



Tjänsteskrivelse

Datum

2024-03-21

Vår referens

Per-Erik Ebbeståhl

Avdelningschef

Per-Erik.Ebbestahl@malmo.se

Överföring av medel, CTC

STK-2024-351

Sammanfattning

Efter en genomlysning av stadens arbete med Communities That Care(CTC) föreslår stadskontoret efter dialog med berörda förvaltningar att samordningen av metoden flyttas till arbetsmarknads- och socialnämnden och att funktionen utvecklingsledare samlas hos fritidsnämnden från och med september 2024. Befintliga medel för CTC-verksamheten flyttas över till berörda förvaltningar. En överföring av medel görs genom växling av kommunbidraget mellan berörda nämnder för tillämpliga månader år 2024 samt för helårseffekt år 2025

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta:

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott skickar, utan eget ställningstagande föreslagen verksamhetsförändring till arbetsmarknads- och socialnämnden, kulturnämnden, fritidsnämnden, förskolenämnden och grundskolenämnden med sista svarsdatum 3 maj 2024
2. Kommunstyrelsens arbetsutskott uppmanar respektive nämnd att ta ställning till föreslagen verksamhetsförändring och ta ställning till de kommunbidragsjusteringar som förändringen medför.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 240325 Verksamhetsförändring inom Communities that Care (CTC); nu fråga om remiss
- Rapport Public Partner om CTC

Beslutsplanering

Kommuncentral samverkan 2024-03-22

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-03-25

Kommuncentral samverkan 2024-05-17

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-05-27



Kommunstyrelsen 2024-06-05
Kommunfullmäktige 2024-06-19

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden
Kulturnämnden
Fritidsnämnden
Förskolenämnden
Grundskolenämnden
Stadskontoret, Hållbarhetsavdelningen
Stadskontorets handläggare

Ärendet

Communities That Cares (CTC) är ett preventionssystem från det amerikanska universitetet University of Washington. Deras forskning har visat på goda effekter av CTC för att minska normbrott bland unga relaterat till exempelvis kriminalitet, alkoholdebut, rökning och riskkonsumtion av alkohol. CTC-systemet prövades i ett pilotprojekt (2014) i stadsområdet Öster (Almgården). Därefter fattade kommunstyrelsen i maj 2017 beslut om att i en första fas implementera CTC i fem geografiska områden. Detta har resulterat i att fem utvecklingsledare är på plats i fem områden, områdesteam har etablerats, lägesanalys har genomförts, behov har identifierats, handlingsplaner har skrivits och ett antal insatser och program har implementerats för att möta de identifierade behoven.

CTC-systemet innehåller ett antal kärnkomponenter i form av mobilisering av lokalsamhället (lokala områdesgrupper), datainsamling och analys (baserat bland annat på en skolenkät), datainsamling och analys av risk- och skyddsfaktorer, sökande efter evidensbaserade interventionsstrategier (program), implementering och utvärdering av interventionsprogram och uppföljning. Utgångspunkten är att styra insatser inom universell prevention som är baserad på evidens och därmed undanröja risker för ”gissningslekar” avseende metodval och åtgärder.

Införandet av CTC involverar de flesta av Malmö stads förvaltningar i bred samverkan med boende och verksamma i respektive lokalområde. I ”Budget Malmö stad 2021” går att läsa: ”Arbetsmodellen CTC, Communities That Care, som analyserar riskfaktorer relaterade till barns och ungas livsvillkor som står ut lokalt och tar fram insatser för att motverka dessa, ska fortsätta och spridas till hela staden”. Detta till trots bedrivs arbetet endast i de initiala fem av stadens Malmö fjorton så kallade geografiska statistikområden. Förklaringarna om varför fullmäktigebeslutet inte genomförts skiljer sig åt beroende på var frågan ställs. Uppföljningar som genomförts inom de fem områdena av handlingsplanerna visar dock på en god effekt och ett högt engagemang av de lokala områdesteamen.



Mot bakgrund av den uteblivna och fullskaliga spridningen till hela staden har stadskontoret genomfört en genomlysning av arbetet med CTC under hösten 2023 i syfte att skapa en samlad bild avseende vad som hindrar att metoden implementeras i hela Malmö stad. Genomlysningen ska även lägga en grund för ett beslut om hur arbetet med CTC kan utvecklas. I föreliggande dokument presenteras förslag till förändrad organisationsstruktur med syfte att skapa förutsättningar för en bred implementering av metoden genom att ta lärdom av de synpunkter som framförts i genomlysningen. De förändringar som föreslås innebär också att CTC-strukturen och dess ingående parametrar, sätts i samma kontext som ärendet rörande lokal utveckling och kraftsamlade insatser (områdeslyft) STK-2023-137.

Genomlysningens rekommendation

Bedömningen är att det finns grund för att lyckas med CTC-arbetet under förutsättning att de svagheter som identifierats kring styrning och ledning hanteras.

Det finns en otydlighet kring kommunfullmäktiges inriktning att sprida CTC till hela staden som kännetecknas av en bristande förankring i organisationen som helhet. Otydligheten finns kring varför systemet ska användas, hur beslutet påverkar nämnder och förvaltningars grunduppdrag och hur implementering är tänkt att genomföras. Detta har, inte minst i de stora förvaltningarna, väckt irritation och ibland frustration.

Samordnarrollen, som idag ligger på stadskontoret, ligger enligt utredningen inte linje med kommunstyrelseförvaltningens uppdrag och övriga förvaltningars grunduppdrag. Stadskontoret har ett tydligt uppdrag att fungera stödjande, men inte från en överordnad position relaterat nämndernas mandat.

Det finns också brister i hur kommunikation är tänkt att ske inom och mellan olika delar i Malmö stad, om bland annat hur CTC-systemet fungerar i praktiken och vilka behov av anpassningar som finns och är möjliga utifrån nämndernas grunduppdrag. Dessa brister bidrar till förseningar i beslutsfattande och påverkar möjligheten för områdesteamen att åstadkomma resultat.

En avsaknad av den följeforskning som beslutades initialt, i kombination med att uppföljning delvis hamnat utanför ordinarie uppföljningsprocesser har bidragit till att det finns olika bilder kring vilka effekter som arbetet med CTC har resulterat i.

Det finns också arbetsmiljöutmaningar relaterade avsaknad av en tydlig idé om hur ledarskapet för de lokala utvecklingsledarna skall bedrivas då dessa arbetsleds från fem olika förvaltningar och processleds från stadskontoret. Omsättning på chefer har också varit hög både för personalen på stadskontoret och för flera av utvecklingsledarna på förvaltningarna.



Genomlysningens rekommendation är att utgå ifrån att det finns en så stor grad av samsyn mellan förvaltningarna kring vikten av de kärnkomponenter och processteg som finns inom CTC, men att samtidigt tona ner CTC som formellt begrepp till förmån för att sätta målet och syftet med det universella preventionsarbetet för barn och unga, i fokus.

Utifrån fullmäktiges budgettext ”Arbetsmodellen CTC, Communities That Care, som analyserar riskfaktorer relaterade till barns och ungas livsvillkor som står ut lokalt och tar fram insatser för att motverka dessa, ska fortsätta och spridas till hela staden” är utredningens rekommendation att ändra fokus på det fortsatta arbetet. Det bör mer inriktas på att utveckla ett gemensamt förhållningssätt till att analysera riskfaktorer relaterade till barns och ungas livsvillkor som står ut lokalt, och ta fram evidensbaserade, eller beprövade insatser för att motverka dessa, tillsammans med relevanta aktörer.

För att ytterligare stärka förutsättningar för att det framtida CTC-arbetet ska bli framgångsrikt, rekommenderas vidare att det skapas gemensamma definitioner kring begreppen evidens- och kulturanpassning.

Genomlysningen rekommenderar vidare att ett arbete med styr- och ledningsstrukturer bör ta sin utgångspunkt i överenskomna principer för hur strukturen ska utformas. Dessa principer behöver samtliga förvaltningar som har ansvar för universellt preventionsarbete för barn och unga ställa sig bakom. De behöver utformas så att det kan vara ett stöd i den politiska dialogen, för kommunledningens hantering av utmaningar som dyker upp, och för att lösa ut operativa frågor på tjänstepersons nivå. Nedan är några exempel på hur denna typ av principer för styr- och ledningsstrukturen kan utformas:

- Malmö stad ska agera samlat för att säkerställa att preventionsarbete för barn och unga sker på samtliga tre preventionsnivåer: Universell, selekterad och indikerad nivå.
- Malmö stads arbete för att skapa goda livsvillkor för barn- och unga i staden tar avstamp i etablerade system för prevention.
- Lokalt utvecklingsarbete utgår från de enligt styrmodellen definierade grunduppdragen.
- Organisering av universell prevention med fokus på barn och unga

Utifrån ovanstående förslag på principer för styr- och ledningsstruktur så kan en möjlig organisering av arbetet med universell prevention med fokus på barn och unga se ut som följer:



- Samordnarrollen i någon av förvaltningarna som har universell prevention och arbete med civilsamhället i sitt grunduppdrag.
- Förlägg ansvaret för metodstöd/utveckling och val av evidensbaserade program med fokus på att stärka skyddsfaktorer och minska riskfaktorer på respektive förvaltning utifrån dess grunduppdrag – med ett tydligt uppdrag att bistå övriga förvaltningar.
- Ansvaret för CTC-enkätens genomförande och datahanterin, samt omvärldsanalys kopplat till universell prevention med fokus på barn och unga kvarstår som en resurs på stadskontoret.

Stadskontorets bedömning och förslag till förändring

I den genomförda genomlysningen har såväl ansvariga chefer i berörda förvaltningar som medarbetare som arbetar inom CTC intervjuats. Resultat presenterade sedan av konsulterna vid ett gemensamt tillfälle där samtliga chefer och medarbetare var inbjudna och en dialog fördes kring slutsatserna. Därefter har en dialog förts med berörda förvaltningschefer kring genomlysningens rekommendationer och medarbetarnas kompletterande synpunkter. Utifrån detta föreslås följande verksamhetsförändring med syfte att skapa förutsättningar för en bred implementering av CTC genom att ta lärdom av de synpunkter som framförts i genomlysningen.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har idag ett tydligt ansvar för social prevention på individ- och riskgruppsnivå. Den samlade preventionsarbetet i stadens organisation bör i enlighet med utredningens rekommendationer också omfatta den universella preventionsnivån. Därmed bör även samordningen av CTC ligga inom arbetsmarknads- och socialnämndens ansvar. Funktionen centrala utvecklingsledare finns nu på stadskontoret. Funktionen har i sin roll gett metodstöd och även haft en samordnande roll gentemot utvecklingsledarna i övriga förvaltningar och regelbundet kallat utvecklingsledarnas chefer till möten för att skapa framdrift inom CTC-strukturen. Funktionen har ansvarat för att säkerställa att CTC-modellen genomförs i enlighet med de krav som specificerats av University of Washington. Funktionen har slutligen utbildat andra organisationer i CTC-modellen i enlighet med den befintliga överenskommelsen med University of Washington. För att på ett tydligare sätt hålla samman stadens preventionsarbete föreslås dessa uppgifter flyttas till arbetsmarknads- och socialnämnden.

Idag finns också ett implementeringsteam på stadskontoret med kompetens om CTC modellen som metod, och kompetens att kunna implementera de evidensbaserade interventionsinsatser (programmen) som finns inom CTC-modellen. Även dessa funktioner föreslås flytta till arbetsmarknads- och socialnämnden för att hålla samman arbetsgruppen.



Den statistikfunktion som idag arbetar med CTC-enkäten, sammanställning och spridning av resultat, finns idag på stadskontoret. Analysfunktionen föreslås kvarstå på stadskontoret då den omfattar en del av en tjänst som även arbetar med andra samhällsanalyser inom stadskontoret.

Lokala utvecklingsledare ansvarar för det operativa arbetet i de fem geografiska områdena. De håller samman områdesteam med lokala representanter från civilsamhället, näringsliv, föreningsliv och övriga förvaltningar. Inom områdesteamen arbetar de med områdesprofiler och handlingsplaner som baseras på dessa. Idag finns fem lokala utvecklingsledare, på fem olika förvaltningar: arbetsmarknads- och socialförvaltningen, grundskoleförvaltningen, förskoleförvaltningen, fritidsförvaltningen, och kulturförvaltningen. De har sina respektive arbetsmiljöansvariga chefer i förvaltningen men jobbar operativt på uppdrag som skapas i de lokala utvecklingsteamen och utifrån de centrala utvecklingsledarnas arbete. Funktionen utvecklingsledare föreslås samlas på fritidsnämnden dels då det är en nämnd med ansvar för en förvaltning med ett utvecklat kontaktnät till civilsamhället och med en god geografisk spridning, dels då det finns ett tydligt arbetsmiljöperspektiv för medarbetarna att samla dessa i en organisation för att skapa en tydligare styrning och arbetsledning.

Sammanfattning av förslag till ny organisering

- Uppdrag och samordning av CTC flyttas från stadskontoret till arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Sju tjänster, ovan kallade utvecklingsledare och implementeringsteam, flyttas från stadskontoret och organiseras vid arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- En tjänst, ovan kallat analysfunktionen, finns kvar på stadskontoret då den omfattar en del av en tjänst som även arbetar med andra samhällsanalyser inom stadskontoret.
- Funktionen utvecklingsledare med fem tjänster, ovan kallade lokala utvecklingsledare, organiseras vid fritidsförvaltningen vilket innebär att
 - en tjänst flyttas från arbetsmarknads- och socialförvaltningen till fritidsförvaltningen
 - en tjänst flyttas från grundskoleförvaltningen till fritidsförvaltningen
 - en tjänst flyttas från förskoleförvaltningen till fritidsförvaltningen
 - en tjänst flyttas från kulturförvaltningen till fritidsförvaltningen



- en tjänst vid fritidsförvaltningen kvarstår vid fritidsförvaltningen
- Förändringen träder i kraft 1 september 2024

Ekonomi

I samband med beslutet 2017 om att införa CTC överfördes medel från kommunstyrelsen till de nämnder som har haft ansvar för utvecklingsledare; arbetsmarknads- och socialnämnden, kulturnämnden, fritidsnämnden, grundskolenämnden och förskolenämnden.

De nu befintliga medlen för CTC-verksamheten flyttas över till berörda förvaltningar. En sådan överföring av medel görs genom växling av kommunbidraget mellan berörda nämnder för tillämpliga månader år 2024 samt för helårseffekt år 2025. Det som växlas är den budgeterade personalkostnaden, personalomkostnaden samt eventuellt andra för verksamheten relevanta kostnader. Medel växlas från kommunstyrelsen till arbetsmarknads- och socialnämnden och från arbetsmarknads- och socialnämnden, kulturnämnden, förskolenämnden och grundskolenämnden till fritidsnämnden.

Respektive nämnd ombeds besluta om kommunbidragsjusteringen i sin nämnd.

Tidplan och beslutsprocess

Berörda förvaltningar bedriver ett gemensamt arbete med mål att organisationsförändringen kan träda i kraft den 1 september 2024. Kommunstyrelsen har delegation från kommunfullmäktige att fatta beslut om verksamhetsförändringar och budgetjusteringar mellan nämnder under förutsättning att nämnderna är överens sinsemellan. För att kunna genomföra förändringen enligt plan kommer kommunstyrelsen att få ta ställning till verksamhetsförändringen och budgetjusteringen vid sitt möte den 5 juni. Om behov föreligger kommer ärendet att hanteras av kommunfullmäktige den 19 juni. Det föreslås därför att kommunstyrelsen sänder underlag gällande verksamhetsförändringen och förslag på budgetjustering för synpunkter till nämnderna den 25 mars. Utifrån detta planerar respektive nämnd sin beslutsprocess under våren på sådant sätt att nämndernas synpunkter är stadskontoret tillhanda i mitten på maj.

Samverkansprocess

Då den föreslagna verksamhetsförändringen berör flera förvaltningar hanteras samverkan formellt inom kommuncentral samverkan (KCS). En första information genomfördes i KCS i januari 2024. Information sker sedan i respektive förvaltnings samverkansstruktur. Ett slutligt reviderat beslutsunderlag sammanställs efter återrapporering från respektive nämnd till en slutlig samverkan i KCS i maj. Riskbedömningar ska ske i berörda organisationer innan förändringen träder i kraft.

En detaljerad tidplan finns nedan:



Datum	
4/1	KCS information, verksamhetsförändring med ny organisatorisk placering inom Malmö stad, CTC
Mars	Information i samverkansråd i varje berörd förvaltning
22/3	KCS information och dialog
25/3	KSAU
April	Nämnderna får underlag gällande verksamhetsförändring med budgetjustering
17/5	KCS inför beslut
5/6	KS beslut om att godkänna verksamhetsförändringen (organisation), budgetjusteringar/verkställighet
Juni	Individuella förhandlingar
1/9	Förändringen föreslås träda i kraft

Ansvariga

Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör