



Datum

2019-05-23

Vår referens

Anders Eriksson

Utvecklingssekreterare

anders.p.eriksson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Utvärdering av kommunstyrelsens bidragsgivning avseende jämställdhet, antidiskriminering, barnets rättigheter och nationella minoriteter STK-2018-1052

Sammanfattning

Malmö stad bedriver sedan ett antal år ett nämndsövergripande arbete med jämställdhetsintegrering, antidiskriminering, barnets rättigheter och nationella minoriteter. Sedan 2012 har det i olika omfattning funnits medel som nämnder och idéburen sektor (från och med 2017) har kunnat ansöka om. I detta ärende finns en utvärdering av hur medlen använts samt ett förslag till hur de kan användas framöver.

Stadskontorets bedömning är att de sökbara medlen har haft en positiv inverkan på utvecklingsarbetet inom nämndernas verksamhetsområden. Ansökningsförfarandet har dock upplevts som en administrativ belastning och det har också lyfts fram att det finns en risk för att medlen skapar parallellspår vid sidan av den ordinarie budgetprocessen och verksamhetsstyrningen. Utifrån slutsatserna i utvärderingen bedömer stadskontoret att kommunstyrelsen i budget 2020 inte bör avsätta medel, inom ramen för kommunstyrelsens anslag *KS projekt och utredningar*, för nämnder och idéburen sektor att söka för insatser inom jämställdhetsintegrering, antidiskriminering, barnets rättigheter och nationella minoriteter. Kommunstyrelsen och stadens nämnder bör istället, i ordinarie budgetprocess integrera arbetet med Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering, Strategisk plan för arbetet med diskriminering, Utvecklingsplan för barnets rättigheter samt Policy avseende Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter. Genom kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan det samlade utfallet av nämndernas insatser också följas upp inom ramen för ordinarie uppföljning och parallellspår undviks.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner utvärderingen av de medel som kommunstyrelsen avsatt för nämnder och idéburen sektor att ansöka om för att genomföra utvecklingsinsatser för jämställdhetsintegrering, antidiskriminering, barnets rättigheter och nationella minoriteter under 2012–2018.
2. Kommunstyrelsen uppmanar samtliga nämnder att, utifrån föreliggande utvärdering, beakta Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering, Strategisk utvecklingsplan för arbetet mot diskriminering, Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter och Policy avseende

Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter i ordinarie budgetprocess.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190603 - Utvärdering av kommunstyrelsens bidragsgivning avseende jämställdhet, antidiskriminering, barnets rättigheter och nationella minoriteter

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-06-03

Kommunstyrelsen 2019-06-11

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden
Fritidsnämnden
Funktionsstödsnämnden
Förskolenämnden
Grundskolenämnden
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Hälsa-, vård och omsorgsnämnden
Kommunstyrelsen
Kulturnämnden
Miljönämnden
Revisorskollegiet
Servicenämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Tekniska nämnden
Stadskontorets förvaltningsavdelning
Stadskontorets ekonomiavdelning

Ärendet

Inledning

Malmö stad bedriver sedan ett antal år ett nämndsövergripande arbete med jämställdhetsintegrering, antidiskriminering, barnets rättigheter och nationella minoriteter. Utgångspunkter för arbete är följande styrdokument:

- Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering
- Strategisk utvecklingsplan för arbetet mot diskriminering
- Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter
- Policy avseende Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter

Till detta kommer även flera av kommunfullmäktiges budgetmål och nämndernas mål som också inbegriper en styrning av arbetet inom de olika områdena.

Stadens nämnder och idéburen sektor har under flera år haft möjlighet att söka medel från kommunstyrelsen för att genomföra utvecklingsinsatser som främjar arbetet inom områdena ovan. I ärendet ”Uppföljning av utvecklingsplanerna för antidiskriminering,

jämställdhetsintegrering och barnets rättigheter 2017” (ärende STK-2017-1495) beslutade utskottet för demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter att ge stadskontoret i uppdrag att utvärdera dessa medel och återkomma med förslag på hur medlen skulle kunna användas mest ändamålsenligt.

Med utgångspunkt i ovan ges därför här en bakgrund till de sökbara medlen 2012–2018, en sammanställning av erfarenheter och effekter av medlen och ett förslag på hur medlen kan användas framöver.

Bakgrund – arbetet med sökbara medel år 2012 - 2018

Sedan 2012 har det funnits medel att ansöka för jämställdhetsintegrering. För antidiskriminering har det funnits medel att ansöka om sedan 2015. Efter beslut 2016 var det även möjligt att ansöka om insatser för nationella minoriteter. Syftet har varit att bidra till att påbörja och utveckla nämndernas arbete med de frågorna. År 2017 antogs *Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter* och medel som förvaltningarna kunde söka avsattes även för att stärka det arbetet.

För ansökningarna 2012 togs det fram kriterier som var nära kopplade till innehållet i strategin jämställdhetsintegrering. Beslut om ansökningarna fattades av den dåvarande jämställdhetsberedningen. För 2013 användes samma mall och även då fattades beslut om tilldelning av medel. För 2012 och 2013 samlades ansökningarna till ett tillfälle och hanterades som ett ärende. Efter detta beslutades att medel för bidragsgivning skulle hanteras av stadskontoret efter delegation och så var fallet under 2014 - 2015. Ansökningarna hanterades då löpande, i dialog med de förvaltningar som sökte och beslut fattades av avdelningschef på stadskontoret.

Inför 2016 bildades utskottet för diskriminering, jämställdhet och mänskliga rättigheter och ansvaret för sökbara medel överfördes från stadskontoret till utskottet. För 2016 fanns inga riktlinjer för bidragsgivning och ansökningarna bereddes och beslutades löpande under året. Med anledning av detta togs det fram riktlinjer inför bidragsgivning 2017. Utskottet beslutade om riktlinjerna med tillägget att det även skulle vara möjligt att ansöka om medel för arbetet med nationella minoriteter och att möjligheten att ansöka även skulle vara öppen för ideella organisationer.

Inför 2018 reviderades riktlinjerna utifrån gjorda erfarenheter. För 2017, 2018 och 2019 samlades ansökningarna till ett tillfälle och varje ansökan bereddes som ett ärende med ett eget diarienummer.

Hur mycket pengar som det funnits att ansöka om har varierat mellan åren. Sådär har fördelningen sett ut under åren 2012–2015

- Under 2012–2013 så avsatte kommunstyrelsen 4 000 000 kronor per år
- Under 2014–2015 fanns inte en fast summa.

2016 överfördes medel till kommunstyrelsens utskott för demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Under åren 2016–2019 har fördelningen sett ut såhär:

- 2016
6 000 000 kronor i enlighet med beslut i kommunstyrelsen den 28 oktober 2015 (STK-2015-818) avsattes 5 000 000 kronor till utskottet för demokrati, jämställdhet och

mänskliga rättigheter med syfte att finansiera externa bidrag och ersättningar till stadens nämnder i nämnda områden. Till detta kom en tilläggsbudget 18 februari 2016 för civilsamhället av 1 000 000 kronor.

- 2017
7 600 000 kronor. Tillägg 2017 var Malmö mot Diskriminering, MMD 1 000 000 kronor och Mänskliga Rättighetsdagarna 1 600 000 kronor.
- 2018
8 100 000 kronor. Tillägg 2018 var bidrag kopplade till IOP (överenskommelser med civilsamhället) 1 000 000 kronor och att kommunbidrag överfördes till arbetsmarknads- och socialnämnden för insatser för kvinnofrid -500 000 tkr.
- 2019 finns inte utskottet för demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Medlen finns nu i kommunstyrelsen anslag *KS projekt och utredningar* och är inte öronmärkta på något sätt. För 2019 har nämnderna beviljats 3 115 200 kronor.

Erfarenheter och effekter av arbetet med sökbara medel

Samlade erfarenheter och effekter av arbetet med sökbara medel finns dels i rapporter från den externt upphandlade följeforskningen för jämställdhetsintegrering, dels från stadskontorets samlade erfarenhet av arbetet samt dialogen med förvaltningar och verksamheter kring medlen. Från de olika områdena¹ har olika erfarenheter och iakttagelser gjorts, dels för att utvecklingsarbetena inom områdena har kommit olika långt, dels för att områdena till viss del skiljer sig åt i karaktären. De dokumenterade erfarenheter och effekter för de sökbara medlen som påvisas inom ett område är däremot många gånger generaliserbart för arbetet med de sökbara medlen i stort. Nedan följer en sammanfattande sammanställning av de samlade erfarenheterna och effekterna från de olika områdena.

I stadskontorets löpande dialog med förvaltningarna samt i den externt upphandlade följeforskningen för jämställdhetsintegrering har det lyfts fram att möjligheten att ansöka om medel har haft en avgörande inverkan på Malmö stads framgångsrika arbete. Det har t ex funnits möjlighet att avsätta tillräckliga resurser för arbetet, att anlita experthjälp och utbilda personal. De nämnder och bolag som inte erhållit eller sökt medel bedriver även de ett arbete inom områdena, men stadskontorets bedömning är att det sammantagna arbetet inte hade varit lika framgångsrikt utan tillskottet av extra medel.

Stadskontoret kan också se att de ansökningar vars insatser i högre grad riktat sig mot eller tagit sin utgångspunkt i analyser och praktiska förändringar i verksamheten är de som, jämfört med de som riktat sig mot generella utbildningsinsatser, bidragit till störst skillnad. Detta framgår även i ärendet STK-2017-437 avseende uppföljning av medel beviljade av DJMR-utskottet 2016.

Ett exempel på hur det kan se ut i praktiken är den ansökan om medel som de dåvarande stadsdelsnämnderna gjorde 2012 kring att analysera biståndsbedömningar till äldre och inom LSS. Där konstaterades att det fanns ojämställda bedömningar och ett ojämställt bemötande. Utvecklingsarbetet resulterade i att en checklista för jämställd biståndsbedömning togs fram. Checklistan har sedan implementerats i det IT-stöd som finns för verksamheten. Den har även

¹ Antidiskriminering, jämställdhetsintegrering, barnets rättigheter och nationella minoriteter.

resultat i en ansökan för 2017 kring att, utifrån gjorda erfarenheter, utveckla arbetet inom LSS-verksamheten samt ett utvecklingsarbete där erfarenheterna används inom arbetet med försörjningsstöd och där det finns planer på att implementera arbetssättet i alla enheter som arbetar med försörjningsstöd i Malmö. Det pågår även diskussioner om arbetssättet kan implementeras inom Malmö stads arbetsmarknadsinsatser.

De insatser som rör utbildningar är det betydligt svårare att bedöma resultatet av, något som även nämnderna anger i sina redovisningar. Där redovisas ofta att deltagarna är nöjda med utbildningarna, men inte något kring hur det faktiskt påverkat verksamheten eller om det resulterat i aktiva insatser. Utbildningarna fyller dock ett syfte i uppstarten av ett utvecklingsarbete.

Inom området antidiskriminering har det konstaterats att det internt ofta upplevs som väldigt komplext och svårt att arbeta med ett helhetsperspektiv med utgångspunkt i samtliga sju diskrimineringsgrunder. Detta synliggörs både i interna och externa ansökningar. Ansökningar om medel har också tenderat att fokusera mer på externa sammanhang, seminarier och workshops, och mindre på långsiktig och mätbart förändringsarbete.

