



Protokollsutdrag

Sammanträdestid	2020-04-15 kl. 13:00-15:40
Plats	Rådhuset, Landstingssalen
Beslutande ledamöter	Katrin Stjernfeldt Jammeh (S) (Ordförande) Roko Kursar (L) (1:e vice ordförande) Torbjörn Tegnhammar (M) (2:e vice ordförande) Andréas Schönström (S) Rose-Marie Carlsson (S) Mubarik Mohamed Abdirahman (S) Stefana Hoti (MP) Emma-Lina Johansson (V) Håkan Fäldt (M) Helena Nanne (M) Charlotte Bossen (C) Magnus Olsson (SD) Anders Olin (SD)
Ej tjänstgörande ersättare	Anders Rubin (S) Nils Anders Nilsson (S) Frida Trollmyr (S) Sara Wettergren (L) Måns Berger (MP) Anders Skans (V) John Roslund (M) John Eklöf (M) Tony Rahm (M) Anton Sauer (C) Nima Gholam Ali Pour (SD)
Övriga närvarande	Carina Nilsson (S) (Kommunfullmäktiges ordförande) Sedat Arif (S) (Kommunalråd) Simon Chrisander (L) (Liberalerna) Andreas Norbrant (Stadsdirektör) Jonas Rosenkvist (Avdelningschef) Anna-Lena Alnerud (Sekreterare) Pernilla Mesch (Sekreterare) Karin Ringman Ingvarsson (Kanslichef) Anders Mellberg (Kommunikationsdirektör) Anna Westerling (Ekonomidirektör) Carina Tempel (HR-Direktör) Nicklas Sjöqvist (Presschef)
Underskrifter	Sekreterare Anna-Lena Alnerud
	Ordförande Katrin Stjernfeldt Jammeh
	Justerande Torbjörn Tegnhammar

Helen Norberg (Avdelningschef)
Jerker Kaj (Deltagare från Framtida ledare)

Utses att justera Torbjörn Tegnhammar

Justeringen 2020-04-30

Protokollet omfattar §123

§ 123 Återrapportering utvärdering av Malmö stads arbete med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång

STK-2019-1535

Sammanfattning

Det är nu tio år sedan beslutet togs om att tillsätta Malmökommissionen och många beslut och åtgärder har vidtagits sedan dess baserat på kommissionens rekommendationer. Stadskontoret fick i februari 2017 (STK-2016-1242) i uppdrag att upphandla en extern utvärdering av ”Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö – med Malmökommissionen som hävstång”. Syftet med utvärderingen har varit att åstadkomma ett lärande för Malmö stad och ge kommunstyrelsen och organisationen ett underlag inför det fortsatta arbetet med jämlik hälsa och ett hållbart Malmö.

Utvärderingen har, efter upphandling, genomförts av Kontigo/WSP mellan juni 2018 och mars 2020. Utvärderarnas slutrapport omfattar en analys av processen och organiseringen av arbetet under och efter Malmökommissionen, en bedömning av resultat och effekter från de initiativ som genererats ur kommissionen och de beslut som kommunstyrelsen tagit. Vidare ger utvärderingen två rekommendationer för arbetet framåt. Dessa omfattar dels att bygga vidare på kunskapsallianser och dels att få till stånd ett systematiskt förändringsarbete, vilket utvärderarna pekar på inte funnits i tillräcklig utsträckning. Utvärderarna föreslår också en modell för att kunna följa utvecklingen av jämlik hälsa över tid.

Då utvärderingsrapporten är omfattande och berör majoriteten av stadens verksamheter bör den spridas till nämnder och bolag. Stadskontorets nya organisation är på plats och det pågår ett utvecklingsarbete som är i linje med de rekommendationer som föreslås i utvärderingen. Det är angeläget att utvärderingens slutsatser beaktas i detta utvecklingsarbete.

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. Kommunstyrelsen godkänner slutrapport från utvärderingen av Malmö stads arbete med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång och lägger den till handlingarna.
2. Kommunstyrelsen översänder utvärderingens slutrapport till samtliga nämnder och bolagsstyrelser att beakta inom ramen för pågående arbete för jämlik hälsa och hållbar utveckling.
3. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att beakta utvärderingens analyser och slutsatser i pågående utvecklingsarbete av folkhälsofrågor och arbeta vidare med att systematiskt följa upp, analysera och rapportera om folkhälsoutvecklingen.

Reservationer och särskilda yttranden

Emma-Lina Johansson (V) lämnar in ett särskilt yttrande, bilaga 9.

Stefana Hoti (MP) lämnar in ett särskilt yttrande, bilaga 10.

Magnus Olsson (SD) och Anders Olin (SD) lämnar in ett särskilt yttrande, bilaga 11.

Charlotte Bossen (C) avser lämna in ett särskilt yttrande. Vid justeringen av protokollet har inget särskilt yttrande lämnats in, bilaga 12.

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden
Fritidsnämnden
Funktionsstödsnämnden
Förskolenämnden
Grundskolenämnden
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
Kulturnämnden
Miljönämnden
Servicenämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Tekniska nämnden
Överförmyndarnämnden
Boplats Syd AB
Malmö kommuns Parkering AB
Malmö Leasing AB
Malmö Live Konserthus AB
Malmö stadsteater AB
Minc i Sverige AB
MKB fastighets AB
Parkeringsövervakning i Malmö AB

Beslutsunderlag

- Förslag till beslut KSAU 200406 §216
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200406 Återrapportering utvärdering av Malmö stads arbete med jämlik hälsa med Malmökommissionen som hävstång
- Malmökommissionen utvärdering slutrapport
- Förstudierapport utvärdering Malmökommissionen
- Halvtidsrapport utvärdering Malmökommissionen



Vänsterpartiet

Särskilt yttrande

Kommunstyrelsen 2020-04-15: Ärende 16. Återrapportering utvärdering av Malmö stads arbete med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång

Malmökommissionen föreslog en mängd konkreta åtgärder för att uppnå ett jämlikare Malmö. Det handlade till exempel om att ge barn en mer jämlik uppväxt, där en kvalitativ förskola och fritidshemsverksamhet skulle göra skillnad. De allra flesta förslagen i Malmökommissionens rapporter har aldrig blivit gemonförda, andra har som det står i denna återrapportering förändrats till oigenkännlighet. Problemet är att dessa åtgärder i sin uppstart kostar resurser för att senare ge positiva resultat. Under de åren som gått sedan Malmökommissionens rapport kom har istället kommunen gjort stora nedskärningar inom välfärden, helt stick i stäv med kommissionens rapport. Det är tråkigt att konstatera att dessa storslagna förslag som skulle ge ett jämlikare Malmö knappt bidde en liten tumme.

Malmö 2020-04-15

Emma-Lina Johansson (V)

**Med instämmande av
*Anders Skans (V)***

Särskilt yttrande

Kommunstyrelsen, 2020-04-15

Återrapportering utvärdering av Malmö stads arbete med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång

Diariernr: STK-2019-1535

Utvärderingen visar att mycket arbete återstår innan hälsoklyftan i Malmö har utjämnats. Malmö kommissionens rapport var viktig för att skapa ett gediget kunskapsunderlag för samtliga partier att ta spjörn ifrån. Vi ser dock att genomförandet har brustit.

Folkhälsoperspektivet måste få ett större genomslag i stadens arbete, för Miljöpartiets del handlar det framförallt om att det förebyggande sociala arbetet måste få bättre förutsättningar och prioriteras, särskilt för stadens unga.

Vi ser därför med stor oro på Socialdemokraternas nya hemlöshetspolitik där man har slutat att stötta hemlösa barnfamiljer med långsiktiga boendelösningar. Trots att både Malmökommissionen och annan forskning visar hur viktig boendet är för familjens hälsa och välmående.

För Miljöpartiet de gröna
Stefana Hoti, ledamot kommunstyrelsen

Med instämmande av
Måns Berger, ersättare kommunstyrelsen

Särskilt yttrande

Kommunstyrelsen 2020-04-15
Ärende: STK-2019-1535

**Återrapportering utvärdering av Malmö stads arbete med jämlik hälsa och social hållbarhet
med Malmökommissionen som hävstång**

Utvärderingen av hur Malmökommissionens förslag och rekommendationer har behandlats i Malmö stads organisation visar att vi har ett styre som hoppar från det ena utopiska projektet till det andra. Innan Malmö stads organisation ens hunnit ta till sig resultaten av Malmökommissionens arbete har styret gått vidare till Agenda 2030 och "The Shift". Utvärderingen menar att den långsiktiga uppbyggnaden av ett systematiskt arbetssätt motverkas om det konstant anpassas och förändras efter nya begrepp och ramar.

Enligt utvärderingen genomfördes vissa av Malmökommissionen förslag innan kommissionens arbete ens inleddes. Detta innebär att kommissionen har lagt fram förslag utan att ens ha fördjupat sig i Malmö stads verksamhet och vad som redan gjordes. Frågan är hur Malmökommissionen kunde lägga fram förslag om man inte ens visste vad verksamheten redan gjorde.

Arbetet med Malmökommissionen upptog mycket resurser och mycket tid. Resultatet av själva arbetet verkar inte ha varit av något värde då varken tjänstemän eller politiker har förvaltat detta arbete eller lagt ner energi för att arbeta med Malmökommissionens rekommendationer eller inriktning.

Sedan Malmökommissionens arbete avslutats har skolegregationen förvärrats och gängvåldet blivit grövre. Socialdemokraterna i Malmö står fortfarande utan några svar eller politiska lösningar. Problemet är inte Malmökommissionen, Agenda 2030, "The Shift" eller något annat flumprojekt. Problemet är att Socialdemokraterna haft makten i Malmö i 25 år och har slut på idéer på hur man ska bemöta samhällsproblemen.

Magnus Olsson (SD)

Anders Olin (SD)

Nima Gholam Ali Pour (SD)

Kommunstyrelsen 2020-04-15**Ärende 16: Återrapportering utvärdering av Malmö stads arbete med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång**

Centerpartiet anmälde vid kommunstyrelsens sammanträde den 15 april att inkomma med ett särskilt yttrande. Vid justeringen av protokollet har inget särskilt yttrande lämnats in.



Datum

2020-04-01

Vår referens

Tom Roodro

Utvecklingssekreterare

Tom.Roodro@malmö.se

Anna Balkfors

Strateg

Anna.Balkfors@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Återrapportering utvärdering av Malmö stads arbete med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång STK-2019-1535

Sammanfattning

Det är nu tio år sedan beslutet togs om att tillsätta Malmökommissionen och många beslut och åtgärder har vidtagits sedan dess baserat på kommissionens rekommendationer. Stadskontoret fick i februari 2017 (STK-2016-1242) i uppdrag att upphandla en extern utvärdering av ”Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö – med Malmökommissionen som hävstång”. Syftet med utvärderingen har varit att åstadkomma ett lärande för Malmö stad och ge kommunstyrelsen och organisationen ett underlag inför det fortsatta arbetet med jämlik hälsa och ett hållbart Malmö.

Utvärderingen har, efter upphandling, genomförts av Kontigo/WSP mellan juni 2018 och mars 2020. Utvärderarnas slutrapport omfattar en analys av processen och organiseringen av arbetet under och efter Malmökommissionen, en bedömning av resultat och effekter från de initiativ som genererats ur kommissionen och de beslut som kommunstyrelsen tagit. Vidare ger utvärderingen två rekommendationer för arbetet framåt. Dessa omfattar dels att bygga vidare på kunskapsallianser och dels att få till stånd ett systematiskt förändringsarbete, vilket utvärderarna pekar på inte funnits i tillräcklig utsträckning. Utvärderarna föreslår också en modell för att kunna följa utvecklingen av jämlik hälsa över tid.

Då utvärderingsrapporten är omfattande och berör majoriteten av stadens verksamheter bör den spridas till nämnder och bolag. Stadskontorets nya organisation är på plats och det pågår ett utvecklingsarbete som är i linje med de rekommendationer som föreslås i utvärderingen. Det är angeläget att utvärderingens slutsatser beaktas i detta utvecklingsarbete.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner slutrapport från utvärderingen av Malmö stads arbete med jämlik hälsa och social hållbarhet med Malmökommissionen som hävstång och lägger den till handlingarna.

2. Kommunstyrelsen översänder utvärderingens slutrapport till samtliga nämnder och bolagsstyrelser att beakta inom ramen för pågående arbete för jämlik hälsa och hållbar utveckling.
3. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att beakta utvärderingens analyser och slutsatser i pågående utvecklingsarbete av folkhälsofrågor och arbeta vidare med att systematiskt följa upp, analysera och rapportera om folkhälsoutvecklingen.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200406 Återrapportering utvärdering av Malmö stads arbete med jämlik hälsa med Malmökommissionen som hävstång
- Förstudierapport utvärdering Malmökommissionen
- Halvtidsrapport utvärdering Malmökommissionen
- Malmökommissionen utvärdering slutrapport

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-04-06

Kommunstyrelsen 2020-04-15

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden
 Fritidsnämnden
 Funktionsstödsnämnden
 Förskolenämnden
 Grundskolenämnden
 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
 Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
 Kulturnämnden
 Miljönämnden
 Servicenämnden
 Stadsbyggnadsnämnden
 Tekniska nämnden
 Överförmyndarnämnden
 Boplats Syd AB
 Malmö kommuns Parkering AB
 Malmö Leasing AB
 Malmö Live Konserthus AB
 Malmö stadsteater AB
 Minc i Sverige AB
 MKB fastighets AB
 Parkeringsövervakning i Malmö AB

Ärendet

I maj 2016 tog kommunstyrelsen beslut om att ge stadskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag för en tvärvetenskaplig, forskningsbaserad utvärdering av ”det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö” (STK-2016-267). Vid kommunstyrelsens sammanträde i februari 2017 tog kommunstyrelsen beslut om underlaget, det vill säga om hur utvärderingen skulle utföras

(STK-2016-1242). I föreliggande ärende återrapporterar stadskontoret resultaten från detta uppdrag med en sammanfattning av utvärderarnas slutrapport samt hur utvärderingsresultaten kan hanteras i det fortsatta arbetet för att främja jämlik hälsa och hållbar utveckling i Malmö.

Bakgrund

Den tvärvetenskapliga kommissionen för ett socialt hållbart Malmö tillsattes 2010 efter beslut i kommunstyrelsen. Kommissionen skulle vara politiskt oberoende och hade i uppdrag att fördjupa analysen om orsakerna till växande ojämlikhet i hälsa i Malmös befolkning. Det ingick även i uppdraget att föreslå vetenskapligt underbyggda strategier för att minska ojämlikhet i hälsa.

Malmökommissionen lämnade över en slutrapport våren 2013. Denna innehöll en omfattande analys av folkhälsoutvecklingen i Malmö, två övergripande rekommendationer, 24 mål samt 72 åtgärdsförslag. Efter en process på cirka ett år, som innefattade en bred remissrunda (internt och externt) och arbete med att prioritera och bedöma kommissionens rekommendationer, gav stadskontoret förslag till hur Malmö stad fortsatt kunde arbeta med kommissionens rekommendationer som grund (STK-2012-145). Resultatet av detta kan i korthet beskrivas som att man definierade områden som behövde utredas, områden där det redan pågick ett arbete och områden som man bedömde behövde utvecklas/intensifieras.

Kommunstyrelsen beslutade att ställa sig bakom kommissionens övergripande rekommendationer om att etablera en social investeringspolitik som kan utjämna skillnader i levnadsvillkor och göra samhällsystemen mer jämlika och att förändra processerna genom att skapa kunskapsallianser och demokratiserad styrning. Vidare tog kommunstyrelsen beslut om att anmoda övriga nämnder och bolag att beakta kommissionens rekommendationer i deras fortsatta arbete för social hållbarhet. Kommunstyrelsen gav också stadskontoret i uppdrag att utarbeta utredningsdirektiv (32 stycken) baserat på ett 30-tal av kommissionens åtgärdsförslag.

Stadskontoret har haft i uppdrag att årligen genomföra uppföljningar efter Malmökommissionen, vilket har skett vid tre tillfällen (STK-2015-350, STK-2016-267, STK 2017–396). Dessa har följt upp de två övergripande rekommendationerna samt de utredningar som initierats efter kommissionen. Uppföljningarna har inte följt upp folkhälsoutvecklingen och inte undersökt möjliga effekter som arbetet haft för att påverka ojämlikheten i hälsa. Därför beslutade kommunstyrelsen om en extern tvärvetenskaplig utvärdering som syftade till att ta reda på mer om vilka resultat Malmökommissionen genererat. Syftet med utvärderingen har också varit att åstadkomma ett lärande och att ge underlag till beslut om fortsatt prioritering och inriktning av arbetet med jämlik hälsa. Utvärderingen beslutades också mot bakgrund av att Malmö stad 2015 antog Agenda 2030 som utgångspunkt för sitt hållbarhetsarbete och att bygga vidare på arbetet efter Malmökommissionen. I Malmö stads budget för 2017 stod det att: *"Malmökommissionens arbete kompletteras med ett ambitiöst arbete för att, som första kommun i Sverige, implementera FN:s globala hållbarhetsmål lokalt"*.

Utvärderingen – genomförande

Upphandling av extern utvärderare

Under våren 2018 upphandlades en extern utvärderare med utgångspunkt från ett förfrågningsunderlag som i korthet omfattade:

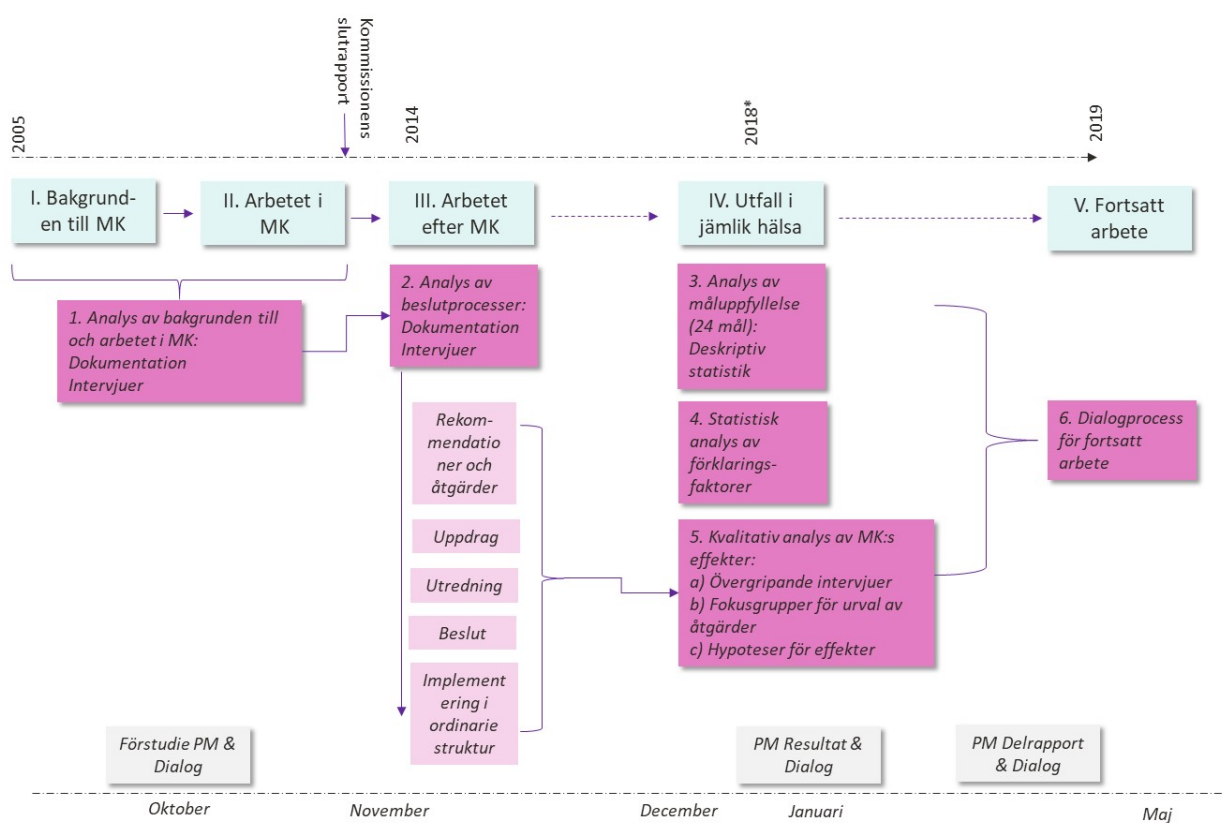
- Analysera processen och organiseringen av arbetet med Malmökommissionen och det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö för att dra lärdom inför organisering framåt.

- Analysera resultat och effekter av de initiativ som genererats ur Malmökommissionen och de beslut som kommunstyrelsen fattat för att dra slutsatser om framtida prioriteringar. Dels undersöka vilket genomslag Malmökommissionens slutrapport har haft, dels undersöka eventuell effekt gällande de två övergripande rekommendationerna, samt resultaten av utredningarna.

I anbudet fanns också en tydlig förväntan på att utvärderingen skulle ha framåtsyftande karaktär, dvs ge underlag för framtida prioriteringar och då med koppling till Agenda 2030. Sju leverantörer lämnade anbud och efter anbudsutvärdering tillföll uppdraget Kontigo med WSP som underkonsult. Under 2019 köptes Kontigo upp av WSP, varför avsändaren för slutrapporten är WSP.

Hur genomfördes utvärderingen?

Utvärderingsuppdraget startade i juni 2018 med en omfattande genomgång från stadskontoret av uppdraget. Utvärderarna precisade därefter sin plan för utvärderingen i en förstudierapport (finns bifogad ärendet). WSP genomförde utvärderingen i sex steg, vilka illustreras i figuren nedan i de mörkrosa boxarna:



Källa; Förstudie, Kontigo/WSP

Utvärderingen har i huvudsak använt sig av fyra olika källor, vilket framgår av figuren ovan. Dels en genomgång av skriftliga källor med dryga 90 utredningar, tjänsteskrivelser och beslutsprotokoll, dels intervjuer med 49 informanter, i huvudsak från Malmö stad samt att man genomfört

sex fokusgrupper med olika teman (se bilaga 4 i slutrapporten).

För att analysera om det skett någon förflyttning gällande jämlik hälsa har man sammanställt statistik baserad på data från Malmökommissionens slutrapport och försökt följa om man kan se någon förändring sedan 2013 (IV. Utfall i jämlik hälsa i figuren ovan). Man har använt statistik från olika datakällor gällande hälsa, sociala bestämningsfaktorer (så som utbildning och inkomst) och olika verksamhetsmått så som andel barn inskrivna i förskolan (se bilaga 1 i slutrapporten). Preliminära data sammanställdes i en lägesrapport. Denna fungerade som underlag bland annat i fokusgrupperna och i mars 2019 arrangerades ett seminarium för att diskutera lägesrapporten. Vid seminariet deltog cirka 150 personer, både från Malmö stads egen organisation och från externa organisationer och myndigheter.

För att säkerställa återföring av kunskap från utvärderingen och bistå utvärderarna med tillgång till skriftliga och muntliga källor bistod stadskontoret med en projektledarfunktion fram till december 2020. Utvärderingens omfattning och förväntningar på att utkomsten skulle generera lärande och rekommendationer för framtida prioriteringar förutsatte en kontinuerlig dialog mellan utvärderare och beställare. För att kvalitetssäkra processen från beställarens sida tillsattes en referensgrupp med tio personer från förvaltningsledning, tidigare Malmökommissionärer, professor i jämlik hälsa, idéburen sektor och person med erfarenhet från motsvarande arbete i Göteborgs stad. Under utvärderingen träffades referensgruppen vid tre tillfällen för att ge återkoppling till utvärderarna gällande utkast till förstudie, halvtidsrapport och slutrapport.

Utvärderingen genomfördes i stort sett som WSP illustrerat i figuren ovan, dock med en förskjutning i tid, vilket påverkat slutleveransen i uppdraget. Sammantaget har WSP levererat en förstudie, en lägesrapport och en slutrapport som utgör underlag för denna återrapportering till kommunstyrelsen.

Huvudsakliga resultat från utvärderingen

WSP:s slutrapport är omfattande och här presenteras några av de slutsatser som hämtats ur slutrapporten.

Främst påverkan på idéer, tankar och arbetssätt

Utvärderarna pekar på att det finns en samstämmighet i att Malmökommissionen varit viktig för att förändra attityder, arbetssätt och synsätt, till exempel i förvaltningar som annars inte har arbetat mycket med jämlikhet, hälsa eller sociala frågor. När det gäller frågan om vad Malmökommissionen bidragit till och vad som varit andra faktorerers förtjänst pekar man på att flera av kommissionens förslag redan varit etablerade innan kommissionens slutrapport lämnades och att det därav är svårt att hävda att det är ett resultat av arbetet efter Malmökommissionen. Man drar slutsatsen att kommissionen bidragit till att legitimera, förverkliga och förstärka processer som redan varit pågående. Man pekar samtidigt på att en välkänd utmaning gällande horisontella och tvärsektorieella frågor är risken att det som ska integreras i all verksamhet, inte fullt ut prioriteras av någon. För att perspektivförflyttning också på lång sikt ska bidra till förändrade prioriteringar krävs därför strukturer som ger stöd till arbetet.

Sämrre förutsättningar för långsiktig och strukturell påverkan

Utvärderingen konstaterar att kommissionens aktualitet försvagats med åren och pekar på att kommissionens förslag som handlade om att etablera system och strukturer för det långsiktiga arbetet (exempelvis för epidemiologisk bevakning) har genomförts i begränsad omfattning. Det menar utvärderarna förklarar begränsat avtryck i strukturer för en mer långsiktig påverkan och

bestående resultat. Det gäller både kommissionens övergripande rekommendationer och förslag inom de olika sakområdena. Utvärderarna pekar också på att kommissionen hade kunnat vara mer detaljerad i beskrivningarna av hur sådana strukturer skulle kunna skapas.

Malmökommissionens övergripande rekommendationer

De två övergripande rekommendationerna togs delvis om hand på ett annat sätt än övriga förslag. Kommunstyrelsen ställde sig bakom dessa och uppdrog åt förvaltningarna i staden att utveckla sitt arbete så att innebörden i rekommendationerna skulle beaktas.

Gällande rekommendationen om att inrätta en social investeringspolitik pekar utvärderarna på att den viktigaste effekten har varit att betona att långsiktigt och förebyggande arbete ska betraktas som en investering för framtiden snarare än en kostnad idag. Utvärderarna pekar på att det funnits en intern kritik i Malmö stad mot bland annat formerna kring sociala investeringsfonder och att Malmökommissionen inte varit tillräckligt konkret i utformningen av förslaget. Det har lett till att effekterna av förslaget begränsas till att påverka mer generella synsätt och tankar. Gällande rekommendationen om kunskapsallianser och demokratiserad styrning menar utvärderingen att denna rekommendation varit lättare att hantera för staden. De pekar på att staden sedan tidigare har haft höga ambitioner när det gäller att involvera boende, brukare och andra aktörer i stadens utveckling och man drar slutsatsen att Malmö stad även efter kommissionen har haft höga ambitioner på dessa områden. Utvärderarna pekar på att de tydligaste avtrycken syns i utvecklingen av samverkan med frivilligsektorns organisationer och med näringslivet. Man pekar dock på en kritik från frivilligsektorn mot att avskaffandet av stadsdelarna försvårat för en utveckling av kunskapsallianser och demokratiserad styrning.

När det gäller systematiseringen av det kunskapsutvecklande arbetet, i form av levnadsundersökningar eller etableringen av nya mått på utvecklingen, görs bedömningen att dessa inte har realiserats i någon större utsträckning. Medan det finns flera goda exempel på samverkan mellan Malmö stad och andra aktörer så har detta inte organiserats systematiskt och övergripande för att tillsammans utveckla och tillvarata denna kunskap. Utvärderarna pekar på att det finns god samverkan mellan grupper inom respektive organisation, men det saknas en systematik som kan ta tillvara på samverkan och kunskapsalliansernas potential.

Förslagen inom sakområdena

Utöver de övergripande rekommendationerna gav kommissionen förslag med 24 mål och 72 åtgärder inom fem sakområden; barns och ungas livsvillkor, boendemiljö och stadsplanering, utbildning, inkomst och arbete, hälso- och sjukvård samt förändrade processer. Utvärderingen beskriver att det är förhållandevis stora skillnader i hur Malmö stad hanterat förslagen, såväl inom som mellan de olika sakområdena. En del av förslagen har varit relativt enkla att omsätta då dessa varit i linje med redan pågående arbete inom staden. Som exempel har majoriteten av förslagen gällande förskola och utbildning omsatts.

Ytterligare en slutsats som utvärderarna gör är att vissa av kommissionens förslag varit relativt svåra att genomföra och omsätta i politiska beslut bland annat på grund av att de inte var tillräckligt genomarbetade från kommissionen. För andra förslag har vissa utredningsdirektiv inneburit stora omtolkningar av kommissionens förslag och åtgärderna som vidtagits är i vissa fall svåra att härleda till kommissionen.

Generell förbättring i jämlik hälsa

Utvärderarna konstaterar att det skett en generell förbättring av hälsa och hälsans sociala be-

stämningfaktorer i staden, såväl i absoluta termer som i relation till Skåne i övrigt, riket i övrigt och andra storstäder. Förbättringen gäller utvecklingen av jämlikheten i hälsa inom Malmö och mellan grupper med olika socioekonomiska villkor. Att avgöra vilken betydelse Malmökommissionen har haft för denna förbättring är inte möjlig menar utvärderarna. Man pekar på att det är faktorer utanför Malmökommissionen och även utanför Malmö stads kontroll, så som konjunkturenläge, som har spelat en avgörande roll för den observerade förbättringen. Man framhäver också att även om man kan säga att utvecklingen inom de områden som Malmökommissionens förslag har adresserat i allt väsentligt har varit positiv så har den inte varit tillräcklig för att man ska nå de mål som Malmökommissionen satte upp.

Rekommendationer för fortsatt arbete

Utvärderarna ger tre huvudsakliga rekommendationer för det fortsatta arbetet. Man föreslår att *bygga vidare på kunskapsallianserna* och att koppla samman detta med *att sätta strukturer för ett framgångsrikt förändringsarbete*. De menar att Malmö stad saknar en systematik i bevakning, uppföljning och lärande i förhållande till jämlik hälsa och hälsans sociala bestämningsfaktorer. De pekar på att det saknas data nedbruten på olika befolkningsgrupper för att kunna följa utvecklingen av jämlik hälsa över tid. De påpekar också att det saknas en struktur för att samla in och hantera sådan data. Utvärderarna föreslår att Malmö stad skapar kunskapsallianser för detta ändamål. Det vill säga med syfte att kunna arbeta med att följa utvecklingen, men också kunna göra analyser av orsaker och samband, utvärdering av resultat och effekter och beräkna samhällsekonomiska effekter samt att stödja nämnder och förvaltningar i metodutveckling.

Vidare föreslås en *modell för uppföljning av jämlik hälsa*. Man föreslår 18 indikatorer som underlag för att följa utvecklingen av hälsa, sociala bestämningsfaktorer och verksamhetsmått (benämns i slutrapporten som indikatorer för samhällssystemens utveckling) över tid. De ger också förslag på hur indikatorerna kan integreras i den uppföljning som staden gör av de globala målen för hållbar utveckling. De föreslår att huvudansvaret för en sådan uppföljning ska ligga på avdelningen ”analys och hållbarhet” på stadskontoret. För att få tillgång till data som beskriver skillnader mellan olika grupper i staden (individdata) så bedömer utvärderarna att samverkan behöver etableras mellan kommunen, Region Skåne, statistikansvariga myndigheter samt akademien.

Stadskontorets bedömning

Det är tio år sedan beslutet fattades att tillsätta Malmökommissionen och åtta år sedan kommissionen lämnade sin slutrapport till kommunstyrelsen. Det är ingen enkel uppgift för en utvärderare att försöka följa vad som hänt i praktiken med de många förslag som kommissionen lade. Dessutom har arbetet involverat i stort sett alla förvaltningar och flera bolag och även aktörer utanför kommunens verksamheter, vilket gör det svårt att fånga alla delar. Under tio år hinner dessutom mycket hända i en så stor organisation som Malmö stad med bland annat omfattande omorganisationer.

Stadskontoret gör bedömningen att utifrån komplexiteten i uppdraget ger utvärderingen en övergripande bild av vad som hänt med Malmökommissionens alla rekommendationer. Det kan bland annat följas i utvärderingens bilaga 2 – Uppföljning av Malmökommissionens rekommendationer. Samtidigt ger det ingen heltäckande bild då allt som gjorts inte har gått att följa i beslutsdokument och annan dokumentation. Denna delen kan fungera som en övergripande återkoppling till de nämnder som haft ansvar för olika utredningar och delar i genomförandet. Utvärderarna anger olika anledningar till varför vissa rekommendationer varit lättare, respektive svårare att omsätta och varför vissa förslag tagits om hand och andra inte. Det skiljer sig mellan olika sakområden, frågans komplexitet och i vilken grad kommunen själv ”äger frågorna”. Det

finns säkert fler förklaringar som utvärderarna inte omfattat. Här kan utvärderingen fungera som ett bra underlag för dialog inom och mellan förvaltningar och verksamheter om orsaker, framgångsfaktorer och hinder gällande genomförande av olika förslag som också kan komplettera utvärderarnas slutsatser.

Utvecklingen av jämlik hälsa – svårt att fånga!

Det är svårt att dra några kausala slutsatser om olika åtgärder baserade på Malmökommissionen haft någon effekt på folkhälsoutvecklingen. Dels på grund av omfattande demografiska förändringar. Under ett år sker det över 40 000 in- och utflyttningar till staden. Ungefär lika många flyttar sker dessutom inom staden varje år. Vidare tar det lång tid att se förändringar i folkhälsoutvecklingen. Förebyggande arbete och insatser som avser påverka sociala bestämningsfaktorer syns ofta långt senare. Den globala ”WHO kommissionen” - Commission on social determinants of health, hade som titel för sin slutrapport: *Closing the gap in a generation*, det vill säga det tar en generation att sluta hälsogapen. Därmed inte sagt att man inte ska följa utvecklingen och i utvärderingsuppdraget ingick det att beskriva folkhälsoutvecklingen sedan Malmökommissionens slutrapport (2013) och att föreslå en modell att kunna följa utvecklingen långsiktigt.

Utvärderarna gör bedömningen att det skett en generell förbättring avseende jämlik hälsa och även om man inte kan dra några säkra slutsatser vad det beror på ger utvärderingen en tydlig indikation om att det går åt rätt håll gällande centrala faktorer som påverkar människors hälsa. De bygger sin analys på utvecklingen av ett 50-tal indikatorer gällande hälsa, sociala bestämningsfaktorer och olika verksamhetsmått. Det finns dock två problem med beskrivningen vad gäller just hälsoutvecklingen som gör att utvärderingens slutsatser bör beaktas med viss försiktighet. För det första är den data som används för att beskriva hälsan (så som självskattad hälsa och sömnsvårigheter) är baserad på Folkhälsomyndighetens enkät. Denna bygger på en enkät som skickats till 1 500 malmöbor (16–84 år) med cirka 50 procent svarsfrekvens. Det är således ett begränsat underlag för att dra slutsatser. Malmökommissionen utgick från Region Skånes folkhälsoenkät som har ett underlag omfattande cirka 11 000 enkäter till malmöbor (18–80 år). Problemet för WSP har varit att Region Skåne inte gjort någon uppdaterad enkätundersökning sedan 2012, vilket tidigare gjorts vart fjärde år sedan 2002. Under 2019 genomfördes dock undersökningen igen och Malmö stad kommer att få tillgång till ny, uppdaterad information om hur malmöborna skattar sin egen hälsa under våren 2020.

För det andra har utvärderarna ett bristfälligt underlag för att kunna analysera fördelningen av hälsa i olika socioekonomiska grupper. Det leder till begränsade möjligheter att dra slutsatser om ojämlikhet i hälsa mellan olika socioekonomiska grupper förändrats över tid. För att göra det behöver man ha tillgång till statistik som gör det möjligt att dela upp på olika socioekonomiska grupper. Till exempel data på medellivslängd i grupper med olika utbildningsbakgrund. Denna data har man bara haft för en av indikatorerna. Man har däremot undersökt skillnader mellan män och kvinnor, utländsk bakgrund och geografiska skillnader samt Malmös utveckling i relation till Skåne, storstäder och Sverige som helhet, men inte socioekonomiska skillnader. Detta är något som är viktigt att göra framöver för att följa utvecklingen av just jämlik hälsa.

Utvärderingen ger förslag på en modell för framtida uppföljning av jämlik hälsa med förslag på indikatorer och hur statistiken bör delas upp. Stadskontoret delar uppfattningen om vikten av att följa både hälsans utveckling, sociala bestämningsfaktorer och olika verksamhetsmått. I det urval av indikatorer som presenteras i utvärderingen saknas dock en spegling av hälsans utveckling hos barn och även äldre, vilket bör beaktas i framtida arbete. Vidare behöver det urval som gjorts värderas i relation till om det finns mer träffsäkra indikatorer.

Hantering av utvärderingens rekommendationer - fortsatt utveckling av folkhälsoarbetet

Utvärderarna gör bedömningen att Malmö stad inte fått till stånd de rekommendationer som fanns från kommissionen för att få till en systematik i bevakning, uppföljning och kunna ta till vara på kunskaper som genereras genom kunskapsallianser. Stadskontoret delar utvärderarnas slutsats om att dessa delar inte kommit till stånd i tillräcklig utsträckning. Malmö stad har dock haft en lång tradition att systematiskt följa folkhälsoutvecklingen. Mellan 2002 och 2012 sammanfattade stadskontoret årligen folkhälsans utveckling i en välfärdsredovisning med ett 50-tal indikatorer. Redovisningen fungerade som ett underlag till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Det var bland annat denna kontinuerliga rapportering som tydligt visade att trots att den generella folkhälsan förbättrades över tid, ökade ojämlikheten i hälsa, som motiverade tillsättandet av Malmökommissionen. År 2014 beslutade kommunstyrelsen att ersätta välfärdsredovisningen med en hållbarhetsredovisning för att inkludera både ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter av hållbarhet. 2019 års hållbarhetsrapport omfattar en beskrivning av hur Malmö stad ligger till i förhållande till de 17 globala målen. Nio av de 17 globala målen har direkt bäring på jämlik hälsa. Utvärderarna pekar ut åtta av de globala målen, men stadskontoret menar att de utslutit mål 17, -partnerskap, vilket ligger nära utvärderarnas förslag om att utveckla kunskapsallianser för att åstadkomma förändring.

Det har funnits en politisk prioritet i budgetskrivelser att fortsätta omsätta kommissionens rekommendationer och beslut har fattats baserat på utredningar om bland annat former för epidemiologisk bevakning (STK-2015-1525), utveckla stöd för sociala investeringar (STK -2016-796) samt att revidera Malmö stad folkhälsopolicy (STK 2015–360). Dessa har dock inte verkställts fullt ut. Det beror i huvudsak på att folkhälsofrågorna inte har haft en tydlig organisatorisk tillhörighet på stadskontoret under de organisationsförändringar som pågått sedan 2016.

Efter en omfattande omorganisation finns det nu en ny avdelnings- och enhetsstruktur på stadskontoret. Avdelningen Analys och hållbarhet har uppdraget att koordinera området folkhälsa gällande stöd, samordning och uppsiktsplikt. I dagsläget finns ett pågående arbete med att utveckla folkhälsofrågorna inom avdelningen och resultaten från utvärderingen utgör ett underlag i detta utvecklingsarbete. Utvärderarna pekar på betydelsen av att fortsätta arbeta i kunskapsallianser och lyfter bland annat behovet av ett nära samarbete med Region Skåne. Detta är också under utveckling, dels då regionen genomför en ny folkhälsoenkät och dels har en dialog initierats mellan stadskontoret och Region Skåne om att utveckla samarbete gällande folkhälsofrågor.

Det finns också andra aspekter som beaktas i det nu pågående utvecklingsarbetet. I juni 2018 antog riksdagen ett nytt övergripande folkhälsopolitiskt mål och en ny målstruktur för folkhälsofrågor. Malmö stads folkhälsofrågor, som antogs 2010 bygger på tidigare målstruktur, vilket också ska beaktas i utvecklingsarbetet.

Parallellt med den utvärdering som WSP genomfört har Malmö stad ingått i en jämförande studie, finansierad av Mistra Urban Futures i samarbete med Göteborgs stad (Jämlikt Göteborg) och Stockholms stad (Kommission för ett socialt hållbart Stockholm). I december 2019 presenterades studien i rapporten *Storstädernas jämlikhetsarbete* (Forsemalm 2019, Mistra Urban Futures Report 2015:5). Rapporten fokuserar på framgångsfaktorer för förändringsarbete och ger viss vägledning gällande att omsätta Agenda 2030 och samtidigt arbeta för jämlik hälsa. Denna rapport kan också utgöra underlag i planering av fortsatt arbete för jämlik hälsa.

Malmö stad var den första kommunen i Sverige som tog initiativ till en lokal kommission för

social hållbarhet. Sedan dess har ett 20-tal kommuner initierat liknande initiativ med olika ambitionsnivå och 2015 tillsatte regeringen en nationell kommission för jämlik hälsa (2017:47). Frågorna är högst aktuella fortfarande och aktualiseras inte minst under rådande pandemi med Covid-19 där effekterna på jämlik hälsa kommer att bli synliga på både kort och lång sikt.

Incitamentet att genomföra utvärderingen var att undersöka vilka resultat som följt från Malmökommissionen och efterföljande arbete. Syftet var också att utröna vad organisationen lärt sig och hur detta kan ligga till grund för framtida prioriteringar för en mer jämlik hälsa i Malmö. Det sistnämnda är viktigt eftersom en utvärdering bara fyller sitt syfte om man också lär sig något inför framtiden. Med andra ord, det är av stor betydelse att resultaten från denna utvärdering tas om hand och ligger till grund för kommande arbete. Därför föreslår stadskontoret att slutrapporten skickas till samtliga nämnder och bolagsstyrelser, samt att stadskontoret beaktar utvärderingens analyser och slutsatser i pågående utvecklingsarbete av folkhälsofrågor.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör