



Datum
2023-09-27
Vår referens
Mia Idestrom
Utvecklingssamordnare
mia.idestrom@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppdrag budget 2023 - Definiera och starta ett långsiktigt och strategiskt områdeslyft i Malmös socioekonomiskt svaga delar med särskilt fokus på barn och ungas uppväxtvillkor; nu fråga om remiss STK-2023-137

Sammanfattning

Genom kommunfullmäktiges budgetuppdrag 2023 har kommunstyrelsen fått i uppdrag, tillsammans med berörda nämnder och bolag, att definiera och starta ett långsiktigt och strategiskt områdeslyft. Stadskontoret har tagit fram ett förslag på hur Malmö stad kan bedriva arbetet kring såväl hållbar lokal utveckling som insatser i form av ett områdeslyft.

Ett övergripande förslag presenteras på Malmö stads organisering, interna arbetsformer, samordning samt hur den geografiska uppdelningen skulle kunna se ut i det fortsatta arbetet.

Arbetet med hållbar lokal utveckling, som utgår från nämndernas och bolagens grunduppdrag, föreslås ha ett relationsbyggande och demokratistärkande fokus med hela staden som utgångspunkt. Ett områdeslyft föreslås hantera mer komplexa sociala insatser i avgränsade geografiska områden eller inom viss tematik.

Förslaget föreslås skickas på remiss till berörda nämnder och kommunala bolag för inhämtande av synpunkter.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott skickar, utan eget ställningstagande, förslag på organisering för hållbar lokal utveckling med kraftsamlande satsningar på remiss till berörda nämnder och kommunala bolag med sista svarsdatum 30 november 2023.

Beslutsunderlag

- [Här kommer namnet på de handlingar som ligger till grund för beslutsförslaget hämtas in automatiskt. Du behöver inte skriva något under denna rubrik.]

Beslutsplanering

Beslutet skickas till

Tekniska nämnden
Miljönämnden
Funktionsstödsnämnden
Förskolenämnden
Grundskolenämnden
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
Arbetsmarknads- och socialnämnden
Fritidsnämnden
Kulturnämnden
Servicenämnden
Stadsbyggnadsnämnden
MKB
Parkering Malmö
Parkeringsövervakning i Malmö AB
Stadskontorets handläggare

Ärendet

Genom kommunfullmäktiges budgetuppdrag 2023 har kommunstyrelsen, tillsammans med berörda nämnder och bolag, fått i uppdrag ”att definiera och starta ett långsiktigt och strategiskt områdeslyft i Malmös socioekonomisk svaga geografiska områden, med ett särskilt fokus på barn och ungas uppväxtvillkor”.

Uppdraget motiveras i budgettexten på följande sätt:

”Målet är att till år 2030 stärka delaktigheten, öka tryggheten och främja den lokala utvecklingen i socioekonomiskt svaga delar av Malmö. Arbetet ska bygga på lokala behov - av både social och fysisk karaktär - och utformas samt ske tillsammans med föreningsliv, näringsliv, fastighetsägare och boende i utvalda områden.”

Stadskontoret har under beredningen av budgetuppdraget identifierat ett behov av att samla stadens processer kring Agenda 2030 och lokala utvecklingsfrågor i stort. Under våren har stadskontoret, utifrån en bredare ansats, därför tagit fram förslag på organisering kring hållbar lokal utveckling i kombination med kraftsamlande insatser i form av ett områdeslyft.

Flertalet förvaltningar har varit representerade i framtagandet, genom workshops och intervjuer för att bidra med kunskap och erfarenheter samt förankra den fortlöpande processen.

I följande ärende ges förslag på Malmö stads interna organisering och arbetssätt, samordning samt hur den geografiska uppdelningen skulle kunna se ut i det fortsatta arbetet.

Förslaget föreslås skickas på remiss till berörda nämnder och kommunala bolag för inhämtande av synpunkter.

Bakgrund

Uppdraget om att starta ett långsiktigt och strategiskt områdeslyft i staden grundar sig bland annat i Malmökommissionens slutsats 2013 att Malmöbornas levnads- och uppväxtvillkor skiljer sig åt, inte minst utifrån var i staden de bor. Även om utvecklingen på flera områden gått framåt

sedan Malmökommissionens slutrapport så kvarstår trenden att det spelar roll för din hälsa var du lever och bor i Malmö.

Malmö stad har sedan 1990-talet genomfört flertalet större insatser för att stärka social hållbarhet, främja lokal utveckling och bryta segregation. Forskare från Malmö universitet färdigställde 2022, på uppdrag av stadskontoret, en historisk bild över perioden 1995 - 2020 angående Malmö stads arbete för att motverka segregation.

Sammanfattningsvis visar studien att ett perspektivskifte skett under dessa 25 år. Från att staden haft fokus på åtgärder för särskilda grupper i vissa områden har satsningar för hela staden prioriterats med särskilt fokus på att den fysiska omgivningen ska bidra till att bygga Malmö helt och hållbart (25 års insatser mot segregation – Integrationsarbete i Malmö stad).

Efter organisationsförändringarna 2013 och 2017, när staden gick från lokala nämnder med ansvar för geografiska områden till renodlade centrala facknämnder, har frågan åter aktualiserats om hur hållbar lokal utveckling bäst kan ske.

Malmö stad har, genom såväl det kommunala grunduppdraget som via riktade insatser, arbetat för att öka likvärdighet, jämlikhet samt utjämna klyftor i staden. Vad gäller grunduppdraget så har Agenda 2030 och de Globala målen inarbetats i Malmö stads målstruktur och kopplats till kommunfullmäktiges mål och stadens budget. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har de senaste åren även gett flera budget- och utredningsuppdrag med målet att främja lokal utveckling och den sociala hållbarheten. Nedan nämns några tidigare uppdrag och ärenden som tangerar budgetuppdraget kring att definiera och starta ett områdeslyft i staden.

- Budgetuppdrag 2019 – kommunstyrelsen fick i uppgift ”att samordna nämndernas arbete med att öka tryggheten och stärka den sociala hållbarheten med utgångspunkt i statens insatser och medel för att långsiktigt bryta segregationen (STK-2019-95).
- Samlat grepp om lokal utveckling: förslag till ansats, STK-2020-773). Redovisningen av uppdraget bereddes i kommunstyrelsens arbetsutskott den 15 augusti 2022 men kommunstyrelsen har ännu inte fattat beslut i ärendet (Redovisning – Samlat grepp om lokal utveckling, STK-2021-623).
- Motion av Stefana Hoti (MP) och Janne Grönholm (MP) om att anta en nollvision om särskilt utsatta områden (STK-2021-773).
- Budgetuppdrag 2022 - kommunstyrelsen fick i uppgift att förstärka ”stadens övergripande arbete med segregation genom att stadskontoret tar fram förslag på fördelning av extra medel med syfte att förbättra barn och ungas livsvillkor, öka tryggheten och lyfta stadens socialt utsatta områden.” Summan på 15 miljoner kronor har därefter årligen avsatts för att implementera nya arbetssätt för att minska segregationen i staden ur ett långsiktigt perspektiv.
- Utvärdering gällande kommunala ordningsvakter (STK-2023-625)
- Communities That Care (STK-2016-166)

Förslag på organisering för hållbar lokal utveckling och kraftsamlande satsningar

Stadskontoret har, under våren och sommaren 2023, inhämtat samlad kunskap och genomfört en bred dialog med stadens förvaltningar kring framgångsfaktorer för områdesutveckling. Några exempel är att arbetet bör vara långsiktigt och inkluderande för alla förvaltningar och bolag, ha en tydlig koppling till förvaltningarnas och bolagens grunduppdrag, samt att styrmodellen bör bestå av en platt och enkel struktur där frågor som behöver lösas på strukturell nivå ska hamna rätt från början. Den politiska förankringen bör vara stark och resurssättningen ska kunna möta behoven av gemensamma satsningar och insatser. Vidare lyfts vikten av att ha ett systematiskt organisatoriskt lärande.

Arbetssätt

Hållbar lokal utveckling ses som ett långsiktigt arbete som permanentas i stadens arbete genom att med samordnade resurser bygga tillit och samarbete för stadens utveckling. Från Malmö stads sida är relationsbyggande med Malmöbor och aktörer i olika geografiska områden grunden i arbetet. De lokala behoven och drivkrafterna på plats är utgångspunkten för stadens insatser i varje område.

Någon form av strategier i områdena, med fokus på aktiva insatser, tas fram tillsammans med aktörer från civilsamhället och näringslivet. Mer komplexa insatser kan arbetas in i kommande verksamhetsplan och budget hos berörda nämnder.

Utgångspunkten är att de fysiska och sociala perspektiven hör ihop. Stadens arbete med kommunfullmäktigemålen samt lokala processer kring arbetet med Agenda 2030 ska därför fångas upp i arbetet med hållbar lokal utveckling. Utgångspunkten är att samordna, rikta och förstärka grunduppdraget kopplat till geografi.

En geografisk uppdelning behövs för att kunna verka i det lokala och kunna följa utvecklingen över tid. Därför föreslås Malmö delas in i 14 geografiska områden som utgångspunkt för det kommande arbetet med hållbar lokal utveckling.

Analysen är genomförd på de 14 Geografiska Statistikområdena (GeSO). GeSO baseras i sin tur på CTC-indelningen (Communities That Care) där det ska finnas exempelvis skola, arbete och fritidsaktiviteter i respektive område. För att samordningen ska kunna ske optimalt, områdena emellan, behövs en samverkan såväl inom som mellan varje område.

Fysisk närvaro på plats är en nödvändighet för att kunna fånga upp behov, skapa förtroende och lyckas med ett proaktivt arbete. Det finns redan idag uppbyggda strukturer av samverkan i olika delar av stadens organisation och geografi. Dessa skulle kunna utgöra basen i en lokal utvecklingsorganisation. Givetvis måste hänsyn till andra sammanhang, formationer och gränsöverskridande samarbeten tas.

Det har i utredningsarbetet i intervjuer med nyckelpersoner beskrivits att det redan pågår mycket lokalt utvecklingsarbete och samverkan mellan många olika aktörer i stadens olika områden. Dessa insatser, och dess effekt, skulle kunna kommuniceras tydligare för att sprida kunskap och lärande inom organisationen. Grundprincipen för kommunikationen är att den ska förmedla det förändringsarbete som äger rum ur ett områdesperspektiv.

Kraftsamlande insatser i vissa geografiska områden eller inom viss tematik är tänkt som ett

verktyg i nästa skede för att förstärka arbetet med hållbar lokal utveckling. Utgångspunkten är att dessa insatser adresserar mer komplexa frågor utifrån områdets behov och mobiliserar större resurser för förändringsarbete. Målet är att dessa kraftsamlande insatser ska öka jämlikhet mellan organisatoriska och geografiska gränser, samt skapa synergieffekter mellan nämnder, bolag, näringsliv och civilsamhälle. Dessa insatser ska förstärka arbetet med lokal utveckling i stort.

Stadskontorets arbete med att ta fram ett stadsövergripande index för områden med socioekonomiska utmaningar kommer att vara en del av analysen kring de kraftsamlande satsningarna bäst behövs i staden. Ett index som föreslås bestå av fyra dimensioner: delaktighet, utbildning, ekonomi och boende har tagits fram. Index för varje dimension räknas fram utifrån tre tvärssektoriella indikatorer som ska vara beständiga över tid och varje indikator ges samma tyngd.

Delaktighet

1. Valdeltagande i riksdagsval
2. Deltagande i fritidsaktiviteter
3. Svarsfrekvens i folkhälsoenkät

Utbildning

1. Andel (20-64 år) med lägst förgymnasial utbildning
2. Andel elever i 9:an som är behöriga till gymnasiets yrkesprogram
3. Andel elever som efter gymnasiet har grundläggande högskolebehörighet

Ekonomi

1. Andel som huvudsakligen förvärvsarbetar (20-64 år) under året
2. Andel utan ekonomiskt bistånd (20-64 år) 10-12 månader under året
3. Andel utan låg ekonomisk standard ingående i helårshushåll

Boende

1. Andel som stannat kvar under 2022
2. Andel som inte är trångbodda
3. Andel som antingen bor i bostads- eller äganderätt

Struktur

Genom att ge en aktör samordningsansvar för det lokala utvecklingsarbetet i de geografiska områdena kan parallella satsningar som konkurrerar med varandra undvikas. Målsättningen är att skapa en helhetsbild av pågående processer i staden genom en sammanhållen styrmodell.

En strategisk samverkansplattform med representation från ett antal förvaltningar och kommunala bolag, näringsliv och civilsamhälle kan fungera som en samordnande gemensam yta för nyckelaktörer i arbetet, både med hållbar lokal utveckling och med kraftsamlande satsningar. Plattformen kan ha en mindre budget, ha ansvar för uppföljning och lärande samt ansvar att föreslå en prioritering av resurser. Plattformen kan ha en beredande funktion till stadens ledningsgrupp i dessa frågor.

Stadens ledningsgrupp kan fungera som en övergripande arena, där syftet är att hantera strukturella frågor och prioriteringar från den strategiska samverkansplattformen som skulle kunna vara organiserad på mellancheffsnivå.

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen tar del av återrapportering kring arbetet.

Alla nämnder och helägda kommunala bolag förväntas ta ansvar för att aktivt bidra till arbetet, för att på så sätt rikta staden samlade utvecklingskraft mot att inom ramen för respektive grunduppdrag skapa en hållbar utveckling för barn och unga. Detta sker genom att integrera lokalt utvecklingsarbete i planering av verksamhet och budget. Utifrån det behov som identifieras i respektive område kommer varje nämnd/bolag behöva ta ställning till hur mycket fysisk närvaro som kommer att behövas på plats.

Alla nämnder och helägda kommunala bolag ska också redovisa effekterna av sitt arbete ur ett geografiskt perspektiv för uppföljnings- och kommunikationsarbete. En lämplig process, på stadsövergripande nivå, behövs för att utarbeta hur detta bäst ska ske.

Samordningsansvar

Stadskontoret har genomfört en analys över vilken parametrar som behöver finnas på plats för att en organisation ska ha förmåga att leda och samordna arbetet med hållbar lokal utveckling. Följande fyra parametrar bedömer stadskontoret som avgörande:

1. Aktören har stark genomförandeförmåga och kompetens
2. Aktören har kompetens och erfarenhet av lokal utveckling och omvandling
3. Aktörens verksamheter har stark operativ koppling till allmänna frågor som är viktiga för Malmöborna
4. Aktörens verksamheter har stark koppling till minskat utanförskap, bättre livsvillkor för barn och unga samt ökad sysselsättning

Stadskontorets bedömning utifrån dessa parametrar är att flera av stadens förvaltningar och bolag helt eller delvis uppfyller alla kriterier och därmed bör ha en god förmåga att leda och samordna arbetet.

Ekonomi

Utgångspunkten för hållbar lokal utveckling bör vara befintliga resurser i såväl Malmö stad, i civilsamhället och i näringslivet, då fokus ligger på att samordna sig utifrån sina grunduppdrag och därigenom bygga kollektiv styrka lokalt på en geografisk yta.

För eventuella särskilda satsningar däremot kan det krävas finansiering utöver befintlig budget. I nästa steg behöver en fördjupad analys göras kring resursbehov och ekonomiska modeller, inte minst för riktade särskilda satsningar. I en sådan analys ska även möjlighet till statlig eller annan extern finansiering beaktas.

Stadskontorets bedömning

Utvärderingen av Malmökommissionens arbete visade särskilt på att social hållbarhet finns med i många av stadens olika processer och beslut men att strukturer för långsiktigt förändringsarbete saknades. I samband med övergången till fackförvaltningar har en mer robust organisering i, bland annat, dessa frågor adresserats och hanterats.

Stadskontoret ser därför ett behov av att en enkel och tydlig organisationsstruktur för arbetet med hållbar lokal utveckling och kraftsamlande insatser tas fram. Vidare är det av vikt att styrmodellen är förankrad i den ordinarie organisationens nivåer i så stor del som möjligt för att

fånga upp behov av såväl befintliga som nya processer och arbetssätt. Stadskontoret förespråkar att en aktör har samordningsansvar för hållbar lokal utveckling.

Stadskontoret menar att den relationsbyggande funktionen är viktig för den aktör som får det samordnande uppdraget för lokal utveckling. Likaså behöver aktören kunna fungera som en problemlösare och finnas på plats på ett naturligt sätt i vardagen. Stadskontoret ser därför att den samordnande förvaltningen eller det samordnande bolaget bör vara en aktör med möjlighet till stor närvaro i Malmös olika geografiska områden samt har en stark genomförandekultur.

Stadskontoret eftersträvar en samordningsstruktur där den strategiska samverkansplattformen får ett tydligt ansvar och mandat samt har möjlighet att vara både verksamhetsnära och strategisk. Plattformen ska stödja utvecklingen i det lokala arbetet och föreslå prioriteringar av resurser. Stadens ledningsgrupp fungerar som en övergripande arena på förvaltningschefs-/VD-nivå för inblick i det pågående arbetet. Stadskontoret ser att arbetet inom hållbar lokal utveckling med fördel kan bedrivas inom de geografiskt uppdelade områdena som redan idag användas för befintligt trygghetsarbete.

Redan idag sker många initiativ och processer för lokal utveckling i staden. Men stadskontoret ser behovet av att ytterligare samordna insatserna för att uppnå synergieffekter, skapa tydliga effekter för Malmöbon samt att uppnå en stadsövergripande helhetsbild. Detta behov återspeglades även i intervjuer med nyckelpersoner på förvaltningarna under våren.

Stadskontoret vill tydliggöra att detta ärende avser den interna samordningen av Malmö stad i det fortsatta arbetet med hållbar lokal utveckling. Staden ska fungera som en möjliggörare för lokala processer och samverkan behöver ske parallellt med civilsamhället, näringslivet och andra aktörer när en organisation för hållbar lokal utveckling tas fram.

Stadskontoret vill även poängtera att kraftsamlande insatser, i vissa geografiska områden eller inom viss tematik, ska förstärka arbetet med hållbar lokal utveckling i stort.

Ekonomi

Det övergripande syftet med den föreslagna strukturen är att rikta stadens samlade utvecklingskraft för att skapa en hållbar utveckling av staden, inte minst för barn och unga. Det innebär att det är stadens befintliga resurser som ska användas i arbetet med syfte att optimera effekten av dessa resurser. Stadskontoret vill dock peka på att det, de senaste åren, har tillförts statliga medel för att stärka arbetet med en hållbar social utveckling i kommunerna. Kommunfullmäktige har också årligen avsatt 15 miljoner kronor för att ”implementera nya arbetssätt för att minska segregationen i staden ur ett långsiktigt perspektiv”. Sammantaget ser stadskontoret detta som en möjlig finansiering av budget för hållbar lokal utveckling och framför allt för de kommande särskilda satsningarna i avgränsade geografiska eller tematiska områden.

Ärendets beredning

Stadskontoret vill förankra processen och fånga in synpunkter kring viljeinriktningen och ser därför att stadens berörda nämnder och bolag får möjlighet att inkomma med synpunkter i ett tidigt skede.

Efter inkomna synpunkter från remissinstanserna tas ett slutgiltigt förslag på modell för organisering fram för arbetet med hållbar lokal utveckling och kraftsamlande insatser. Vidare ser stadskontoret ett behov av att konsekvensanalyser genomförs i linje med ”Policy för mänskliga

rättigheter” och Malmö stads ambitioner kring målen i Agenda 2030.

Budgetuppdraget 2019 års budget ”att samordna nämndernas arbete med att öka tryggheten och stärka den sociala hållbarheten med utgångspunkt i statens insatser och medel för att långsiktigt bryta segregationen (STK-2019-95) samt uppdraget som gavs i samband med ärendet ”Samlat grepp om lokal utveckling: förslag till ansats” (STK-2020-773) föreslås vara återrapporterade i samband med att detta ärende behandlas i kommunstyrelsen efter remissrundan.

Frågor

Berörda nämnder och kommunala bolag ombeds särskilt kommentera förslaget utifrån stadskontorets remissfrågor:

1. Vilka pågående processer inom er nämnds/bolags ansvarsområde idag skulle passa in i beskrivna organisering och arbetssätt kring hållbar lokal utveckling respektive kraftsamlande insatser?
2. Finns det särskilda områden, geografiska eller tematiska, som ni anser vara viktiga för de kraftsamlande insatserna? Hur kan stadens nämnder/förvaltningar bidra i detta arbete?
3. Hur ser er nämnd/bolag på möjligheterna i den föreslagna modellen på samordningsstruktur?
4. Vilken nämnd eller bolag ser ni bör få den samordnande rollen för arbetet med hållbar lokal utveckling i de 14 geografiska områdena?

Ansvariga

Per-Erik Ebbeståhl Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör