



Datum

2020-05-08

Vår referens

Tom Roodro

Utvecklingssekreterare

Tom.Roodro@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Förstudie om segregation i Malmö med rekommendationer om fortsatta insatser STK-2018-1233

Sammanfattning

I detta ärende finns en återrapportering från en förstudie om segregation i Malmö som stadskontoret genomförde under hösten 2018. Förstudien svarar på tre frågeställningar:

- Hur ser segregation i Malmö ut?
- Vad gör Malmö stad idag för att hantera och motverka segregation?
- Hur kan vi stärka sektorsövergripande arbetssätt, inkludering av Malmöbor, och former för metodutveckling och lärande?

Förstudien resulterade i tre förslag på fortsatta insatser för att minska och motverka segregation. Förslaget är att kommunstyrelsen antar dessa förslag och ger stadskontoret i uppdrag att samordna arbetet.

Förstudiens resultat ligger till grund för en del av en ny ansökan om ytterligare medel från Delegationen mot segregation (Delmos) med syfte att fortsätta utveckla insatser mot segregationens bakomliggande orsaker. Denna ansökan ska lämnas in senast den 15 maj 2020 och där söks även medel för att organisera insatser för lokal utveckling. Mer utförlig beskrivning av denna organisering ges i ett kommande ärende.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen antar förslagen i ”Hela Malmö för ett helt Malmö” och ger stadskontoret i uppdrag att samordna arbetet i enlighet med rapportens innehåll.

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta för egen del

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott ger stadskontoret i uppdrag att senast den 15 maj 2020 ansöka om medel från Delegationen mot segregation (Delmos) för fortsatt utveckling av insatser mot segregationens bakomliggande orsaker samt organisering för lokal utveckling i staden.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200511 Återrapportering av förstudie om segregation samt rekommendationer för fortsatt utveckling
- Dokumentation Lärandelabbet
- Segregation och segmentering i Malmö rapport 2018 (1)
- Hela Malmö för ett helt Malmö_final_2.0

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-05-11

Kommunstyrelsen 2020-06-03

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Fritidsnämnden

Funktionsstödsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Hälsa-, vård och omsorgsnämnden

Kulturnämnden

Malmö universitet

Miljönämnden

MINC

MKB

Servicenämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Stadskontoret, analys- och hållbarhetsavdelningen

Stadskontoret, avdelningen för intern ledning och stöd, enhet ekonomi och utveckling

Stena fastigheter

Ärendet

Den förra regeringen presenterade 2017 ett ”långsiktigt reformprogram för minskad segregation” (1), vilken de sedan vidareutvecklade i ”regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation” (2) för perioden mellan 2018 – 2028.¹ I strategin skriver regeringen att det övergripande målet är ”minskad segregation, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla”.

Strategin har fem fokusområden: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och

¹ Hämtat 2018-12-13

<https://www.regeringen.se/49480b/contentassets/94760ecc95e04a45b0a1e462368b0095/langsiktigt-reformprogram-for-minskad-segregation-ar-2017-2025.pdf>

Hämtat 2018-12-13

<https://www.regeringen.se/49feff/contentassets/a29a07890ec24acd900f5156fbf45f08/regeringens-langsiktiga-strategi-for-att-minska-och-motverka-segregation.pdf>

civilsamhälle samt brottslighet. Den dåvarande regeringen menade att de prioriterade områdena hänger tätt samman och att det inte finns någon enskild insats som i sig kan bryta segregation. Dessutom konstateras att det krävs ett långsiktigt sektorsövergripande arbete med en bredd av aktörer från olika samhällssektorer som samverkar på nationell, regional och lokal nivå för att kunna bryta segregationen.

Som en del i nämnda reformprogram inrättade regeringen myndigheten ”Delegation mot segregation” (Delmos) i januari 2018. I myndighetens förordning, 2017:1085, anges att myndigheten ska:

1. främja ökad samverkan mellan myndigheter, landsting, kommuner, organisationer inom det civila samhället, näringsliv, forskare och andra relevanta aktörer,
2. bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan relevanta aktörer, och
3. stödja relevanta aktörer i att utföra ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete som följs upp och utvärderas.

Myndigheten ska stimulera ovanstående genom att bland annat fördela statsbidrag till kommuner, landsting och föreningar. I Förordning 2018:118 om ”statsbidrag till kommuner och landsting för att minska och motverka segregation” definieras att syftet med statsbidraget till kommuner och landsting är att bidra till en sektorsövergripande samordning av arbetet med att minska och motverka segregation. För 2018 hade Delmos 53 miljoner kronor att fördela till kommuner, landsting och föreningar för att i ett första steg göra förstudier, bestående av kartläggningar och behovsanalyser för fortsatt arbete för att motverka segregation.

Stadskontorets utredning

Malmö stad ansökte om, och fick beviljat 290 000 kronor från Delmos, för att göra en förstudie under hösten 2018. Förstudien delades in i tre övergripande frågeställningar, som är redogjorda för nedan:

Hur ser segregation i Malmö ut?

Malmö universitet upphandlades för att ta fram en rapport med en nulägesbild över segregationen i Malmö. Det övergripande syftet med rapporten ”Segregation och segmentering i Malmö” är att ge en systematisk översikt över hur segregation ser ut i Malmö.² Rapporten utgår från nedanstående frågeställningar:

- Hur fördelar sig hushåll efter socioekonomiska och etniska variabler i staden?
- Hur ser den fysiska fördelningen av bostäder efter upplåtelseformer ut?
- Vilken relation finns mellan bostädernas och hushållens fördelning?

Rapporten bygger på, vid tidpunkten, senast tillgängliga officiella data (2016) från bland annat inkomst och förmögenhetsregistret och ger en systematisk nulägesbild. Dock bör man väga in att Malmö är en dynamisk stad i ständig förvandling. Därför rekommenderar stadskontoret att denna studie följs upp med regelbundna intervaller om cirka 3 år för att kunna göra relevanta jämförelser bakåt i tid.

² Salonen med flera, 2018, s.7

Bland annat gör författarna av rapporten dessa slutsatser:

- Socioekonomisk segregation är framförallt ett storstadsproblem. Malmö är, i förhållande till de andra svenska storstäderna, en fattig stad, men inte mer segregerad. Malmö har en hög andel låginkomsthushåll, vilket är en grundläggande förutsättning att ta hänsyn till när vi talar om segregation.
- Den etniska segregationen sammanfaller med den socioekonomiska segregationen. Det ska poängteras att det bor en större andel personer födda utanför EU i Malmö jämfört med de andra storstäderna. Dock är inrikes födda och personer födda utanför EU mer rumsligt integrerade i Malmö än i Göteborg och Stockholm.
- Malmö framstår som en starkt segmenterad stad beträffande upplåtelseformer och segmenteringen sammanfaller till stor del med segregationen. Endast var tredje Malmöbo bor i områden med varierande upplåtelseformer. Kirseberg har den mest blandade bostadsbebyggelsen i Malmö, där 7 av 10 områden är blandade. Rosengård, Hyllie och Limhamn-Bunkeflo är de stadsdelar som har minst variation i bostadsfördelning.

I rapporten skriver författarna att Malmö är en tät stad och där ”en sådan geografiskt sammanhållen struktur, med avsaknad av rumsliga barriärer i form av vatten och berg ger Malmö ett oerhört försprång avseende förutsättningarna att skapa en mindre segregerad och mer sammanhållen stad jämfört med de övriga två storstäderna. Men för att åstadkomma detta krävs att det är stadens sammanhållna potential som sätts i blickpunkten, inte enbart fokus på de fattigaste eller rikaste områdena”.³

Vad gör Malmö stad idag för att hantera och motverka segregation?

Under förstudien har stadskontoret haft samtal med flertalet av stadens förvaltningar och bolag. Samtalen handlade om hur man som förvaltning eller bolag, utifrån sitt ansvarsområde kan påverka segregationen i Malmö och vad kommunen behöver göra mer av för att minska och motverka segregation. Nedan redovisas några av de genomgående tendenser som framkom i samtalen:

- Förvaltningar och bolag i Malmö stad ser det som en självklar del i sitt uppdrag att bidra till att minska och motverka segregation, även om, som en del uttrycker att ”det inte ligger i vårt kärnuppdrag”.
- Det är främst i förhållande till Malmö stads ansvarsområden som det finns möjlighet att bidra till att minska och motverka segregation. Kommunen kan påverka utvecklingen i skola, socialtjänst, barnomsorg och äldreomsorg, stadsplanering m.m. – med andra ord inom kärnverksamhet.

³ Salonen med flera, 2018, s.54

- Omvärlden är alltmer komplex, där lösningar på samhällsproblem i allt högre utsträckning behöver ske samverkan mellan olika myndigheter och med föreningar, företag och akademi. Det här gäller inte minst segregation. Som svar på frågan om ”vad behöver vi göra mer av” är det flera förvaltningar och bolag som lyfter fram behov av att bli ännu bättre på att samverka och förstärka varandra för att lösa de utmaningar som finns i Malmö.
- Malmö stad är en stor arbetsgivare, och bör fortsätta sträva efter en ökad etnisk mångfald bland medarbetarna. På så vis kan Malmö stad vara en del i lösningen vad gäller segregation på arbetsmarknaden.

Utöver ovanstående tendenser finns det många pågående samverkansprojekt och processer som går på tvärs över förvaltningar och bolag och även över samhällssektorerna.

Hur kan vi stärka sektorsövergripande arbetssätt, inkludering av Malmöbor, och former för metodutveckling och lärande?

För att svara på denna fråga genomförde stadskontoret ett lärandelabb med syfte att låta personer från kommunens förvaltningar, bolag, föreningar, näringsliv och akademi dela erfarenheter kring hur segregationen i Malmö kan minska. Lärandelabb ska här förstås som en metod att ta sig an en fråga utan enkla svar, som kräver mångas perspektiv, kunskap och engagemang för att kunna lösas.

I labbet deltog representanter från stadsbyggnadskontoret, serviceförvaltningen, stadskontoret, miljöförvaltningen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, förskoleförvaltningen, hälsa-, vård och omsorgsförvaltningen, grundskoleförvaltningen, kulturförvaltningen, funktionsstödsförvaltningen, MKB, MINC. Därutöver deltog även personer från Malmö universitet, Stena fastigheter samt ett antal föreningar.

Lärandelabbet bestod av fyra träffar à tre timmar där deltagarna, under ledning av stadskontoret, själva formulerade utmaningar och förslag till lösningar i förhållande till att minska och motverka segregation i Malmö.

Stadskontorets bedömning

Förstudien gör inte anspråk på hur man löser segregationsproblematiken, då segregation är ett sammansatt fenomen som har en mängd orsaker såväl som konsekvenser. Det finns ingen enkel lösning till hur segregation i Malmö kan brytas. Det finns inte heller *en* aktör som ensam kan rå på segregationen. Sammantaget, genom förstudiens tre delar, går det dock se några områden där Malmö stad kan agera för att på sikt kunna motverka segregation på ett mer effektivt sätt. Därför föreslår stadskontoret att kommunen påbörjar ett utvecklingsarbete i enlighet med vad som föreslås i ”Hela Malmö för ett helt Malmö” med det tredelade syftet att:

- stödja förvaltningar och andra aktörer i Malmö stad att utveckla ett mer **kunskapsbaserat arbetssätt** som bygger på forskning, Malmöbors upplevelse och erfarenheterna från de som arbetar för jämlikhet och minskad segregation i Malmö.
- stödja och stärka kapaciteten hos förvaltningar och andra aktörer i Malmö att

organisera och **arbeta** sektorsövergripande, på sätt som inkluderar Malmöbor som medskapare för att få mer effekt i arbetet mot segregation.

- Förbättra förutsättningarna för att skapa ett mer **samordnat** arbete mot segregation genom att stärka gemensam kapacitet, kunskap och kontakter mellan Malmö stads förvaltningar, bolag och aktörer från andra samhällssektorer.

En övergripande reflektion från förstudien är att, oavsett hur bra våra verksamheter är, så har de hittills inte brutit segregationen i Malmö. Däremot har de ofta kompenserat för ojämlika livsvillkor på olika platser i staden. Allaktivitetshus, sommarscen, lovaktiviteter, familjecentraler, gratis busskort till högstadiel elever med mera är bra exempel på hur vi kan ta oss an vårt ansvar på ett klokt sätt.

Med god kvalitet i samtliga av stadens förskolor, skolor och annan verksamhet så ges alla malmöbor förutsättningar att lyckas i livet, men oavsett de ansträngningar som görs så har inte den rumsliga segregationen i Malmö minskat de senaste 30 åren.

Till att börja med rekommenderar därför stadskontoret kommunens beslutsfattare att överväga huruvida det är segregation i sig som man avser att bryta, eller om det snarare är dess negativa konsekvenser som ska mildras. Eller om det är båda saker samtidigt. Svaret på denna fråga ger en grundförståelse för vilken typ av insatser som ska prioriteras. Dessutom ger det rimliga förväntningar på vad kommunens insatser kan förväntas ge för effekter.

För att vara tydlig så är förslagen som förstudien mynnat ut i inte en slutgiltig lösning till hur segregationen ska brytas. Däremot ger de förutsättningar till att långsiktigt, och på tvärs av sektorsgränserna, komma fram till vilka prioriteringar som behöver göras för att minska ojämlika livsvillkor i staden.

Stadskontorets förslag

Förstudien har identifierat ett flertal behov. Förslagen som följer av behoven är kopplade till social hållbarhet och segregation i enlighet med Malmö stads budget för 2020.

1. Berika pågående utvecklingsprocesser

Den kartläggning av segregation och segmentering som Malmö universitet har gjort visar en övergripande bild av nuläget i staden. Tio föreningar har med stöd av Delegationen mot segregation också genomfört kartläggningar och en stor mängd intervjuer med malmöbor. Under 2019 genomförde dessutom stadskontoret en stor utvärdering av Malmökommissionen. Sammantaget är detta ett stort och unikt kunskapsunderlag.

Framtida insatser behöver grunda sig i kunskap om nuläge och analys av bakomliggande orsaker som driver segregation samt vad vi vet om effektiva satsningar för att motverka segregation. Kunskapsbaserat arbete utgår från perspektiv från forskning, uppföljningar/utvärderingar, medarbetares kunskap liksom kunskap från de personer vars liv insatserna syftar till att påverka.

Förslag:

Stadskontoret får i uppdrag att inleda dialog med ansvariga för större utvecklingsprocesser som pågår i Malmö där kunskapen om segregation kan berika och fördjupa förståelsen av hur man skapar hel och hållbar stad. Sådana processer är exempelvis arbete med den kommunövergripande Översiktsplanen, hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030, CTC och det arbete som görs inom områdesteamen, MalmöLundregionen och inom ramen för trygghet och säkerhet etc.

2. Utveckla kunskapsinhämtning och analys

Delmos poängterar att kunskap behöver komma från såväl forskning som från erfarenheter från de som drabbas hårdast av segregationens negativa konsekvenser. När det gäller förstnämnda så finns det, genom redan etablerad samverkan mellan kommunen och akademin, förhållandevis god kunskap om segregation i Malmö från ett "helikopterperspektiv". Däremot visade förstudien att kunskap om upplevelser av segregation hos Malmöbor kan utvecklas. Det vill säga kunskap från ett "gräsrotsperspektiv". Frågor om människors vardag, hur de ser på sina möjligheter, vad de påverkas av, vilka framtidsdrömmar de har o.s.v. kan med fördel komplettera, och ge ökad förståelse för vilka insatser kommunen bör lägga sina resurser på.

Förslag:

Stadskontoret får i uppdrag att, i samverkan med övriga förvaltningar, akademi, näringsliv och idéburen sektor utveckla metoder och strukturer för att följa och analysera utvecklingen av segregation och dess konsekvenser på delområdesnivå i staden. Ett sådant kunskapsunderlag ska byggas på både kvalitativ och kvantitativ data och kan, jämsides med övriga nulägesanalyser och liknande, ge beslutsfattare i staden en bredare och djupare bild av de behov som finns i Malmö, och hos Malmöborna, för att motverka segregation.

3. Samordning och gemensamt agerande över sektorsgränser

I förstudien konstateras att man behöver samarbeta mellan organisationer och sektorer för att på lång sikt kunna motverka segregationen. Samtidigt som det finns ett antal exempel på etablerade forum för samverkan, så som Meet Malmö, Malmöandan och Forward Malmö så talar resultatet från förstudien på att vi alla i staden behöver utveckla kompetens kring medskapande arbetssätt som kan ta tillvara på gemensamma resurser.

Förslag:

Stadskontoret får i uppdrag att inleda dialog, på lokal såväl som stadsövergripande nivå, med akademin, andra offentliga myndigheter, näringslivet och idéburen sektor kring hur vi, i samverkan, kan dra nytta av våra gemensamma resurser för att påverka segregationens bakomliggande orsaker.

Stadskontoret föreslår att förslagen testas under 2020 - 2021 för att därefter utvärderas och åiterrapporteras till kommunstyrelsen.

Stadskontoret har för avsikt att, med dessa tre förslag som utgångspunkt, ansöka om ytterligare medel från Delmos för att utveckla och koordinera de tre områdena. Samordningen ska ske i

samverkan med övriga förvaltningar och bolag, föreningslivet, akademien och näringslivet.

Förslagen kräver samordning och projektledning från stadskontoret. Detta görs med befintliga resurser utifrån nedanstående ungefärliga uppskattning av del av heltid.

- ▶ *Berika pågående utvecklingsprocesser*
Projektledning och samordning, cirka 50 %. Kan integreras i stadskontorets uppdrag med att samordna stadens arbete för att stärka den sociala hållbarheten. Detta förutsätter samverkan med fler, med Malmö universitet och de tio föreningar som har genomfört kartläggningar under hösten 2018.
- ▶ *Utveckla kunskapsinbämtning och analys*
Cirka 50 % för projektledning och samordning av förvaltningsövergripande arbetsgrupp. Kan samordnas av stadskontoret. Nära samverkan med flera andra aktörer kommer att krävas.
- ▶ *Samordning och gemensamt agerande över sektorsgränser*
Cirka 20 % för samordning av erfarenhetsutbyten, gemensamma utbildningar etc. med syfte att bygga kapacitet att kunna agera på komplexa problem över sektorsgränser.

Utöver ovanstående förslag från den gjorda förstudien, så har stadskontoret för avsikt att söka medel i samma Delmos-ansökan, för organisering av lokal utveckling för att minska segregationens bakomliggande orsaker. Denna organisering föreslås bygga på den struktur med områdesteam och tillhörande organisation med utvecklingsledare på förvaltningarna samt chefs- och styrgrupp över förvaltningsgränserna, som används inom CTCs områden för att driva och leda arbetet över förvaltningsgränserna. Medel ansöks för utvecklingsledare som ska leda arbetet i dessa områdesteam, vilka planeras täcka hela staden och där processer och insatser för att motverka segregationen ska kunna bedrivas lokalt och tvärsektoriellt. Ansökan gäller finansiering av de utvecklingsledare som behövs för att samtliga områden i staden ska ingå. Mer utförlig beskrivning av denna organisering och dess syfte, utformning, tidplan och förväntade resultat ges i ett kommande ärende som specifikt handlar om detta.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör