

Malmökommissionen, och sedan...?

”En kommission för jämlik hälsa till-sätts. Arbetet för att förbättra folk-hälsan stärks bland annat genom en tydligare ansvarsfördelning och bättre uppföljning. Regeringens mål är att de påverkbara hälsoklyftorna ska slutas inom en generation.”

Dessa ord yttrades av Sveriges nya statsminister Stefan Löfven när han presenterade sin regeringsförklaring 3:e oktober 2014. Utgångspunkten till förslaget om en nationell kommission är som de flesta känner till WHO:s globala kommission för jämlik hälsa, den s.k. Marmotkommissionen som 2008 presenterade sin uppmärksammade slutrapport med fokus på ojämlikhetens betydelse för hälsa. Denna fick stor uppmärksamhet och ledde till olika nationella och regionala utredningar. För Sveriges del stannade det efter olika turer vid en utredning, något som utförligt beskrivits i SMT 4/2011 som ”utredningen som försvann”, eftersom dåvarande regering valde att inte följa förslaget att tillsätta en motsvarande nationell kommission.

Dessbättre avstannade inte utvecklingen där utan istället uppkom olika lokala initiativ, varav Malmö stad 2010 var först med att initiera sin *Kommission för ett socialt hållbart Malmö*, den s.k. Malmökommissionen. Därefter startades liknande processer i Västra Götalandsregionen och i Östergötland.

I mars 2013 presenterade Malmökommissionen sin slutrapport *Malmöns väg*

mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa till kommunstyrelsen med de två övergripande rekommendationerna: (1) Etablera en social investeringspolitik, samt (2) Skapa kunskapsallianser.

Frågan är vad som hände efter denna överlämning till politikerna.

Syftet med detta temanummer är att låta medverkande i Malmökommissionen, men även några initierade personer, både svenska och internationella, reflektera över kommissionsarbetet samt dess betydelse framåt.

Michael Marmot inleder med att skriva utifrån sin breda erfarenhet och kunskap om de sociala bestämningsfaktorerna och vad det är som gör Malmökommissionen speciell. Efter det presenterar tidigare kommissionärer, forskare samt tjänstemän resultat utifrån sina underlagsrapporter och reflekterar över vad som hänt efter slutrapportens publicering.

Självfallet uppstod inte Malmökommissionen ur tomma intet. Initiativtagare till Malmökommissionen är det socialdemokratiska kommunalrådet Katrin Stjernfeldt Jammeh. Hon är numera även kommunstyrelsens ordförande i Malmö, ett uppdrag hon haft sedan juli 2013. Hon skriver om motivet till kommissionen och vägen framåt. Sven-Olof Isacson som var ordförande i kommissionen fortsätter sedan med en tillbakablick på hur kommissionen kom till och vad vi kan

lära av dess arbete. Anna Balkfors, som var huvudsekreterare i kommissionen, beskriver sedan processen från idé till slutrapport men även underlagets implementering. Denny Vägerö, som var en av kommissionärerna, men även medlem i ”Marmotkommissionen” skriver utifrån sin erfarenhet om hur globala och nationella initiativ ledde fram till Malmökommissionen och om arbetet framåt.

Malmökommissionen producerade 32 vetenskapliga underlagsrapporter som sedermera ledde fram till slutrapporten. Maria Rosvall, som också var kommissionär skriver sedan utifrån sin delrapport om livsvillkor, levnadsvanor och hälsa i Malmö. Marie Köhler, även hon tidigare kommissionär, skriver sedan om barns livsvillkor i Malmö och ojämlik hälsa. I *Lokala handlingsstrategier för skäliga levnadsvillkor utifrån Malmökommissionens studier om försörjningsstödet och barns fattigdom* skriver Anna Angelin och Torbjörn Hjort, båda författare till delrapporter, tillsammans med tidigare kommissionären Tapio Salonen om ojämlikhet i hälsa relaterat till hushållens materiella villkor med särskild betoning på ekonomiskt utsatta barn. Marianne Dock, arkitekt inom Malmö stad och medförfattare till en av underlagsrapporterna, skriver om hur kommissionens arbete nu förverkligas inom stadsplanering.

Det sannolikt ganska unika med Malmökommissionens slutrapport är att dess förslag till åtgärder omedelbart diskuterades vidare i en politisk vardag, istället för att bli en ”hyllvärmare”. Eva Renhammar, då folkhälsochef för

Malmö och nu koordinator för Malmö stads initiativ socialt hållbart Malmö, beskriver det nuvarande arbetet att förverkliga Malmökommissionens resultat. Mikael Stigendal, tidigare kommissionär och en av redaktörerna till slutrapporten, diskuterar sedan viktiga förutsättningar för att Malmökommissionens arbete ska kunna leda till en mer jämlik hälsa i staden. P-O Östergren, också tidigare kommissionär och den andre redaktören för slutrapporten, följer upp genom att försöka sätta in Malmökommissionen i ett historiskt idé- och hälsopolitiskt perspektiv.

Utöver kommissionärer och nära involverade från Malmö stad bad vi även initierade personer utan aktiv del i kommissionens arbete att delge oss en betraktelse utifrån sin horisont.

Gunnar Ågren inleder genom att reflektera kring kommissionens betydelse utifrån en folkhälsopolitisk ståndpunkt. Bosse Pettersson, tidigare ställföreträdande generaldirektör på Folkhälsoinstitutet för Gunnar Ågren, kommenterar Malmökommissionen med utgångspunkt i hans deltagande i Malmökommissionen. Margareta Persson, tidigare ordförande för den parlamentariska Nationella folkhälsokommittén diskuterar Malmökommissionen utifrån tidigare regering och nuvarande val. Den tidigare huvudsekreteraren i samma kommitté, Bernt Lundgren, tar upp kommissionens breda perspektiv, samt den eventuella nationella påverkan den kan få. Finn Diderichsen diskuterar utifrån den nordiska erfarenheten kring implementering av folkhälsopolitik och hur

Malmökommissionen gjort skillnad.

väg mot en hållbar framtid, hälsa, välfärd och rättvisa?

Bob Jessop som är en namnkunnig engelsk sociolog avslutar med att diskutera slutrapporten och kommissionens arbete utifrån sitt perspektiv: Hur realistisk är kommissionens ansats att försöka peka ut riktningen för Malmös

*Andreas Vilhelmsson
och Per-Olof Östergren*
Temaredaktörer

En prisbelönt Malmökommission

Malmö stad och Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö förärades Planpriset 2014 på Arkitekturgalan för sin innovativa arbetssätt.

Juryns motivering:

De sociala konsekvenserna av ökande skillnader i levnadsförhållanden i våra städer är en angelägen samhällsfråga som de flesta kommuner arbetar med. Årets Planprisvinnare har närmat sig frågan på ett nytt sätt. Kommunens arbetssätt har möjliggjort en bred samverkan med både forskning, ideella krafter och näringsliv. Genom detta arbetssätt har vinnaren fördjupat förståelsen för samband mellan hälsa och den byggda miljön på en mer vetenskaplig grund. Det stärker inte minst den fysiska planeringens trovärdighet och ställning i stadsutvecklingen. Vinnaren av Planpriset 2014 är en bra inspiration för andra kommuner: Malmö stad med Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.

Ansvarig arkitekt: Stadsbyggnadsdirektör arkitekt SAR/MSA Christer Larsson.

Medarbetare: Programarkitekt Marianne Dock, Malmö stad, vicerektor Eva Engquist, Malmö högskola, miljödirektör Katarina Pelin, Malmö stad.

Kommissionärer: Kommissionens ordförande Sven-Olof Isacson, huvudsekreterare Anna Balkfors.

Referensgrupp: Mikael Stigendal, Per-Olof Östergren, Tapio Salonen.

Övriga: senior adviser, Malmö stad Bertil Johansson, enhetschef IT/GIT Malmö stad Håkan Kristersson.

Beställare: Kommunstyrelsen Malmö stad.



Glada vinnare från Malmö stad efter att ha mottagit sitt pris. Foto: Jonas Eriksson.

Kommission för ett socialt hållbart Malmö (Malmökommissionen) 2010-2013

Tillsattes 5 maj 2010; delrapport lämnad 21 mars 2012; slutrapport lämnad 15 mars 2013
Malmöns väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa.

Budget: 3 miljoner per år i 2 år.

Totalt 14 kommissionärer (nio forskare, ett sekretariat) samt 16 senior advisors
Sammanlagt 32 underlagsrapporter med 334 förslag till mål och åtgärder

Sammanlagt 24 mål och 74 åtgärder i slutrapporten.

Två övergripande rekommendationer:

- Etablera en social investeringspolitik som kan utjämna skillnaderna i levnadsvillkor och göra samhällssystemen mer jämlika
- Förändra de processer som systemen ingår igenom att skapa kunskapsallianser

Rekommendationsstruktur:

1. En social investeringspolitik som kan utjämna skillnader i levnadsvillkor
 - 1.1. Barn och ungas vardagsvillkor
 - 1.2. Boendemiljö och stadsplanering
2. En social investeringspolitik som kan göra samhällssystemen mer jämlika
 - 2.1. Utbildning
 - 2.2. Inkomst och arbete
 - 2.3. Hälsa- och sjukvård
3. Förändrade processer för en socialt hållbar utveckling genom kunskapsallianser och demokratiserad styrning

Kommissionen

Ordförande: Sven-Olof Isacson, professor emeritus Lunds universitet

Huvudsekreterare: Anna Balkfors, utvecklingsstrateg Malmö stad

Kommissionärer:

Nihad Bunar, professor i barn och ungdomsforskning, Stockholms universitet

Eva Engqvist, vice rektor, Malmö högskola

Ulf Gerdtam, professor i hälsoekonomi, Lunds universitet

Marie Köhler, barnhälsovårdsöverläkare, chef kunskapscentrum för Barnhälsovård,
Region Skåne

Annelie Larsson, chef Sociala resursförvaltningen Malmö stad.

Christer Larsson, stadsbyggnadsdirektör Malmö stad

Kerstin Larsson, pedagog, f.d. rektor och chef för FoU/Utbildning Malmö stad

Katarina Pelin, miljödirektör Malmö stad

Sven Persson, professor i pedagogik, Malmö högskola

Maria Rosvall, docent/överläkare, socialmedicin och global hälsa, Lunds universitet

Tapio Salonen, professor i socialt arbete, dekan, Malmö högskola

Mikael Stigendal, professor i sociologi, Urbana studier, Malmö högskola (redaktör slutrapporten)

Denny Vågerö, professor i medicinsk sociologi, CHES
 Per-Olof Östergren, professor/överläkare, socialmedicin och global hälsa, Lunds universitet (redaktör slutrapporten)

Senior advisers:

Michael Marmot, Tilde Björfors, Sven Bremberg, Finn Diderichsen, Lars-Erik Holm, Susanne Iwarsson, Margareta Kristenson, Johan Mackenbach, Per Nilsson, Joakim Palme, Nina Rehnqvist, Måns Rosén, Lennart Råstam, Fahrudin Zejnik

Kommissionens sekretariat: Frida Leander, Eva Renhammar, Erika Pettersson, Anna Balkfors

Underlagsrapporter

Basdata – Hur mår Malmö?

- Gravida kvinnor och deras barn i Malmö år 2000-2010
- Sjukvårdskonsumtion i Malmö 2010
- Skolbarnens hälsa i Malmö
- Livsvillkor, levnadsvanor och hälsa i Malmö
- Hur mår de äldre i Malmö? Prediktorer för livstillfredsställelse, funktionsförmåga och aktiviteter i det dagliga livet, GAS
- Kön, genus och hälsa: socioekonomiska skillnader i hälsa bland kvinnor och män
- Kvinnors deltagande i mammografiscreening i Malmö och kopplingen till sociala determinanter

Barn och ungas uppväxtvillkor

- Barn i Malmö - skilda livsvillkor ger ojämlik hälsa
- Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa
- Skolan och staden - forskningsperspektiv på integration och skolrelaterade klyftor i den moderna staden
- Skolan och elevers utveckling, lärande och hälsa - några nedslag
- God kvalitet i fritidshem - grund för elevers lärande, utveckling och hälsa
- Gymnasieskolan - inte en skola för alla? En forsknings-sammanställning om låg utbildning och hälsa
- Lokala handlingsstrategier mot barnfattigdom och skälig levnadsnivå i Malmö
- "Att behålla mitt och lära mig något nytt" Föräldraengagemang i mångkulturella miljöer
- Nyanlända barn i Malmö - en kartläggning av demografi och organisation av mottagande

Demokrati och inflytande i samhället

- Malmö - de två kunskapsstäderna del 1
- Malmö - från kvantitets- till kvalitetskunskapsstad
- Städer som nav för en globalt hållbar utveckling eller slagfält för sociala konflikter

Sociala och ekonomiska förutsättningar

- Befolkningsrörelser, försörjningsvillkor och bostadssegregation. En sociodynamisk analys av Malmö
- Skälig levnadsnivå och tillämpning av försörjningsstödet i Malmös stadsdelar
- Arbetslöshet och hälsa - en kunskapsöversikt

Den hållbara staden

- Hur hänger en socialt hållbar utveckling och hälsans jämlikhet ihop? Ett försök att besvara denna fråga med hjälp av en systemteoretisk ansats
- Miljöns betydelse för sociala skillnader i hälsa
- Mått för samhällsutveckling
- Kan socialt kapital "byggas in" i våra bostadsområden och därmed förbättra invånarnas upplevda och mentala hälsa?
- Stadens rumsliga påverkan på hälsa med bilagan "Förtätningsstudie kring Eriksfältsgatan i Malmö"
- Hälsöekonomiska utvärderingar, Tre exempel som underlag till Malmökommissionen
- Empowerment Evaluation of Policies towards a Socially Sustainable Malmö
- Implementering - en forskningsöversikt
- Den ojämlika välfärden i Malmö ur ett socioekonomiskt perspektiv
- Mätning och analys av ojämlikhet i hälsa - om konsten att mäta något utan att veta vad och hur.

Föreslagna åtgärder

- Utveckla arbetet med att säkerställa att barnrättsperspektivet genomsyrar alla politiska beslut
- Ta fram och implementera en kommunal handlingsplan för att minska barnfattigdom
- Inrätta ett kommunalt familjestöd
- Höj det kommunala försörjningsstödet till barnfamiljer med långvarigt försörjningsstöd
- Inför en norm om ett schabloniserat tillägg på årsbasis för barnhushåll med långvarigt försörjningsstöd, avsett för barns fritids- och kulturaktiviteter
- Ge alla barn i Malmö tillgång till gratis kollektivtrafik inom staden
- Öka tillgången till datorer och internet i hemmet hos barnfamiljer i Malmö
- Ta fram ett handlingsprogram för att öka tillgången på bostäder av god kvalitet som barnfamiljer har råd med
- Ta fram ett handlingsprogram för att åtgärda brister i miljön för barn och unga i Malmö
- Minska bostadsbristen
- Etablera en ny kommunal utförarorganisation för uppdragsbaserat bostadsbyggande
- Inför sociala konsekvensbedömningar som ska föregå alla beslut som rör fysiska investeringar
- Utveckla och intensiviera det framgångsrika arbetet med att blanda upplåtelseformer, bostadstyper, arbetsplatser och servicefunktioner
- Omvandla barriärer till sammanlänkande områden
- Satsa på två storslagna stadsförädlingsprojekt – Amiralstaden och "Bygga om Dialogen"
- Skapa fler lättillgängliga mötesplatser, speciellt i områden med stor trångboddhet
- Stadsplanering ska bidra till att stärka invånarnas delaktighet och inflytande
- Genomför en grundlig inventering av resursbehov i stadens utbildningsinstitutioner åtföljt av en finansieringsplan
- De stödande kunskapsstrukturerna i staden måste stärkas
- Personal som arbetar i stadens utbildningsinstitutioner måste ha en hög kunskapsnivå och möjligheter till professionell utveckling. Fortsätta satsa på kompetensutveckling, det som kallas Skolsatsning 2012, för ökad kompetens hos lärare på alla nivåer för att klara övergången till ny skollag, läroplaner och kursplaner
- Resultatet av varje skolreforms systematiska kvalitetsarbete ska ligga till grund för hur personalens fortbildning och vidareutbildning prioriteras

- Barns och ungas inflytande över vardagen i förskola, fritidshem och skola, utifrån de förutsättningar som råder på varje skolnivå, ska stärkas genom att aktivt inkludera dem i det systematiska kvalitetsarbetet. Detta gäller även föräldrainflytandet
- Utbildningsinstitutioner ska arbeta aktivt med hälsorelaterade frågor genom att ämnet Idrott och Hälsa förstärkt ges till samtliga elever vid Malmö stads skolor
- Kartlägg vilka barn som står utanför förskoleverksamheten följt av aktivt uppsökande och anpassad information till föräldrar som inte har sina barn i förskolan
- Barngruppernas storlek i Malmös förskolor ska minska. Ett första mål är att barngrupperna för barn i åldrarna 0-3 inte ska överstiga 15
- Tidig och återkommande uppföljning av barns språkutveckling följt av tidiga stödåtgärder vid behov. Gäller både svenska språket och andra modersmål
- Riktade kompetensutvecklingsinsatser på förskolor med många barn från flerspråkiga miljöer och i synnerhet på 1-3 skolor med låg måluppfyllelse. Alla undervisande personal ska ha kompetens i läs- och skrivprocessen samt språklig medvetenhet. Om denna kompetens saknas ska kompetensutveckling göras obligatorisk
- Tidig och kontinuerlig uppföljning av studieresultat som vid behov följs upp med adekvata stödinsatser
- Samtliga elever med utländsk bakgrund ska ha tillgång till och erbjudas studiehandledning på sitt modersmål
- Barngruppernas storlek i Malmös fritidshem ska minska. Ett första steg är att barngrupperna inte får överstiga 30 barn/avdelning
- Andelen högskoleutbildad personal ska öka i Malmös fritidshem. Ett första mål är att 75 procent av fritidshemspersonalen har högskoleutbildning och på sikt all personal
- Inrätta minst en heltidstjänst med ansvar för fritidshem på den nya grundskoleförvaltningen
- Permanenta Ungdomsuppföljningen vid Vägledningscentrum samt tillför resurser för arbetet med att följa upp, informera och motivera ungdomar till studier och/eller praktik
- Genomför en kraftfull satsning på utbyggnad och personalförstärkning av såväl medicinskt, psykologiskt, specialpedagogiskt och socialt utbildad personal inom Elevhälsan vid de kommunala gymnasieskolorna
- Reformera systemet för mottagande av nyanlända elever
- För varje nyanländ elev i gymnasieålder ska en ordentlig kartläggning av förkunskaper göras och en åtgärdsplan upprättas från första dagen i skolan som består av en strategi för hur eleven ska stödjas för att uppnå mesta möjliga framgång i skolan
- Inrätta, finansiera och förlägg attraktiva profiler till skolor i de mest utsatta områdena för att attrahera elever från hela staden
- Se över konsekvenserna av de nyplanerade skolornas lokalisering samt överväg en ny struktur för grundskolornas organisering i Malmö
- Hitta nya vägar att sprida information om utbildningsinstitutionernas verksamhet och utveckling till allmänheten för att förebygga stigmatisering
- Kommunen följer upp den fördelningspolitiska utvecklingen i staden och vidtar åtgärder för att minska och mildra dess oönskade effekter
- Inled en diskussion på nationell nivå om att höja riksnormen för nationellt försörjningsstöd
- Utveckla en integrerad modell för sysselsättnings- och välfärdsfrågor med nationella (FK, AF, Migrationsverket etc.) och lokala (socialtjänsten m.fl.) instanser
- Använd fysiska investeringar som en motor för lokal sysselsättning och urban utveckling
- Flytta ut de arbetsmarknadspolitiska insatserna till platser där människor känner sig hemma

- Fortsätt att stärka satsningarna på kommunal arbetsmarknadsutbildning och förhindra därigenom framväxten av en låglönesektor
- Genomför regelbundet återkommande levnadsundersökningar för att kartlägga dolda kompetenser och andra potentialer i lokalsamhället
- Utvidga det kommunala informationsansvaret upp till 25 år
- Samordnad inspektion med avseende på arbetsmiljön
- Utarbeta och implementera strategier som främjar goda arbetsförhållanden i Malmö Stads egen verksamhet och verksamhet som upphandlas
- Inför kollegiala granskningar som metod för att utveckla organisationsformer med självständigt lärande
- Stärk samarbetet med civilsamhället och dra fördel av dess potentialer till att skapa sociala innovationer
- Genomför regelbundet återkommande levnadsundersökningar för att kartlägga det obetalda arbetets omfattning
- Säkerställ att mödrahälsovården har förutsättningar att erbjuda vård på lika villkor
- Säkerställ att barnhälsovården har förutsättningar att erbjuda vård på lika villkor
- Förbättra villkoren för en socialt jämlik mammografiscreening
- Genomför en analys av läkarbesök i öppen vård i Malmö stadsdelar
- Erbjud hälsokontroller till alla som fyllt 80 år
- Förbättra den interkulturella kompetensen och kunskaperna om sociala bestämningss-faktors betydelse för levnadsvanorna inom hälso- och sjukvården
- Stärk inriktningen på de sociala bestämningssfaktorerna för hälsa inom mödrahälso-vård, barnhälsovård och inom den kommunala elevhälsan
- Gör en översyn av samarbetsorganisation gällande barns hälsa
- Prioritera förebyggande arbete mot våld, omsorgssvikt och sexuella övergrepp på barn
- Utvärdera familjecentralerna
- Etablera en gemensam ledning av elevhälsovården
- Etablera en kvalificerad epidemiologisk bevakning av stadens hela befolkning
- Använd analyser från skaderegistret i Malmö för att kontinuerligt omsätta resultaten i praktiskt förebyggande arbete inom alla områden
- Inkludera regelbundna levnadsundersökningar i processerna
- Använd kollegiala granskningar för att göra arbetsorganisationerna mer lärande och för att långsiktigt utveckla kunskaperna om arbetslivet
- Använd följeforskning i såväl projekt som ordinarie verksamhet för att utveckla kun-skaperna om problemen, lösningarna, begreppen och sammanhangen
- Utveckla ett ledarskap som möjliggör hållbar utveckling
- Använd forskningscirklar för kunskapsproduktion och verksamhetsutveckling grundad i deltagarnas egna problemformuleringar
- Utveckla holistiska styrinstrument
- Utveckla nya och kompletterande mått på samhällsutvecklingen som relaterar till en övergripande hållbarhet
- Vidareutveckla en infrastruktur för social innovation och urban integration
- Uppdra åt ledamöter från Malmökommissionen att tillsammans med Malmö stad, Region Skåne och intresserade lärosäten att skapa ett gemensamt organ för genom-förande och uppföljning av Malmökommissionens arbete