När det gäller arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad är detta arbetet i en uppstartsfas. Därför togs det inför 2018 fram särskilda kriterier för ansökningar rörande detta och de beslutades att medel inledningsvis endast kunde sökas av nämnder och bolag internt i Malmö stad för att i en uppstartsfas framförallt fokusera på att stärka den interna kapaciteten och kompetensen inom området internt. Precis som för arbetet med jämställdhetsintegrering, när det var i ett uppstartsskede, så har de sökbara medlen inneburit en möjlighet för nämnderna att prioritera och sätta fokus på arbetet med barnets rättigheter i ett uppstartsskede.

Avseende de ansökningar som inkom från ideella organisationer inför 2018 fanns det i flera fall oklarheter om hur de avsåg att arbeta med jämställdhet, antidiskriminering och nationella minoriteter. Snarare kunde flera ansökningar uppfattas som ansökningar om verksamhetsbidrag från organisationer som i ett fall arbetar direkt med antidiskriminering (Malmö mot diskriminering) och i andra fall organisationer som arbetar med barnets rättigheter eller med beröringspunkter till jämställdhet och antidiskriminering (t ex Rädda barnen). Ansökningarna har i flera fall också avsett insatser som skulle bedrivas inom Malmö stads verksamheter, men där det inte har funnits någon långsiktig planering kring hur arbetet ska fångas upp och integreras i Malmö stads ordinarie verksamhet efter projektets slut. Risken med detta är att projekten inte bidrar till att förstärka Malmö stads interna kapacitet för att arbeta med respektive perspektiv utan snarare bidrar till kortsiktiga projekt som avslutas efter projektperiodens slut när bidraget tagit slut.

Diskussioner har förts kring nackdelar och fördelar att ha samma kriterier för ansökningar från nämnder/bolag i Malmö stad och för ideella organisationer. I realiteten så ansöker då de ideella organisationerna i konkurrens med Malmö stads nämnder. Utgångspunkten för detta var att det fanns andra medel som de ideella organisationerna kunde ansöka från.

Under åren har det funnits verksamheter som beviljats medel från ovan nämnda utskott och beredningar och som haft en annan inriktning. Detta är de medel som sedan 2011 beviljats Malmö mot Diskriminering, som stöd för att bedriva en antidiskrimineringsbyrå, och RFSL rådgivning för att bedriva Habitat Q - en mötesplats för unga HBTQ-personer. Det är även de medel som under perioden 2016–2018 beviljats för processledning i Malmö mot Diskriminerings

regi. Dessa medel är mer att betrakta som verksamhetsbidrag snarare än stimulansmedel för arbetet med antidiskriminering och jämställdhet och de har under åren inte omfattats av kriterierna.

Förvaltningarnas syn på hur arbetet med sökbara medel kan bedrivas mest ändamålsenligt

Under hösten 2018 genomfördes stadskontoret utvecklingsdialoger med samtliga förvaltningsdirektörer och samordnare med ansvar för arbetet med jämställdhetsintegrering, barnets rättigheter och antidiskriminering på respektive förvaltning i syfte att utveckla arbetet inom de olika områdena. Då tillfrågades också förvaltningarna vad de ansåg om de utvecklingsmedel som under åren utlysts för nämnderna att ansöka om.

Det finns väldigt olika synpunkter hos förvaltningarna om de sökbara medlen. Flera förvaltningar lyfter att medlen har varit positivt för utvecklingen av arbetet inom områdena. Något som framträder gemensamt är dock att förvaltningarna skulle vilja se en utveckling där medlen antingen finns centralt på stadskontoret för gemensamma satsningar inom områdena eller integreras i ordinarie budgetprocess så att medlen blir en del av den ordinarie verksamhetsstyrningen.

Nedan är en sammanställning av förvaltningarnas synpunkter:

- *Möjliggjort satsningar inom området*

Flera förvaltningar, särskilt arbetsmarknads- och socialförvaltningen, hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen, funktionsstödsförvaltningen, kulturförvaltningen och fritidsförvaltningen, lyfter att medlen har skapat ett utrymme för förvaltningarna att påbörja eller prova olika insatser för att sedan kunna implementera det i verksamheten. Det har gett förvaltningarna möjlighet att göra något mer när det gäller de berörda områdena. I vissa fall har det också inneburit att förvaltningen har kunnat avsätta tjänster för att ha någon som aktivt sätter sig in och fördjupar sig, vilket har utgjort ett stöd till cheferna. I början av processerna med de olika utvecklingsplanerna för områdena har medlen fungerat som smörjmedel för att starta upp arbetet.

- *Underlättat prioritering av områdena i begränsad budget*

För de förvaltningar som befunnit sig i ekonomiskt pressat läge har medlen varit en fördel då förvaltningen trots allt har kunnat stärka upp och prioritera områdena. Även för de mindre förvaltningarna, med en budget som är relativt uppstyrd, underlättar medlen satsningar inom områdena. Eftersom medlen har varit öronmärkta till ändamålet har de också använts till detta även när förvaltningarna har varit tvungna att göra ekonomiska prioriteringar.

- *Utgjort en mobiliserande kraft*

Utöver att medlen varit ett tillskott resursmässigt har de haft en mobiliserande kraft. Ansökningsförfarandet av de centrala medlen har skapat en dialog mellan avdelningarna på förvaltningarna och samordnare för området om vad som behöver göras och vilka behov avdelningarna har. Medlen mobiliserar ett arbete som är svårt att få till stånd utan resurser. Fördelen är då också att förvaltningen tvingas formulera sig kring vad förvaltningen vill

prioritera och genomföra och dessutom resurssätta insatserna.

- *Ansökningsförfarandet upplevs som en administrativ belastning*

En förvaltning lyfter att det finns en tydlighet med ansökningsförfarandet. Det säkerställer att det blir formellt riktigt och att det inte är medel som förhandlas den informella vägen i organisationen. Flera framhåller dock att ansökningsförfarandet är för komplicerat, byråkratiskt och innebär en administrativ belastning för förvaltningen som tar mycket tid och resurser. Ansökningsförfarandet engagerar många i förvaltningen samtidigt som det sedan kan innebära att medel inte beviljas för de planerade insatserna.

- *Risk för korta insatser*

Någon förvaltning framhåller att det faktum att medel endast kan sökas för ett år innebär att det blir kortsiktiga insatser. Förvaltningen lyfter att det behövs cirka tre år för att få ett långsiktigt och hållbart arbete med kartläggning, planering, genomförande och uppföljning. Det tar tid att komma igång med arbeten och hålla ut.

- *Integrera medlen i ordinarie styrsystem*

De flesta förvaltningar framhåller på olika sätt att medlen borde integreras i ordinarie styr- och ledningssystem istället. Risken med sökbara medel är att det skapar en konkurrens och parallellspår inom förvaltningen eftersom insatserna inte integreras i verksamhetsstyrningen såsom de borde göras. Ett par förvaltningar lyfter fram att om uppdraget getts av kommunfullmäktige till nämnderna, så bör också medel avsättas till det i budgetprocessen. Om det finns ett uppdrag borde det finnas en tydlig plan där det avsätts resurser för arbetet. Förvaltningarna anser att det är en styr- och ledningsfråga. Därför ser flera förvaltningar hellre att de avsatta medlen fördelas ut till förvaltningarna för ändamålet, att de kopplas till kommunfullmäktigemålen och ligger i det anslag som förvaltningen får. Om det är ett långsiktigt och prioriterat område så ska det också finnas i ordinarie budget.

- *Centrala medel på stadskontoret för stadsövergripande satsningar*

Ett förslag från förvaltningarna är också att medlen skulle kunna finnas centralt på stadskontoret och med utgångspunkt i det stadsövergripande arbetet inom områdena göra gemensamma prioriteringar och satsningar över förvaltningsgränserna. Någon lyfter också att det skulle kunna finnas ett innovationslag på stadskontoret där det skulle kunna provas saker i samverkan, mellan förvaltningar eller mellan förvaltningar och civilsamhälle.

