

# Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö

## Eva Renhammar

Senior adviser och koordinator för socialt hållbart Malmö, Stadskontoret 205 80 Malmö. E-post: [eva.renhammar@malmo.se](mailto:eva.renhammar@malmo.se), [www.malmo.se/socialhallbarhet](http://www.malmo.se/socialhallbarhet).

Den 5 mars 2014 antog kommunstyrelsen i Malmö stad det omfattande ärendet kring slutrapporten från Kommission för ett socialt hållbart Malmö. Det var ett unikt ärende som byggde på ett unikt arbete och underlag. Att tillsätta en oberoende kommission med såväl forskare som förvaltningschefer med uppdrag att ge förslag på åtgärder för att minska hälsoskillnader i Malmö var ett djärvt grepp. Den processen är nu över och nu går arbetet vidare för ett socialt hållbart Malmö i samma anda och med samma kraft. Förväntningar på resultat är höga och optimismen på att vi kan göra skillnad är stor.

On 5 March 2014 the Malmö City Executive Board adopted the comprehensive final report submitted by the Commission for a Socially Sustainable Malmö. This was a unique undertaking for the City of Malmö, building on unique work and documentation. As a bold move in addressing Malmö's challenges, the independent Commission, consisting of both researchers and department managers, was asked to suggest actions for change. Now that we are strengthening our processes to achieve a socially sustainable Malmö, it is important that we maintain the strong willingness to act.

## En liten tillbakablick...

1991 publicerades den första folkhälso-rapporten om Malmö. Den var en vetenskapligt underbyggd studie där hälsodata konsekvent relaterades till en rad sociala bakgrundsfaktorer såsom inkomst, utbildning, ursprungsland, arbete, bostadsområde med mera. Rapporten väckte inledningsvis stor uppmärksamhet, men några tydligare vidare politiska initiativ togs inte då. Några år senare, 1994, presenterade dåvarande Hälso- och sjukvårdsnämnden dock rapporten "Det fortsatta folkhälsoarbetet i Malmö- inriktning och organisation". Detta resulterade

i att kommunstyrelsen utarbetade ett underlag till en ny organisation i form av en kommitté för folkhälsofrågor på högsta politiska nivå.

1995 beslutade kommunstyrelsen om att inrätta en Välfärds- och Folkhälso-kommitté under ledning av dåvarande kommunstyrelseordförande Ilmar Reepalu. Till kommittén tillsattes ett vetenskapligt råd med uppdrag att stödja kommunens folkhälsoarbete. Rådet kom att bestå av ordförande Sven-Olof Isacson (sedermera ordförande i Malmökommissionen) vid soci-

almedicinska enheten UMAS samt ett antal forskare från olika discipliner. Till kommittén fanns också en beredningsgrupp kopplad bestående av tjänstemän från både socialmedicinska enheten och Malmö stad. Utgångspunkten för arbetet var hälsans bestämningsfaktorer och en stark inspiration kom av det arbete som bedrevs på nationell nivå genom *Folkhälsoprogrammet* (1995-1998), vilket leddes av Kommunförbundet tillsammans med Landstingsförbundet.

Malmö stad ingick i ett antal utvecklingsprojekt initierade av *Folkhälsoprogrammet*, bland annat kring hälsokonsekvensbeskrivningar och välfärdsbokslut. En konsekvens av detta var att stadsdelen Husie 1998 utarbetade Malmö stads första miljö- och välfärdsbokslut. Året därpå tog samtliga stadsdelar fram välfärdsbokslut och 2002 presenterades den första samlade välfärdsredovisningen för Malmö stad. Under perioden utvecklades också arbetet med hälsokonsekvensbeskrivningar och cirka 200 politiker utbildades i metoden.

2002 presenterade regeringen *Mål för folkhälsan*, där det övergripande målet var att skapa samhällsliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor samt 11 målområden som bygger på hälsans bestämningsfaktorer. Trots detta fortsatte man dock på nationell nivå att sätta stort fokus på livsstilsfrågorna. Nationella medel avsattes också för kommunerna att ta del av för detta arbete. En konsekvens av detta blev att Malmö stads folkhälsoarbete, förutom årliga välfärdsredovisningar, kom att

fokusera på livsstilsfrågor, vilket ledde till att det under flera år bedrevs ett aktivt förebyggande arbete kring bland annat tobak, alkohol, drog- och skadeförebyggande arbete, sexuell hälsa etc.

## Strukturella bestämningsfaktorer för hälsa

2010 antog Malmö kommunfullmäktige en Folkhälsopolicy som angav riktningen och principerna för Malmö stads folkhälsoarbete. Här kunde konstateras att kunskapen om befolkningens hälsa var god men att det saknades metoder för och därmed också åtgärder för att komma tillrätta med den ojämlika hälsan i befolkningen. Det var vid denna tidpunkt som stadskontoret kom i kontakt med den av WHO tillsatta *Commission on social determinants of health*, ledd av Sir Michael Marmot och som resulterade i WHO rapporten *Closing the gap in a generation*. Kommissionen uppmanade alla nationer, länder och kommuner att agera med utgångspunkt från följande:

- Strukturella bestämningsfaktorer för hälsa och vardagslivets villkor är orsak till en stor del av ojämlikheten i hälsa mellan länder, inom länder och inom städer.
- Det är etiskt tvingande att utjämna ojämlikheten i hälsa. Social orättvisa dödar människor i stor skala.

## Malmökommissionen

Samma år, 2010, beslutade kommunstyrelsen i Malmö om att inrätta *Kommission för ett socialt hållbart Malmö*. Kommissionens arbete och dess slutsatser har kommit att utgöra en hävstång för det fortsatta arbetet för ett socialt

hållbart Malmö där de strukturella faktorernas betydelse tydligt står i fokus. Frågorna börjar bli ”rumsrena” och finns nu med på agendan på riktigt.

Vad som skett sedan dess är nog flera bekanta med. Kommissionen har verkat och utarbetat ett 30-tal rapporter, fört olika former av samtal med berörda, arrangerat seminarier samt presenterat sin slutrapport *Malmös väg mot en hållbar framtid - hälsa, välfärd och rättvisa* för kommunstyrelsen.

## Den fortsatta processen mot social hållbarhet

När Malmökommissionen lämnade ifrån sig sin slutrapport beslutade kommunstyrelsen om att sända ut kommissionens slutrapport med en ovanligt lång remisstid, sex månader. 120 remissinstanser inom och utom kommunen bjöds in för att lämna synpunkter.

Stadskontoret erbjöd sig att träffa remissinstanserna för att prata om kommissionens arbete och åtgärdsförslag. Även kommissionärerna deltog ibland i dessa möten. Flera av remissinstanserna bildade också olika former av arbetsgrupper. Den breda involveringen visade sig vara ett lyckat grepp. Remissvaren var överlag mycket välformulerade och välgrundade och visade på ett starkt engagemang från många håll, men också stora förväntningar på att det skulle bli ”verkstad” av detta. Av remissvaren framgick också att många av kommissionens åtgärdsförslag redan var på gång att verkställas i olika förvaltningar.

Stadskontoret som hade uppdraget att ta fram tjänsteskrivelsen till kommunstyrelsen bildade en intern analysgrupp. Gruppen kom att bestå av representanter från stadskontorets samtliga avdelningar. Representanterna hade i uppdrag att utifrån sina olika kompetensområden analysera kommissionens åtgärdsförslag samt att bearbeta de remissvar som berörde de olika åtgärderna. Analysgruppen hade ett antal gemensamma sammankomster där man diskuterade arbetet och de målkonflikter som uppstod. Det resulterade i ett brett engagemang där man genom den gemensamma kontaktytan snabbt insåg att flera av åtgärdsförslagen hade tydliga beröringspunkter. En annan konsekvens var att representanterna i analysgruppen kom att bli budbärare för frågorna inom sina egna avdelningar.

## Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö

Den 7 januari 2014 behandlade Malmö stads folkhälsoråd stadskontorets förslag/tjänsteskrivelse *Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö* utifrån Malmökommissionens slutsatser och åtgärdsförslag. Kommunstyrelsen i sin tur fattade beslut om det fortsatta arbetet den 5 mars 2014.

För att kunna genomföra de förslag som kommunstyrelsen fattat beslut om, krävs strukturella förändringar. Det ställer stora krav på organisationen på såväl tjänstemannanivå som på den politiska nivån. En ny typ av ledarskap och holistiskt förhållningssätt krävs. För att visa på vikten av detta valde kommunstyrelsen vid sitt sammanträ-

de den 5 mars 2014 att ställa sig bakom Malmökommissionens två övergripande rekommendationer:

- Etablera en social investeringspolitik som kan utjämna skillnaderna i levnadsvillkor och göra samhällssystemen mer jämlika
- Förändra processerna genom att skapa kunskapsallianser och demokratiserad styrning genom att skapa kunskapsallianser och demokratiserad förvaltning

Vidare har en form av handlingsplan antagits som bygger på de 74 åtgärdsförslagen i slutrapporten, och på de 70-tal remissvar som lämnades på slutrapporten av berörda parter inom och utanför kommunen. Kommunstyrelsen valde också att avsätta särskilda medel för koordinering av det fortsatta arbetet. Handlingsplanen består av ett 30-tal utredningsuppdrag, som sträcker sig från insatser i tidig barndom, till utveckling av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, samt till förebyggande insatser för äldre. Varje uppdrag regleras av ett utredningsdirektiv där det bland annat framgår att utredningen ska redovisa jämställdhets-, mångfalds- och barnrättsperspektiv. Direktiven anger också när varje utredning ska rapporteras tillbaka till kommunstyrelsen. Eftersom en ny form av styrning och ett breddat deltagande i beslutsfattandet utgör kärnan i kommissionens budskap, är det av stor vikt att utredningarna utförs i samarbete med andra intressenter - både inom och utanför kommunen.

Stadskontoret i Malmö har ett särskilt uppdrag att koordinera och följa upp

processen som helhet, inbegripet pågående utredningar sprungna ur arbetet i kommissionen. Detta ställer krav på befintliga uppföljningssystem och det kräver en både teoretisk och empirisk kunskap om begreppet social hållbarhet. Därför måste de övergripande uppföljningssystemen avseende stadens utveckling inom området social hållbarhet vara nära kopplat till fördjupade analyser av hälsosituationen bland befolkningen.

Även om Stadskontoret ansvarar för den övergripande, sammanhållande processen är utredningsuppdragen fördelade på olika förvaltningar. Ansvaret för att skapa en socialt hållbar stad vilar på varje nämnd och bolag inom kommunen. Detta går i linje med de två övergripande rekommendationerna som nu ska genomsyra all verksamhet.

## Detta har redan hänt

Även om det är alldeles för tidigt att kunna visa på utveckling när det gäller hälsosituationen i stort, kan redan nu vissa framsteg skönjas för minskade hälsoklyftor i Malmö.

### •Hållbarhetsredovisning

Stadskontoret har uppdraget att utreda möjligheten att utveckla en hållbarhetsredovisning för staden, kommungemensamma modeller för samhällsekonomiska/hälsoekonomiska beräkningar och integrering av sociala investeringar i den kommunala budgeten. Dessa utredningar är redan långt framskridna och kommer att fungera som en grund för framtida åtgärder.

- **Investeringsfonder**

Delvis ett resultat av kommissionens arbete är de två så kallade investeringsfonder som kommunstyrelsen beslutade om redan 2012. Medlen används till förebyggande projekt och syftar till att främja utveckling och användning av nya arbetsmetoder. Kärnan i de sociala investeringsfonderna är att de pengar som sätts in i dessa projekt på sikt bör minska kommunernas kostnader. Intentionen är också att, i enlighet med kommissionens förslag, skala upp tanken med sociala investeringsfonder och integrera sociala investeringar i hela den kommunala budgeten.

- **100 lägenheter till hemlösa barnfamiljer**

Bostadssituationen i Malmö har försämrats under de senaste åren. Medan den socialt betingade hemlösheten har minskat, har den grupp som är hemlösa på grund av strukturella skäl ökat markant (över 500 vuxna och 300 barn saknade permanenta bostäder på grund av strukturella skäl under 2013). Kommissionen lägger stor vikt vid bostadsmiljöns betydelse för hälsan, och betonar särskilt barnens situation. Som ett direkt resultat av kommissionens arbete kommer det kommunala bostadsbolaget i Malmö (MKB) att erbjuda lämpliga, permanenta lägenheter för hundra hemlösa barnfamiljer. En konsekvens av detta är inte bara ett minskat mänskligt lidande och förbättrade levnadsvillkor, utan också en minskning av kommunala kostnader eftersom dagens lösningar (tillfälliga bostäder i till exempel hotell och subventionerade lägenheter, som betalas av kommunen) jämförelsevis har visat

sig mycket kostsamma.

- **Kulturskolan sänker avgifter**

Malmö kulturskola, en del av kulturförvaltningen, erbjuder kurser för barn och ungdomar mellan 7 och 19 år. Kommissionen beskriver kulturen som ett sammanbindande kitt som påverka människors hälsa, delaktighet och känsla av sammanhållning. Inte minst för barn kan kulturen fungera som en stärkande kraft. Även om deltagandet i Kulturskolan redan tidigare var subventionerat, har det ändå varit för dyrt för många barnfamiljer i staden. Därför har kulturnämnden beslutat att sänka terminsavgifterna, som ett försök att skapa mer jämlika möjligheter för alla barn i Malmö att uttrycka sin kreativitet genom kultur.

- **Nytt sätt att organisera**

Förskoleförvaltningen i Malmö som är relativt nyetablerad har beslutat att utveckla sitt arbete i linje med kommissionens rekommendationer och slutsatser. Detta innebär till exempel ett utvecklat samarbete med interna och externa intressenter, och ett mer långsiktigt perspektiv på förskoleundervisningen. Målet är att skapa en likvärdig förskola och ett fördelningssystem där resurserna i större utsträckning delas ut baserat på barnens olika behov.

De exempel som presenteras ovan är bara några bland många andra, men de illustrerar bredden på insatser som behövs för att bidra till en socialt hållbar utveckling i staden. De visar att det krävs insatser i alla delar av samhället och att samarbetet med andra aktörer är nödvändigt för framsteg.

De utredningsuppdrag som nu är sjösatta förväntas resultera i konkreta åtgärder först under 2015, men det faktum att de lokala politikerna har beslutat om dessa utredningar visar att folkhälsopolitiken har förändrats i riktning mot en mer evidensbaserad och holistisk inriktning. Det politiska antagandet av kommissionens två övergripande rekommendationer har också ett stort värde för det fortsatta arbetet. Som nämnts ovan, kommer samtliga förvaltningar att påverkas, och hela organisationen måste koncentrera sina ansträngningar för att åstadkomma verklig förändring.

## Slutsats

Ett nytänk i hela organisationen är nödvändigt för att övervinna de utmaningar som behandlas ovan. Även om perspektivskiftet, från livsstilsfaktorer till sociala bestämningsfaktorer, tar tid, har de börjat få genomslag i Malmö stad. Kommissionens fokus på de sociala bestämningsfaktorerna för hälsa och dess etiska resonemang har gjort det möjligt för organisationen att inta en annan hållning till social hållbarhet.

Det finns många lärdomar att dra av det arbete som hittills utförts. Till att börja med är den politiska viljan central. På politisk nivå måste övertygelsen vara att dessa utmaningar inte kan hanteras utan samverkan. Detta är ofta lättare sagt än gjort. Speciellt i samverkan med intressenter utanför kommunen, måste frågor om makt, ansvar och representation diskuteras. Dessa frågor är inte lätta men dock möjliga att lösa. För att nå framgång inom området krävs också ett tydligt politiskt budskap om vik-

ten av strukturförändringar. Med detta sagt är livsstilsfaktorerna inte oviktiga, men för att verkligen komma till rätta med ojämlikhet i hälsa måste åtgärder inriktas på de strukturella faktorerna. Den politiska tillsättningen av Kommission för ett socialt hållbart Malmö visar att den önskade riktningen är tydlig i dessa frågor.

En annan framgångsfaktor har varit den genuina viljan att luta sig mot forskningen vad gäller att finna lösningar på de utmaningar vi står inför. Därför kan beslutet att utse en lokal och politiskt oberoende kommission i många avseenden betraktas som ett djärvt steg i arbetet med ojämlikhet i hälsa. Det fortsatta arbetet med att nu gå från ord till handling med vetenskapliga underlag som grund är komplext och utmanande men också helt möjligt. I skrivande stund är den största utmaningen för Malmö stad att genomföra de tankar och viktiga slutsatser som kommissionen uttryckt i hela organisationen, bland 22 000 anställda. Även om mycket har gjorts för att synliggöra vikten av social hållbarhet och folkhälsa, finns det fortfarande en hel del kvar. Detta är främst en fråga om kommunikation, och förmågan att ingjuta en känsla av "ägarskap" i hela organisationen. Den stora uppgiften för att minska hälsoklyftan kräver att alla delar av organisationen förstår sin roll i att göra staden socialt hållbar. Detta väcker också frågor om vikten av ett gott och holistisk ledarskap, som i många avseenden är centralt för förändrade tankesätt och framgångsrik implementering.

tema

Uppdraget att minska hälsoklyftorna är förknippad med en hel del utmaningar på olika nivåer, men inriktningen är klar: gemensamma insatser måste, och kommer att bidra till att göra Malmö socialt hållbar.

## Beställ nummer av Malmökommissionen visar vägen

Vill du beställa lösnummer av "Malmökommissionen visar vägen" hör av dig till redaktionen med denna information:

- Antal exemplar som önskas
- Beställarens namn
- Leveransadress
- Eventuell Fakturaadress
- E-postadress

Maila din beställning till: [redaktionen@socialmedicinsktidskrift.se](mailto:redaktionen@socialmedicinsktidskrift.se)

1 ex kostar 150 kr, porto tillkommer.

10 ex kostar 1 425 kr, porto tillkommer (5 % rabatt)

20 ex kostar 2 700 kr, porto tillkommer (10 % rabatt)

30 ex kostar 3 600 kr, porto tillkommer (20 % rabatt)