av informanterna menar att det är problematiskt då frågor som rör barnrätt, nationella minoriteter och anti-diskriminering är frågor som organisationen enligt lag ska arbeta med. Flera informanter pekar också på att det är grundläggande kvalitetsfrågor som man inte bör kunna välja bort.

Det behövs en styrning inom de olika områdena som bidrar till systematik. Många av informanterna menar att styrningen bör vara hållbar över tid och inte beroende av politikernas intresse och fokus för stunden. Detta oavsett om det är en positiv påverkansfaktor att politiker och nämnder visar intresse och frågar efter resultat.

Nedanstående citat är belysande för hur chefer och samordnare resonerar kring styrningen:

”Jag hade gärna sett att det hade löpt längre än fyra år så att det finns något att hålla fast vid oavsett KF:s prioriteringar.”

”Jag tycker att många av de här frågorna hör hemma i budget och reglemente, det här är ett grunduppdrag, vi ska inte debattera om vi ska ha det eller inte.”

”Det bör vara ett stöd i att uppnå stadens mål och inriktningar. En beskrivning av stadens utmaningar - vad man vill uppnå, men hur man gör det är upp till varje förvaltning.”

”Med många av styrdokumenterna är det så att de inte har den starka styrsignalen att alla ska arbeta med detta. Min uppfattning är att de inte upplevs som obligatoriska som andra styrdokument: respektive förvaltning arbetar med dem utifrån vilja och kunnande.”

”Det finns en politisk vilja att arbeta med frågorna men i relation till budgeten får de stryka på foten.”

”Man har haft som strategi att bygga det här underifrån men är inte toppen med och gör strategiska bedömningar så kan man ifrågasätta hur effekten faktiskt blir.”

En fundering som några informanter har är även att olika frågor inte kan vara utvecklingsfrågor hur länge som helst. Nya utvecklingsfrågor kan behöva en skjuts vad gäller fokus och resurser för att arbetet ska komma igång. Till exempel beskriver sakkunniga att de utvecklingsmedel som tidigare fanns att söka inom barnrätt var avgörande för att arbetet med utvecklingsplanen för arbetet med barns rättigheter fick så stort genomslag när den kom. Medlen användes till exempel för att utbilda brett på förvaltningarna. Dock menar flera informanter att det vid någon tidpunkt bör gå att fasa ut utvecklingsplanerna och integrera frågorna i de ordinarie styr- och ledningssystemen.

MEDBORGARNAS OCH FÖRVALTNINGARNAS BEHOV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

Det finns informanter som menar att det inte är helt positivt att vissa planer har en handlingsplan då det blir ”styrning uppifrån kring vad vi behöver göra snarare än att höra med medborgarna vad de efterfrågar”. Det är viktigt att målen och styrningen medger en utveckling som ligger nära verksamheterna och medborgarnas önskemål. Denna synpunkt illustreras bland annat i följande citat:

”Vi behöver få effekt i mötet med brukarna, planer hjälper inte alltid att få igång ett omställningsarbete där det behövs, det är inte alltid en hög men otydlig ambitionsnivå hjälper framåt.”

”Arbetet bör utgå från verksamheternas behov och förutsättningar - vara mer verksamhetsnära och tydliggöra var vi kan göra skillnad.”

IMPLEMENTERING OCH UPPFÖLJNING

I följande kapitel beskrivs hur både sakkunniga och samordnare och chefer på förvaltningarna uppfattar implementeringen av aktuella styrdokument samt hur dessa följs upp.

PLANERNA UPPFATTAS OCH ANVÄNDS PÅ OLIKA SÄTT

Den bild som ges av informanter ute på förvaltningarna vad gäller hur planerna uppfattas och används visar en något spetig bild. En första synpunkt är att en del av planerna inte är särskilt kända ute på förvaltningarna eller att man inte har en tydlig bild av vad de innehåller. Synpunkten illustreras väl i följande citat:

”Folkhälsa? Kände inte till den.”

”Jag vet knappt vad som finns i den (jämsällldhetsintegreringsplanen).”

Några informanter anger att flera av dokumenten upplevs som ”gamla”, utdaterade och i behov av uppdatering. Detta gäller framförallt utvecklingsplanerna för jämsällldhetsintegrering och anti-diskriminering samt folkhälsopolicyn:

”De politiker som tog fram planerna (jämsällldhet och anti-diskriminering) och den förvaltningsorganisation som fanns då på stadskontoret och i hela Malmö finns inte kvar (...) planerna är till viss utdaterade i termer av var ligger den politiska viljan?”

Ytterligare några informanter reagerar på att planer inom ”liknande” områden ser olika ut och lägger olika vikt vid systematiskt arbete. Informanter lyfter fram att arbetet vad gäller jämsällldhet och barnrätt är mer systematiskt än anti-diskrimineringsarbetet, vilket av vissa uppfattas som ologiskt. En uppfattning som lyfts av flera informanter vad gäller anti-diskrimineringsplanen är att den är spetig och omfattar alltför många målsättningar och områden vilket gör den svår att arbeta med.

Barnrättsarbetet har fått en skjuts framåt tack vare den nya planen, nätverket och de utvecklingsmedel som följt med, anser de flesta av informanterna från förvaltningarna. Många av informanterna anger även att de tycker att planen är konstruerad på ett bra sätt och något av ett föredöme som styrdokument.

”Barnrättsarbetet har fungerat jättebra. Jag saknade ingenting där.”

Vad gäller arbetet med Agenda 2030 anger flera informanter att de har uppfattat ett stort tryck och intresse för Agenda 2030 från politiskt håll. Samtidigt är det många av informanterna ute på förvaltningarna som anser att de har svårt att förhålla sig till de globala målen och att de har svårt att se hur målen ska operationaliseras i den egna verksamheten.

”Agenda 2030 har en hög prioritet i staden men det är väldigt otydligt vad det har för betydelse för Malmö och för oss? Ingen fattigdom, vad betyder det? (...) Räcker det vi gör eller ska vi göra mer?”

IBLAND ÄR KOPPLINGEN TILL PLANERNA OTYDLIG

”Vi jobbar med frågorna men inte med planen.”

I intervjuer med samordnare och chefer ute på förvaltningarna uppges även att kopplingen mellan planerna och arbetet på vissa områden kan vara ganska otydlig. Flera informanter anger i intervjuerna att ”vi jobbar med frågorna” men att ”jag vet inte vad som står i planen”. Utvecklingsplanen för jämställdhetsintegrering kan här lyftas fram som ett exempel. Den har inte uppdaterats sedan 2014 och används inte ”aktivt” – samtidigt sker mycket arbete på förvaltningarna inom området och jämställdhetsperspektivet finns integrerat i budgetuppföljningen sedan några år tillbaka. De sakkunniga anser dock att detta inte hade hänt om planen inte funnits från början. De är osäkra på om en plan behövs idag, men är tydliga med att det behöver finnas en riktning (i form av KF-mål och budgetuppföljning).

IMPLEMENTERINGEN STYRS AV ETT VISST MÅTT AV PRAGMATISM

”Hinder för implementering: otydlighet i förhållande till kärnuppdrag, graden av prioritering av högsta ledningen på förvaltningen, budget och pengar.”

”Ju enklare det är att göra en åtgärd så gör man det bara men att se en helhet kan vara svårt.”

”Om man hela tiden lägger på nya lager så blir de ju konkurrenser även när det är frågor som går in i varandra.”

I de intervjuer som har gjorts framgår tydligt att förvaltningarna oftast arbetar med de tvärfrågor som är ”lätta” att jobba med. De faktorer som styr om frågorna är ”lätta” eller ”svåra” att arbeta med är följande:

- Om frågan är prioriterad av högre chefer, om det finns resurser att arbeta med frågan och om högre chefer och nämnder efterfrågar resultat.
- Om frågan ligger nära kärnverksamheten och grunduppdraget. Det är lättare att arbeta med frågor som ligger nära det lagstyrda.
- I praktiken blir det en konkurrens mellan olika tvärfrågor då de får olika fokus från politiker och chefer under olika perioder, särskilt som det hela tiden läggs på nya frågor som kräver uppmärksamhet.
- Olika tvärfrågor har olika mycket resurser vid olika tidpunkter. Detta påverkar hur mycket fokus och energi som läggs på frågorna.

Samtidigt lyfter en del av informanterna att det är viktigt att ta hänsyn till att förvaltningarna har väldigt olika förutsättningar, verksamhet, uppdrag och kontakt med medborgarna. Idén att "alla ska behöva arbeta med alla perspektiv" förkastas och flera av informanterna framhåller det som viktigt att det som görs kommer målgrupperna till gagn. Olika frågor är mer eller mindre relevanta för olika förvaltningar.

UPPFÖLJNING OCH ÅTERRAPPORTERING

"Det kommer uppföljning från många olika håll, det kommer dubbelt, det görs årsrapporter förutom årsanalyserna."

"Jag ser det inte som ett systematiskt arbete, vi hade behövt se en helhet och inte bara enskilda årsanalyser, se hur olika saker hänger ihop."

Förvaltningarna ger en relativt heterogen bild av hur de arbetar med den uppföljning och återrapportering som rör arbetet med de aktuella tvärstyrningsfrågorna. Några anger att det är problematiskt att det är svårt att se en helhet utifrån den nuvarande uppföljningen. Följande synpunkter ges från förvaltningarna vad gäller uppföljning och återrapportering:

- Några av informanterna ute på förvaltningarna anger att de i nuläget inte följer upp arbetet eller att de inte vet om det sker någon uppföljning.
- Några av förvaltningarna har en omfattande styrning och uppföljning utifrån lagar såsom Skollagen eller Socialtjänstlagen där det finns omfattande krav på återrapportering. Flera informanter lyfter att det då blir uppföljning kring i stort sett samma frågor som kommer dubbelt eller att det kan vara svårt att avgöra om det krävs mer eller annorlunda uppföljning utifrån planen.
- Det finns informanter som lyfter att de frågor som de aktuella planerna berör följs upp på olika sätt (t.ex. genom budget och riktade uppföljningar) men att

den nuvarande uppföljningen på området inte leder till att man ser en helhet och inte ser hur olika frågor hänger ihop.

- Könsuppdelad statistik har bara fått genomslag på vissa förvaltningar.

STÖD OCH SAMORDNING I ANALYS OCH UTVECKLING

Nedan beskrivs förvaltningarnas behov av stöd och samordning vad gäller de aktuella sakområdena. De intervjuer som har gjorts visar att tjänstepersoner ute på förvaltningarna efterfrågar och har behov av analys, stöd, samordning och prioritering vad gäller de aktuella kunskapsområdena. Den bild som ges av stödet från stadskontoret är att de sakkunniga är mycket kunniga inom sina områden, men att stödet förmodligen skulle behöva organiseras på andra sätt för att få ett bättre genomslag i verksamheten.

”Dom olika frågorna...de pratar ju inte med varandra (på stadskontoret). Det är som stuprör men de här stuprören ska inte trilla ut hela vägen till förvaltningarna.”

”Vi behöver samordning och stöd i analys för att koppla ihop de olika bitarna.”

”Stadskontorets stödjande roll behöver bli tydligare, jag tror vi behöver mer stöd i det gemensamma arbetet.”

”Man kan styra men man kan också inta en mer neutral position för man har inte det egna området att tänka på, det är naivt att tro att olika fackförvaltningar ska komma överens om olika saker, man behöver en neutral part som kan hjälpa till med detta. (...) Utvecklingsarbetet ska ligga så nära medborgarna som möjligt, man ska våga ha den här övergripande rollen.”

”Man borde göra det enkelt, se vad man kan och bör göra, var finns de mer lågt hängande frukterna och prioritera. Om de frågor man hittar är helt banala så då kanske man inte ska jobba med det och koncentrera energin där det behövs, så att det blir lite mer hjärna bakom.”

”Vi behöver komma åt det här med tväranalyser, kunskapsbanker, statistik om livsvillkor.”

”Stadskontoret kan frågorna bättre och jag kan kulturfrågorna bättre, tillsammans blir det bra men det krävs samordning för hela staden.”

”Nätverken har varit otroligt ’stuprörsaktiga’, man uppfinner hjulet i alla grupperna.”

”De som sitter i nätverken har heller inte något mandat, ibland får inte ens chefer reda på vad man diskuterat, det blir ett ineffektivt sätt att arbeta.”

De som har intervjuats lyfter följande synpunkter kring stadskontorets stöd och roll:

- Nätverken har i vissa fall fungerat bra och i andra fall mindre bra. Informanterna efterlyser inte minst att nätverken behöver ha ett tydligt syfte för att fungera bra.
- Många av informanterna menar att stadskontoret tidigare har haft brister vad gäller den interna samordningen och att det sätt på vilket man har jobbat med de aktuella sakfrågorna har varit ”stuprörsaktigt”.
- Stadskontoret har en viktig roll att fylla vad gäller analyser och kunskapsunderlag som kan ligga till grund för processer där prioriteringar kan göras för enskilda förvaltningar eller kluster av förvaltningar.
- Stadskontoret kan bidra med processledning och hjälpa förvaltningarna att se hur nuläget är, vad som behöver/kan göras och följa upp förflyttningen.
- Stadskontoret behöver hjälpa förvaltningarna med att se hur olika frågor går ihop och överlappar varandra och hur olika kluster av förvaltningar kan arbeta tillsammans med olika prioriterade frågor.
- Stadskontoret behöver även hjälpa förvaltningarna med att identifiera prioriterade frågor. Många är även överens om att olika perspektiv och kunskapsområden i olika utsträckning är relevanta och viktiga för de olika förvaltningarna.
- Arbetet med sakfrågorna behöver både ha ett ”hela staden-perspektiv” och beakta de olikheter som finns mellan olika förvaltningar, till exempel vad gäller uppdrag, styrning och krav på uppföljning.
- Olika aktörer på stadskontoret behöver samordna sig så att inte olika uppföljningar som tangerar varandra kommer dubbelt.

5. SLUTSATSER OCH VÄGVAL

I följande kapitel presenteras den sammanfattande analys och de reflektioner som ligger bakom framtagandet av det föreslagna inriktningsdokumentet *Inriktning för jämlikhet, jämställdhet och rättighetsbaserat arbete i Malmö Stad*.

OMTAGET LEDER TILL ETT MINSKAT ANTAL STYRDOKUMENT

Vi har i intervjuerna med informanter på stadskontoret och på förvaltningarna fått olika bilder av de styrdokument som är operativa idag och som ingår i översynen. Dels anger informanterna att man inte känner till en del av styrdokumenterna och planerna, dels anger informanterna att även om man arbetar med vissa planer så har man inte alltid en tydlig bild av vad som står i dessa. Detta ger en bild av att många av planerna inte används särskilt aktivt.

Informanterna på förvaltningarna samt vissa av informanterna på stadskontoret anger att det finns för många planer och för många mål som ligger vid sidan om den ordinarie styrningen. Detta tillstånd ses inte som önskvärt, särskilt som de planer och policies som är aktuella för omtag och revidering berör områden som på olika sätt går in i varandra och till viss del behandlar överlappande frågor (även om det inte är samma). Vidare ges bilden av att det behöver tydliggöras vad planerna tillför i termer av skyldigheter i relation till det arbete som redan görs och som regleras i lagar, förordningar och reglementen. Det är även tydligt att de flesta av informanterna efterfrågar en tydlighet och en viljeinriktning från staden. Det efterfrågas en riktning för arbetet och om vilka skyldigheter som staden har vad gäller att lägga en grund för frågorna.

Utifrån dessa bakgrunder gör vi bedömningen att det är angeläget att försöka få ner antalet planer och styrdokument samt att inte tillföra fler mål som ligger parallellt med den ordinarie styrningen. Detta ligger också i linje med stadskontorets ambitioner att arbeta med styrning på andra sätt än med planer samt att minska antalet planer. Det bör vara tydligt att planerna är reserverade för nya utvecklingsområden och att de frågor som man vill fortsätta att arbeta med ska fasas in i ordinarie styr- och uppföljningssystem.

INTERSEKTIONELLA PERSPEKTIV, RÄTTIGHETSBASERAT ARBETE, FOLKHÄLSA OCH AGENDA 2030

I intervjuer med informanter på stadskontoret och ute på förvaltningarna ges en tydlig bild av att det finns önskemål om att staden tar ett mer samlat grepp kring olika hållbarhets-, rättighets- och diskrimineringsfrågor. Flera informanter lyfter att de vill se

mer av intersektionella perspektiv i anti-diskrimineringsarbetet, vari analyser görs kring hur perspektiven går in i varandra samt var det finns områden som är särskilt angelägna att arbeta med. I detta sammanhang fyller analyser både av läget i staden och i verksamheterna en viktig roll. **Vår bedömning är att en viktig utgångspunkt för arbetet bör vara att frågor som rör jämlikhet och diskriminering är föränderliga, och förutsätter kontinuerlig analys för att se vilka behov som finns och var organisationen kan utvecklas.**

Andra informanter lyfter också fram att det vore rimligt att samla de olika rättighets- och diskrimineringsperspektiven under paraplyet rättighetsbaserat arbete för att undvika att "liknande" frågor löper som parallella spår och behandlas på olika sätt. **Vår bedömning är att staden bör ta ett samlat grepp om frågorna genom bland annat intersektionella analyser och ett rättighetsbaserat förhållningssätt.** Staden bör därför verka för ett jämlikt Malmö utifrån perspektivet att alla människor bemöts och får ta del av verksamheten på lika villkor, oavsett ålder, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder samt social, och ekonomisk bakgrund/situation.

Informanterna lyfter även fram i intervjuerna att man vill att staden tydliggör kopplingen mellan Agenda 2030 och diskriminerings- och rättighetsperspektiven, folkhälsa samt social hållbarhet. I ett större perspektiv handlar den sociala dimensionen av Agenda 2030 om en strävan mot ett samhälle där grundläggande mänskliga rättigheter uppfylls och att uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna kan bidra till att även andra globala mål uppfylls. **Vår bedömning blir därför att arbetet med för ett jämlikt Malmö utifrån ett rättighetsbaserat arbetssätt blir en del i Malmö stads arbete och åtagande för att uppfylla Agenda 2030.**

Det är tydligt att folkhälsoperspektivet på olika sätt går in i både arbetet för en jämlik stad samt i Agenda 2030 och social hållbarhet. **En god och jämlik hälsa bidrar både till ett jämlikt samhälle och till Social hållbarhet.** En god och jämlik hälsa kan ses som en förutsättning för att nå de globala målen men även som ett resultat av arbetet med Agenda 2030. Kopplingen är särskilt tydlig i det tredje Globala målet "God hälsa och välbefinnande".

INTEGRERING I ORDINARIE STYR- OCH LEDNINGSSYSTEM

En återkommande synpunkt från informanterna är att många av planerna behandlar frågeställningar och sakområden där det finns politiska mål eller som är reglerade i lag. Dessutom menar många av informanterna att planerna på olika sätt handlar om verksamheternas kvalitet. Därför ska arbetet med dessa frågor "inte vara valbart". Av dessa skäl önskas inom dessa områden en styrning som inte är beroende av politiska

utspel och där det finns en kontinuitet. En viktig synpunkt som lyfts av många av informanterna är också att arbetet med samtliga behandlade sakområden bör kännetecknas av en systematik. På en del förvaltningar upplever man även att man behöver hjälp med att identifiera vad som behövs göras utöver det som anges i andra lagar som styr verksamheten.

Staden befinner sig ett förändringsarbete vad gäller styrning och budgetarbete. Det handlar om ny målstruktur, ny styrning och uppföljning av verksamheterna genom övergripande kommunfullmäktigemål som sträcker sig över mandatperioden samt om förvaltningsgemensamma budgetuppdrag som finns beskrivet i Budget 2020. **I linje med detta förändringsarbete gör vi bedömningen att det rättighetsbaserade arbetet, liksom är fallet med Agenda 2030, bör kopplas till ordinarie budgetarbete och styrning**, eftersom det tydligt framgår i vår undersökning att organisationen har svårt att hantera styrning av de aktuella sakområdena i form av parallella spår.

ANALYSER, UPPFÖLJNING, KUNSKAP OCH LÄRANDE

Vår bedömning är att återkommande analyser, fördjupade analyser ur ett helhetsperspektiv, uppföljning, inhämtande och sammanställande av statistik och kunskapsinhämtning behöver vara en central del av att styra, utveckla och samordna arbetet med de aktuella sakområdena. Det är också en viktig del i arbetet med att skapa en lärande organisation. Genom analyser kan behov synliggöras, samtidigt som uppföljningen bidrar till styrningen genom att organisationen kan visa om förflyttningar görs eller om mer eller annat arbete krävs för att de ska lyckas. Ett antal av informanterna lyfter också fram vikten av att arbetet är "medborgar-nära" och lyhört inför medborgarnas behov. Ett exempel här är arbetet med att följa upp de sociala bestämningsfaktorerna för jämlik hälsa vilka kan bidra till att lägga grunden för prioriteringar och utveckling av verksamheten.

Stadskontoret spelar en viktig roll som stöd och dialogpart till förvaltningarna. Genom att inta en processtödande roll kan stadskontoret hjälpa förvaltningarna att identifiera vilka frågor som är angelägna att arbeta med, ge stöd i processen och hjälp med att följa upp arbetet. En synpunkt som lyfts fram av flera av informanterna på förvaltningarna är också att stadskontoret spelar en viktig roll som neutral dialogpart. Stadskontoret kan spela en viktig roll när det gäller att identifiera hur kluster av förvaltningar kan arbeta tillsammans samt att stödja och följa upp dessa processer.

Uppföljningar, inhämtande och sammanställning av statistik och analyser görs till exempel av förvaltningarna i budgetuppföljning, på uppdrag av nämnderna eller av stadskontoret genom uppsiktsplikten. Stadskontoret ska vid behov stötta förvaltningarna i uppföljnings- och analysarbetet. Vid behov kan också olika typer av fördjupade analyser göras.

Ett organisatoriskt lärande är viktigt i hela den kommunala verksamheten. Det handlar bland annat om att tillvarata kunskap från uppföljningar och analyser samt att sprida goda och lärande exempel. Detta kan till exempel ske genom:

Strategiska dialoger inom ramen för budget- och uppföljningsprocessen ska bidra till en diskussion med utgångspunkt i en helhetsbild av kommunens utmaningar. Utifrån detta genereras ett antal fokusområden som anses särskilt viktiga att beakta som inriktning för kommunens arbete och i de ekonomiska prioriteringarna. Dialogen är ett stöd i beslutsfattandet och bör ske mot bakgrund av framtagna underlag och analyser för att säkerställa väl underbyggda beslut.

Ett förvaltningsgemensamt kollegialt lärande kan bidra till ett verksamhetsnära arbete för jämlikhet, jämställdhet och ett rättighetsbaserat arbete och skapa förutsättningar att tillvarata förvaltningarnas erfarenhetsbaserade kunskaper och reflektioner samt bidra till samverkan och verksamhetsutveckling.

Kunskapsallianser kan etableras i syfte att tillvarata lokal kunskap, samverka och lyssna in berättelser och kunskap från bland annat invånare, civilsamhället, näringslivet, det offentliga och forskare. Kunskapsallianser innebär en samarbetsyta där olika intressen och behov är likvärdiga och där delaktigheten grundar sig på deltagarnas erfarenheter och kunskaper. Dessa kunskapsallianser skapar förutsättningar för dialog och samverkan med kommunens invånare kring jämställdhet, jämlikhet och det rättighetsbaserade arbetet.

6. REFERENSER

Alnebratt, K. & Rönnblom, M. (2016) *Feminism som byråkrati*, Stockholm: Leopard förlag.

Bacchi, C. & Eveline, J (2010) *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, Adelaide: University of Adelaide Press.

Barends, E. & Rousseau, D. (2018) *Evidence-based management. How to use evidence to make better organizational decisions*. London. Kogan page.

Brunsson, N. (1990) "Det organiserade hyckleriet", Tvärsnitt, No. 2, Linköping, Humanistiskt- samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Callerstig, A-C., & Lindholm, K (2011) "Det motsägelsefulla arbetet med jämställdhetsintegrering" *Tidskrift för genusvetenskap*, 2-3: 79-96.

Candel, J. L. (2017) "Holy Grail or inflated expectations? The success and failure of integrated policy strategies", *Policy Studies*, 38(6): 519-552.

Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (2014) *Inte bara jämställdhet: Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet*, SOU 2014:34. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet
Diskrimineringsombudsmannen (2019): <https://www.do.se/>

Dhamoon, R.K (2011) "Considerations on Mainstreaming Intersectionality", *Political Research Quarterly* 64(1): 230-243.

Forsestam, J. (2019) *Storstädernas jämlikhetsarbete. Om samlande kunskap, organisatorisk kapacitet och professionellt engagemang*, Mistra Urban Futures reports 2019:5.

Hankivsky, O. (2005) "Gender vs. diversity mainstreaming: A preliminary examination of the role and transformative potential of feminist theory" *Canadian Journal of Political Science*, 38(4): 977- 1001.

Kronvall, K., Ohlsson, E. & Sköldborg, T. (1991): *Förändring och lärande. En utmaning för offentlig sektor*, Studentlitteratur.

Lindholm, K. (red) (2011) *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*, Studentlitteratur AB, Lund.

Sveriges kommuner och regioner (2017): *Mänskliga rättigheter i styrning och ledning. En inspirationsskrift.*

Meyer, J. W & Rowan, B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, Vol. 83, no. 2

Rövik, K.A. (2000), *Moderna Organisationer. Trender inom organisationstänket vid millennieskiftet*, LIBER, Malmö.

7. APPENDIX

INTERVJUER MED SAKKUNNIGA OCH ANDRA INTRESSENTER PÅ STADSKONTORET

Sakkunniga

Frida Hansdotter Pihlgård – Folkhälsa

Anna Balkfors - A 2030 och Folkhälsa

Frida Leander – A 2030

Maja Widestam – A 2030

Johanna Sjöwall – Antidiskriminering

Jenny Kiiskinen – Antidiskriminering

Sanna Jälevik – Nationella minoriteter o finskt förvaltningsområde

Kajsa Magnusson – Barnets rättigheter

Åsa Pahlmblad Gartberger - Barnets rättigheter

Katarina Fehir – Jämställdhet

Anders Eriksson – Jämställdhet

Andra intressenter

Jörgen Dehlin, Utvecklingssekreterare

Anna Westerling, Ekonomidirektör

Helene Norberg, Avdelningsdirektör Analys och Hållbarhetsavdelningen

Maria Kellerman, HR-avdelningen

Hans Henrik Helldal, HR-avdelningen

Åse Nielsen Buttrup, HR-avdelningen

INTERVJUER MED CHEFER OCH SAMORDNARE

Jonas Magnusson - Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

Karolina Bergmark - Fritidsförvaltningen

Daniel Blennow och Anna Harborg - Förskoleförvaltningen

Maria H. Sallberg och Hannes Frizen – Kulturförvaltningen

Miljöförvaltningen – Mattias Demare

Daniel Svanfelt – Stadsbyggnadskontoret

Santiago Troche och Sade Virkamaki – Fastighets- och Gatukontoret

Helena Paulsson – Funktionsstödsförvaltningen

Eva Hallberg och Lena Plantin – Grundskoleförvaltningen

Anne Wolf och Malin Björk – Hälsa- Vård och Omsorgsförvaltningen