- *Formalisera samverkan mellan förvaltningarna inom områdena*

Ytterligare förslag som framkom var att medel skulle kunna sökas i samverkan med andra förvaltningar, så att samverkan inom områdena formaliserades. Ett alternativ på det som även lyftes i samtalen var möjligheten för framtagande av gemensamma nämndsmål inom områdena mellan förvaltningar till vilket det även skulle kunna knytas resurser.

- *Önskemål om olika ansökningsförfaranden för civilsamhälle och förvaltningar*

Förvaltningarna ser att civilsamhälle och förvaltningar inte bör konkurrera om samma medel och utifrån samma riktlinjer. Det bör vara tydlig hur mycket medel som avsätts för förvaltningarna

respektive för civilsamhället och olika riktlinjer bör tas fram för ansökningsförfarandet för förvaltningarna och för civilsamhället.

Stadskontorets bedömning

Stadskontorets bedömning är att de medel som nämnderna har haft möjlighet att ansöka om för arbetet med antidiskriminering, jämställdhetsintegrering och barnets rättigheter har haft en positiv inverkan på utvecklingen av arbetet inom nämndernas verksamhetsområden. De har möjliggjort satsningar, underlättat prioriteringar av arbetet i begränsade budgetar och utgjort en mobiliserande kraft. Nämnderna har dessutom tvingats formulera sig kring vad nämnden vill prioritera och genomföra, och dessutom resurssätta insatserna inom områden, i förhållande till de styrdokument som kommunfullmäktige antagit inom respektive område.

Ansökningsförfarandet har dock upplevts som en administrativ belastning, både för de nämnder som ansökt samt för stadskontoret som handlagt ärendena. Förvaltningarna har också lyft fram att det finns en risk att sökbara medel skapar parallellspår vid sidan av den ordinarie verksamhetsstyrningen.

I arbete med Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering, Strategisk utvecklingsplan för arbetet mot diskriminering, Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter är en bärande pelare att de olika perspektiven ska integreras i det ordinarie arbetet samt i ordinarie mål och budgetprocesser. Även för arbetet inom ramen för Policy avseende Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter är denna tanke applicerbar. Utvärderingar och dialoger med stadens förvaltningar visar att de sökbara medel som funnits har varit till stor nytta i uppstartfasen i arbetet med respektive plan/policy men också att betydelsen av dem minskat efterhand.

Redan idag resurssätter nämnderna arbetet med planerna inom ramen för respektive nämnds ordinarie budget. Att de ovan nämnda utvecklingsplanerna och policyn som ligger till grund för nämndernas arbete är beslutade av kommunfullmäktige ger ytterligare stöd för detta.

Om arbetet med de olika områdena tydligare integreras i ordinarie processer innebär det att de inte sidordnas, att parallellspår undviks och att uppföljningen sker inom de gängse uppföljningsprocesserna. Genom kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan det samlade utfallet av nämndernas insatser utifrån planerna och policyn också följas upp inom ramen för ordinarie uppföljning.

Utifrån slutsatserna i utvärderingen bedömer stadskontoret att kommunstyrelsen i budget 2020 inte bör avsätta medel, inom ramen för kommunstyrelsens anslag *KS projekt och utredningar*, för nämnder och idéburen sektor att söka för insatser inom jämställdhetsintegrering, antidiskriminering, barnets rättigheter och nationella minoriteter. Kommunstyrelsen och stadens nämnder bör istället, i ordinarie budgetprocess, vid planering samt uppföljning av ordinarie verksamhet integrera arbetet med Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering, Strategisk plan för arbetet med diskriminering, Utvecklingsplan för barnets rättigheter samt Policy avseende Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter.

I samband med att *Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter* beslutades att 1,5 miljoner kronor skulle avsättas för nämnder att ansöka om till utvecklingsinsatser, vilket skulle beaktas i budgetprocessen årligen under planperioden. Även detta beslut bör omfattas av ovanstående förslag.

Ansvariga

Bertil Siöström Avdelningschef

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör