

# Göteborgs arbete för jämlikhet och social hållbarhet

Peter Molin

Peter Molin, utvecklingsledare, Göteborgs stad, Social resursförvaltning.  
peter.molin@socialresurs.goteborg.se

I juni 2012 antog kommunfullmäktige i Göteborg en budget som innehöll mål som har kommit att sätta sin prägel på stadens samlade arbete för jämlikhet och social hållbarhet. De exakta målformuleringarna har förändrats sedan 2012 men kärnan i målformuleringarna har varit desamma och har fram till 2018 lytt "Göteborg ska vara en jämlik stad. Skillnaderna i livsvillkor och hälsa ska minska". Målen har handlat om att minska de orättvisa skillnaderna i livsvillkor och hälsa i staden och att bygga en hållbar stad, socialt, miljömässigt och ekonomiskt. Jämlikhetsarbetet är därmed också blivit en viktig pusselbit och del av stadens arbete med Agenda 2030.

2012, the City Council in Gothenburg adopted a budget that included goals that have influenced the city's overall work for equality and social sustainability. The exact formulations have changed since 2012, but the essence of the goal formulations has been the same, "Gothenburg should be an equal city". From 2018 the city took new steps in this work. In January 2018, the city council adopted a program for an equal city. The program highlights four target areas that together point out the focus on the work, in order to achieve the equality goal. The target areas included in the program are:

- Create good start in life and good conditions throughout the schoolyears
- Create preconditions for work
- Create sustainable environments and communities
- Create conditions for participation, influence and trust

The organization of the work has developed since 2012, today there is a strong strategic leadership for this work, connected to the core activities in the city. The focus of the work, the equalityprogram together with organization of the work, will be an important part in the city's overall work on Agenda 2030.

Nu går jämlikhetsarbetet in i ett nytt skede. I skrivande stund pågår ett politiskt maktskifte i staden och där de tidigare målformuleringarna i budgeten inte längre finns kvar. Men det betyder inte att staden kommer sluta

arbetet för jämlikhet och social hållbarhet. I januari 2018 antog kommunfullmäktige, under i stort sett politisk enighet, ett program för en jämlik stad som gäller fram till 2026. Programmets övergripande mål är att Göteborg ska vara en jämlik stad. Det

betyder att det fortsatt finns goda förutsättningar för ett långsiktigt arbete för jämlikhet.

Arbetet kommer även fortsatt ha som utgångspunkt att tidiga insatser som rör de minsta barnen blir särskilt viktiga, inte minst gäller det insatser under de allra första levnadsåren. I processen för framtagande av Programmet för en jämlik stad har fyra målområden med tillhörande strategier definierats som anger riktningen för det fortsatta arbetet. Målområdena och strategierna kommer beskrivas ytterligare längre fram i denna artikel.

### Jämlikhetsrapporten

Tidigt i processen togs beslutet att staden behövde ta fram en första rapport som beskrev skillnader i livsvillkor och hälsa i staden. Rapporten Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg togs fram under 2014 och blev ett viktigt verktyg i det fortsatta arbetet. Denna rapport har sedan följts upp med en ytterligare rapport. Jämlikhetsrapporten 2017 presenterades i december 2017. Den senaste rapporten kunde visa på vissa förändringar i positiv riktning i staden jämfört föregående rapport. Den visade bland annat att skillnaderna har minskat inom ett par områden, som behörighet till gymnasiet och arbetslöshet. *Men den grundläggande slutsatsen som kan dras av rapporten från 2017 är att ojämlikheten mellan stadens områden och grupper består och är fortfarande tydlig och allvarlig.*

- Rapporten speglar ett samhälle som har vuxit fram under en lång tid. På samma sätt får vi tänka att resul-

tatet av de insatser vi gör i dag kommer att dröja, ibland en hel generation fram i tiden, för att citera Åsa Lundquist, skribent till de två jämlikhetsrapporterna år 2014 och 2017.

### Organiseringen

Utgångspunkten för stadens jämlikhetsarbete har sedan start handlat om att det inte är ett tillfälligt projekt utan en långsiktig satsning som behöver involvera hela staden. Med detta som utgångspunkt har organiseringen av arbetet med ett Jämlikt Göteborg utvecklats så att förankringen och kopplingen till kärnverksamheterna i staden stärkts.

Halvårsskiftet 2015 etablerades en tvärasektoriell samordningsgrupp på högsta strategiska nivå i staden för jämlikhetsarbetet. Samordningsgruppen fungerar som strategisk ledning för arbetet inom och mellan målområdena. Inom målområdena finns olika samverkansforum som tillsammans med processledare och projektledare arbetat fram strategier och verksamhetsplaner för det konkreta arbetet inom de respektive målområde. Under 2018 har en stor organisationsförändring genomförts i staden, två nya fackförvaltningar har nu ansvar för förskola och grundskola. Samordningsgruppen för ett jämlikt Göteborg har därför breddats med representation från fler förvaltningar. Detta ska bidra till att staden får bättre förutsättningar att mer strategiskt stärka det tvärasektoriella arbetet.

## **Göteborg ska vara en Jämlik stad 2.0**

Under 2018 har viktiga steg tagits för att utveckla och bredda det fortsatta arbetet med jämlikhetsmålet. En utgångspunkt har hela tiden varit att detta arbete är ett långsiktigt arbete och där jämlikhetsarbetet, om det ska ge effekt på sikt, behöver ingå som en självklar del i stadens samlade hållbarhetsarbete. Begreppet jämlikhetsintegrering beskriver kanske bäst vad det handlar om. Ett viktigt steg i denna riktning var när Social resursnämnd i kommunfullmäktiges budget 2017 fick i uppdrag att ta fram ett långsiktigt program för Jämlikt Göteborg. I början av januari 2018 antog kommunfullmäktige programmet för en jämlik stad. Programmet går att hitta på Jämlikt Göteborgs webbplats under följande adress: <https://goteborg.se/jamlikt>

### **Göteborg stads program för en jämlik stad**

Programmet gäller för samtliga nämnder och styrelser i staden. Syftet med programmet är att peka ut viktiga målområden och strategier som aktörer i Göteborg ska samlas kring och tillsammans bidra till att minska skillnaderna i ojämlika livsvillkor i staden.

Programmet lyfter fram fyra målområden som tillsammans visar vad det samlade jämlikhetsarbetet i Göteborg ska rikta in sig mot för att nå målet att Göteborg ska vara en jämlik stad. De målområden som ingår i programmet är:

- Skapa god start och goda uppväxtvillkor

- Skapa förutsättningar för arbete
- Skapa hållbara och jämlika livsmiljöer
- Skapa förutsättningar för delaktighet, inflytande och tillit

Programmet beskriver kortfattat varje målområde. Kopplat till varje målområde finns strategier som är av betydelse för arbetet. Varje målområde har mellan fem och sju strategier som anger fokus för arbetet. Arbetet på ett målområde påverkar de övriga målområdena och de är ömsesidigt beroende av varandra. Samordning mellan berörda aktörer inom och mellan respektive målområde är därför viktigt för att nå målet om att Göteborg ska vara en jämlik stad.

Programmet lyfter även viktiga förutsättningar för att nå en mer jämlik stad. Det handlar om:

- Ett långsiktigt fokus
- Tidiga insatser och åtgärder för barn och under hela livet.
- Insatser till alla göteborgare, men mer där det behövs mest
- Samverkan över gränser på alla nivåer
- Ett arbete som är kunskaps- och erfarenhetsbaserat
- Ett arbetssätt som är normmedvetet och intersektionellt

Programmet ska följas upp två gånger under perioden. En första uppföljning sker genom jämlikhetsrapporten år 2021 och en andra genom jämlikhetsrapporten år 2025. Programmet beskriver att uppföljningen kommer genomföras på två olika sätt:

1. Måluppfyllelsen kommer att följas upp genom statistiska indikatorer som rör målet.
2. Utvärdering av processerna och arbetssätten inom de fyra målområdena som pekas ut i programmet.

Valet av målområdena bygger på relevanta kunskapsunderlag och på internationella och svenska rekommendationer<sup>1</sup>. En utgångspunkt för hela arbetet, som också betonas i forskningsunderlagen och rapporten Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg, är att tyngdpunkten i arbetet ska vara universella insatser. De generella välfärdsinsatserna som riktas till alla invånare är grunden, men dessa insatser ska samtidigt riktas proportionerligt i relation till olika grupper eller områdets specifika behov. Det teoretiska begreppet som beskriver detta är proportionell universalism.

### Jämlikhetsprogrammets målområden

Här följer en sammanfattande genomgång av målområdena i jämlikhetsprogrammet och de strategier som programmet pekar ut i arbetet med jämlikhetsmålet.

#### Målområde: Skapa god start i livet och goda uppväxtvillkor

Ett av fyra målområdena i jämlikhetsprogrammet är Skapa god start i livet och goda uppväxtvillkor. En god start i livet är viktigt för barns livsvillkor

och hälsa, både under uppväxten och senare i vuxenlivet. Att få en god start i livet med goda ekonomiska och fysiska uppväxtvillkor, trygga relationer till vuxna, goda kamratrelationer samt lek och lärande, är viktigt för att uppnå kognitiva, mentala, sociala och motoriska färdigheter.

Kopplat till målområdet har strategier formulerats som beskriver inriktningen på arbetet, själva utgångspunkten för arbetet. Strategierna är:

- Fokusera på tidiga insatser (förhållningssätt)
- Ge varje barn möjlighet att utvecklas till sin fulla potential
- Stärka vuxna kring barnet
- Främja barns språkutveckling på samtliga arenor där barn och unga vistas
- Ge barn och unga möjlighet till att stärka sociala nätverk och förmågor
- Ge barn och unga möjlighet till delaktighet, inflytande och rätt att vara sig själva
- Barn och unga ska ha tillgänglig och meningsfull fritid

Strategierna har sedan konkretiserats ytterligare och anpassats och prioriterats till olika målgrupper. När det gäller de yngre barnen (0-15 år) är dessa områden prioriterade:

1. Fortsatt satsning på att utveckla familjecentrerat arbetssätt och etablering av minst en familjecentral i varje stadsdel.

<sup>1</sup> Exempel på underlag är Commission on Social Determinants of Health FINAL REPORT, Fair Society Healthy Lives (The Marmot Review), Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (Tillitsdelegationen), Kommissionen för en jämlik hälsa.

tema

2. Utveckla ett samordnat och lättillgängligt föräldrastöd.
3. Stärka förskolans strategiska roll i att utjämna skillnader i barns levnadsvillkor.
4. Förbättra livsvillkoren för barn som lever i ekonomisk utsatthet.

För barn i skolåldern (6-18 år) ska insatserna stärka deras förutsättningar för social, emotionell och kognitiv utveckling och bidra till goda möjligheter att lyckas i skolan. De prioriteringar som görs utifrån strategierna inom målområdet är bl.a :

- Säkerställa att skolgången sker utifrån varje elevs förutsättningar och behov bl.a. genom insatser inom följande områden.  
*-Öka elevens skolnärvaro*  
*-Studiehandling på modersmål*  
*-Skolans samverkan med vårdnadshavare: Familjecentrerat arbetssätt för barn i skolåldern*
- Stärka förutsättningar för att stadens skolor har likvärdiga fysiska skolmiljöer och materiell utrustning
- Stärka förutsättningar för att kultur och fritidsaktiviteter är tillgängliga för alla barn
- Stärk vuxna kring barn och unga genom föräldrastöd och ett utvecklat familjecentrerat arbetssätt för barn i skolåren.

Utöver dessa prioriteringar ingår mobiliseringsfrågan ”Staden där vi läser för våra barn” som en viktig del

i målområdet. Satsningen Staden där vi läser för våra barn är långsiktig och är en viktig pusselbit för att förverkliga målen i jämlikhetsprogrammet. Syftet är att främja läslust och läsning med och för barn tidigt i livet. Aktiviteterna innefattar Läsfrämjande aktiviteter, Kompetensinsatser samt Informationsinsatser. Ett exempel är Bokstart, satsningen syftar till att stimulera små barns språkutveckling genom hembesök, utdelning av bokgåvor och information om språkutveckling på flera språk. Bokstart har, från att varit ett pilotprojekt, nu permanentats i staden.

### **Målområde: Skapa förutsättningar för arbete**

Det andra målområdet i jämlikhetsprogrammet är Skapa förutsättningar för arbete. Arbete, utbildning och lärande utgör betydande delar av människors livsvillkor. Människors försörjningsmöjligheter är centrala för att nå målet att Göteborg ska vara en jämlik stad.

Kraven på arbetsmarknaden har höjts i takt med att samhället har förändrats. Utbildning är oftast en förutsättning för att få ett arbete och egen försörjning. Sambandet mellan arbetslöshet och utbildning är mycket tydligt<sup>2</sup>. Ju längre utbildning desto lägre arbetslöshet. Det är därför viktigt att stärka möjligheterna till att kunna fullfölja en utbildning, till exempel på gymnasiet. En nyckel här är att ge invånarna förutsättningar till utbildning och lärande samt främja ett livs-

<sup>2</sup> SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

långt lärande. Detta innefattar också kompetens- som utbildningsstöd för dem som idag saknar ett arbete.

Fokusområdet omfattar insatser som syftar till att skapa förutsättningar för arbete. Fokuset har legat på att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och att samordna och utveckla samarbete mellan de olika aktörer dvs det offentliga, näringslivet och ideell sektor. Strategierna för målområdet är:

- Matcha kompetens för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden
- Skräddarsy utbildning och lärande för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden
- Arbeta för att ge rätt information till arbetsgivare
- Underlätta första steget in på arbetsmarknaden
- Bredda möjligheten till inträde på arbetsmarknaden
- Verka för livslångt lärande
- Utveckla arbetsgivarrollen

Inriktningen under 2018 har bl.a. handlat om att:

*Matcha kompetens för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden*

Rätten till arbete är grundläggande om målet om ett jämlikt Göteborg ska uppnås. Arbetsmarknadsläget har varit bra de senaste åren men ett problem har varit kompetensbrist i många branscher samtidigt som vissa grupper så som funktionsnedsatta, invandrare och ungdomar med kort utbildningsbakgrund har svårare att

få fäste på arbetsmarknaden. Arbetet med ”Det stegvisa jobb- och kunskapslyftet samt ”Viktigt riktigt jobb” handlar om att bana väg för de mer utsatta målgrupperna.

*Bredda möjligheten till inträde på arbetsmarknaden*

Ett led i att realisera kommunfullmäktiges mål ”Skapa sysselsättning för personer långt ifrån arbetsmarknaden” är att Arbetsmarknad och vuxenutbildningsförvaltningen tillsammans med Göteborgs stads inköps- och upphandlingsnämnd arbetar med att skapa anställningsmöjligheter för de prioriterade målgrupperna genom att ställa sociala krav vid upphandling.

*Satsa på 250 barnfamiljer*

Inom målområdet pågår ett aktivt arbete för att etablera det stegvisa jobb- och kunskapslyftet. För att klara av uppdraget, Göteborg ska vara en jämlik stad, krävs en kraftsamling i hela staden. Under 2018 startar satsningen för att minst en förälder i 250 barnfamiljer som lever med långvarigt försörjningsstöd ska få arbete och självförsörjning. Målet berör alla målområden och behöver ske i samverkan med stadens bolag och förvaltningar, näringsliv och andra aktörer i staden.

**Målområde: Skapa hållbara och jämlika livsmiljöer**

Det tredje målområdet i jämlikhetsprogrammet heter Skapa hållbara och jämlika livsmiljöer. Programmet beskriver att det finns vissa grundläggande förutsättningar för en hållbar och jämlik livsmiljö. Det är att

ha en trygg boendemiljö, att känna tillhörighet, en passande och ekonomiskt överkomlig bostad, en närmiljö som är omhändertagen och välfungerande. Det handlar också om att ha tillgång till stadens resurser i form av bland annat service, arbetsplatser, kollektivtrafik, offentliga platser och grönområden. Det handlar även om att säkerställa plats för rekreation och samspel för barn och unga genom tillgång till friytor och bra utemiljöer för lek och utevistelse vid bostäder, fritidshem, förskolor och grundskolor. Genom att motverka boendesegregation och främja goda boendemiljöer skapas förutsättningar för mer jämlika livsvillkor.

Hemlöshet, otrygga boendeförhållanden, trångboddhet och en segregerad boendemiljö påverkar jämlikheten, hälsan och den sociala sammanhållningen negativt. Ojämligheter i livsmiljöer och att staden är segregerad påverkas av flera olika faktorer. Det rör sig bland annat om statlig bostads- och finanspolitik, inkomstförhållanden, bostadsmarknadens sätt att fungera, hur stadens delar planeras med olika typer av bostäder, upplåtelseformer, trafiksystem och service av olika slag och hur staden hänger ihop och skapar en helhet.

Arbetet i målområdet har från början utgått från en gemensam målbildskarta som togs fram. Målbildskartan har pekat ut fem områden med effektmål för varje område. De fem områdena identifierar frågor där det behöver ske en förflyttning för att den fysiska miljön ska stödja utvecklingen mot en mer jämlik stad. De strategier för målområdet som nu finns formulerade i

jämlikhetsprogrammet följer i princip dessa fem områden som identifierades i målbildskartan. De innebär förvaltningsövergripande processer där ett gemensamt tvärasektoriellt lärande och prövande av nya arbetssätt är förutsättningar för ett framgångsrikt arbete. Strategierna är:

- Öka delaktighet och inflytande i stadsutvecklingen
- Skapa förutsättningar för en fungerande närmiljö
- Minska boendesegregationen
- Öka tillgången till bostäder
- Skapa förutsättningar för jämlik tillgång till stadens resurser

Arbetet sker både i ordinarie uppdrag i bolag och förvaltningar samt i särskilda satsningar bland annat genom metodutveckling och kraftsamling i utvalda geografiska i områden som Hammarkullen och Frihamnen.

#### *Fem delprogram*

Ansvaret för jämlikhetsarbetet ska integreras i ordinarie verksamhet. Styrgruppen för målområdet beslutade innan sommaren 2018 att arbetet inom målområdet ska bygga på en modell för programstyrning för att koordinera processer och förändringsarbetet i syfte att uppnå effektmålen i målbilden. Särskilda satsningar i form av delprogram kommer utgöra kärnan i jämlikhetsarbetet inom målområdet.

- Hela staden – fokus Hammarkullen (kraftsamling för fler bostäder, service, närmiljö och ett fungerande torg)

- Testarena Frihamnen. Fokus ligger bl.a. på socialt blandat boende med en ny modell för att åstadkomma hyresrätter med rimliga hyror
- Samverkan med Framtiden. Framtiden är stadens övergripande koncernbolag inom allmännyttan. Framtiden ska bl.a. arbeta i en effektiv samverkansmodell för att de allmännyttiga bostadsföretagen samlat ska kunna färdigställa 14 000 bostäder under en 10-årsperiod.
- Inga barn i akut hemlöshet - Trångboddhetens negativa effekter ska minska
- NU! - Samverkan i de särskilt prioriterade områdena

Under våren 2018 har stadens förvaltningar och bolag skrivit under en gemensam avsiktsförklaring att samverka för att höja kvaliteten i stads- och boendemiljön och bidra till en positiv utveckling i de särskilt prioriterade områdena. Satsningen handlar om vad som kan göras på kort sikt

De fem delprogrammen ska fungera som inspirationskällor och lärande exempel för arbetet med målområdet i ordinarie verksamhet.

### **Skapa förutsättningar för delaktighet, inflytande och tillit**

Det fjärde målområdet i jämlikhetsprogrammet heter Skapa förutsättningar för delaktighet, inflytande och tillit. Programmet beskriver bland annat att delaktighet och inflytande på samhällelig nivå handlar om möjligheten att delta i styret av det gemensamma.

Delaktighet och inflytande handlar också om invånarnas möjligheter till deltagande i civilsamhället, folkrörelser och lokalsamhället. Delaktighet och inflytande är också viktiga på individnivå för att minska skillnaderna i livsvillkor. Det är fråga om kontroll, inflytande och delaktighet i det dagliga livet, i till exempel skolan, i bostadsområdet och i rollen som brukare av olika offentliga tjänster. Det kan vidare handla om gemenskap i sociala nätverk i vardagen.

Att det finns reglerade rättigheter är långt ifrån tillräckligt för att uppnå ett jämlikt deltagande eller inflytande eftersom vissa grupper trots detta utsätts för systematisk och strukturell diskriminering. I Göteborg skiljer sig deltagandet åt mellan olika grupper och på olika nivåer (samhällelig nivå, gruppnivå och individnivå). Därtill finns det betydande skillnader i nivåer av tillit i befolkningen, och i upplevelsen av social isolering. Målområdets strategier:

- Systematiskt integrera delaktighetsperspektivet
- Öka valdeltagande
- Skapa inkluderande medborgardialog
- Tillhandahålla arenor för medborgardrivna mötesplatser
- Utveckla delaktigheten i mötet med kommunens verksamheter
- Stärka tjänstepersonernas bemötande för att skapa tillit
- Skapa delaktighet och tillit genom nya former av deltagande



## **Göteborgs stads plan för en jämlik stad**

I kommunfullmäktiges budget för 2018 fick Social resursnämnd i uppdrag att ta fram en stadsövergripande plan utifrån detta program. Arbetet har pågått under 2018. En utgångspunkt för planen är att jämlikhetsarbetet behöver utgå från integrering för att inte riskera att bedrivs vid sidan av ordinarie verksamhet och bli till ett separat spår i Göteborgs Stad. Att integrera jämlikhet i verksamheterna handlar om att synliggöra hur förvaltningar och bolag påverkar livsvillkoren inom det område som de har rådighet över. Det handlar också om hur de kan förändra sitt arbete med respektive grunduppdrag så att det sker en omfördelning av resurser som påverkar livsvillkoren.

Planen konkretiserar aktiviteter som behöver genomföras 2019–2022 för att bidra till att realisera programmet. Aktiviteterna ska inte ses som en nedbrytning av målområdena. Istället är aktiviteterna en konkretisering av programmet genom att de anger organisatoriska förutsättningar som behövs för att underlätta arbetet med målområdena och strategierna i programmet. Aktiviteterna är indelade i tre delar; (1) verksamhet och samverkan (2) styrning, uppföljning och samordning samt (3) stöd.

Med ett program och en plan på plats blir det än mer tydligt att arbetet för jämlikhet och social hållbarhet är den del av stadens ordinarie verksamhet, ett kärnuppdrag som berör alla förvaltningar och bolag och som förutsätter att alla verksamheter behöver

tänka ”jämlikt” i sin planering och uppföljning.

## **Jämlikt Göteborg och Agenda 2030**

Våren 2018 tog stadsledningskontoret på uppdrag av kommunstyrelsen fram en redovisning av stadens arbete med Agenda 2030 och redovisade förslag på hur staden på ett systematiskt sätt kan integrera hållbarhetsmålen i ordinarie arbete och uppföljningssystem. I denna redovisning framgår tydligt att arbetet inom ramen för ett Jämlikt Göteborg är en viktig del av stadens arbete med Agenda 2030. I tjänsteutlåtandet skriver stadsledningskontoret: ”Arbetet inom Jämlikt Göteborg och fokusområdena är kanske det tydligaste exemplet inom staden på den helhetssyn som är en viktig princip inom Agenda 2030, att målen är integrerade och odelbara. Det är ett tvärsektorielt arbete där man försöker se att vinster kan hämtas hem på andra ställen än där insatserna görs”.

Målen inom de tre hållbarhetsdimensionerna hänger ihop med varandra och är därmed också odelbara. En övergripande slutsats av detta är att arbetet för ett jämlikt Göteborg i högre utsträckning bör integreras med stadens samlade arbete med Agenda 2030.