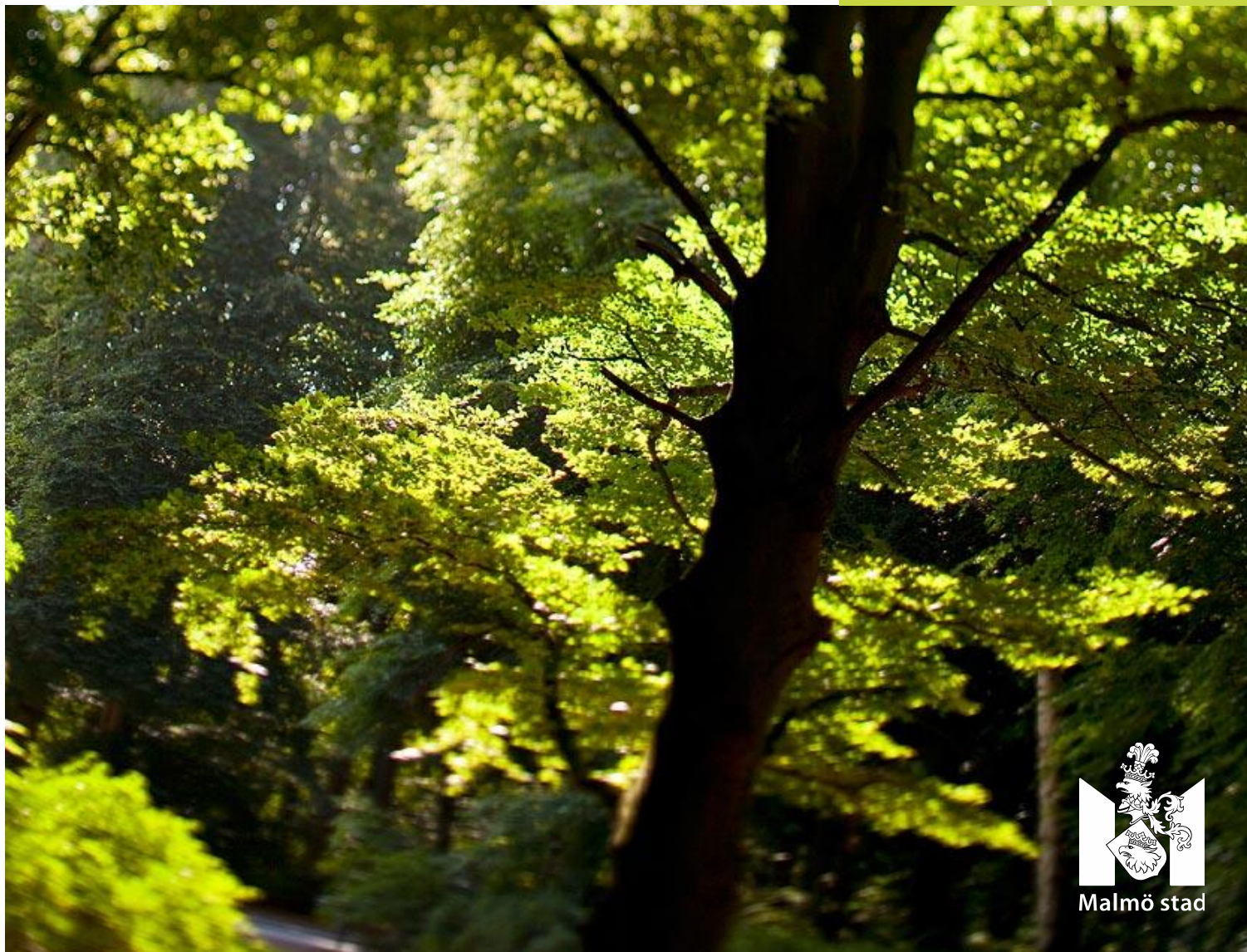




Modell för hållbarhetsanalys

STK-2021-1191





Inledning

Kommunfullmäktige har beslutat om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att stödja övriga nämnder i framtagandet av en modell för hållbarhetsanalyser. En arbetsgrupp med representanter för samtliga förvaltningar har under stadskontorets ledning tagit fram ett förslag till modell. Denna rapport beskriver hur arbetsgruppen har arbetat med uppdraget. Rapporten sammanfattar de analyser som genomförts och de slutsatser som har dragits från analyserna. Avslutningsvis presenteras den modell som tagits fram med utgångspunkt i slutsatserna.

Bakgrund

Uppdraget

I en motion om hållbarhetsanalys inför alla beslut föreslog Miljöpartiet 2020:

1. Att samtliga nämnder ges i uppdrag att genomföra en hållbarhetsanalys inför alla nämndsbeslut, och
2. Att kommunstyrelsen ges i uppdrag att stödja övriga nämnder i framtagandet av en modell för hållbarhetsanalyser.

Motionen skickades på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden, fritidsnämnden, förskolenämnden, hälsa- vård- och omsorgsnämnden, kulturnämnden, miljönämnden, servicenämnden och tekniska nämnden, varav samtliga yttrade sig i ärendet. Remissvaren pekade på att införandet av hållbarhetsanalyser inför samtliga politiska beslut riskerar att leda till onödigt administrativt arbete. Detta

då förslaget inte ansågs leda till ökad kunskap i nämndernas beslut i samtliga ärenden. Dock ansågs ambitionen att hållbarhets säkra beslut som positiv, om det genomförs på ett genomtänkt och väl underbyggt sätt.

Kommunfullmäktige biföll det andra yrkandet om framtagande av en modell. Det är återrapporteringen av detta uppdrag som är i fokus för rapporten.

Begrepp

Hållbarhetsanalys är en analys av ett flertal olika områden och aspekter med en rad målkonflikter och synergier att ta hänsyn till. Analyser av specifika aspekter, till exempel miljökonsekvensbeskrivning, jämställdhetskonskvensanalys och barnkonsekvensanalys, kan utgöra viktigt underlag till en hållbarhetsanalys. En hållbarhetsanalys hanterar inte bara enskilda konsekvenser utan även påverkan dem emellan.

En *metod för hållbarhetsanalys* är en metod som kan användas för att ta fram en hållbarhetsanalys, det vill säga en metod som hanterar påverkan mellan olika (mål)områden och aspekter.

En *modell för hållbarhetsanalys* är ett arbetssätt som underlättar och koordinerar arbetet med olika typer av analyser relaterat till de tre hållbarhetsdimensionerna.

Malmö stads pågående arbete med hållbar utveckling

Malmö stad var tidigt ute med ambitionen att göra Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling till ledstjärna för det lokala utvecklingsarbetet. Som en del i denna utvecklingsprocess kopplades år 2020 stadens budgetprocess till de globala hållbarhetsmålen via kommunfullmäktigemålen för att fungera som Malmös lokala färdplan för Agenda 2030. Denna struktur ska vägleda nämndernas arbete med att främja hållbar utveckling.

Malmö stad har sedan 2019 arbetat med årliga hållbarhetsrapporter som ger en nulägesbild av stadens utveckling inom Agenda 2030 och de globala hållbarhetsmålen. En digital Agenda 2030-applikation för uppföljning är även under utveckling.

Malmö stads Ärendehandbok (STK-2020-590) är det styrdokument i Malmö stad som beskriver den övergripande ärendeprocessen inför nämndsbeslut. Handboken riktar sig bland annat till handläggare och den beskriver även det gemensamma arbetssättet med att bereda ärenden. Skrivningarna i handboken uppmanar handläggare att analysera och redogöra för relevant information. Olika typer av konsekvensanalyser nämns som ett exempel. Det finns dock inga instruktioner eller någon modell för hur och när dessa konsekvensanalyser bör genomföras med undantag för konsekvensbeskrivningar av jämställdhet, jämlikhet och barnets rättigheter som beskrivs närmare i handboken.

Malmö stad arbetar även med olika former av samarbeten som innebär att Malmö agerar lokalt för att bidra globalt. Bland annat har staden haft samtal med Swedish Environmental Institute (SEI) kring de verktyg de tagit fram som analyserar målkonflikter och synergier mellan de globala. Malmö stad är också aktivt i flera nätverk av kommuner och regioner i hela EU för att följa utvecklingen av olika typer av modeller och verktyg som ska kunna användas för att hållbarhets säkra beslut.

Att ta fram en modell för hållbarhetsanalyser ligger i linje med *Strategi 2018 för Malmö stads långsiktiga arbete med Agenda 2030* (STK 2017-1606) som antogs av kommunstyrelsen 2018. Strategin består av fem huvudprocesser för att öka stadens förmåga att omsätta agendan på lokal nivå. Processerna har utgjort

utgångspunkter i arbetet med att ta fram en modell och den föreslagna modellen bidrar till att omsätta strategin i handling.

Arbetsätt

En arbetsgrupp med representanter för samtliga förvaltningar har under stadskontorets ledning arbetat med uppdraget.

Intervjuer har genomförts med andra kommuner och regioner som på olika sätt arbetar med att hållbarhets säkra beslut. Gruppen har även gjort en invärldsspaning. Med hjälp av en enkät har existerande arbete med att hållbarhets säkra beslut i förvaltningarna kartlagts. En workshop där representanter för förvaltningarna fick i uppdrag att diskutera behov och utformning av en ny modell för hållbarhetsanalys inför beslut har också genomförts.

Slutsatser från omvärlds- och invärldsspaning

Inledningsvis fanns en ambition att modellen skulle inkludera en metod för att genomföra hållbarhetsanalyser. En sådan metod skulle hantera inte bara enskilda konsekvenser utan även påverkan dem emellan och den skulle kunna vara vägledande för samtliga förvaltningar. Under arbetets gång blev det dock tydligt att en gemensam metod av olika skäl inte är rätt väg att gå. Däremot finns det behov av en gemensam modell som underlättar och koordinerar arbetet med olika typer av analyser relaterat till de tre hållbarhetsdimensionerna.

Omvärldsspaning

Flera av de intervjuade kommunerna och regionerna arbetar med att ta fram och testa metoder för hållbarhetsanalys. Intervjuerna visar att metoderna antingen upplevs som så stora, komplexa och resurskrävande att de inte är möjliga att arbeta med i praktiken, eller så små och förenklade att de inte ger någon meningsfull information och därmed inte bidrar till mer hållbara beslut.

En samlad hållbarhetsanalys skulle innebära en analys av många olika områden och aspekter, med en rad olika målkonflikter och synergier att ta hänsyn till. De enskilda områdena eller aspekterna är ofta komplexa i sig själva och analysen blir än mer komplex när de sätts i relation till varandra. En slutsats är att så komplexa frågor sällan kan hanteras med en enskild metod.

Invärldsspaning

Invärldsspaningen pekar på att arbetsätt, beslutsgång och beslutskaraktär skiljer sig mycket mellan olika nämnder. Detta innebär bland annat att besluten som tas i staden är av så olika karaktär att det är svårt att hitta gemensamma nämnare som kan utgöra utgångspunkter i en förvaltningsövergripande metod. I många processer är det också svårt att peka ut vilket beslut som ska hållbarhetsanalyseras. Beslut tas ofta inte enskilt utan är sammankopplade med flera andra beslut upp- eller nedströms i processerna. Det gör att analyser behöver göras i flera steg och vid flera tillfällen i olika processer. Möjligheten att anpassa arbetet med hållbarhetsanalyser till det verksamhets specifika lyfts som viktigt för att säkerställa en välfungerande integrering i ordinarie arbetsprocesser, säkerställa relevans och säkerställa en effektiv förvaltning.

Invärldsspaningen visar att förvaltningarna redan i dagsläget genomför analyser och uppföljningar som syftar till att göra kommunens verksamheter mer hållbara och för att säkra att de beslut som tas leder staden i en mer hållbar riktning.

Förvaltningarna anser generellt att det finns en god kunskap om hållbarhetsfrågor inom den egna förvaltningen men att det samtidigt finns behov av fördjupad kunskap. De flesta av förvaltningarna anger minst en hållbarhetsdimension där behov av utökad kunskap finns. Det handlar främst om den eller de hållbarhetsdimensioner som har minst tydlig koppling till nämndens verksamhetsområde. Att sådan kunskap saknas kan leda till att vissa hållbarhetsdimensioner kommer i skymundan i förvaltningens arbete.

Förvaltningarna lyfter att komplexiteten och bredden i frågorna är en utmaning. I vissa fall sker en analys av synergier och målkonflikter mellan två eller fler hållbarhetsdimensioner, men inför majoriteten av nämndsbeslut saknas en holistisk hållbarhetsanalys. Synergier och målkonflikter mellan den egna förvaltningens och andra förvaltningars verksamhetsområden analyseras i något högre grad.

Invärldsspaningen pekar på ett behov av ökad helhetssyn, samordning och kunskapsdelning mellan förvaltningarna. Avsaknaden av holistiska hållbarhetsanalyser gör att hållbarhets- och analysarbetet ibland upplevas som fragmenterat inom staden. Detta är problematiskt eftersom de olika hållbarhetsdimensionerna och hållbarhetsmålen, liksom stadens olika verksamheter, hör samman och påverkar varandra. Det innebär att det blir svårt att fånga den helhetssyn som är kärnan i hållbar utveckling. Dessutom innebär fragmenteringen ett ineffektivt utnyttjande av de kompetenser och resurser som finns i staden.

Invärldsspaningen pekar i likhet med omvärldsspaningen på att hållbarhetsfrågorna är för komplexa för att kunna hanteras med en övergripande metod som kan tillämpas i alla kommunens verksamheter. För att arbetet ska vara relevant och effektivt är det viktigt att det finns möjlighet att anpassa arbetet med hållbarhetsanalyser till förvaltningarnas olika verksamheter och processer. Samtidigt finns det ett behov av ökad samordning och kunskapsdelning mellan förvaltningarna.

En modell som underlättar och koordinerar arbetet

Arbetsgruppens slutsats är att det finns ett behov av en gemensam modell som underlättar och koordinerar arbetet med olika typer av analyser relaterat till de tre hållbarhetsdimensionerna. Modellen ska vara enkel att anpassa till varje förvaltnings specifika förutsättningar. Då det sker en snabb utveckling av kunskap, metoder och verktyg inom hållbar utveckling är det även viktigt att det är möjligt att integrera ny kunskap och göra anpassningar till förändrade förutsättningar utan att en ny modell behöver tas fram.

Förslag till modell

Modellen som föreslås tar sin utgångspunkt i existerande processer och styrkor i staden samtidigt som den adresserar de utmaningar som har identifierats. Den föreslagna modellen syftar till att:

- Samordna hållbarhetsarbetet.
- Skapa förbättrade strukturer för samarbete och helhetssyn.
- Öka kunskapsdelning mellan förvaltningarna och bygga stadsgemensamma kunskaper och kompetenser.
- Öka lärandet genom utvärdering och organisering.

- Säkerställa en välfungerande integrering i ordinarie arbetsprocesser, relevans samt en effektiv förvaltning.

Modellen utgörs av fem delar:

Integrering av de globala hållbarhetsmålen i kommunfullmäktigemålen: Detta arbete är påbörjat men behöver utvecklas vidare. Syftet är att säkerställa en välfungerande integrering i ordinarie styr- och ledningssystem.

Uppföljnings- och utvärderingsverktyg: Denna del omfattar uppföljnings- och utvärderingsverktyg som på olika sätt visar stadens utveckling i riktning mot de globala hållbarhetsmålen samt effekten av olika satsningar och åtgärder. I dagsläget utgörs denna del av hållbarhetsrapporten och den digitala Agenda 2030-applikationen som är under utveckling, men fler verktyg kan tillkomma efterhand. Syftet är bland annat att öka lärandet genom utvärdering samt skapa förbättrade strukturer för samarbete och helhetssyn.

Samordning och kunskapsdelning: Modellen förutsätter att kontaktpersoner i förvaltningarna finns även framöver för att möjliggöra samarbete, samordning och helhetssyn samt för att öka kunskapsdelningen mellan förvaltningarna.

Utbildning: Utbildningar och kompetenshöjande insatser föreslås genomföras kontinuerligt. Syftet är att insatserna ska utveckla, fördjupa och bredda den befintliga kompetensen där behov finns och efterhand som ny kunskap och nya metoder utvecklas. Insatserna utgör ett stöd i förvaltningarnas utvecklingsarbete med hållbarhetsanalyser.

Förvaltningsspecifika riktlinjer och stöd: Förvaltningarna uppmuntras att ta fram förvaltningsspecifika riktlinjer och stöd för hållbarhetsanalyser. Syftet är att säkerställa välfungerande integrering i ordinarie arbetsprocesser, relevans samt en effektiv förvaltning.

Dessa fem delar skapar tillsammans förutsättningar för att genomföra hållbarhetsanalyser som innefattar helhetssyn och samordning samtidigt som arbetet med att hållbarhetssäkra beslut är integrerat i förvaltningarnas respektive arbetsprocesser. Genom att ge förvaltningarna handlingsutrymme att ta fram verksamhetsspecifika riktlinjer och metoder skapar modellen också förutsättningar för att hållbarhetsanalyser kan genomföras med en rimlig arbetsinsats och att de genomförs där de gör nytta.