



Datum

2020-06-02

Vår referens

Jörgen Dehlin

Utvecklingssekreterare

jorgen.dehlin@malmo.se

Anders Eriksson

Utvecklingssekreterare

anders.p.eriksson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Samlat grepp om lokal utveckling: förslag till ansats STK-2020-773

Sammanfattning

I Malmö har det sedan mitten av 1990-talet bedrivits flera satsningar som tagit sikte på ökad välfärd i socioekonomiskt utsatta områden. En gemensam nämnare har ofta varit att organiseringen av arbetet varit tillfällig och i projektform.

För att öka närheten till medborgarna och skapa förutsättningar för ett långsiktigt och kontinuerligt lokalt utvecklingsarbete finns det nu anledning att undersöka hur Malmö stad skulle kunna förena krafterna i arbetet med lokal utveckling. Stadskontoret föreslår därför att frågan utreds närmare. En möjlig ingång kan vara att dra nytta av den redan befintliga organiseringen kring det systematiska trygghetsarbetet också i annat arbete med lokal utveckling. Stadskontoret föreslås återkomma till kommunstyrelsen under hösten 2020.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen uppdrar åt stadskontoret att i dialog med Malmö stads förvaltningar utreda struktur och styrning av det lokala utvecklingsarbetet enligt vad som anförts i ärendet och återkomma till kommunstyrelsen under hösten 2020

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200608 Samlat grepp om lokal utveckling: förslag till ansats

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-06-08

Kommunstyrelsen 2020-06-17

Beslutet skickas till

Analys- och hållbarhetsavdelningen

Ärendet

Inledning: om lokalt utvecklingsarbete i Malmö och organisering av detta

I Malmö har det sedan mitten av 1990-talet bedrivits flera satsningar som tagit sikte på ökad välfärd i socioekonomiskt utsatta områden. Vissa av dem har delvis varit externt finansierade, som Blommansatsningen (1995–1999) och Storstadssatsningen (1999–2003). Andra har finansierats genom stadens ordinarie budget, som Välfärd för alla (2004–2008). Ett annat initiativ är Områdesprogrammen (2010-2015). Därefter beslutade kommunstyrelsen 2017 att starta upp Program Lindängen (STK-2016-965). Från 1996 och framåt arbetade också stadsdels- och stadsområdesorganisationerna med olika former av lokal utveckling.

Såväl inom ramen för satsningarna som på andra sätt har Malmö stad över tid arbetat både enskilt, med andra organisationer och tillsammans med lokala krafter med att utveckla olika delar av och lokalområden i Malmö. Arbetet har tagit många former som alla haft för- och nackdelar. En gemensam nämnare har dock ofta varit att organiseringen av arbetet varit tillfällig och i projektform.

För att öka närheten till medborgarna och skapa förutsättningar för ett långsiktigt och kontinuerligt lokalt utvecklingsarbete finns det nu anledning att undersöka hur Malmö stad skulle kunna förena krafterna i arbetet med lokal utveckling i en samlad struktur. Det finns sannolikt stora fördelar med ett sådant upplägg – inte minst vad gäller långsiktighet, samordning, effektivitet och ekonomi – och stadskontoret föreslår därför att frågan utreds närmare. En möjlig ingång kan vara att dra nytta av den redan befintliga organiseringen kring det systematiska trygghetsarbetet också i annat arbete med lokal utveckling.

Lokalt utvecklingsarbete i Malmö: en bakgrund till behoven

I Malmö stad pågår flera parallella processer som på ett eller annat sätt har betydelse för och visar på behovet av ett lokalt utvecklingsarbete i stadens delområden. En gemensam nämnare för behoven av lokalt utvecklingsarbete är ofta att Malmöbornas levnadsvillkor skiljer sig åt – inte minst utifrån var i staden de bor. Detta är något som framgår tydligt i Malmökommissionens slutrapport (2014) och som får stöd av stadskontorets senaste hållbarhetsrapport (2019) och stadskontorets förstudie om segregation (2018). För att långsiktigt bryta segregationen har kommunfullmäktige i budgeten för 2019 gett kommunstyrelsen i uppdrag att samordna nämndernas arbete med att öka tryggheten och stärka den sociala hållbarheten med utgångspunkt i statens insatser och medel.

Malmökommissionen: skillnader i medellivslängd och hälsa

Malmökommissionen pekar i sin slutrapport bland annat på att skillnaden i medellivslängd är fyra och ett halvt år för kvinnor och fem och ett halvt år för män mellan olika stadsdelar i Malmö. Skillnaden i återstående livslängd vid 30 års ålder mellan de med kort utbildning (förgymnasial) och de med lång (eftergymnasial) är 4,1 år för kvinnor och 6 år för män. Det framgår också att skillnaderna har ökat de senaste 20 åren – trots att den genomsnittliga hälsan i Malmö har förbättrats avsevärt under samma tid. Det är med andra ord en motsägelsefull bild som framträder. Ojämligheten går på tvärs genom åldrarna. Ett exempel är att dålig tandhälsa är ungefär sex gånger vanligare bland sexåringar vid kliniker i områden som karakteriseras av att en stor andel av de vuxna står utanför arbetsmarknaden och har låga inkomster.

Slutrapporten innehåller kommissionens två övergripande rekommendationer. För det första

föreslås att Malmö stad etablerar en social investeringspolitik som kan utjämna skillnaderna i levnadsvillkor och göra samhällssystemen mer jämlika. För det andra föreslår kommissionen förändringar av de processer som dessa system ingår i genom skapandet av kunskapsallianser, jämlika samarbeten mellan forskare och intressenter från till exempel förvaltning, föreningsliv och näringsliv, och en demokratisering av styrningen. Den senare innebär också behov av löpande bevakning av hur ojämlikheten och segregationen utvecklas i Malmö.¹

Stadskontorets hållbarhetsrapport: ojämlikhet i levnadsvillkor

Stadskontoret har under flera år tagit fram årliga hållbarhetsrapporter. Hållbarhetsrapport 2019 tar sin utgångspunkt i de 17 globala målen för hållbar utveckling inom ramen för Agenda 2030. Ambitionen har varit att fånga en bred bild och nulägesbeskrivning av alla de områden som är centrala för att hela Malmö ska utvecklas i hållbar riktning.

Hållbarhetsrapporten förstärker slutsatserna i Malmökommissionens slutrapport. Den allmänna bild som framkommer i rapporten är att Malmö är en bra stad att leva och växa upp i – för de flesta. Samtidigt består ojämlikheten i levnadsvillkor som tar sig uttryck i betydande skillnader i bland annat hälsa, utbildningsresultat, arbetslöshet och politiskt deltagande.

Ojämlikheten är större i Malmö i förhållande till riksgenomsnittet. Kvinnor drabbas i mycket högre utsträckning av våld i hemmet och av sexualbrott. Kvinnor har också lägre inkomster och utför en större del av obetalt hem- och omsorgsarbete. Pojkar skattar sin egen hälsa högre än flickor. Hållbarhetsrapporten visar också – i likhet med Malmökommissionen – att ojämlikheten är större i socioekonomiskt svagare områden².

Förstudie kring segregation: sektorsövergripande organisering viktig

Malmö stad har tidigare beviljats medel från Delegationen mot segregation (Delmos) för att under hösten 2018 göra en förstudie kring segregationen i Malmö (STK-2018-1233).

Förstudien genomfördes av stadskontoret med stöd av Malmö högskola (nuvarande Malmö universitet) som bidrog med en statistisk sammanställning av segregation. Förstudien visade att Malmö i förhållande till de andra svenska storstäderna är en fattig stad. Däremot är Malmö inte mer segregerat. Malmö har dock en hög andel låginkomsthushåll och den etniska segregationen sammanfaller med den socioekonomiska segregationen. Slutligen framstår Malmö som en starkt segmenterad stad när det gäller upplåtelseformer för bostäder och detta sammanfaller till stor del med segregationen: endast var tredje Malmöbo bor i områden med varierande upplåtelseformer.

Utifrån förstudien visade stadskontorets bedömning på vikten av att stötta stadens verksamheter och andra aktörer, att utveckla ett mer kunskapsbaserat arbetssätt och att organisera och arbeta sektorsövergripande. Stadskontoret bedömde vidare att det behövs förbättrade förutsättningar för ett mer samordnat arbete vad gäller gemensam kapacitet, kunskap och kontakter.

Malmö stad har nu sökt ytterligare medel från Delmos för att kunna genomföra insatser för att möta behoven. För att långsiktigt bryta segregationen har kommunfullmäktige i budgeten för 2019 gett kommunstyrelsen i uppdrag att samordna nämndernas arbete med att öka tryggheten

¹https://malmo.se/download/18.693435e1616fea8abdc029f/1519310350066/malmo%CC%88kommissionen_slutrapport_2014.pdf

²<https://malmo.se/download/18.5f28a79170c3b907ef16263/1587123057781/H%C3%A5llbarhetsrapport%202019.pdf>

och stärka den sociala hållbarheten med utgångspunkt i statens insatser och medel.

Behov av samordnat arbete med lokal utveckling

Erfarenheterna från Malmökommissionen, stadskontorets hållbarhetsrapport och förstudien kring segregation är exempel på olika former av kartläggningar som visar på behovet av ett samordnat lokalt utvecklingsarbete som når Malmöborna på ett jämlikt och likvärdigt sätt. Till kartläggningarna skulle fler kunna fogas men stadskontoret har valt ut ovanstående för att de så tydligt har Malmö i fokus och ger en bred bild att utgå ifrån.

Ett exempel på ett fortsatt behov av samordnat lokalt utvecklingsarbete är avslutet av Program Lindängen (STK-2019-1248). Kommunstyrelsen beslöt i maj 2017 (STK-2016-965) att starta ett pilotprogram som under åren 2018-2022 skulle utveckla programstyrning – ett arbetssätt för att möta komplexa samhällsutmaningar som hemlöshet, integration, trygghet eller jämlika levnadsvillkor. Arbetssättet handlar om samarbete tvärs över förvaltningsorganisationen och tillsammans med invånare, civilsamhälle, akademi, näringsliv och andra myndigheter. Program Lindängen avslutas i förtid med de huvudsakliga slutsatserna att programstyrningen fungerar som metod men att de organisatoriska förutsättningarna förändrats sedan införandet. Behovet av ett samordnat lokalt utvecklingsarbete accentueras av att Program Lindängen avslutas och det finns anledning att vidare utreda vilka organisatoriska förutsättningar som skulle kunna bidra till ett långsiktigt och samlat arbete med lokal utveckling i Malmös delområden.

En samlad styrning av arbetet med lokal utveckling

Det lokala utvecklingsarbetet i olika delar av Malmö behöver naturligen utgå från just lokala förutsättningar – Malmöborna lever och verkar i sina närmiljöer och det är också här olika behov av lokal utveckling uppstår. I detta ligger att behov, dimensionering och angreppssätt kan komma att behöva variera mellan olika delar av staden. Det blir då viktigt att ha en samlad bild av såväl utvecklingsområden som resurser för att hantera dessa så effektivt och framgångsrikt som möjligt.

Denna samlade bild uppnås bäst med hjälp av att också organiseringen av arbetet är samlad. Det är en stor fördel om insatser för lokal utveckling kan hanteras inom ramen för en samlad styrning som gör det möjligt att styra och leda arbetet på ett bra sätt och som samtidigt är förankrad i den ordinarie linjeorganisationens olika nivåer inom fackförvaltningarna. Om denna organisering dessutom är befintlig och beprövad förstärks argumenten ytterligare. Detta föreslås nu utredas vidare.

Om möjligheten att använda befintlig struktur och organisering

Ett pågående arbete med områdesutveckling som är kopplat till geografin – och också har en befintlig och beprövad struktur – är Malmö stads arbete med *Communities That Care* (CTC).³ Arbetet bedrivs idag i fem områden som leds av ett tvärsektorielt områdesteam.

Områdesteamen består av aktörer från skola och förskola, polis, Räddningstjänsten Syd, socialtjänst, kultur- och fritidsverksamheter, tekniska förvaltningar, civilsamhälle, näringsliv och boende i området. Arbetet med att etablera ungdomsgrupper och få med fler boende i områdesteamen pågår. Områdesteamen samordnas av vars en lokalutvecklingsledare. Dessa är

³ Kommunstyrelsen beslutade i maj 2017 (STK-2016-166) att anta *Communities That Care* (CTC) som metod för systematiskt trygghetsarbete och att införa CTC som struktur och system för det förebyggande arbetet med start i fem geografiska områden.

anställda i fem olika förvaltningar.

Ett centralt områdesteam med avdelningschefer har uppgiften att hålla ihop staden, resurssätta de lokala områdesteamen och vara beredande organ till högsta ledningen. CTC-arbetet samordnas från stadskontoret genom de fem lokala utvecklingsledarna.

Nästa år planeras arbetet att växlas upp till att omfatta hela staden. Det innebär att det år 2021 kommer att finnas en stadsövergripande organisering bestående av 14 lokala områdesteam med koppling till stadens styr- och ledningsgrupper. Arbetet samordnas fortsatt från stadskontoret.

Stadskontorets bedömning är att det skulle kunna finnas förutsättningar för Malmö stad att dra nytta av den etablerade strukturen för styrning *Communities That Care* som en organisatorisk bas för utvecklingsarbetet för att skapa effektiva och hållbara förutsättningar för utvecklingsarbete i Malmös olika geografiska områden. En samlad organisering med utgångspunkt i användbara delar av CTC-strukturen skulle sannolikt underlätta och effektivisera arbetet med lokal utveckling genom samordningsvinster, effektiv resursfördelning och kommunstyrelsens utvecklade helhetsperspektiv på och uppföljning av arbetet. Stadskontoret föreslår därför kommunstyrelsen att ge stadskontoret i uppdrag att utreda frågan vidare i dialog med stadens förvaltningar och återkomma till kommunstyrelsen under hösten 2020.

Träffsäker statistik ger träffsäkra insatser

Malmö är indelat i 136 delområden på vilka det finns möjlighet att ta fram officiell statistik från Statistiska centralbyrån (SCB). Malmö stad säkerställer genom delområdena tillgång till officiell statistik – historiskt, i nuläget och framåt i tiden – vad gäller exempelvis befolkning, ekonomi, arbetsmarknad, flyttningar, brott och räddningstjänst. De 136 områdena är fördelade på de framtida 14 områdena inom *Communities That Care* vilket ger goda möjligheter att använda statistik – både avgränsat och brett – som en av komponenterna i arbetet med att identifiera behov av lokal utveckling. Statistiken kan med fördel kompletteras med fokusgrupper, intervjuer, enkäter, forskning och samråd för ett mångsidigt och relevant underlag för det fortsatta arbetet med lokal utveckling – inte minst när det gäller Malmöbor vars situation inte täcks in av den officiella statistiken.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör