



# Genomlysning av arbetet med Community that Cares (CTC)

Malmö stad

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1	Mål och syfte med uppdraget .....	4
1.2	Metoder för datainsamling .....	4
<b>2</b>	<b>Public Partners analysram</b> .....	<b>4</b>
2.1	Linserna – Tre perspektiv för att förstå en helhet .....	5
2.2	En kommunstyrelseförvaltnings olika roller .....	6
2.3	Malmö stads styrmodell .....	7
<b>3</b>	<b>CTC i Malmö Stad</b> .....	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Iakttagelser avseende CTC i Malmö stad</b> .....	<b>10</b>
4.1	Samsyn avseende delar av CTC systemet .....	10
4.2	Utmaningar kopplade till CTC:s grundkomponenter .....	11
4.3	CTC styr- och ledningsstruktur .....	11
<b>5</b>	<b>Bedömningar, lärdomar och rekommendationer</b> .....	<b>13</b>
5.1	Våra bedömningar .....	13
5.2	Lärdomar att nyttja kring det lokala utvecklingsarbetet .....	14
5.3	Rekommendationer .....	15
5.4	Organisering av universell prevention med fokus barn och unga .....	16

# 1 Inledning

Community That Cares (CTC) är ett preventionssystem framarbetat vid det amerikanska universitetet: University of Washington. Deras forskning har visat på goda effekter av CTC bland unga relaterat exempelvis: kriminalitet, alkoholdebut, rökning och riskkonsumtion av alkohol. I april 2023 presenterade till exempel Margaret Kuklinski resultat av en studie bland 4000 unga vuxna som påvisade en minskad risk att bli involverad i vapenrelaterat våld.<sup>1</sup>

Att starta upp ett CTC-arbete kan överskådligt beskrivas i fem faser<sup>2</sup>:

1. Starta processen
2. Förankra, involvera och organisera.
3. Gör en områdesprofil
4. Gör en handlingsplan
5. Implementera, följ upp och utvärdera.

En central del i CTC handlar om att utveckla och etablera en social utvecklingsstrategi. Den syftar till att stärka unga människors anknytning till sin familj, skolan och till samhället<sup>3</sup>.

Att CTC hämtades till Malmö Stad var en konsekvens av att flera års arbete med universell prevention visat sig fruktlöst enligt en extern utvärdering genomförd av konsultbolaget Ramboll. Stadenövergripande insatser så som exempelvis "En drogfri framtid" hade ringa eller inga påvisbara effekter, strukturerna att implementera evidensbaserad metodik saknades och konflikter mellan olika preventionsnivåer var uppenbara. Då det inte fanns etablerad metodik i Sverige sökte staden sig utanför de nationella gränserna. Efter utvidgat sökande fann man ett (det enda) preventionssystem med fokus på universell prevention – CTC. Att systemet prövats, utvärderats och visat på goda resultat, samtidigt som det till synes svarade an emot de behov staden identifierat, ledde till ett beslut om att pröva systemet i Malmö stads kontext.

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 sprids till hela staden*"<sup>4</sup>. Detta till trots har endast spridning skett till fem av stadens Malmö fjorton så kallade statistikområden. Förklaringarna om varför fullmäktigebeslutet inte genomförts skiljer sig åt.

Mot bakgrund av den uteblivna och fullskaliga spridningen till hela staden har Hållbarhets- och trygghetsdirektören anlitat Public Partner för att genomföra en genomlysning av arbetet med CTC.

<sup>1</sup> CTC Could Reduce Gun Violence Deaths in Children (ABC News) | The Center for Communities That Care

<sup>2</sup> CTC fem faser.png (1344×829) (malmo.se)

<sup>3</sup> CTC PLUS | The Center for Communities That Care

<sup>4</sup> Budget Malmö stad 2021, s. 21

## 1.1 Mål och syfte med uppdraget

*Syftet* med uppdraget är att skapa en samlad bild avseende vad som hindrar att CTC implementeras i hela Malmö stad och därmed lägga en grund för ett beslut om hur arbetet med CTC kan utvecklas

*Målet* är en utredning/genomlysning som visar om det finns brister i hur CTC styrs och leds, och ge rekommendationer på eventuella åtgärder som krävs för att göra arbetet framgångsrikt.

Genomlysningens huvudsakliga frågeställningar skall ge svar på:

- Vilka styrkor och svagheter med struktur och arbetssätt som förknippas med CTC?
- Vad krävs för att driva CTC vidare?
- Vilka lärdomar kan man dra från styrstrukturen och områdesteamens arbete inför implementering av ärendet kring lokalt utvecklingsarbete?

## 1.2 Metoder för datainsamling

Utredningen har genomförts genom intervjuer och inläsning av skriftligt material.

Fokusgruppsintervjuer har skett utifrån semistrukturerad frågeguide (Styrkor, Svagheter, förutsättningar för vidare implementering) med CTC-medarbetarna på stadskontoret, representanter från Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Förskoleförvaltningen, Grundskoleförvaltningen, Fritidsförvaltningen och Kulturförvaltningen. De som representerat förvaltningarna har varit förvaltningsdirektör, utvecklingsledare för områdesteamen, samt chef för utvecklingsledare.

Det skriftliga materialet har omfattat tjänsteskrivelser angående CTC och kommunens planerade samlade grepp om lokal utveckling, beskrivning av CTC som modell, HR-utredning, reglementen, dokumentation om Samverkansformer för Barn och Unga i Malmö stad (SBUM) och skriftligt material relaterat Malmö Stads styrmodell.

Avstämningar har skett regelbundet med styrgruppen bestående av Hållbarhets- och trygghetsdirektören samt Enhetschef Lokal utveckling och trygghet.

## 2 Public Partners analysram

För att möjliggöra ett lärande utöver det som våra intervjupersoner bidraget med och det underlag vi tagit del av har vi i denna rapport tagit stöd i vår analys av några teoretiska utgångspunkter för att förstå Malmö stads arbete med CTC;

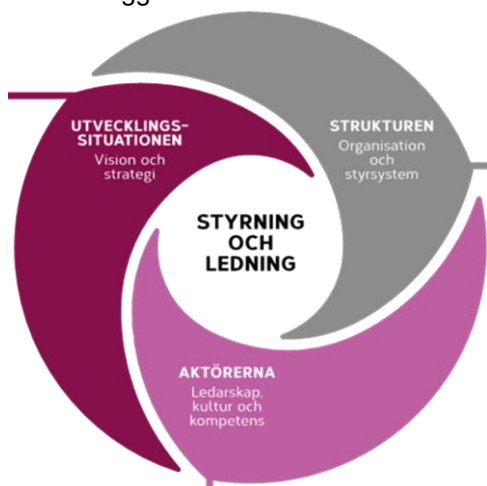
- Linser – tre perspektiv för att förstå en helhet
- Roller som finns inom en kommunstyrelseförvaltning
- Malmö stads styrmodell

Centralt i samtliga våra uppdrag är begreppen styra och leda. Vi nämner de alltid i denna ordning då att styra handlar om att påverka beteenden i önskvärd riktning. Du kan inte

leda utan att veta var du är på väg. Leda handlar om att arbeta med och bland människor för att åstadkomma resultat.

## 2.1 Linserna – Tre perspektiv för att förstå en helhet

När vi på Public Partner tar oss an uppdrag utgår vi i grunden från en modell vi valt att kalla för "Linserna". Centralt i modellen är att styrning och ledning behöver analyseras ur tre perspektiv: *utvecklingssituationen*, *strukturerna* och *aktörerna*. I nedanstående bild åskådliggörs Public Partners modell för analys av styrning- och ledning:



Figur 1 - Linserna, tre perspektiv för att förstå en helhet.

**Utvecklingssituationen:** I meningen de yttre förutsättningarna och förmågan att i inriktning, mål och strategier anpassa sig till nuläge och omvärld.

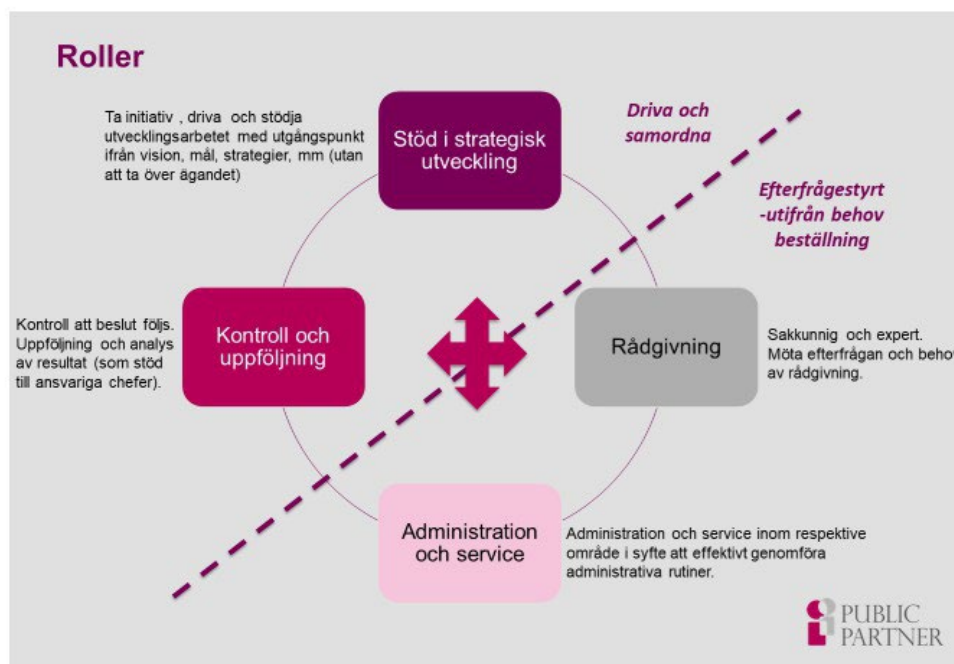
**Strukturerna:** I meningen förmågan att organisera arbetet för att bäst understödja verksamhetens syfte och mål samt ha adekvata system, modeller och arbetssätt för styrning och uppföljning.

**Aktörerna:** I meningen förmågan att organisera arbetet för att bäst understödja verksamhetens syfte och mål samt ha adekvata system, modeller och arbetssätt för styrning och uppföljning.

I genomlysningen av CTC arbetet har analysen främst kommit att fokusera på aktörerna, det vill säga ledarskap och medarbetare. Det andra perspektivet i Public Partners linser som vi fokuserat har varit strukturerna. Det vill säga hur arbetet varit organiserat och med vilka styrsystem arbetet med CTC har skett. Orsaken till detta är att vi tidigt bedömde att de flesta utmaningar med att utveckla CTC går att härleda till dessa perspektiv d v s aktörerna och styrsystemet. Då CTC ibland omnämns som en styrstruktur/styrmodell för preventionsarbete på universell nivå har vi även haft fokus på hur modellen harmonierar med stadens modell för styrning och ledning.

## 2.2 En kommunstyrelseförvaltnings olika roller

På Public Partner har vi under många år intresserat oss för samspelsfrågor som uppstår i ljuset av styrning och ledning. En av de mest förekommande frågorna som vi möter är hur en kommun kan få till samspelet mellan kommunstyrelsens förvaltning och förvaltningarna. I Malmö Stad beskrivs stadskontorets roll så här: *Stadskontoret är kommunstyrelsens förvaltning. I uppdraget ingår att stödja kommunstyrelsen i uppdraget att leda, samordna och ha uppsikt över hela den kommunala organisationen. Stadskontoret stödjer också kommunfullmäktige i deras arbete med ett helhetsansvar för Malmö stad.*<sup>5</sup>



Figur 2 - Fyra roller för en kommunstyrelseförvaltning

Då implementeringen av CTC ryms som en del av stadskontorets uppdrag finner vi logiken i samspelet mellan kommunstyrelsens förvaltning och övriga förvaltningar extra intressant. För att förstå samspelsutmaningarna som ryms inom CTC arbetet och som en förklaringsmodell till skav som uppstår i relationen mellan stab<sup>6</sup> och linje kan nedanstående schematisk bild belysa vilka roller kommunstyrelsens förvaltning har d v s den roll som Stadskontoret i Malmö stad har.

För att underlätta förståelse vad som händer i relationen mellan kommunstyrelsen och nämnderna och hur kommunstyrelsens förvaltning "bäst" kan komma till uttryck brukar beskriva att förvaltningen äger fyra roller, se nedan figur:

- Stöd i strategisk utveckling
- Kontroll och uppföljning
- Rådgivning

<sup>5</sup> Stadskontoret - Malmö stad ([malmo.se](http://malmo.se))

<sup>6</sup> Med stabsfunktioner menar vi funktioner så har kommunövergripande eller förvaltningsövergripande uppdrag.

- Administration och service

Oavsett om medarbetare vid kommunstyrelsens förvaltning agerar genom att driva och samordna eller utifrån efterfrågestyrda signaler behöver en grundläggande regel var att aldrig ta över ägandet av frågor från ansvariga nämnder/förvaltningar/chefer. Om medarbetare vid kommunstyrelsens förvaltning driver på för hårt i strategisk utveckling, ägnar för mycket tid åt uppföljning och kontroll, ikläder sig expertrollen eller ger för mycket service vet vi av erfarenhet att detta leder till en upplevelse av att kommunstyrelsens förvaltning "tar över", vilket i sin tur brukar skapa konflikter i systemet. Stadskontoret behöver snarast samordna och stötta. För att det ska vara möjligt behöver det finnas ett sammanhållande ledarskap och föras samtal kring hur balansen i de uppdrag kommunstyrelseförvaltningen äger ska kunna genomföras.

## 2.3 Malmö stads styrmodell

För att förstå hur en fullskalig implementering av CTC ska kunna ske, vilka utmaningar som finns och hur det går att lära ur det arbete som redan skett ser vi ett behov av att, åtminstone på en övergripande nivå, förstå hur Malmö Stad styrs och leds.

Ur dokumentet "Preliminär budget 2023" går att utläsa:

### STYRNING OCH LEDNING I MALMÖ STAD

Enligt kommunallagen utgår styrningen i en kommun från kommunfullmäktige som beslutar i ärenden av principiell karaktär såsom mål och riktlinjer för verksamheten samt kommunens organisation.

I Malmö fördelar kommunfullmäktige ansvaret för genomförandet av det kommunala uppdraget till nämnderna genom reglementen och till bolagen främst genom bolagsordning och ägardirektiv. Kommunens uppdrag regleras i stor utsträckning via lagstiftning och nationella riktlinjer. *Malmö stad har en styrmodell med ett långtgående decentraliserat ansvar.* Utöver reglementen och ägardirektiv styr kommunfullmäktige utifrån den långsiktiga visionen bland annat genom mål, särskilda uppdrag och ekonomiska ramar.//..

### Kommunstyrelsens roll

Malmö som stad har flera stora nämndsövergripande utmaningar och prioriteringar som den kommunala organisationen behöver arbeta samlat med. Kommunstyrelsen och dess förvaltning har ett *särskilt ansvar för att stödja nämndernas och förvaltningarnas arbete i ett helhetsperspektiv.* Detta inbegriper även arbetet med barnrätt, jämställdhet och antidiskriminering, där Malmö stad har höga ambitioner. Dessa perspektiv ska beaktas i alla stadens politiska beslut och genomsyra all kommunal verksamhet.//..För att underlätta samordningen av den dagliga linjeverksamheten i en större helhet pågår därför ett arbete med att utveckla fyra områden – Teknik, Stadsutveckling och miljö, Livslångt lärande samt *Arbete och socialt förebyggande*"

Vi anar att styrmodellen i sig ställer stora krav på kommunikation mellan dess organisatoriska delar. Det är å ena sidan tydligt med en tanke om att decentralisera beslut och verkställighet till nämnderna och deras verksamheter. Å andra sidan och kring de stadengemensamma frågorna betonas vikten av samordning, och att



kommunstyrelsens förvaltning har ett särskilt uppdrag kopplat till detta. Men det framstår inte med någon större tydlighet hur exempelvis implementering av ett specifikt uppdrag som drivs ifrån kommunstyrelsen ska ske.

### 3 CTC i Malmö Stad

Tidslinje	
2012	Test av Community That Care som pilot inom ramen för utvecklingsprojektet Trestad2 (Stockholm, Göteborg och Malmö)
2014	Pilotprojekt med stadsområdet Öster, Almgård.
Maj 2017	Kommunstyrelsen beslutad att anta Community That Care (CTC) som struktur för det systematiska trygghetsarbetet.
Juni 2020	Kommunstyrelsen godkänner CTC-uppföljningen och den fortsatta planeringen samt lägger uppföljningen till handlingarna.
November 2020	Beslut Malmö Stads budget 2021 som anger som inriktning under målområdet trygghet och delaktighet: <i>"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."</i>

*Den övergripande målsättningen med CTC-arbetet i Malmö stad är att bidra till att skapa goda levnadsvillkor för barn- och unga i staden.*

I CTC-sammanhang är Malmö unik, som den första staden i världen som har tagit sig an att hantera allt själv. Andra har valt en lösning där CTC systemet drivs av ett team med hemvist vid ett universitet eller en högskola. Givet detta och att CTC är framarbetat i en helt annan kulturell kontext har ständiga kulturanpassningar av systemet skett. För att möjliggöra detta och för att säkerställa att inte förändringar i systemet sker på ett sätt som omöjliggör att kalla det för CTC har ett tätt samarbete med ansvariga vid University of Washington pågått under hela perioden då CTC varit en del av det preventiva arbetet i Malmö Stad.

CTC-systemet prövades i ett pilotprojekt (2014) i stadsområdet Öster (Almgård). Därefter fattade kommunstyrelsen i maj 2017 beslut om att i en första fas implementera CTC i fem geografiska områden. Den första fasen har omfattat åren 2018–2021 och har resulterat i att fem utvecklingsledare är på plats i fem områden, områdesteam har etablerats, lägesanalys har genomförts, behov har identifierats och ett antal program för att möta upp behoven har genomförts. I tjänsteskrivelsen som låg till grund för att fatta beslut om ett stegvist införande av CTC som struktur och styrmodell fanns även ett förslag om att uppdragskontoret att tillsätta en forskargrupp med uppdrag att utvärdera såväl införandet som de insatser CTC förde med sig.<sup>7</sup> Av olika anledningar kom detta inte till stånd.

University of Washingtons definierar CTC som ett *preventionssystem*. Ordet system indikerar att CTC består av flera delar som samlat har till syfte att skapa förutsättningar för att arbeta med universell prevention.

<sup>7</sup> CTC – ett styrsystem för prevention 4, STK-2016-166

CTC-systemet innehåller ett antal **kärnkomponenter** i form av mobilisering av lokalsamhället (lokala områdesgrupper), datainsamling och analys (baserat på global enkät), utvärdering av riskfaktorer, sökande efter evidensbaserade interventionsstrategier (program), implementering och utvärdering av interventionsprogram och uppföljning. Tanken är att styra insatser inom universell prevention som är baserad på evidens och därmed undanröja risker för "gissningslekar" avseende metodval och insatser.

Systemet innehåller ett antal **processteg** (checklista), som följer vedertagen logik kring genomförande av aktiviteter d v s planera, genomföra, följa upp och åtgärda. För varje geografiskt område handlar de om att:

- Förankra CTC, involvera relevanta aktörer i området, och organisera dessa aktörer.
- Gör en områdesprofil med stöd av resultatet från enkät riktad mot barn och unga.
- Tillsammans med lokala aktörer tas det fram en handlingsplan, som omfattar evidensbaserade interventionsprogram.
- Implementera
- Följ upp och utvärdera

Systemet har en **ledningsstruktur** med följande komponenter:

- Styrgrupp
- Exekutiv grupp
- Områdesgrupper

Malmö stad har valt att organisera arbetet med CTC enligt följande:

CTC i Malmö stad hade initialt en styrgrupp bestående av direktörer den så kallade XO-gruppen. Efterhand togs beslut att flytta över styrgruppsuppdraget till gruppen Samverkansformer för barn och unga i Malmö stad (SBUM). En grupp bestående av avdelningschefer från de förvaltningarna som har uppdrag mot barn och unga, samt polis.

Tre centrala utvecklingsledare med hemvist på stadskontoret. Dessa har i sin roll som metodstöd även tagit en samordnande roll gentemot utvecklingsledarna och även regelbundet kallat utvecklingsledarnas chefer till möten.

Ett implementeringsteam inom Stadskontoret med kompetens om CTC modellen som metod, och kompetens att kunna implementera de evidensbaserade interventionsinsatser (programmen) som finns inom CTC modellen.

Tre personer som arbetar med CTC-enkäten, analys, sammanställning och spridning av resultat. Dessa har sin organisatoriska hemvist vid stadskontoret.

Fem lokala utvecklingsledare, som leder områdesgrupper, utspridda 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 utvecklingsteamerna och utifrån de centrala utvecklingsledarnas arbete.

## 4 Lakttagelser avseende CTC i Malmö stad

### 4.1 Samsyn avseende delar av CTC systemet

Vid de intervjuer vi genomfört noterar vi en hög grad av samsyn kring många delar av CTC-systemet.

Att i enlighet med CTC-systemet arbeta indikator- och kunskapsbaserat harmonierar väl med ny lagstiftning kring exempelvis brottsförebyggande arbete, ny socialtjänstlag, det arbete som pågår på nationell nivå kring kunskapsstyrning och direktivet kring kunskapsstyrda öppna mötesplatser.

CTC-enkäten framhålls som en för Malmö Stad viktig utgångspunkt för att säkerställa att rätt insatser riktas mot rätt målgrupper. Många värnar den och ser den som ett viktigt verktyg som rymmer stor och ytterligare potential i att säkra goda levnadsvillkor för barn och unga i Malmö stad.

Det finns inget ifrågasättande kring begreppen risk- och skyddsfaktorer, snarare är de etablerade och tillämpade i många av förvaltningarnas grunduppdrag. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen arbetar bland annat med BBIC (Barns Behov i Centrum) i utredningsarbetet med barn och unga, det främjande arbetet inom ramen för kultur och fritidsförvaltningarnas uppdrag och som självklara begrepp inom elevhälsans arbete.

Inom Malmö stad finns en stark tilltro till att mobilisera närsamhället i arbetet med att främja goda livsvillkor för både barn, unga och vuxna. Alla vi intervjuar framhåller vikten av samarbete utifrån områdesspecifika förutsättningar som en viktig framgångsfaktor. Förvaltningarna Kultur och Fritid lyfter till exempel att de inom CTC modellen funnit forum, som inte funnits tidigare, där de kan samordna frågor med andra förvaltningar.

Fler av de vi intervjuat återkommer till att processtegen i CTC-systemet är relevanta och innehåller bra sätt att arbeta på. Några betonar särskilt fokuset på den universella nivån av prevention.

Det finns även en samsyn kring att utvecklingsledarnas arbete med områdesteamen varit framgångsrikt, och de idag besitter en unik kompetens om lokalt utvecklingsarbete.

Exempel på framgångar utvecklingsledarna bidragit med är:

- Mervärdet av att samla lokala aktörer som utifrån en gemensam analys identifierar lösningar.
- Ett ökat nätverkande mellan lokala aktörer
- Konkreta insatserna som genomförts och haft effekt.
- Att erbjuda en kontaktyta till kommunen via lokalt föreningsliv för målgrupper som generellt sett är skeptiska till det offentliga samhället – en viktig del av demokratiarbetet.
- En förmåga att knyta ihop helheten utifrån de gap som uppstår mellan olika förvaltningar.

## 4.2 Utmaningar kopplade till CTC:s grundkomponenter

Upplevelsen är att stadskontoret blir styrande i val av program. Det finns ifrågasättanden kring hur kvalificeringen sker och varför inte respektive förvaltning ska äga mandat att välja andra evidensbaserade program.

Frågor finns om interventionsprogrammen verkligen är evidensbaserade. En förklaring till oklarheten kan handla om att själva begreppet evidens inte är samspråkade i organisationen och att vi möter en känsla av att de som arbetar med CTC gärna vill tillskriva resultat till CTC även fast det pågår en rad insatser i samma område.

Exempelvis möter vi uttryck som: *"Hur vet vi egentligen vad CTC-arbetet har gett för effekt? Min förvaltning samarbetar väldigt mycket i området, vi måste det, annars överlever vi inte. Om CTC gjort skillnad, eller vilken skillnad det gjort är ganska oklart för mig"*.

Vi möter även frustrationer inom Stadskontoret kring varför *andra* förvaltningar implementerar evidensbaserade metoder som tar sikte på universell prevention. Exemplet vi mötte handlade om att Arbetsmarknad och socialförvaltningen arbetar med programmet: Alla Barn i Centrum (ABC) samtidigt som CTC. *"Det är ju vårt uppdrag, varför gör de det samtidigt som oss?"*. Det är en outhärdlig fråga när interventionsprogram har evidens både i en universell och en indikativ ansats.

Runt begreppet kulturanpassning råder delade meningar. De som arbetar i den centrala ledningen av CTC-systemet beskriver att omfattande kulturanpassningar skett och sker hela tiden, flera av de som arbetar i förvaltningen samt utvecklingsledarna vittnar om en bristande lyhördhet utifrån att anpassa CTC-systemet till svensk kontext: *"CTC framhålls som någon typ av sköld, jag når liksom inte fram. När jag pratat med professorn från universitetet har denne varit mindre brydd kring förslag om anpassningar än vad vi har varit här i Malmö"*.

Av intervjuer framkommer att den kulturanpassning som skett av CTC inte tar hänsyn till att svensk lagstiftning utpekar offentlig sektor som huvudansvarig för en stor del av välfärdsservicen. Systemet utgår inte heller från den tradition av starka facknämnder och förvaltningar som finns i Malmö stad, och som även lyfts fram som en viktig del av kommunens styrmodell. Flera av nämnderna har i sitt grunduppdrag att arbeta med preventionsarbete vilket framgår både av nämndens reglemente och av den lagstiftning som reglerar verksamheten (skollagen och socialtjänstlagen (SoL)).

## 4.3 CTC styr- och ledningsstruktur

Vi ser att CTC-systemet ligger i linje med Malmö stads styrmodell. Systemet stämmer väl med intentionen inom Agenda 2030, betonar långsiktighet i insatserna och betonar starkt det lokala perspektivet.

Att de lokala utvecklingsledarna har sin organisatoriska hemvist i förvaltningarna, men med det övergripande uppdraget och målet att förbättra livsvillkoren för barn och unga i Malmö stad ligger enligt våra iakttagelser i linje med Malmö stads styrmodell. Ett sådant förhållningssätt går att känna igen från andra stödjande processer i en kommun. Det är ganska vanligt att systemförvaltare, ekonomicontrollers, hr-partners har en organisatorisk

hemvist i en förvaltning, men att ansvaret för de normativa processerna, instruktioner, etc, ägs och uppdras via centrala stödfunktioner.

En viktig förutsättning för att bli lyckosam med en sådan organisering handlar om att Stadskontoret i sin roll sätter fokus på att underlätta samordningen för linjeverksamheten i en större helhet. Vi ser även att en central styrgrupp (XO), stämmer väl överens med hur Stadskontoret normalt organiserar sitt uppdrag, och är viktig del i att kunna driva CTC-arbetet framåt.

Utifrån intervjuer och dokumentation framträder ett antal svagheter relaterat styr- och ledningsstruktur som kan kategoriseras utifrån följande genomgående teman:

- KF beslut avseende att sprida CTC till hela staden.
- Relationen kommunstyrelseförvaltningens uppdrag och förvaltningarnas grunduppdrag
- Brist i kommunikation mellan olika delar av systemet.
- Avsaknaden av strukturerade uppföljningar och utrymme för dialog kring CTC-systemet.

#### ***KF beslut avseende att sprida CTC till hela staden.***

Det finns en frustration runt beslutet om att implementera CTC som system för att arbeta med universell prevention i Malmö stad. Några hävdar att det saknas beslutskraft och att avsaknaden av verkställandet av beslutet skapar arbetsmiljöproblem, konflikter och slack i arbetet. *"Det är som att vi är satta på vänt. Oklart vad vi väntar på. Beslutet är ju fattat om fullskalig implementering, så det är ju bara att trycka på knappen och köra – vi är redo!* Men vi möter även vittnesmål som beskriver att det aldrig har funnits någon plan för implementering, ett ifrågasättande om varför CTC-arbetet ska få uppta så mycket tid och att CTC-strukturen i ljuset av förvaltningens grunduppdrag har svårt att få plats, och har ett tveksamt värde för den samlade leveransen med fokus på barn och ungas uppväxtvillkor. Det finns även en oro att förslaget kring organisering av lokaltutvecklingsarbete ska skapa parallella processer med ytterligare otidigheter i systemet som följd.

#### ***Relationen kommunstyrelseförvaltningens uppdrag och förvaltningarnas grunduppdrag***

De lokala utvecklingsledarna är tänkta att fungera som brygga mellan staden och medborgarna, mellan olika förvaltningar och i helheten. Vi hör de som upplever frustration och svårigheter med att ansvarig chef har väldigt lite insyn i vad medarbetaren gör på dagarna. Vidare upplevs bekymmer när de lokala utvecklingsledarna får olika budskap om vad som gäller från stadskontoret och ansvarig chef.

Vi hör både chefer inom förvaltningarna och utvecklingsledare som vittnar om styrkan med att ha lokala utvecklingsledare med organisatorisk hemvist i förvaltning, men med ett uppdrag att arbeta på helhet. En av våra respondenter sa: *"Det har varit suveränt att ha en lokal utvecklingsledare hos mig. Hen har kunnat bära vårt grunduppdrag i mötet med andra förvaltningar, hjälpt mig att förstå hur vi kan bli bättre på att arbeta med universell prevention och var det uppstår glapp mellan våra olika grunduppdrag. Men hen*

*har också hjälpt oss med att fånga behov som är direkt relaterade till vårt grunduppdrag och hjälpt oss i att prioritera vårt arbete.”*

I nuläget är styrgrupp för Samverkansformer kring Barn och Ungdomar Malmö stad (SBUM) styrgrupp även för CTC. Gruppen består av avdelningschefer från Malmö stads förvaltning och polisen. CTC-teamet representeras av enhetschefen för lokal utveckling och trygghet. Några lyfter att de upplever att det inte finns mandat eller kompetens inom SBUM avseende CTC-systemet, vilket bidrar till frågor som rör exempelvis information, möjlighet att förändra något i CTC-systemet och beslut som måste fattas bollas runt i systemet.

### ***Brist i kommunikation mellan olika delar av systemet.***

Ytterligare svagheter är att kommunikations och beslutsvägar inte tydliggjorts. Styrkan att ha utvecklingsledarna i förvaltningarna och lokalt placerade blir till en svaghet när den centrala styrningen av CTC-systemet sitter i stadskontoret och ett svagt ansvarstagande från berörda förvaltningschefer. Upplevelsen är att utvecklingsledarna inte kan agera på information de tar del av lokalt utan avstämning med Stadskontoret. De blir en mellanhand som får information sent och kanske inte heller alltid paketerad i form som den var tänkt från början. Information och kommunikation är centrala för att lyckas att samarbeta över organisatoriska gränser – om den håller dålig kvalitet är risken överhängande om att felaktiga bilder sprids – vilket inte på något sätt gynnar arbetet.

### ***Avsaknaden av strukturerade uppföljningar och utrymme för dialog kring CTC-systemet.***

Delar av den splittrade bild vi möter i organisationen kan tillskrivas avsaknaden av följeforskning som fanns som en grundidé i samband med att CTC-systemet skulle implementeras. Flera vittnar om positiv utveckling i de områden där lokala utvecklingsledare arbetat med CTC, och samtidigt – vem kan hävda evidens när utvärdering sker på indikatorer där flera aktörer gör insatser både utifrån den universella, selekterade och indikerade nivån?

## **5 Bedömningar, lärdomar och rekommendationer**

Detta avsnitt innehåller våra bedömningar utifrån de samlade iakttagelser vi gjort avseende hur CTC styrs och leds. Vi lyfter ett antal lärdomar kring styr- och ledningsstrukturen och områdesteamens arbete i syfte att stärka CTC arbetet framåt och som vi finner viktiga att tillvarata i det framtida lokala utvecklingsarbetet. Avslutningsvis ger ett antal rekommendationer på hur CTC kan utvecklas och förhoppningsvis göra arbetet mer framgångsrikt framåt.

### **5.1 Våra bedömningar**

Inledningsvis är vår bedömning att det som gjort att CTC inte implementeras inte går att tillskrivas CTC-systemet. Ser vi till dess beståndsdelar är de väl beprövade och även erkända i en svensk kontext.

Vår bedömning är att utmaningarna med implementeringen snarare hänger samman med hur Malmö stad styrs och leds, och hur samspelet ser ut mellan Stadskontoret och förvaltningarna. Hur staden förmått (eller saknat förmåga att) skapa förutsättningar att leda ett system som skär rakt igenom organisatoriska gränser. Hela idén med CTC bygger på att arbetet ska ske i barnens uppväxtmiljöer och utifrån specifika behov i just det området. Detta kräver en organisering som möjliggör stor flexibilitet för de chefer och medarbetare som ska utföra det operativa arbetet.

Vår bedömning är att det finns grund för att lyckas med CTC-arbetet framöver men då behöver de svagheter vi ser kring styrning och ledning redas ut. Vi sammanfattar svagheterna nedan.

En otydlighet kring KF-beslutet avseende att sprida CTC till hela staden som kännetecknas av en bristande förankring i organisationen som helhet om varför, 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.

Systemledarrollen, som idag ligger hos de centrala utvecklingsledarna och utbildarna, ligger enligt vår bedömning inte linje med kommunstyrelseförvaltningens uppdrag och förvaltningarnas grunduppdrag. Kommunstyrelsens förvaltning har ett tydligt uppdrag att fungera stödjande, men inte från en position med överordnat mandat relaterat nämndernas mandat.

De brister som finns kring 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. Dessa brister bidrar till förseningar i beslutsfattande och att felaktiga bilder sprids som påverkar möjligheten för områdesteamen att åstadkomma resultat.

En avsaknad av den följeforskning som beslutades initialt med 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 lett till.

Arbetsmiljöutmaningar relaterade avsaknad av en tydlig idé om hur ledarskapet för de lokala utvecklingsledarna skall bedrivas och omsättning på chefer kring CTC-medarbetarna på Stadskontoret.

## **5.2 Lärdomar att nyttja kring det lokala utvecklingsarbetet.**

Då CTC-arbetet i Malmö Stad pågått i ungefär tio år finns givetvis flera goda erfarenheter som kan omhändertas i stadens fortsatta arbete med lokal utveckling. Den styrstruktur (ledningsstruktur) som tillskapats kring CTC med såväl central styrgrupp (stadsövergripande) och lokala utvecklingsledare i kombination med att nyttja CTC:s grundkomponenter och processteg är några av dem.

Utvecklingsledarens roll, unika kompetens och deras förmåga att mobilisera lokala aktörer i områdesteam, identifiera gap mellan olika förvaltningarnas grunduppdrag samt

anpassa metodologiska val utifrån lokala förutsättningar behöver omhändertas. CTC – systemets kärnkomponenter och processteg har spelat en roll i att möta upp områdets behov och därigenom bidragit till förbättrade livsvillkor för barn och unga i Malmö stad.

Vidare finns lärdomar att hämta ur CTC-systemet avseende att arbeta kunskapsstyrkt med prevention som kan stärka förutsättningarna för Malmö stad att ta sig an lagstiftningar som antingen trätt i kraft eller som kommer att träda i kraft. Det gäller exempelvis nya socialtjänstlagen som talar om lokal närvaro och förebyggande arbete samt ny lag om brottsförebyggande arbete där kommunen får en tydligare roll att samordna.

Det är också en lärdom att ett kommunövergripande utvecklingsarbete, vars mål och syfte ligger nära fackförvaltningarnas ansvar behöver styras och ledas från den eller de förvaltning/ar som har detta i sitt grunduppdrag. Det innebär även att ansvarig/ansvariga förvaltning/förvaltningar behöver ta ansvar för den samordning som krävs. För att förvaltningarna ska bli framgångsrika behöver det tydliggöras vilken roll Stadskontoret har i det gemensamma utvecklingsarbetet. Om medarbetare vid Stadskontoret har ansvar för att driva och samordna ett förvaltningsgemensamt arbete, så måste ägandet finnas hos ansvariga nämnder/förvaltningar/chefer. Stadskontoret får inte "ta över" ansvaret, eftersom det kommer skapa konflikter i systemet. Stadskontoret behöver snarast samordna och stötta. Det kräver forum som kan verka som så kallade samverkansnoder i organisationen där samtal kan föras om hur balansen mellan att stötta och samordna och ta ansvar kan föras.

### 5.3 Rekommendationer

I följande text kommer vi att lämna några rekommendationer avseende det fortsatta arbetet med CTC.

#### **Använd samsynen kring CTC:s kärnkomponenter och processteg**

Vår rekommendation är att nyttja att det finns en så stor grad av samsyn kring de kärnkomponenter och processteg som finns inom CTC. Tona samtidigt ner CTC som begrepp till förmån för att sätta mål och syfte med det universella preventionsarbetet för barn och unga i fokus. Avseende mål och syfte så hör vi att Malmö stad är överens.

Utifrån fullmäktigebeslutet *"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 vår rekommendation att i det framtida arbetet fokusera mer på att utveckla ett gemensamt förhållningssätt till att analysera riskfaktorer relaterade till barns och ungas livsvillkor som står ut lokalt och tar fram insatser för att motverka dessa.

För att ytterligare stärka förutsättningar för att det framtida CTC-arbetet ska blir framgångsrikt rekommenderar vi att vidare att de som är verksamma i systemet samlas för att skapa gemensamma definitioner kring begreppen evidens och kulturanpassning.



### **Bygg styr- och ledningsstrukturer som använder CTC kärnkomponenter och processteg, och som är i harmoni med Malmö stads styrmodell**

Vår rekommendation är 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 samlad 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.
  - Områdesteamen är ett verksamhetsnära stöd både avseende sin organisering och de insatser som identifieras.
  - Stadskontoret har en stödjande och samordnande funktion till preventionsarbetet för barn och unga, och lokalt utvecklingsarbete.
  - Metodstöd/-utveckling och val av evidensbaserade program med fokus på att stärka skyddsfaktorer för barn och unga, ska finnas inom den verksamhet som närmast berörs.
- Strategiska vägval avgörs av Malmö stads ledningsgrupp.
- Forum ska etableras där de lokala utvecklingsledarnas särart tillvaratas, som ger dem förutsättningar att både få stöd och styrning och där systemkonflikter kan lösas ut.
- Stödfunktioner till universellt preventionsarbete för barn och unga utgår från samma princip som Malmö stad har för andra stödfunktioner.

Vår erfarenhet är att denna typ av inriktning kräver ett omfattande självledarskap hos de lokala utvecklingsledarna och ett relationellt ledarskap hos förvaltningsdirektörer och politik. Att axla rollen som ledare utifrån kommunstyrelseförvaltningens perspektiv kräver lyhördhet för de behov som respektive förvaltning har utifrån respektive grunduppdrag. Hur framgångsrika Malmö stad blir i ett framtida arbete med CTC kommer sannolikt avgöras på den samlade förmågan till ledning, snarare än hur starka styrsignaler som tillskapas.

## **5.4 Organisering av universell prevention med fokus barn och unga**

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

- Systemledning 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 på respektive förvaltning utifrån dess grunduppdrag – med ett tydligt uppdrag att bistå övriga förvaltningar.
- Ansvaret för CTC-enkätens genomförande och analys, samt omvärldsanalys kopplat till universell prevention med fokus barn och unga kvarstår som en resurs på stadskontoret.
- Inrätta roll som preventionssamordnare som stödfunktion i respektive förvaltning. I rollen ingår även att fungera som lokal utvecklingsledare.
- Förstärk SBUM:s roll som styrgrupp och därigenom rollen att fungera som samverkansnod i organisationen både utifrån den vertikala nivån och den horisontella nivån. Säkerställ att mandat, uppdrag och karaktär på frågeställningar som ska lösas ut i SBUM är tydliggjorda, såväl i relationen till det fortsatta arbetet med implementering av CTC som i övriga frågor som rör preventivt arbete.