



# Storstädernas jämlikhetsarbete

Om samlande kunskap, organisatorisk kapacitet och professionellt engagemang

Joakim Forsemalm  
Mistra Urban Futures reports 2019:5





## RADAR

### FÖRFATTARE

Joakim Forsemalm, docent i etnologi, Radar arkitektur & planering

### GRAFISKT ARBETE

Sophia Thurffjell, Mia Börjesson och Axel Lindqvist, Radar arkitektur & planering

### NÄRLÄSNING RAPPORT

Julia Fredriksson, Chalmers och städernas projektansvariga

### PROJEKTLEDARE FÖR MISTRA URBAN FUTURES

Sanna Isemo

### PROJEKTANSVARIGA I STÄDERNA

Henrik Jutbring (Göteborg), Helen Slättman (Stockholm), Tom Roodro (Malmö)

### PROCESSTÖD WORKSHOPAR

Sophia Kaså, Mistra Urban Futures / Katalysator

### RESEARCH

Richard Karlsson, praktikant

### MISTRA URBAN FUTURES

Mistra Urban Futures is an international Centre for sustainable urban development.

We believe that the coproduction of knowledge is a winning concept for achieving sustainable urban futures and creating accessible, green and fair cities.

The Centre is hosted by Chalmers University of Technology and has five platforms in Cape Town, Kisumu, Gothenburg, Skåne and Sheffield-Manchester as well as a node in Stockholm.

Mistra Urban Futures is financed by the research foundation Mistra and Sida, together with a consortium comprising: Chalmers University of Technology, the University of Gothenburg, the City of Gothenburg, the Gothenburg Region Association of Local Authorities (GR), IVL Swedish Environmental Research Institute, the County Administrative Board of Västra Götaland, and the Region of Västra Götaland, along with funders on the various platforms.

Postal address: Chalmers University of Technology, SE-412 96 Göteborg, Sweden

Visiting address: Läraregatan 3, Göteborg, Sweden

© Mistra Urban Futures, 2019.

[www.mistraurbanfutures.org](http://www.mistraurbanfutures.org)

## SAMMANFATTNING

I slutet av 2018 fick Radar arkitektur & planering AB i uppdrag av Mistra Urban Futures att för städerna Stockholm, Göteborg och Malmös räkning genomföra en jämförande studie av jämlikhetsarbetet i städerna. Uppdraget har genomförts under 2019 i samarbete mellan de beställande städerna och Joakim Forsemalm, docent i Etnologi.

Bakgrunden till städernas respektive arbete är den paradox att välståndet i Sverige hela tiden ökar generellt, men att skillnaderna mellan människor samtidigt växer. Allra tydligast blir detta i folkhälsostatistiken: bland annat kan det skilja upp mot nio år i medellivslängd inom städerna. Utifrån tydliga dataunderlag som visar hur skillnaderna är geografiskt lokaliserade till särskilda platser i staden, har Stockholm, Göteborg och Malmö valt delvis lika, delvis olika sätt att organisera sitt jämlikhetsarbete. Studien har genomförts utifrån kvalitativa metoder och det material som diskuteras i denna rapport består huvudsakligen av intervjuer med nyckelpersoner i de tre städerna samt tre workshopar om lika många utvalda exempel på det praktiska genomförandet av jämlikhetsarbetet.

Det är de tre storstäders processer som är i fokus, men utblickar har också gjorts mot andra liknande arbeten, då främst på regional och nationell nivå. Det teoretiska synfält som anlagts för att diskutera det insamlade materialet handlar om kunskap och lärande, eftersom en avgörande ingång i städernas jämlikhetsarbete har varit att på nya sätt samverka och samarbeta kring kunskap. Övergripande slutsatser är att ett framgångsrikt jämlikhetsarbete bygger på utvecklade och fördjupade kunskapsrelationer mellan forskning och praktik, att ett brett och aktivt ägarskap är viktigt för ett långsiktigt och uthålligt förändringsarbete samt att utvecklandet av samverkanskompetens är nödvändigt för att kunna arbeta så förvaltningsövergripande som krävs för att hantera de komplexa utmaningar som är ojämlikhet i storstäderna.

## INNEHÅLL

<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund .....	5
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar .....	6
1.3 Disposition.....	7
1.4 Jämlikhetsarbetet nationellt och regionalt .....	8
1.5 Tidigare utvärderingar och analyser .....	14
<b>2. TEORETISKT RAMVERK OCH GENOMFÖRANDE.....</b>	<b>20</b>
Genomförande .....	24
<b>3. ERFARENHETER AV JÄMLIKHETSARBETET .....</b>	<b>26</b>
Nya kunskapsrelationer för utvecklad organisatorisk kapacitet.....	27
Brett och aktivt ägarskap.....	34
Samverkanskompetens och metodutveckling.....	37
Frågor i skymundan.....	41
Politiska förändringar och jämlikhetsfrågans bräcklighet .....	42
Sammanfattande reflektioner .....	45
<b>4. ERFARENHETER FRÅN TRE UTVALDA EXEMPEL .....</b>	<b>47</b>
STOCKHOLM: FOKUS SKÄRHOLMEN .....	48
Tajming, dubbelt ledarskap och stort engagemang.....	50
GÖTEBORG: STADEN DÄR VI LÄSER FÖR VÅRA BARN .....	58
Kunskapsgrund, nätverk och nyckelpersonen.....	63
MALMÖ: FAMILJECENTRALERNA .....	71
Tydligt ledarskap och rumslighet för samverkan .....	74
<b>5. SAMMANFATTANDE DISKUSSION .....</b>	<b>80</b>
Jämlikhetsarbetets tillkomst och inledning .....	80
Jämlikhetsarbetets organisering.....	83
Lärdomar av tre exempel.....	85
Fortsatta kunskapsbehov.....	88
<b>FÖRTECKNING ÖVER INFORMANTER OCH VIKTIGA LÄNKAR .</b>	<b>90</b>

## 1. INLEDNING

### 1.1 Bakgrund

I Sveriges tre storstäder, Stockholm, Göteborg och Malmö pågår sedan ett knappt decennium ett förändringsarbete som syftar till att minska ojämlikhet i livsvillkor och hälsa. I Malmö lämnade Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö, eller ”Malmökommissionen”, sin slutrapport *Malmöns väg mot en hållbar framtid 2013*. I Göteborg pågår ett långsiktigt arbete för ett Jämlikt Göteborg sedan 2014, då den första *Jämlikhetsrapporten* publicerades. I Stockholm tillsattes en Kommission för ett socialt hållbart Stockholm 2015. I samband med det presenterades även en första övergripande rapport kallad *Skillnadernas Stockholm*. Processerna för att driva förändringsarbete i Stockholm, Göteborg och Malmö har liknande syften och det finns både likheter och skillnader i tillvägagångssätten. Den övergripande likheten är att jämlikhetsarbetet generellt involverar en bredd av politikområden och kommunala verksamheter. Som de tre utvalda exempel som beskrivs i denna rapport kommer att åskådliggöra, så inbegriper arbetet såväl förskoleförvaltningar, stadsbyggnadskontor, sociala resursförvaltningar och stadsdelsförvaltningar – för att ta några exempel. Storstädernas jämlikhetsarbete är något som angår alla delar i städerna, så väl organisatoriskt som ur ett geografiskt hänseende.

I respektive stad finns det idag en plattform eller nod kopplad till Mistra Urban Futures, ett transdisciplinärt kunskapscentrum för hållbar stadsutveckling med säte i Göteborg. Det finns därmed en infrastruktur för att initiera och driva kunskapsutveckling i samproduktion mellan akademien och olika offentliga aktörer.<sup>1</sup> Det är mot denna bakgrund som ett samarbete mellan storstäderna initierades för att undersöka möjligheten att studera, jämföra och dra lärdom av varandras jämlikhetsarbete. Uppdraget har genomförts under 2019 i samarbete mellan uppdragstagande forskare Joakim Forsemalm, docent i Etnologi och representanter från respektive plattform/nod tillsammans med representanter från respektive stads jämlikhetsarbete. Arbetet har bedrivits samproducerande och kvalitativt, på det

---

<sup>1</sup> Från 2020 kommer den Göteborgsbaserade delen av Mistra Urban Futures att fortsätta under det nya namnet Center for Sustainable Urban Futures, som en del av Göteborgs centrum för hållbar utveckling (GMV) vid Chalmers tekniska högskola/Göteborgs universitet.

sätt att det är berättelser om och erfarenheter av hur jämlikhetsarbetet konstruerats som studerats.

## 1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Projektet syfte har varit att genomföra en deskriptiv studie av hur jämlikhetsarbetet har bedrivits och fungerat. Frågeställningarna har varit:

- Hur har jämlikhetsarbetet kommit till och vilka har de viktigaste utgångspunkterna varit?
- Hur har organiseringen av arbetet sett ut?
- Vilka erfarenheter och lärdomar kan bidra till framtida jämlikhetsåtgärder i svenska kommuner och regioner?
- Hur ser jämlikhetsarbetet ut när det fungerar ”som bäst”

Det är processerna som sådana som är i denna studies fokus, hur jämlikhetsarbetet gjorts och görs i de processer som skapats för att formulera och genomföra de mål och strategier som är resultatet av städernas kommissionsprocesser. Förutom att försöka spegla processerna från start och framåt är det kunskapande strukturer och organisatorisk kapacitet som fått ett särskilt ljus satt på sig. Det teoriavsnitt som följer på detta kapitel skapar en ram kring kunskap och organisatoriskt lärande, om normer och värderingar som skapar förutsättningar för att ha en samsyn kring vilka problemen i grunden är.

Vad gäller avgränsningar för arbetet så har denna studie inte genomfört någon kvantitativ uppföljning av mål och indikatorer, det vill säga studerat det mätbara utfallet av olika insatser under respektive kommissionsarbete. Arbetets fokus har varit att förstå vilka utmaningar och möjligheter som funnits i det professionella arbetet med att driva jämlikhetsarbetet. Det har inte funnits en ambition att vara heltäckande för de tre processerna, något som hade varit en för omfattande uppgift sett till ramarna för uppdraget. Vid sidan av att försöka rama in den vidare kontexten kring jämlikhetsarbetena och hur det resulterar i processerna som sedan blir respektive stads väg in i detsamma, har exempel på det vardagliga görandet av jämlikhetsarbetet studerats. I rapporten återges berättelser från personer som haft

viktiga roller i respektive stads process. Ett mål med studien har också varit att lokalisera områden där det skulle behövas mer forskning och fördjupade studier. Även i det fallet blir det dock inte någon heltäckande diskussion – det finns förstås behov av ny forskning inom flera olika kunskapsområden av det breda arbetet som är att minska ojämlikheten i städerna – att gå igenom alla dessa områden för att lokalisera kunskapsluckor vore ett uppdrag i sig.

### 1.3 Disposition

Detta första kapitel innehåller några avsnitt som syftar till att lägga en grundläggande förståelse för sammanhanget *jämlikhetsarbete*, i form av en översikt av några andra relevanta satsningar på regional och nationell nivå. Därefter följer ett avsnitt som ger exempel på hur utvärderingar eller andra granskningar diskuterar jämlikhetsarbetet i Malmö och Göteborg i första hand. I ett andra kapitel formuleras ett ramverk för en analytisk blick på det material som samlats in under arbetet. I samma kapitel beskrivs även genomförandet.

Kapitel tre handlar om jämlikhetsarbetet på stadsnivå och bygger framförallt på intervjuer med personer som varit verksamma i att driva eller medverka i jämlikhetsarbetet. Det kompletteras med beskrivningar ur centrala dokument där arbetet sammanfattats för de olika städerna. I kapitel fyra ligger sedan fokus på tre utvalda exempel på jämlikhetsarbetets praktik, det vill säga processer som genomförde övergripande ambitioner som satts upp av städerna genom kommissionerna. Dessa avsnitt inleds med av bakgrunder till respektive exempel, därefter följer empiriska avsnitt med beskrivningar av och återgivna diskussioner ur samtal om processerna, alla pågående vid denna rapportens färdigställande.

Det sista kapitlet utgör sedan en sammanfattande diskussion i ljuset av rapportens teoretiska utgångspunkter. Där listas också tänkbara framtida utvecklingar och fördjupningar.

Olika skriftliga källor är lagda som fotnoter allt eftersom de refereras till i texten. Längst bak finns en förteckning över de personer som intervjuats.

## 1.4 Jämlikhetsarbetet nationellt och regionalt

De tre storstädernas satsningar har kopplingar till flera initiativ till policyprocesser för minskad ojämlikhet i hälsa/social hållbarhet, som tagits i region/landsting och på nationell nivå. Överhuvudtaget är jämlikhet en växande fråga i vår tid och den fick en tydlig internationell utgångspunkt i den WHO-rapport som publicerades 2008 av Commission on Social Determinants of Health, ledd av Sir Michael Marmot. Rapporten uttryckte tydligt att ojämlikhet inte bara är en politisk-filosofisk fråga, utan konkret handlar om liv och död. Den visade hur ekonomisk ojämlikhet ger en skillnad i medellivslängd mellan länder som är upp mot 35 år. Inledningsvis i rapporten formuleras kärnfrågan tydligt: *”När systematiska skillnader i hälsa bedöms vara åtgärdbara genom rimliga åtgärder globalt eller inom samhället är de helt enkelt orättvisa. Det är det vi kallar ojämlikhet i hälsa.”*<sup>2</sup> Även inom länder och städer är skillnaderna tydliga och som exempel kunde rapporten *Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg* visa att skillnaden mellan de mest och de minst välmående stadsdelarna i Göteborg är upp till nio år för män och knappt åtta år för kvinnor.<sup>3</sup> *Closing the gap in a generation* har inspirerat till nationella, regionala och lokala policyprocesser runt om i världen och inte minst till arbetet i de tre storstäder som diskuteras i den här rapporten. Den grundläggande utgångspunkten är att det är i hälsa som skillnaderna mellan människor blir som mest synlig. Hälsoskillnaderna relateras till fördelning av makt, pengar och övriga resurser och vägen till målet skrivs omfördelning.

These inequities in health, avoidable health inequalities, arise because of the circumstances in which people grow, live, work, and age, and the systems put in place to deal with illness. The conditions in which people live and die are, in turn, shaped by political, social, and economic forces.<sup>4</sup>

WHO-rapporten formulerade tre övergripande rekommendationer (nedbrutna sedan i olika aktivitetsområden) för arbete med hälsoskillnaderna. Den första

---

<sup>2</sup> Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health (2008) s. 26. Översättning tagen från ”Svenska lärdomar av Marmotkommissionens rapport Closing the Gap (2010). Statens folkhälsoinstitut

<sup>3</sup> Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg. Hela staden socialt hållbar (2014). Göteborgs stad.

<sup>4</sup> Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health (2008) s. iii



handlar om att öka förutsättningarna för barn, i synnerhet flickor, och kvinnor att leva ett gott liv. Tryggad skolgång och bättre arbetsförhållanden för en trygghet för alla genom livet är en förutsättning även för barns generella välmående. Den andra handlar om jämställda förutsättningar i det dagliga livet och bättre styrning mot en mer rättvis fördelning av makt, pengar och övriga resurser. Ökade investeringar i gemensamma nyttor och ett ansvarsutkrävande också av den privata sektorn att medverka till utjämnade av skillnader emfaseras. Den tredje övergripande rekommendationen handlar om att lära sig av de genomförda insatserna genom att undersöka, mäta och följa upp dess effekter.

2010 gjorde Statens folkhälsoinstitut (FHI) en analys av "Marmotrapportens" inpassning i det svenska folkhälsopolitiska systemet.<sup>5</sup> För att förstå om det fanns anledning till justeringar i den nationella politiken utgick FHI från tanken om *proportionell universalism* – ett begrepp som handlar om att insatserna på hälsoområdet skall gälla alla, men att särskilda insatser görs för dem som behöver det mest. För att reducera den "sociala gradienten" (en klassmässig indelning relaterat förutsättningar för god hälsa) behöver de största insatserna fokuseras på den mest utsatta delen av befolkningen.<sup>6</sup> FHIs utredning ledde inte till några direkta justeringar i den nationella politiken, däremot är det uppenbart att *Closing the gap in a generation* gjort ett stort avtryck på regionala och kommunala nivåer.<sup>7</sup>

Ett exempel på regionala insatser är Region Östergötlands genomförande av ett kommissionsarbete för jämlik hälsa (slutrapporterat 2014). I Östergötland var det regionförbundet *Östsam* (dåvarande namn) som drev arbetet, utifrån en samlingskoalition bestående av samtliga partier och i nära samarbete med Linköpings universitet. Kommissionen bestod av både politiker, forskare och tjänstemän. "I kommissionens analys av orsaker till identifierade skillnader i hälsa har fokus varit på "orsakernas orsaker", dvs. strukturella faktorer i samhället som påverkar människors hälsa", är ett sammanfattande resonemang i den slutrapport som publicerades

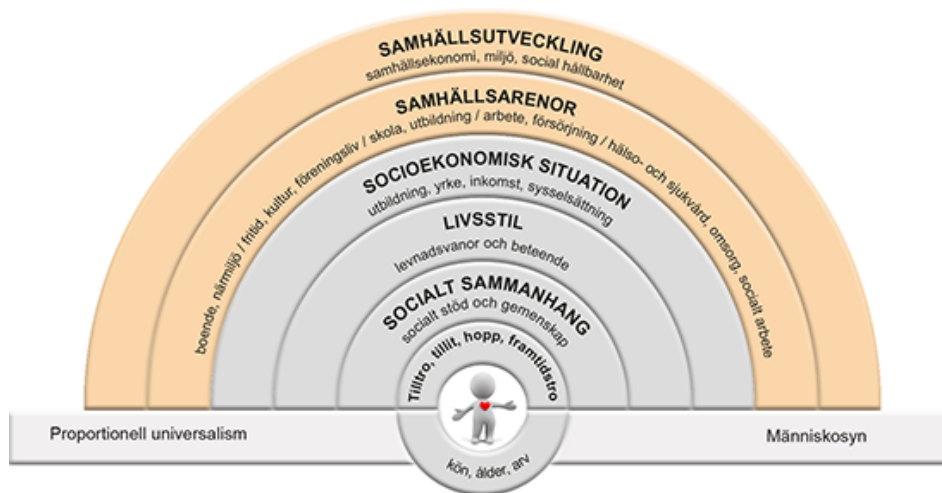
---

<sup>5</sup> Svenska lärdomar av Marmotkommissionens rapport Closing the Gap (2010). Statens folkhälsoinstitut.

<sup>6</sup> Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health (2008) s. 9.

<sup>7</sup> Karin Melinder (2011) "Den svenska Marmot-applikationen. Utredningen som försvann men som lever vidare". I Socialpolitisk tidskrift 4/2011.

2014.<sup>8</sup> Efter att ett grundläggande statistiskt underlag skapats kring hälsoläget i länet relaterades detta till den socioekonomiska situationen för befolkningen och kommissionen konstaterade, liksom FHI, att sårbarheten för ohälsa och sjukdom är större för individer med sämre socioekonomiska förutsättningar. En övergripande programförklaring mynnar ut i ett tiopunktsprogram som bland annat handlar om att öka kunskapen om skillnader. Genom återkommande kunskapsmöten mellan forskning, praktik och politik, skulle jämlikhetsfrågan ges hög politisk prioritet för att arbeta med sociala investeringsprogram och stödja hälsofrämjande arbete.



Figur 1. Östgötamodellen för jämlik hälsa uttrycker samspelet mellan individ, miljö och samhälle. Från Östgötakommissionen för folkhälsa – slutrapport, 2014:6.

Även Örebro län har genomfört ett motsvarande arbete (*För en jämlik hälsa i Örebro län. Utmaningar och förslag på åtgärder*, 2017), där modellen i figur 1 också ingår. Ansatser och slutsatser är således snarlika Östsams arbete. I slutrapporten finns också en utblickande del som diskuterar framtida utmaningar och möjligheter. Post-industrialiseringen av samhället nämns som en förutsättning som kräver mycket av många i termer av anpassning till nya anställnings- och arbetsformer och nya kunskaper, vilket kan vara ansträngande och svårt. Samtidigt ges möjligheter till en ny slags delaktighet och även en distribuerat ägarskap över

<sup>8</sup> Östgötakommissionen för folkhälsa – slutrapport. (2014) s. 5. Östsam.

frågorna: ”Det kräver också ett aktivt deltagande från det civila samhällets organisationer och sociala rörelser liksom från invånarna”.<sup>9</sup>

Sveriges kommuner & landsting, SKL, arbetade mellan 2011 och 2013 i ett projekt med 20 kommuner, regioner och landsting i landet, kallat *Gör jämlikt. Samling för social hållbarhet minskar skillnader i hälsa*.<sup>10</sup> Projektet blev en viktig samlade kraft på ett nationellt plan och inspirerade bland annat arbetet i Göteborg, där den påverkade budgetskrivningarna 2013. I rapporten med samma namn konstateras att det är ”dags att agera” för social hållbarhet, eftersom hälso-gapet inte minskar. Rekommenderade åtgärder som föreslogs var satsningar på fler förebyggande och hälsofrämjande insatser, motiverat även i en ökad samhälls-ekonomisk effektivitet. Ökad samverkan över organisatoriska gränser (kommuner, regioner, landsting), en generell förstärkning av välfärden, fokus på barn och unga och en skola som skapar förutsättningar för att gå ut med fullständiga betyg, en arbetsmarknad som tar hänsyn till individens olika behov samt slutligen en i alla delar av samhället tillgänglig samhällsservice är de sammanfattande slutsatserna av samarbetet.<sup>11</sup> Rapporten diskuterar också ”den svenska paradoxen”, nämnd ovan; att samhället i stort får det allt bättre, men att klyftorna växer. Normkritik och interkulturell kompetens är begrepp som sticker ut i det här sammanhanget – och som är nära relaterade till varandra.

En utgångspunkt för att förändra ojämlikhet är att synliggöra hur ojämlikhet skapas och upprätthålls. Det innebär att titta på de normer som ligger till grund för den egna verksamheten och undersöka vilka villkor de skapar för brukare och invånare. Normer ramar in det som ses som normalt och naturligt. De är nödvändiga för att vi ska kunna samspela i samhället, men de kan också fungera som begränsningar. Ett normkritiskt arbete är ett förändringsarbete som tar sin utgångspunkt i den egna organisationen.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> För en jämlik hälsa i Örebro län. Utmaningar och förslag på åtgärder (2017) s. 9 Region Örebro län.

<sup>10</sup> Under 2019 bytte SKL namn till Statens kommuner och regioner, SKR.

<sup>11</sup> Gör jämlikt – gör skillnad. Samling för social hållbarhet minskar skillnader i hälsa. (2013) Statens kommuner och landsting.

<sup>12</sup> Ibid. s. 9.

En interkulturell kompetens handlar om en förmåga att förstå olika utgångspunkter och synfält. Kompetensen byggs genom interaktioner över kulturgränser.

”Kulturgränser” skall här förstås i sammanhanget organisering av hälsoarbete, det vill säga att det handlar om *organisationskulturer*. Fem rekommendationer med 23 tillhörande åtgärder skrivs fram i rapporten, som är en bra provkarta på hur de ingående kommunerna och landstingen gjort i olika frågor och kan på det sättet vara en inspiration för olika aktiviteter.

År 2017 lämnade den nationella Kommissionen för jämlik hälsa sitt slutbetänkande till regeringen, ett arbete som inleddes 2015.<sup>13</sup> En programförklaring i betänkandet är att jämlikhet är en sammansatt fråga som rör uppväxtvillkor, möjligheterna till en bra skola och till arbete med tillräcklig försörjning: i kombination skapar dessa en jämlik hälsa och att nå dit handlar inte om insatser i enstaka politikområden eller om några snabba manövrar. Istället är det *”ett tålmodigt arbete med många olika frågor inom ett brett spektrum av sektorer som krävs”*.<sup>14</sup> Men också en politisk samsyn. *Att det är eftersträvansvärt att utjämna skillnader i jämlikhet råder det sedan länge en stor enighet kring, konstaterar slutbetänkandet.* Men avseende vilka medel det skall ske med är spännvidden över det politiska fältet desto större: *”är det samhället som skall förändras eller individen som skall stödjas?”*<sup>15</sup> Liksom för de kommissioner som diskuteras i den här rapporten, konstateras att barns uppväxtvillkor, tillgång till god utbildning och försörjningsmöjligheter, ett gott och tryggt boende, goda levnadsvanor samt inflytande och delaktighet är avgörande fokusområden för arbetet med jämlik hälsa. Arbetet fodrar strategisk styrning och uppföljning, att veta effekterna av olika insatser är avgörande för att veta att satsningarna tar samhället i rätt riktning. Att samhället är ojämlikt genom ärvda möjligheter och svårigheter – resurser, eller brist därav, överförs mellan generationer – gör att välfärdsstaten är *”det främsta redskapet som står till buds för att motverka olika former av ojämlikhet i hälsans bestämningsskatorer”*.<sup>16</sup> Betänkandet nämner sedan ett minskat skattetryck vid

---

<sup>13</sup> Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa, SOU 2017:47

<sup>14</sup> Ibid. s. 7

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid. s. 10

sidan av en åldrande befolkning som två stora risker avseende hur samhällsinsatserna skall kunna fungera som redskap för nödvändiga insatser. Arbetet med jämlik hälsa kan inte bedrivas, argumenterar betänkande vidare, på utvalda delar av de utmaningar som finns, utan är ett sammansatt, långsiktigt och ihärdigt. Just långsiktigheten – och att det är ett sammansatt problem – kan förstås göra det svårt att tydligt se effekterna av olika insatser. Sammanfattningsvis formuleras inriktningsförslag för målområdena på följande sätt (s. 12-13):

- *Det tidiga livets villkor* – behöver en jämlik barn- och mödravård, en likvärdig förskola och metoder och medel med fokus på barnets bästa.
- *Kompetenser och kunskaper* – kräver god lärandemiljö och ett likvärdigt utbildningssystem och särskilda insatser till de som behöver det.
- *Arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö* – fokus på ökad sysselsättningsgrad, inte minst för de som står längst utanför arbetsmarknaden och att underlätta rörlighet på densamma för de med arbete.
- *Inkomster och försörjningsmöjligheter* – behöver åstadkomma resursförbättringar för grupper med knappa ekonomiska marginaler.
- *Boende och en god närmiljö* – alla behöver ha tillgång till en fullgod och ekonomiskt överkomlig bostad.
- *Kontroll, inflytande och delaktighet* – behöver främjandet av deltagande i civilsamhället, demokratiska institutioner, motverka olika former av diskriminering och annan kränkande behandling.

I en sammanfattande del konstateras sedan att eftersom ojämlikheten verkar självförstärkande – alltså att de som redan har det lite bättre än de flesta har bättre förutsättningar att också få det ännu lite bättre och omvänt – är det ett digert arbete att bara upprätthålla dagens situation. Ojämlikheten kräver med andra ord en allt mer fokuserad och hela tiden närvarande ansträngning från *alla* delar av samhället – om målsättningen att minska klyftorna skall kunna uppnås.

Samtidigt som vi i Sverige kan vara stolta över hur långt vi har kommit på vägen mot jämlik hälsa finns det nu all anledning att ta nästa steg.<sup>17</sup>

Efter en proposition baserat på kommissionens förslag finns nu ett nytt övergripande folkhälsomål för Sverige. Folkhälsopolitiken har ett tydligt fokus på jämlik hälsa. Målet känns igen: politiken ska skapa samhällseliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation.<sup>18</sup> Regeringen tillsatte därefter en jämlikhetskommission som fick i uppdrag att föreslå åtgärder för likvärdiga livschanser och minskad inkomst- ojämlighet (Dir 2018:74), en kommission som varit verksam sedan augusti 2018.<sup>19</sup>

### 1.5 Tidigare utvärderingar & analyser

Föreliggande studie är inte den första att studera hur jämlikhetsfrämjande insatser genomförts och fått effekter i den svenska kontexten. Däremot kan det konstateras att det inte finns särskilt många utvärderingar gjorda på jämlikhetsfrämjande insatser som de som presenterats ovan. Städerna gör däremot egna regelbundna uppföljningar mot olika mål som satts upp genom jämlikhetsarbetet, inte minst gjordes detta under respektive stads process. I de översikter som finns längre fram i denna rapport åskådliggörs bland annat dessa uppföljande processer.

År 2015 kom rapporten *Processutvärdering social hållbarhet och minskade skillnader i hälsa*, genomförd av Ramböll. Processerna som studerades var *Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö*, Västra Götalandsregionens *Samling för social hållbarhet. Åtgärder för jämlik hälsa i hela Västra Götaland* samt *Östgotakommissionen för folkhälsa*, Östsam. Utvärderingen har flera likheter med arbetet som genomförts i denna studie, bland annat att det varit fokus på processer snarare än resultat och effekter. *Ägarskap, styrning & förankring, design* och *prioriteringsprocesser* var fokusområden i studien, som byggde empiriskt på intervjuer och fokusgrupper med professionella som på olika sätt varit inblandade i arbetet med respektive process.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid. s. 17

<sup>18</sup> Proposition 2017/18:249 En god och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik.

<sup>19</sup> <https://jamlikhetskommissionen.se/> (190920)

<sup>20</sup> Ramböll (2015) *Processutvärdering social hållbarhet och minskade skillnader i hälsa*. Sveriges kommuner och Landsting.

Samtidigt med den här studien pågår en utvärdering av Malmökommissionens arbete, vilken genomförs av WSP. Som berörts ovan är det en studie som syftar till att både förstå process och organisering av kommissionens arbete men också att analysera resultat och effekter av olika insatser som kommit ur kommissionsarbetet. Man undersöker dessutom vilket genomslag kommissionens slutrapport har haft på det politiska och professionella arbetet i kommunen. En annan viktig del handlar också om hur lärdomar ur Malmökommissionens arbete som kan komma att utgöra underlag för Malmös Agenda 2030-arbete. Under ett halvtidsseminarium i Malmö under våren 2019 kopplat till WSPs arbete, kunde det konstateras att det fanns svårigheter att följa upp huruvida insatser som görs i jämlikhetsförebyggande arbete är direkt kopplade till rekommendationer som satts i Malmökommissionen och/eller om det bygger på insatser som skulle kommit till genom ordinarie verksamhet.<sup>21</sup> Rekommendationerna, som de formulerades i kommissionen, är helt enkelt svåra att följa när de blir del av olika förvaltningars normala rutiner och strukturer. Under en diskussion med professionella i Malmö stad som på olika sätt arbetar eller arbetat i processen sammanfattades erfarenheterna bland annat så här (citat från panelmedverkande):

Forskningsperspektivet har blivit mer tydligt och givet i arbetet, mer evidensbaserat.

Malmökommissionen har skapat utrymme att prata om demokrati och delaktighet. I de tekniska förvaltningarna både som dörröppnare och trojansk häst. Det är viktigt att ge människor i organisationer utrymme att lära sig och utvecklas.

Det har satt det forskningsbaserade arbetssättet på agendan. Det gör det lättare att ha en tydlig ingång i samarbeten. En utmaning är vad som räknas som investeringar och hur vi skall skapa långsiktighet.

---

<sup>21</sup> Halvtidsseminarium för utvärdering av Malmökommissionen, Malmö 2019

Att det varit fokus på områden som gemensamt ger möjligheter till ökad jämlikhet är viktigt. Att hålla i och hålla ut, det är ett pågående arbete, att kunna bära med sig helhetsbilden som Malmökommissionen har skapat.

Förändringen från socialt omhändertagande till sociala investeringar gjorde intryck mentalt på mig. Och att hälsa var i fokus, det gjorde det mer konkret, jämlikhetsområdet. För mig personligen har jag förstått det nytt, det ekonomiska incitamentet att satsa på områdesutvecklingsarbetet och det har ökat samverkan.

Malmökommissionen har gett ett för litet avtryck. Att vilja är inte tillräckligt, resursomfördelningen behöver bli tydligare, vi löper inte linan ut, utan sätter igång mycket saker som inte slutförs. Däremot är det lättare att fånga upp evidens och vetenskap nu än tidigare.

Under den avslutande diskussionen vid denna halvtidsredovisning ställdes en viktig fråga av en av paneldeltagarna: ”*när stänger vi gapet, när börjar generationen?*”, en fråga som senare under samtalet fick en slags kommentar i uttrycket ”mission possible, not mission completed”. Det här är strukturer som inte enkelt förändras, men det är tydligt att kommissionsarbetet skapat förändrade syn- och förhållningssätt och nya kunskapsrelationer. Och, genom de genomgripande kunskapsprocesserna som inlett respektive process, kanske också det mått som utgör ”generationen” startpunkt?

Kommissionsarbetena har också diskuterats i olika vetenskapliga sammanhang. En relevant diskussionerna om arbetet i Malmö och Göteborg utkom 2018 i form av ett temanummer av *Socialmedicinsk tidskrift* med fokus på just jämlikhetskommissioner i Sverige. Numret tar också sin utgångspunkt i ovan nämnda nationella folkhälsoproposition och innehåller texter skrivna av professionella från nämnda städer. Det skrevs också en artikel om arbetet i Östergötland.<sup>22</sup> I det inledande ”temaledarkapitlet” diskuterar Göran Henriksson och Bo Haglund hur

---

<sup>22</sup> Hela numret är tillgänglig i fulltext via: <http://socialmedicinsktidskrift.se/index.php/smt/issue/view/Tem52018/showToc> (190926)



folkhälsoarbetet kommit att bli ett växande politikområde i takt med att forskningen gjort relationerna mellan livsvillkor och folkhälsa tydligare. Sedan *Closing the gap* kan två tydliga utvecklingsfaser tecknas, menar de: först en tydlig trend mot verktyg för att mäta och analysera nuläge, sedan en riktning mot att förskjuta politiken åt ett mer aktiverande, genomförande håll. Betyder det att kunskapen som skapats genom forskning och utvärderingar gett politiska förändringar? Svaret blir nja: möjligen går det att se att en del politiska beslut är gynnsamma för enskilda individer, men några mer strukturella skillnader i termer av genomgripande fördelningspolitiska förändringar kan inte direkt spåras.<sup>23</sup> En viktig fråga, menar artikelförfattarna, är att förstå *hur* ny kunskap kan/skall leda politiska beslut och handling. En tes de driver är att folkhälsofrågans komplexitetsgrad är svår att hantera i politiska system som i stor utsträckning byggs upp av förvaltningsstrukturer i stuprör. Men att det finns tillräcklig och tillgänglig kunskap att bygga beslut på är något som författarna särskilt understryker, genom att referera till Sir Michael Marmots uttryck ”*no data – no problem, no problem – no action*”.<sup>24</sup> Det är *handling* som behövs, praktiskt jämlikhetsarbete, efter att det nu finns mycket bra och tydligt riktningsgivande kunskap.

Just det uttrycket citeras också i en annan artikel i temanumret, skriven av Anna Balkfors, huvudsekreterare för Malmökommissionen och strateg på Malmö stads Kansli för hållbar utveckling. Hennes ingång är att diskutera förutsättningar och svårigheter med att utvärdera omfattande ansatser som Malmökommissionen. Inledningsvis sammanfattas det digra kunskapsarbete som var kommissionens inledande del, under vilken ett 50-tal forskare och över 2000 personer i både offentlig och privat sektor samt från civilsamhället varit aktiva kunskapare och på olika sätt delat erfarenheter och idéer. Över 30 olika underlagsrapporter togs fram, innehållande en mängd data, analyser och rekommendationer. Balkfors beskriver också tre uppföljningar som gjorts av Malmö stad (en med intervjuer av samtliga förvaltnings- och bolagschefer och två där nämndernas årsrapporter analyserades med utgångspunkt i de två övergripande rekommendationerna och de

---

<sup>23</sup> Göran Henriksson och Bo Haglund (2018) ”Vad gör vi nu?” I: Socialmedicinsk tidskrift #6/2018

<sup>24</sup> Ibid. s. 603

32 utredningsuppdragen i Malmökommissionen), där man över tid ser att förvaltningarna tagit sig an och börjat arbeta utifrån de uppgifter som kommissionen definierat. Förskjutningen går att se konkret i vissa formuleringar och som tydligast i förvaltningar som tidigare inte förhållit sig lika explicit till ”mjuka” frågor. En viktig slutsats i artikeln är att sådana förskjutningar är möjliga just genom den tydliga och omfattande kunskapsgrund som skapats genom kommissionsarbetet:

Att vid ett enskilt tillfälle göra en så omfattande genomlysning av hälsans villkor som Malmökommissionen gjorde, med en ofantlig mängd data och analys om orsaker har genererat ”action”. Om arbetet som gjorts efteråt har lett till resultat förutsätter också ny kunskap, data och analys, för att fortsätta motivera till ”action” på olika nivåer.<sup>25</sup>

Artikeln avslutas med ett konstaterande: att folkhälsa, särskilt frågan om jämlik hälsa, är en politisk fråga som förutsätter omfördelning av resurser. I en annan artikel i samma temanummer skriver Peter Molin, utvecklingsledare på Social resursförvaltning, om Göteborgs arbete för jämlikhet och social hållbarhet.<sup>26</sup> Molin beskriver ett jämlikhetsarbete som varit stabilt över tid, relaterat hur övergripande mål har formulerats sedan 2012 års budget innehöll skarpa formuleringar om jämlikhet för första gången. Trots en ny politisk sammansättning efter valet 2018, då en alliansminoritet tog över styret efter att Socialdemokraterna lett staden i 24 år, så ligger ramen för jämlikhetsarbetet fast. Ett halvår innan det politiska skiftet i staden, skapades under stor politisk enhet ett program kallat *Jämlik stad* som gäller fram till 2026. Mycket jobb återstår fram till dess: 2017 års jämlikhetsrapport, den årliga uppföljningen över jämlikhetsarbetet i staden, konstaterade att ojämlikheterna är fortsatt allvarliga mellan grupper och mellan stadsdelar. Rapportens författare Åsa Lundqvist citeras om ett sätt att skapa rimlighet i våra förväntningar: problemen som finns idag har uppstått över lång tid – förändringarna kommer inte heller att hända över en natt. Det är ett arbete

---

<sup>25</sup> Anna Balkfors (2018) ”Hur vet vi att ojämlikhet i hälsa minskar?” I: Socialmedicinsk tidskrift #6/2018. s. 697.

<sup>26</sup> Peter Molin (2018) ”Göteborgs arbete för jämlikhet och social hållbarhet” I: Socialmedicinsk tidskrift #6/2018

som måste ha uthållighet och ett hela-staden-perspektiv för att bli framgångsrikt. Utmaningarna finns inte bara i stadsdelar med problem.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att jämlikhetsarbetet i andra delar av landet delar både frågeställningar och angreppssätt med varandra och att det finns några tydliga gemensamma utgångspunkter – inte minst genom de dokument och rapporter som WHO tagit fram. Att det är en bred fråga att ta sig an blir tydligt: *jämlikhet* är ett paraplybegrepp för en mängd olika områden för vilka det behövs olika slags kunskaper för att kunna agera utjämnande. Det förefaller finnas delade normer och värderingar: att ojämlikhet är ett stort och viktigt samhällsproblem slås fast både i internationella, nationella, regionala och lokala sammanhang. Det är en god förutsättning för att kunna lösa problemet. Men hur är det med kunskapen? Hur rustade är städernas olika förvaltningar för att ”göra verkstad” av alla underlagsrapporter? I nästa kapitel skapas en teoretisk ram kring denna fråga.

## 2. TEORETISKT RAMVERK OCH GENOMFÖRANDE

”Jämlikhetsarbete” är alltså ett sammansatt och komplext problem som bottnar i behovet att minska de skillnader som kommer ur socioekonomiska förutsättningar. Det spänner över politiska idéer och visioner om det goda samhället och ett konkret arbete med medborgare i till exempel ett familjecentrerat socialt arbete, liksom det har bäring på både hälsofrågor, arbetsmarknadsfrågor, utbildning och stadsutveckling. Att analytiskt arbeta med den spännvidden är förstås inte enkelt, då det finns lika många forsknings- och kunskapsområden som det finns aspekter av jämlikhet.

I den här rapporten har ett övergripande ramverk anlagts som ett sätt att greppa den bredden. De teorier om kunskap och lärande som här kommer att presenteras relativt översiktligt syftar till att ge läsaren en idé om svårigheter, möjligheter – men samtidigt också nödvändigheter med det som återkommer som centralt i städernas tal om sina processer: *kunskapsallianser*. Begreppet definierades i det här sammanhanget i samband med att Malmökommissionen startade, av sociologiprofessorn Mikael Stigendal, som en struktur som bygger på vad som kan kallas för en ”platt ontologi”, det vill säga att det inte finns några förutbestämda hierarkier i relationerna mellan ingående delar av (kunskaps)strukturen.<sup>27</sup> I en artikel i Socialmedicinsk tidskrift beskriver Stigendal kunskapsallianser som en samarbetsyta där olika intressen och behov är likvärdiga. Kunskap från forskarvärlden är inte överordnad praktiska kunskaper eller för den delen människors erfarenheter av sitt mående eller vardagsliv. Detta synsätt uttrycks tydligt i följande formulering: *”Delaktigheten i en kunskapsallians ska grunda sig på ens erfarenheter och kunskaper. Det kräver därmed då också en annan kunskapsyn än den som förknippar kunskap med enbart det som går att kvantifiera. Inte bara faktakunskap ska inbegripas utan även förståelse-, färdighets- och förtrogenhetskunskap”*.<sup>28</sup> Kunskapsalliansen blir, utifrån Stigendals vidare resonemang, en förutsättning för att göra jämlikheten möjlig. Alla har kunskap som både definierar problem och kan formulera lösningar. Det skall här poängteras att det var just i

---

<sup>27</sup> Se t.ex. DeLanda, Manuel (2004) *Intensive Science and Virtual Philosophy*. London: Continuum.

<sup>28</sup> Mikael Stigendal (2014) ”Varför skall Malmö finnas?” I: Socialmedicinsk tidskrift nr. 5, vol. 91.

Malmökommissionen som detta begrepp användes explicit, men alla tre städerna präglas på olika sätt av nya kunskapsrelationer, någon vi kommer att se tydliga exempel på i de empiriska kapitlen i denna rapport.

Det här liknar ett synsätt på kunskap som organisationsforskarna Eric Barends och Denise Rosseau diskuterar som *evidensbaserad*.<sup>29</sup> Dessa forskare definierar evidens som all den information som hjälper yrkesverksamma att fatta beslut. Modellen kombinerar fyra grupper av *information* – vilket är själva definitionen av evidens – vetenskaplig, intressent-, professionell, och organisatorisk evidens. De två första formerna är välbekanta. Vetenskaplig evidens är ofta det man tänker på spontant när man hör ordet ”evidensbaserat”, alltså det som forskarsamhället kommit fram till som just nu förgivettaget om till exempel folkhälsa. Kunskap, som professionella behöver bli bättre på att använda sig av och tillämpa (och forskare också bli bättre på att göra praktiskt användbar). Intressentevidens är den lokala kunskap som finns hos boende, företag, föreningar och organisationer. Det handlar om upplevelser av platser, situationer och sociala sammanhang. Den professionella evidensen utgörs av erfarenheter, kunskap och kompetenser förvärvade hos yrkesverksamma genom år av arbete i en förvaltning, i ett företag eller en myndighet. Organisatorisk evidens omfattar all den data och information som produceras inom och genom organisatoriska praktiker och som ger en bild av organisationers kapacitet att genomföra förändringar. Det handlar om organisationens lösningsrymd. Att arbeta evidensbaserat utifrån det här tankesättet innebär att de fyra formerna av evidens måste hänga ihop, utmana och samtidigt stödja varandra. Det är *inte* evidensbaserat att arbeta *bara* utifrån forskningskunskap, eller för den delen bara erfarenhetsbaserat.

Att utveckla kunskapsrelationer, eller *kunskapsallianser*, är kärnan i det evidensbaserade arbetssätt som det här definieras. På en arbetsplats uppstår hela tiden situationer som är komplexa och ostrukturerade, men som måste lösas. Som

---

<sup>29</sup> Eric Barends och Denise Rousseau (2018) *Evidence-based management. How to use evidence to make better organizational decisions*. London, Kogan Page.

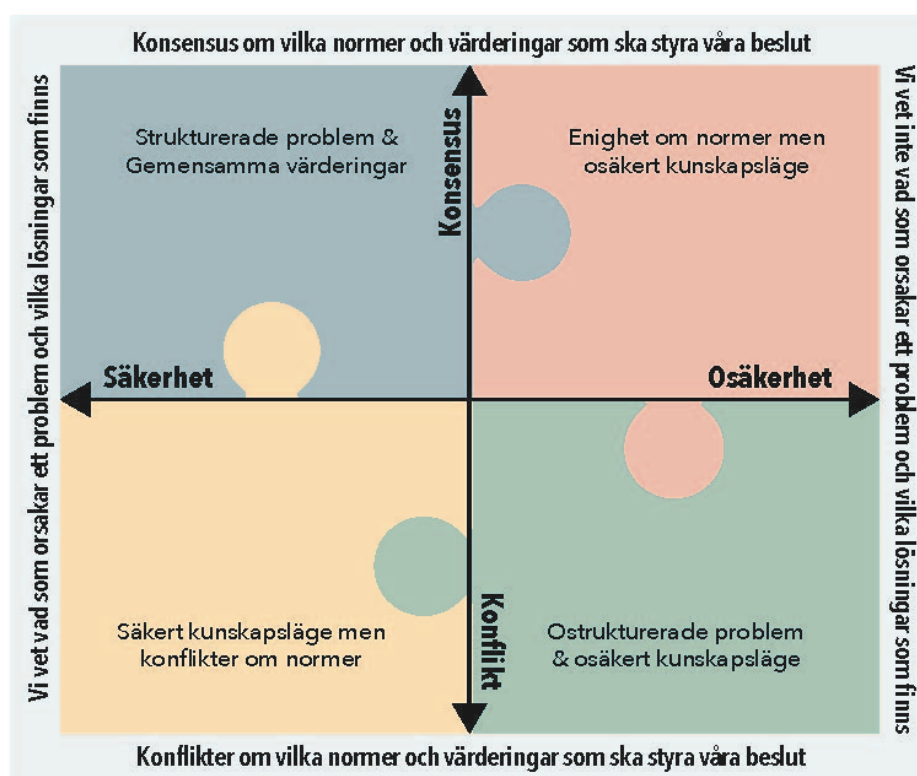
professionell måste man värdera kunskap för att fatta beslut och leverera något till en brukare, klient eller kund. Det kräver i sin tur att man måste avgränsa och ta bort perspektiv eller frågeställningar.<sup>30</sup> Forskare, å sin sida, måste också avgränsa sina forskningsfrågor och forskningsfält. Sådana krav på avgränsningar kan hjälpa eller stjälpå ambitionerna att kombinera forskning med praktik. Organisationsforskaren Donald Schön beskriver dessa dilemman som en process att benämna och bestämma.<sup>31</sup> När man ställs inför en uppgift i sitt jobb, måste det först avgöras vad det är för ett sorts problem – benämna – och därefter vad som så att säga ”hör till problemet” – bestämma det. När man formulerar problem – i den här studiens kontext hur man kan arbeta med ojämlikhet i städer och samhällen – bestämmer man samtidigt möjligheterna för hur de kan lösas. För att öka jämlikheten i städer krävs det nya arbetssätt. Då måste man omformulera de problem som ska lösas, det vill säga hitta nya sätt att benämna och bestämma. Men måste lära om, skapa nya och gemensamma bilder att agera utifrån. Jämlikhetskommissionerna är precis sådana processer, som handlar om att benämna och bestämma, skapa nya mentala föreställningar för hur världen *bör* se ut och skapa verktyg för en rörelse i en önskvärd riktning. En fråga är hur väl kommuner och städer är rustade för att arbeta långsiktigt på det här kunskapsjämlika sättet? Visserligen finns det både forskning om och metoder för samproduktion av kunskap, men det verkar saknas *kunskapsledande* funktioner och kompetenser som kan röra sig mellan olika slags kunskapsfält för att på det sättet förskjuta jämlikhetsfrågorna i en mer utfallande riktning.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> I Cooper och M Symes (2008). “Changing professional practice”. I *Sustainable urban development*. London, Routledge.

<sup>31</sup> Donald Schön (1984). *The reflective practitioner. How professionals think in action*. New York, Basic Books. Schön använde begreppen ”naming (att sätta ord på) and framing” (att ”rama in” eller ”avgränsa”), här översatt till ”benämna” och ”bestämma”.

<sup>32</sup> Jämför diskussionen som förs om behovet av en ny utbildning i governance-kompetens, i Vinnovafinansierade förstudien *Stockholm School of Governance*. Erik Berglöf, Susanne Ackum, med flera (2019).



Figur 2. Fyra typer av problem.<sup>33</sup>

Ett annat begrepp som ofta återkommer när vi diskuterar utmaningar som är utgångspunkten i den här rapporten är så kallade ”wicked” eller ”trassliga” problem. Det är problem som är komplexa och ickelinjära, som bara kan lösas genom att vi kombinerar olika kunskaper och perspektiv med varandra.

Rob Hoppe skiljer mellan fyra former av problem med olika grad av komplexitet (se figur 2). När man som professionell försöker lösa problem, handlar det om att försöka knuffa sig upp i det övre vänstra hörnet i figuren genom att benämna och bestämma dem på ett sådant sätt att de blir strukturerade. Det innebär att de ”stänger” problemet. Man bestämmer så att säga vilket pussel man ska lägga, alltså vilka uppgifter man ska utföra, hur man ska utföra dem och vad som ska åstadkommas. Genom nya kunskapsallianser mellan forskning och praktik – mellan vetenskapliga och professionella evidenser – men också i relation till olika intressenter, har nya linjer i till exempel folkhälsoarbetet kunnat ritas ut. Ett större

<sup>33</sup> Ur Joakim Forsemalm, Magnus Johansson och Paul Göransson (2019) *Evidensbaserad stadsutveckling: bortom urbana anekdoter*. Stockholm, Dokument press. Illustration av Martin Ander, efter förlaga av Rob Hoppe (2011) *The governance of problems: puzzling, powering and participation*. Bristol, Policy press.

avsnitt i denna rapport handlar om exempel på när jämlikhetsarbetet fungerar ”som bäst”, alltså när det skapats tydliga projekt eller processer som genomför kommissionernas mål och ambitioner, alltså *gör jämlikhetsarbete*. Strävan i modellen ovan är hela tiden i det praktiska arbetet med att göra städer mer jämlika att det skall bli del i rutiner, att goda idéer skall institutionaliseras. De tre exempel på ”görandet” som beskrivs i denna rapport har getts en form; de värderingar och normer som det finns väldigt bred förankring kring, i allt från politik till forskning och bland tjänstepersoner har i de fallet blivit strukturerade och möjliga att lite noggrannare följa.

### Genomförande

För att kunna svara på den frågan har arbetet i uppdraget bedrivits i dialog och samverkan med de uppdragsgivande städerna. I inledningen av projektet genomfördes intervjuer med nyckelpersoner i respektive stad utifrån en kvalitativ frågelista som syftat till att förstå jämlikhetsarbetets historik, dagsaktuell status avseende fokusområden, projekt och processer, vilka personer som är/har varit viktiga för arbetet, vilka ledstjärnorna har varit för arbetet (teori, benchmarks) och vilka de stora utmaningarna har varit med jämlikhetsarbetet. Informanterna listas i slutet av rapporten. I nästa kapitel kommer utdrag ur dessa intervjuer att komplettera beskrivningar av jämlikhetsarbetet i Stockholm, Göteborg och Malmö, vilka bygger på ett digert material av underlagsrapporter, kunskapssammanställningar, politiska målformuleringar med mera.

Ur dessa intervjuer har studien rört sig fram mot en idé om att spegla det konkreta jämlikhetsarbetet genom det som städerna själva lyfter fram som framgångsrika exempel. De exempel som valts står i flera fall modell för hur andra kan arbeta med frågorna, något som visat sig bland annat i att de utvalda exemplen har fått mycket extern uppmärksamhet. Som exempel har Stockholms stad pratat om projektet *Fokus Skärholmen* på många konferenser och under studiebesök av kommuner runt om i landet. *Staden där vi läser för våra barn*, det utvalda exemplet från Göteborg, har nominerats till ett internationellt pris.



Ett syfte med detta sätt att förstå verkansgraden av stora satsningar som respektive jämlikhetsarbete är och har varit, är att spegla det vardagliga görandet och genomförandet av jämlikhetsarbete. I den här rapporten diskuteras därför inte utfallen av olika mål och rekommendationer – det gör respektive stad genom olika uppföljningsrapporter och Malmö dessutom genom en extern utvärdering genomförd under 2018-2019 av WSP. Istället handlar det om att med ett etnografiskt tillvägagångssätt försöka beskriva moment och element i arbetet med att arbeta för ett mer jämlikt samhälle. Det innebär att visa hur arbetet beskrivs av personer som varit verksamma i det, att spegla deras upplevelser och erfarenheter. Valet av detta angreppssätt har handlat om att komplettera befintliga studier och analyser av jämlikhetsarbetet i de tre städerna för att kunna jämföra processerna utifrån det vardagliga görandet av jämlikhetsarbete.

Efter att ha beslutat att studera utvalda exempel på det fungerande jämlikhetsarbetet bestämdes, även det i samråd med städerna, vilka frågor som var mest intressanta att diskutera i workshopform. Respektive stad fick ansvar för att lokalisera och bjuda in personer som ansågs ha mycket att berätta om respektive process, dess historia, nutid och sin del i arbetet. En halvdags workshop för respektive process arrangerades tillsammans med Sophia Kaså på Mistra Urban Futures, som också modererade samtalen. Frågor som diskuterades, vid sidan av en inledande del som handlade om att skapa en tidslinje över arbetet så som den uppfattades av de medverkande, var ”vad är det som fungerar, när det fungerar bra”? ”Vad är det som kan justeras för att bli ännu bättre”? ”Vad skulle kunna vara verksamt på andra ställen och varför”? Diskussionerna genomfördes i grupper och med ett underlag som också ringade in frågor om mandat och styrning och viktiga vägskäl i processerna. Underlaget genererade, tillsammans med anteckningar från inledande och avslutande öppna diskussioner, ett deskriptivt material. Detta har sedan bearbetats till rapportens huvudsakliga empiriska kapitel. Efter framskrivning har medverkande i projektet och vid workshoparna fått möjligheter att dels komplettera texten och även föreslå vilka lärdomar som skulle vara värda och viktiga att lyfta fram i rapportens diskussionskapitel.

Det generella metodupplägget för denna studie följer en metodtradition som präglat Mistra Urban Futures sedan centret startade. Att arbeta transdisciplinärt, eller samkunskapande, handlar om ett slags kritisk närhet i relationen mellan forskning och praktik.<sup>34</sup> I det här projektet har själva kunskapsmålet formulerats i samverkan mellan storstäderna och Mistra Urban Futures, för att sedan formas till en projektmodell där avstämningar genomförts med uppdragsgivare om både vad som skall studeras och på vilket sätt.

De personer som intervjuats, som alla är nyckelpersoner för respektive stads arbete med jämlikhetsfrågor, nämns vid namn i texten, däremot har medverkande vid de tre workshoparna anonymiserats efter önskemål från medverkande.

---

<sup>34</sup> Se t.ex. Kerstin Hemström (2018) "Verktyg för gemensam kunskapsproduktion: exempel från Mistra Urban Futures plattform i Göteborg 2010-2016". Mistra Urban Futures report 2018:2.

### 3. ERFARENHETER AV JÄMLIKHETSARBETET

I det här avsnittet kommer olika röster att synas om jämlikhetsarbetet på en övergripande nivå. Professionella med olika erfarenhet av dessa processer berättar om hur de upplevt arbetet, vilka problem och möjligheter som finns och har funnits och om vad det finns att lära sig för fortsatt jämlikhetsarbete. Det var alltså Malmö stad som var först ut med att anamma uppmaningen och kunskapen i WHO:s rapport – som varit en tydlig riktninggivare för hur vi pratar om jämlikhetsfrågor i Sverige. Vägen till görandet, som nästa kapitel kommer att ge exempel på, har inte varit enkel eller rak och den har sett lite olika ut i de tre städerna. Det här kapitlet utgår från några olika teman, som varit genomgående i samtalen med professionella i Göteborg, Stockholm och Malmö.

#### Nya kunskapsrelationer för utvecklad organisatorisk kapacitet

Framgångsnyckeln, det förlösande, var att vi bestämde oss för att öppna upp det komplexa genom att inte ha ett väldefinierat fokus från början, utan att ta in kunskap från en mängd olika håll. Det var denna process som genererade underlagsrapporterna sen. Det gav stadga och tyngd åt Malmökommissionen. (Tapio Salonen)

Så beskriver Tapio Salonen, professor i socialt arbete vid Malmö universitet, en av kommissionärerna och som tog fram underlagsrapporten *Lokala handlingsstrategier för barnfattigdom*, inledningen av Malmökommissionen. Inledningsvis var han skeptiskt till att blanda vetenskapliga och professionella perspektiv på det sättet, ”*det var workshops i parti och minut*”, ett helt år spenderades i olika mötesformer för att komma fram till det grundläggande arbetssättet. Men det förankrade processen brett, gav frågorna tyngd i alla förvaltningarna, att det här är allas utmaning, inte bara något för ”mjuka” förvaltningar som skola eller socialförvaltning. Totalt sett uppskattas ett par tusen människor ha medverkat med idéer och 52 personer var med och skrev i olika underlagsrapporter. Salonen ser detta som en renässans för den sociala dimensionen, ”*i alla fall symboliskt. I övrigt är det kanske en annan fråga*”.



Tapio Salonen menade att det skapade en seriositet kring arbetet, en tyng, i att seniora forskare skrev underlagsrapporter som pekade ut viktiga riktningar för vad som staden behövde röra sig mot. *”Det var en palett av underlag, mosaik av kunskap, sprängkraft i analyserna som vi kunde lyfta röda trådar ur”*, men eftersom det var tydligt uttalat att forskarna behövde vara förslagsställande, inte bara kritiskt distanserade, så skapades möjligheter för handling. Anna Balkfors, som arbetat med folkhälsofrågor i Malmö sedan 2002 och som var Malmökommissionens huvudsekreterare, pratade i liknande termer om vad den nära knutna forskningen skulle betyda för kommissionsarbetet:

Vi hade senior advisers, ett 50-tal forskare. Vi mejslade ut detta noga efter mycket dialog med forskar, vi försökte utmana dem att komma med förslag. Det handlade om att jobba för genomförande, att jobba nära den egna organisationen och lära under resans gång. Vi sa att *”det skall mullra och bullra under resans gång”*, det skall skapas en efterfrågan på kunskap, så att kunskapen om hur man kan minska ojämlikheten i hälsa efterfrågas. Det handlade om att skapa ägarskap och engagemang och vi pin-pointade folk med makt, forskare eller viktiga praktiker. Men det handlade också om ett massivt kommunikationsarbete med nyhetsbrev, massa presentationer, dialoger och vi fick in en debattartikel i DN där alla 14 kommissionärerna skrev under. Det skapade ett aktivt intresse från Sydsvenskan som bevakade arbetet (Anna Balkfors).

I Göteborgs fall byggdes nya kunskapsrelationer redan innan jämlikhetsarbetet definierats som sådant, vilket alltså var i och med skrivningar i 2013 års budget att utjämna livsvillkoren mellan stadsdelar. Ett par år tidigare hade staden börjat arbeta i ett SKL-projekt där 20 kommuner och landsting samlades kring frågor om social hållbarhet och att minska hälsoskillnader. *”Det var SKL-arbetet som influerade oss att välja hälsospåret”*, menade Peter Molin, utredningsledare på Social resursförvaltning. Han pekade också på den brittiska Marmotrapporten

*Fair society, healthy lives* (2010) som en viktig inspiration i ett tidigt skede av arbetet.<sup>35</sup>

Vi satte oss i förvaltningsledningen för att se hur vi skulle kunna gripa an uppdraget, vi samlade information och material. Arbetet måste ta utgångspunkt i barns uppväxt och att stärka familjerna. Redan 2012 var vi inne på detta, vi pratade om ett universellt arbete, men anpassat till de delar av samhället där det behövs. (Peter Molin)

Ännu några år tidigare, redan 2009, hade plattformen för social hållbarhet inom Göteborgs stad, S2020, startat. Det blev en av flera tvärfackliga enheter som syftade till att arbeta med de sociala frågorna, ett annat exempel var Tryggare, Mänskligare Göteborg. För S2020 var grunduppdraget att jobba in sociala frågor i den fysiska planeringen, det handlade om att bryta kunskapsbarriärer genom en ny organisering. Personer från alla förvaltningar medverkade och leddes av en förvaltningsövergripande direktörsgrupp. De kunskapsunderlag som togs fram, bland annat en webbaserad kunskapsmatris och manualer för att arbeta med sociala frågor och barnperspektiv i stadsutveckling. Det är fortfarande obligatoriskt att genomföra konsekvensanalyser för barnperspektiv (BKA) och sociala frågor (SKA) och Kulturförvaltningen har på senare tid börjat ta fram en motsvarighet för kulturperspektiv (KKA).

Molin resonerade kring detta att jämlikhetsarbetet handlar om att bygga allianser. Att jämlikhetsarbetet inte kan vara ett sidoprojekt på Social resursförvaltning. Därför skapades en grupp med direktörer från stadens olika stadsdelsförvaltningar under ledning av Social resursförvaltnings direktör Mikael Ivarsson, för att skapa legitimitet och förankring kring uppgiften. Det var alltså ur professionella erfarenheter och med bakgrund i samarbetet med andra kommuner genom SKL och med inspiration av både nationella och internationella kommissionsarbeten som

---

<sup>35</sup> <http://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review>  
191030

strukturen för arbetet i Göteborg ”knådades fram” 2013. *”Det var unikt att detta var väldigt starkt förankrat på ledningsnivå”,* menar Molin.

På tal om kunskap så satte man igång sedan med att skapa en statistisk utgångspunkt, med vilken den första jämlikhetsrapporten kunde skapas. Göteborgsbladet, den årliga dataredovisningen för hur staden och stadsdelarna med dess invånare mår, bor, utbildar sig med mera, användes som verktyg i ett fotarbete med att skapa intresse och förankring. Det blev ett växelspel mellan politik och tjänstepersonsperspektiv. En sak som dock behöver utvecklas mer i Göteborg, i termer av kunskapsrelationer är samverkan med akademin, menade Molins kollega Ritva Gonzalez. Hon menar att det behövs en mer genomgripande plattform för det samarbetet, något mer än goda samarbeten i specifika projekt. Det fanns en ”sense of urgency” i sättet att organisera sig som handlar om att förvaltningarna inte klarar av de tvärgående frågorna tillräckligt.



Bild 1. Översikt över målområden för Göteborgs stad. Källa: Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026.

Stockholm hade både Göteborg och Malmö att lära sig från och inspireras av. Till skillnad från de andra städerna valdes inte hälsospåret som fokuspunkt: *”det hade varit en längre sträcka, svårt att ta sig in den vägen”,* menade Paul Alarcón, som blev ansvarig för jämlikhetsarbetet i Stockholm i egenskap av hållbarhetschef

2015. För att analysera skillnader i livsvillkor i Stockholm och föreslå åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad, organiserades 2015 *Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm*. Den arbetade med fyra delområden: demokrati och trygghet, arbete och inkomst, boende och stadsmiljö samt uppväxt och utbildning. Analyser och åtgärdsförslag samlades i ett tjugotal rapporter. Till varje rapport finns också en eller flera underlagsrapporter, skrivna av fristående forskare.



Bild 2. Översikt över målområden för Stockholm. Källa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/projektwebbar/msb/seminarier-konferenser/nationell-konferens-sept-2018/bilder-plenum/dokumentation/sem-5/seminarium-i-uppsala-17-sep-2018-a-dublin.pdf>

Arbetet för en socialt hållbar stad omfattar en stor del av stadens förvaltningar och verksamheter. Det förutsätter också nära samarbete med flera aktörer utanför staden; civilsamhälle och olika myndigheter. Likt Göteborg tog Stockholm först sats ur det professionella perspektivet:

Vi ville skapa ett medägarskap genom att gå direkt till implementering. Det kanske gav mindre djärva förslag, men forskare kanske inte heller kommer med det, eller ens förslag. Organisationskritiska förslag kan man dock få. Men man kan göra mycket med en befintlig organisation och det var så vi gjorde. Exploateringsfrågorna var en prioriteringsfråga för att komma åt segregationen. (Paul Alarcón)

Utvecklingsledare utsågs för vart och ett av de fyra fokusområdena och relationerna mot kommissionens styrgrupp, med vilken ansvarig stämde av idéer för vilka



utredningar och projekt som kunde vara viktiga att köra igång, var viktig. 20 rapporter och mer än 250 åtgärdsförslag togs fram, av vilka flertalet arbetades in i budgetar *sekventiellt*, i takt med att de blev färdigformulerade.

En av utvecklingsledarna berättade att fokus redan var väl utstakat när hon kom in i arbete med Stockholmskommissionen. Hållbarhetschefen hade tillsammans med kollegor på stadsledningskontoret skapat en grundläggande bild av hur arbetet kunde bedrivas. En utgångspunkt var rapporten ”Skillnadernas Stockholm” och det fanns även direktiv till hur kommissionsarbetet i Stockholm stad skulle bedrivas under en treårsperiod.

Det var viktigt att få till ett effektivt och resultatriktat arbete med aktiva och genomförbara åtgärdsförslag som skulle kunna tas om hand löpande genom stadens primära styrdokument - Stockholms stads budget. Vår styrgrupp var stadens högsta ledning – stadsdirektörerna. Vi hade en blocköverskridande politisk referensgrupp och kommissionsarbetet skulle vila mot vetenskaplig grund och ta tillvara erfarenheter och kunskaper inom och utanför staden. (Helen Slättman)

Man tyckte i Stockholm, lite utifrån att ha haft processerna i Göteborg och Malmö som referenspunkt för hur ett jämlikhetsarbete kan göras, att det verkade ta lång tid mellan kunskapande processer med underlagsrapporter och handling. Organisationen i Stockholm blev mer direkt knuten till aktiviteter som sattes igång för att konkret börja ”göra jobbet” att öka jämlikheten. Utvecklingsledare rekryterades internt på kommunen och forskare gavs sedan uppdrag att förse de olika temaområdena med vetenskapliga fördjupningar. *Vilka* frågor som behövde vetenskaplig evidens bestämdes alltså utifrån professionella erfarenheter.

Under kommissionsarbetet hade vi löpande kontakter med Malmö och Göteborg och vi träffades och delade erfarenheter. Vi tog också del av och inspirerades av varandras utredningar, organisationer och åtgärdsförslag. Utvecklingsledarna inom boende & stadsmiljö, arbete & försörjning, samt utbildning & uppvillkor rekryterades från fackförvaltningarna och inom

demokrat & trygghet från stadens kansli för demokrati och mänskliga rättigheter vid Stadsledningskontoret och även från socialförvaltningen.  
(Åsa Dahlin)

Oavsett hur organiseringen av jämlikhetsarbetet sett ut, så har det tagit en hel del tid. Att samordna förvaltningar med varandra på ett nytt, eller delvis nytt, sätt kan förstås knappast vara enkelt. Men det ger också energi, ”glöd och vilja att det skulle hända något”, som Marianne Dock, arkitekt på strategiavdelningen på Malmö Stadsbyggnadskontor och som varit del i det tidiga arbetet med Malmökommissionens fokus på stadsbyggnadsfrågor uttryckte det. En sådan glöd och vilja till trots: att samla många olika professioner till lika många workshops, seminarier, runda-bord och andra möten och den öppenhet det skapat har också varit utmanande. *Vi har svårt att arbeta med komplexa frågor, vår organisation är inte gjord för det. Men det handlar om att få ett direktiv, sen är det upp till varje förvaltning att lösa det*, resonerade Marianne Dock apropå möjligheterna till det gemensamma arbete som är en förutsättning för jämlikhetsarbetets framgång.

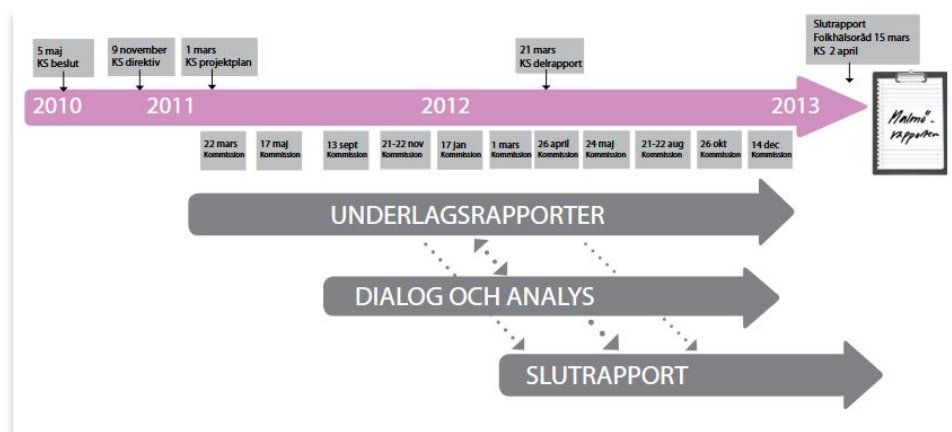


Bild 3. Översikt över processen för Malmökommissionen. Källa: powerpointpresentation, Malmö stad.

### Brett och aktivt ägarskap

*”Själva Malmökommissionen med rapporter har gjort skillnad, men inte i den grad och omfattning som det var tänkt. Det här är långsiktiga processer, generationsspecifika”:*

Tapio Salonen reflekterade kring kommissionsarbetet att det är svårt att peka på tydliga förbättringar i Malmösamhället så här långt. På övergripande plan har det betydligt mycket, menade han, för staden och dess medarbetare i form av en känsla

av samhörighet, att detta är ett gemensamt problem för många att känna sig kallade att lösa. Trots att det gått snart 10 år sedan jämlikhetsarbetet blev samlat på de sätt som beskrivs i denna rapport, så är det svårt att se några stora förbättringar. I alla fall i samhället, bland medborgarna. Men inom städerna har processerna inneburit flera olika saker.

*”Integreringsarbetet tar tid, men det har gått från push till pull, det finns en ökad vilja att delta och ett stort engagemang”,* underströk Henrik Jutbring på Social resursförvaltning i Göteborg. Till skillnad från Malmö och dess tydliga process med politiska beslut, så var det här snarare en loop runt i stadsdelarna från den processägande förvaltningen omkring aktuella kunskapsunderlag. Att ta fram kunskapsunderlag gick relativt snabbt. Grundinformationen fanns i stor utsträckning i form av tillgänglig statistik, men i och med *Closing the gap* fick man ett tydligt sökarljus mot hälsofrågorna. Peter Molin pratar om detta som en hävstång för samarbete, men det handlade också om att kunna informera brett om problemen staden har/hade och utifrån det kunna diskutera olika lösningar. Det var hälsan som *”skapade fäste för frågan och gjorde det åskådligt, möjligt att göra komparation och skapa tydliga bilder om läget”,* som Molin uttryckte det. Ett viktigt avstamp för det gemensamma arbetet var också den stora mobiliseringskonferens som arrangerades på Svenska mässan 2014 där 1100 personer både lyssnade på en besökande Michel Marmot och sedan workshopade den bruttolista över möjliga fokusområden som skulle formas och anpassas till den göteborgska kontexten. 500 personer arbetade med den under den andra dagen på konferensen för att, som Molin förklarade, *”i mån mening kunna göra en prioritering utifrån stadens behov och mejsla ut vilka åtgärder man kan arbeta med”*.

I Stockholm arrangerades öppna seminarier kopplade till varje underlagsrapport. Det var välbesökta tillställningar som förutom att ge feedback och input kring de frågor som skulle diskuteras också syftade till att skapa det breda ägandet. Varje av de fyra utsedda utvecklingsledarna hade ”dialogansvar” för sina fokusområden gentemot olika förvaltningar med syfte att hitta drivna personer för genomförande och för att upprätthålla produktiva relationer med förvaltningsledningen. Paul Alarcón beskrev det som en balans mellan hård och mjuk styrning: både konkreta

**2014****Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg**

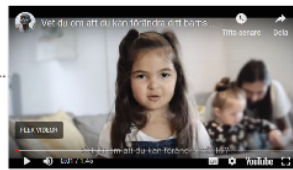
Denna rapport är ett led i stadens arbete för social hållbarhet. Utgångspunkten är de prioriterade målen i kommunfullmäktiges budget som handlar om att minska skillnader i hälsa, utjämna livschanser och förebygga sociala problem.



2014  
Skillnader i livsvillkor  
och hälsa i Göteborg

**2016****Jämlikhetskonferensen**

Den 15 november samlades runt 500 personer från stadens nämnder, styrelser, förvaltningar, bolag och samverkanspartner för att byta erfarenheter och dela med sig av sitt arbete.

**2016**  
**Vet du om att du kan förändra ditt barns liv?**

Staden där vi läser för våra barn.  
Av Stadsbiblioteket Göteborg.

**2019****Jämlikhetskonferensen**

I januari träffades cirka 430 medarbetare och förtroendevalda från nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag för att mobilisera runt målet Göteborg ska vara en jämlik stad.

**2016–2019****Seminarieerien Forum Jämlik stad**

Forum Jämlik stad är en seminarierie för att dela erfarenheter och sprida kunskap inom jämlikhetsarbetet i Göteborgs Stad.

**Exempel på teman:****2016**

- Tema kultur och möten
- Tema tillit

**2017**

- Nå dem som behöver det mest
- Tema fler i arbete: forskning & erfarenheter
- Tema barn & ungas inflytande
- Planera för minskad boende segregation
- Tema sociala investeringar och samhällsekonomiska beräkningar
- Tema mänskliga rättigheter

**2018**

- Fler aktörer under skolans tak
- Att jobba på "tvärsen"
- Samverkan med näringslivet
- Arbete efter elevens hem
- Medborgardeltagande och tillit i stadsutvecklingsprocess

**2019**

- Samverkanskompetens

2014

2015

2016

2017

2018

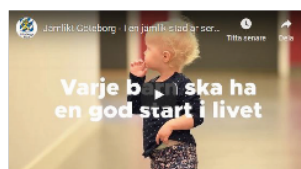
2019

**Översikt av jämlikhetsarbetet i Göteborg 2014–2019****2015****Hela staden socialt hållbar – introduktion**

Introduktion till Göteborgs skillnader i livsvillkor och hälsa 2014. Av Göteborgs stad.

**2016****Jämlikt Göteborg – I en jämlik stad går alla barn och ungdomar i skolan**

Göteborg ska vara en jämlik stad. Att elever är närvarande i skolan bidrar till att fler blir behöriga till gymnasiet, fler som kan vidareutbilda sig och fler som lättare får jobb. Utbildningsnivån har också inverkan på människors upplevda hälsa.

**2016****Jämlikt Göteborg – I en jämlik stad är service och stöd nära för alla familjer**

Göteborg ska vara en jämlik stad. Familjecentraler ska etableras i alla stadsdelar i Göteborg och fler där det behövs som mest. Att stärka familjen genom att utgå från deras villkor är kärnan i arbetet. På så vis kan barn få en god start i livet och fortsatt goda uppväxtvillkor.

**2017****Jämlikhetsrapporten**

Den här rapporten belyser fördelningen av livsvillkor i Göteborg. Den ojämlikhet vi ser uppkommer när tillgången till eller kvaliteten på till exempel utbildning, bostäder, arbete och hälsovård är ojämnt fördelade i samhället.

**2017****Jämlikhetskonferensen**

Helt ny statistik om utvecklingen av Göteborgs skillnader, fördjupande jämlikhetsforskning och barnen i fokus. Göteborgs årliga jämlikhetskonferens ägde rum den 4 december på Svenska Mässan.

**2018**  
**Jämlikt Göteborg hittills**

En kort redogörelse över det arbete som pågått de senaste åren med utgångspunkt i målet om att Göteborg ska vara en jämlik stad.

**2018****Jämlikt Göteborg**

Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026 togs av kommunfullmäktige i februari 2018.

uppdrag i arbetet och bred kommunikation med hela staden, inklusive politiken, som man träffade i form av politiska referensgruppsmöten 1–2 per termin för att förankra och utveckla idéer. Det blev ett kombinerat förankrings- och kunskapsarbete som bedrevs under kommissionsprocessen.

### Samverkanskompetens och metodutveckling

Det primära för mig är att *verkligen* se till att få hela frågan integrerad i alla förvaltningar i staden. 2.0. Frågan är grundplattan till hela styrningen av staden och vi behöver rätt kunskapsunderlag och kompetens för att veta att vi gör rätt saker. (Ritva Gonzalez)

Ritva Gonzalez, verksamhetschef för Social utveckling i Göteborgs stad beskrev under intervjun hur funktionen som hennes enhet har är att vara verksam ute i förvaltningarna, att vara kunskapsstödande och hjälpa jämlikhetsfrågorna att fästa. "Sociala frågor" har förstås en annan epistemologisk förutsättning än "tekniska frågor" och metoden i Göteborgsfallet handlar således om ett aktivt stödarbete Ritva var tydlig med att det inte är den enhet hos ansvarar över eller ens Social resursförvaltning som sitter inne med lösningarna eller med alla svar. Förändring av strukturer och arbetssätt för att skapa bättre förutsättningar för en jämlik stad måste ske i alla delar av kommunen. Genom att vara tillgänglig som stöd kan samverkansytorna utvecklas löpande, inte bara som en avgränsad engångshändelse. *"Det är en parallell organisation, vanskligt, men det behövs som jordmån för att docka in i ordinarie struktur. Man coachar uppåt och nedåt"*, sammanfattade Gonzalez ett arbete som i grunden handlar om att få alla att förstå att jämlikhetsfrågorna *är* den kommunala kärnverksamheten, inte grädden på moset eller något utöver det vanliga. Idag är de ett tvärfackligt team om tio personer som jobbar som stödstruktur åt hela staden.

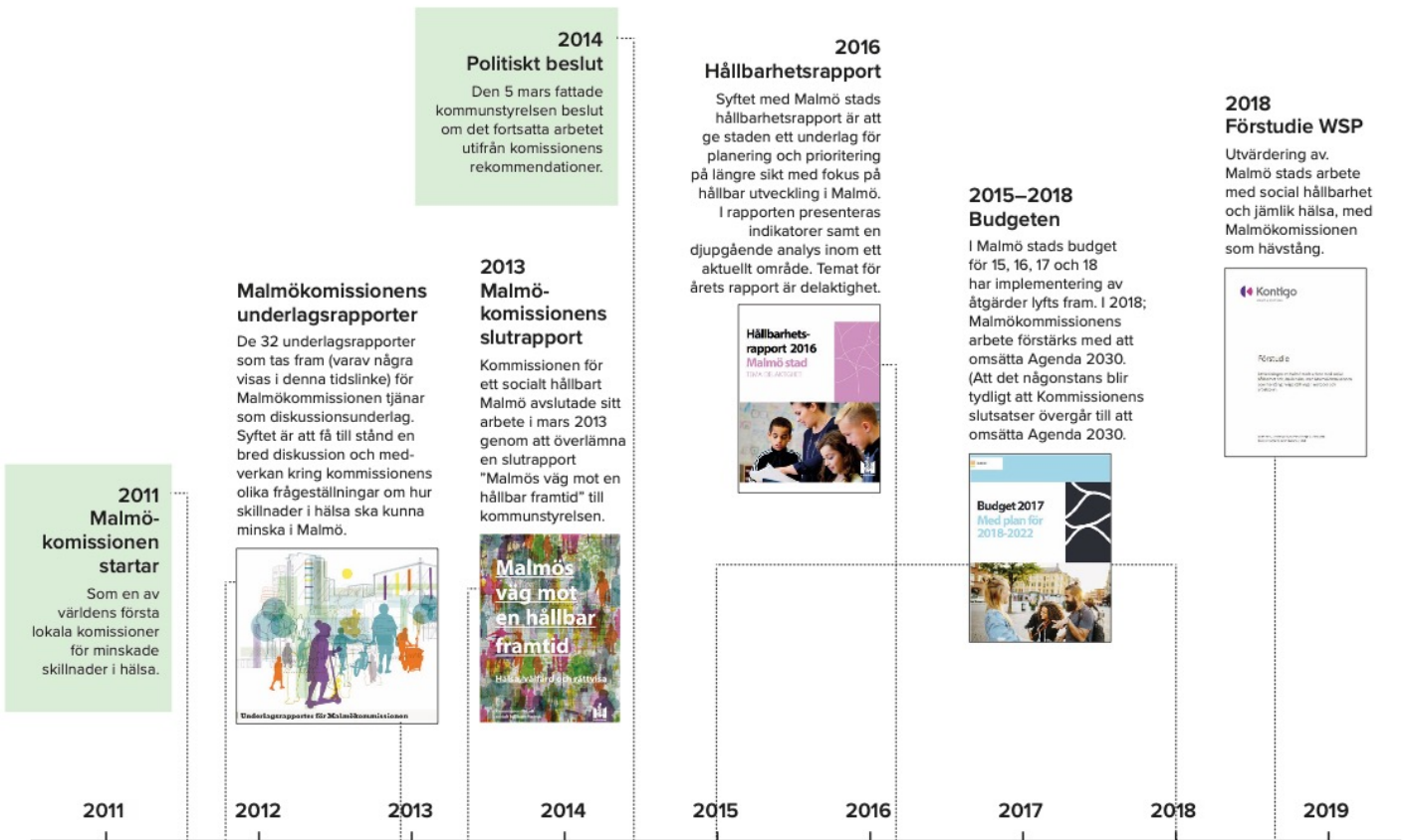
Verktyg finns, men det tenderar att bli fragmentiserat. Vi jobbar för att skapa en helhet, ett "mindset". Det är ett envetet arbete. Vi vill se effekten av att vi samverkar, inte *att* vi samverkar. (Ritva Gonzalez)

Att arbeta stödande är ett sätt att skapa gemensam kraft, att komma ifrån den ”upphackade” sektorstrukturen nu *”när vi insett att det är wicked issues”*, som Gonzalez sammanfattade det.

Eva Renhammar, tidigare vid kansliet för hållbar utveckling vid Malmö stad och högst delaktig i arbetet med att organisera kommissionsarbetet tillsammans med Anna Balkfors var inne på liknande resonemang, apropå vilket förhållningssätt som är nödvändigt för att arbeta med frågorna på ett brett sätt. Hon menade att det fanns goda förutsättningar i Malmö eftersom det fanns ett så stort engagemang, men också att de hade ”krattat manegen” under en längre tid, för att forskning och praktik måste samarbeta. Så här resonerade hon kring utmaningar och möjligheter med arbetet med Malmökommissionen:

Många var luttrade efter alla projekt som startats och sedan runnit ut i sanden. Man hade låga förväntningar och en del uttryckte farhågor för att detta skulle bli ytterligare en ”papperstiger” som skulle samla damm i bokhyllorna. *Men* vår ambition var en helt annan. Kommissionens uppdrag var tydligt. Det handlade om ett uppdrag att ta fram förslag på åtgärder för att minska ojämlikheten i hälsa i Malmö. Stadens uppdrag var sedan att ta vid och besluta om det fortsatta arbetet. (Eva Renhammar)

Ett holistiskt angreppssätt och att arbeta på tvärs i organisationsstrukturen var viktigt. Att de olika verksamheterna kunde se hur just de kunde bidra som en del i helheten skapade engagemang menade Renhammar vidare. Vanja Larberg, arkitekt och utvecklingsledare på Social utveckling i Göteborg pratade också om relationerna mellan linjeorganisation och projektorganisation och att det är ett arbete som gärna blir beroende av uthålligheten hos särskilda personer, eldsjälar inne i förvaltningarna. Om arbetsmetoder skall få fäste är detta något som måste göras och *någon* behöver göra det, ha det ansvaret. Här nämns också begreppet *gränsgångare*: personer som har den breda kollen på sammanhang och system och som *”aktivt modererar”* kunskapssituationer mellan epistemologiskt skilda ytor, som hon uttryckte det.



## Översikt av jämlikhetsarbetet i Malmö 2011–2019



### 2011 Livsvillkor, levnadsvanor och hälsa i Malmö

Delrapport av Maria Rosvall, Martin Lindström, Birgit Modén, Mathias Grahn och Maria Fridh



### 2012 Skålig levnadsnivå i Malmö

Delrapport av Torbjörn Hjort



### 2012 Sjukvårds-konsumtion i Malmö

Delrapport av Anders Beckman



### 2012 Skolbarnens hälsa i Malmö

Delrapport av Stefan Klin



### 2012 Stadens rumsliga påverkan på hälsa

Delrapport av Eva Engquist, Christer Larsson och Katarina Pelin

**2015 Hållbarhetsrapport**  
Hållbarhetsrapporten syftar till att följa upp långsiktiga sociala, ekonomiska och miljömässiga trender och att vara ett stöd i prioritering på längre sikt.



**2015 Uppföljningsrapport**  
Malmö stadskontors uppföljningsrapport som avser 2014 års arbete.



**2017 Uppföljningsrapport**  
Malmö stadskontors uppföljningsrapport som avser 2016 års arbete. Ansvariga: Eva Renhammar och Anna Balkfors



### 2016 Uppföljningsrapport

Malmö stadskontors uppföljningsrapport som avser 2015 års arbete. Ansvariga: Eva Renhammar och Anna Balkfors

**2011 Malmökommissionen startar**  
Som en av världens första lokala kommissioner för minskade skillnader i hälsa.

### Malmökommissionens underlagsrapporter

De 32 underlagsrapporter som tas fram (varav några visas i denna tidslinje) för Malmökommissionen tjänar som diskussionsunderlag. Syftet är att få till stånd en bred diskussion och medverkan kring kommissionens olika frågeställningar om hur skillnader i hälsa ska kunna minska i Malmö.



### 2013 Malmökommissionens slutrapport

Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö avslutade sitt arbete i mars 2013 genom att överlämna en slutrapport "Malmö väg mot en hållbar framtid" till kommunstyrelsen.



### 2014 Politiskt beslut

Den 5 mars fattade kommunstyrelsen beslut om det fortsatta arbetet utifrån kommissionens rekommendationer.

### 2016 Hållbarhetsrapport

Syftet med Malmö stads hållbarhetsrapport är att ge staden ett underlag för planering och prioritering på längre sikt med fokus på hållbar utveckling i Malmö. I rapporten presenteras indikatorer samt en djupgående analys inom ett aktuellt område. Temat för årets rapport är delaktighet.



### 2015–2018 Budgeten

I Malmö stads budget för 15, 16, 17 och 18 har implementering av åtgärder lyfts fram. I 2018; Malmökommissionens arbete förstärks med att omsätta Agenda 2030. (Att det någonstans blir tydligt att Kommissionens slutsatser övergår till att omsätta Agenda 2030.



### 2018 Förstudie WSP

Utvärdering av. Malmö stads arbete med social hållbarhet och jämlik hälsa, med Malmökommissionen som hävstång.



Hur skapar man den lärande organisationen, som kan gör nytta av god och nödvändig kunskap? Hur skapar man relationer mellan så skilda målsättningar som ”bygg 7000 bostäder till 2021” och ”utjämna livsvillkoren för alla i Göteborg”? Vanja funderar mycket kring kunskap och lärande:

Det handlar om sättet att se på kunskap inom en kommunal organisation. Den kunskap som finns längst ut i organisationen, den rör sig inte uppåt på ett generellt och systematiskt sätt. Det finns kunskap om social hållbarhet bottom up, men strukturera är dåligt riggad för det. Jag tycker att erfarenhetslärandet är underanvänt! (Vanja Larberg)

Idéverkstan för Amiralstaden – ett stadsutvecklingsprojekt kring Amiralsgatan med fokuspunkt vid en ny pendeltågsstation vid Rosengård – var ett uttryck för hur man i Malmö försökte jobba mer strukturerat med den lokala kunskapen för att leda ett stadsutvecklingsprojekt. En omfattande process för utbyte av kunskap och erfarenheter mellan professionella, lokala aktörer, fastighetsägare och medborgare genomfördes under 2016. Som en del i det arbetet arrangerades ett parallellt uppdrag (där ett utvalt antal arkitektkontor utredde och skissade kring ett avgränsat område) ur vilket flera idéer togs fram för hur Rosengård kunde utvecklas på olika sätt. I Fokus Skärholmen är arbetet med medborgarbudget kring gestaltning och utveckling av offentliga rum och parker ett liknande exempel.

I nästa kapitel kommer vi se exempel på betydelsen av den engagerade professionella i det vardagliga genomförandet av ett projekt. Men också på ledningsnivån är det tydligt att en eller ett par personer med stort driv är viktiga för ett framgångsrikt arbete. Paul Arlacón berättade att han räknat det till runt 70 olika sammanhang som han var ute och pratade för att inspirera och hitta kreativa samarbetspartners. På det sättet, reflekterade han, har Stockholms process också präglats mer av professionell toppstyrning än i de andra städerna.

Åsa Dahlin menade att det var tydligt att det skapats nya samverkande relationer i staden, bland annat kring planering och byggande. Den nya översiktsplanen (ÖP) är tydligt förankrad i jämlikhetsarbetet, på flera sätt. Bland annat arbetar



staden med att utveckla ett verktyg för Socialt värdeskapande analys (SVA) som skall lyfta upp de sociala frågorna i det tekniska sammanhanget stadsplanering:<sup>36</sup>

SVA-arbetet pågår. Den geografiska områdesplaneringen utvecklas pågående vid stadsbyggnadskontoret och andra förvaltningar, vilket stärker möjligheterna att bygga upp mer platsspecifik kunskap och jobba mer bottom-up tillsammans med lokala aktörer. Det stärker också arbetet med den rullande översiktsplaneringen. Överlag kan också sägas att kunskaperna om och intresset för social hållbarhet har ökat markant bland stadsplanerare och byggprojektledare. (Åsa Dahlin)

Just översiktsplanearbetet kom att bli ett bra exempel för hur väl kommissionsarbetet fick fäste i stadens organisation. Behovet av en ny ÖP sammanföll tidsmässigt med kommissionsarbetet och var en process på rätt ”nivå”. Ett strategiskt arbete mötte ett annat och att ta fram en ÖP handlar mycket om att fånga aktuella framtidsfrågor, inte bara avseende markpolitik och markhushållning, utan också ur ett större hållbarhetsperspektiv.

### Frågor i skymundan

De underlagsmaterial som skapats i städernas processer har ringat in många tematiska områden för utveckling. Sett till att *Closing the gap* hade ett tydligt folkhälsofokus har mycket också handlat om just detta i de tre städernas arbete, i lite mindre grad i Stockholm där fokus framförallt har varit på fysiska miljöer och bostäder. Vad det däremot, menade Tapio Salonen, handlat mycket mindre om är näringslivsfrågor och äldrefrågorna, något som han menar hade med kommissionens sammansättning att göra. Han pratade också om att vissa frågor inte är möjliga för städer eller kommuner att styra över, att det finns frågor som är avhängiga beslut på en nationell politisk nivå (försörjningsstöd, till exempel). Men här kunde kanske, funderade han, staden bett om att få testa gränserna och göra avsteg från

---

<sup>36</sup> Åsa Dahlin (2016) Från delad till enad stad. Översiktsplanering för social hållbarhet. Delrapport från Kommissionen för ett hållbart Stockholm. Se också Åsa Dahlin (2018) ”Stadsbyggande för mer likvärdiga livsvillkor”. I: PLAN, April 2018 <http://www.planering.org/plan-blog/2018/4/2/stadsbyggande-fr-mer-likvrdiga-livsvillkor>

nationella systemlösningar. I Stockholm har detta blivit en tydligare del av jämlikhetsarbetet sedan en ny politisk majoritet valdes 2018. s

Även i Göteborg konstaterades det att fokus på näringsliv och civilsamhälle saknades i arbetet och att få den bredare spridningen av arbetet anses viktigt eftersom den kommunala makten över människors liv är begränsad. Här vill staden ha en strategisk diskussion om samverkan om hur man tillsammans kan bygga upp en struktur över tid för ett hållbart gemensamt ansvarstagande. Henrik Jutbring pratade också om den begränsade kommunala rådigheten: det finns både globala förändringar – migration av olika orsaker, liberalisering, digitalisering, fragmentisering. *"Förr kunde en reform göras av en stark stad eller kommun. Hur mycket reflexivitet finns det kring detta"*, alltså att kommunernas handlingsutrymme om inte begränsats, så i alla fall förändrats? Det här är förstås en intressant fråga i relation till vad en kommission eller motsvarande syftar till att göra: att vidga lösningsrymden, alltså den organisatoriska kapaciteten, skapa nya och utvecklade relationer och hitta gemensamma lösningar på komplexa problem med utgångspunkt i bredare och djupare kunskapsunderlag. I Stockholm funderade man över på vilket sätt man skulle prata om frågorna:

Vi pratade lite om jämlikhet först, men tänkte att det kanske var ett lite politiskt ord. Det finns en förskjutning mot det som var lite mer 'rakt på' efter hand. (Paul Arlacón)

Efter hand förändrades diskussionerna och när staden skrev under OECD City Mayors for inclusive growth så var jämlikhet *"helt givet. Vi kanske var för semantiskt rädda"*, som Stockholms dåvarande hållbarhetschef funderade kring hur arbetet utvecklade sig.

### **Politiska förändringar och jämlikhetsfrågans bräcklighet**

Malmökommissionens igångsättande närmar sig 10-årsjubileum när denna rapport publiceras i slutet av 2019. Den politiska majoriteten har varit stabil sedan dess, men vad händer om den skiftar, har det betydelse för hur mycket resurser som läggs på jämlikhet framöver?

Det är en majoritet av S-L nu, men jag tror inte att det har någon betydelse för kommissionsarbetet. Hållbarhet kan man inte vara emot, det är därför det är ett signalord som används nästan jämnt. Det säger något mer om vår samtid, att vi lever i en ohållbar tid på många sätt, därför kan vi samlas kring dessa frågor, kan fylla det med det som passar. Begrepp kommer och går, verkligheten består. (Tapio Salonen)

Om det inte verkar blivit något politiskt skifte som spelar någon avgörande roll för det fortsatta jämlikhetsarbetet i Malmö så finns det tecken på att små skiftningar i alla fall i Stockholm, som liksom Göteborg fick en ändrad politisk styrning i och med valet 2018. I Stockholm syntes det hur budgetmålet för jämlikhet försköts semantiskt: från "ett Stockholm för alla" till "möjligheternas Stockholm". Från en idé om ett ansvar om varandra till ett som mer fokuserar på att ge alla möjligheter till utveckling. Skillnaden är inte stor, men, menade tjänstepersonerna som intervjuades, men den är där. Vilka de långsiktiga effekterna blir går inte att säga. Även i Göteborg blev skrivningarna annorlunda – den politiska majoriteten har inte jämlikhetsmål formulerade i den nya budgeten. Det togs dock ett program som gäller till 2026, i bred majoritet, innan valet hösten 2018, vilket, menade Peter Molin, är unikt.

Ritva Gonzalez pratade om att den ekonomiska krisen i slutet av 90-talet raserade ett långt och framgångsrikt samhällsbyggande där jämlikhet varit grunden. Friskolereformen och de nya reglerna för allmännyttan nämner hon som exempel på nedmonteringen av den generella välfärden. Men, påpekade hon, de stora internationella aktörerna som OECD och EMF har långsamt börjat begripa att det inte är långsiktigt hållbart med ett ensidigt fokus på ekonomisk tillväxt. Under hösten 2019 har också länder som Nya Zeeland och Island antingen tagit eller närmast sig beslut om att inte använda BNP som mått på nationell framgång, utan istället mäta välmående. Agenda 2030 är också ett uttryck och medel för att bryta det mönstret: *"Vi har fått liv i den sociala dimensionen här på riktigt, men däremot inte lyckats ta hand om målkonflikterna mellan de tre hållbarhetsdimensionerna.*

*Agenda 2030 blir ett gemensamt språk över nations- och regiongränser*, menade Gonzalez.

Apropå politikområdet skola så pratade Paul Arlacón om svårigheterna att arbeta med det som fokus i jämställdhetsarbetet, eftersom det är så omgärdat av och inflätat i den nationella politiken. Rådigheten är bättre för förskola och barnens tidiga åldrar – och framförallt för stadsbyggnadsfrågorna i och med det kommunala planmonopolet. Att det är dessa fokusområden som också väljs ut när städerna skjuter fram sina bästa exempel på det väl fungerande *görandet* av jämlikhetsarbetet är på det sättet logiskt.

Sammanfattningsvis kan man kring detta säga att det visserligen skapas nya system för att förstå, prata om och arbeta med jämlikhetsfrågor och att det finns en tydlig grund att stå på genom den mängd kunskapssammanställningar som producerats under arbetets gång. Det *finns* vetenskaplig evidens för många projekt och processer som satts igång och i kombination med den professionella evidens som engagerade medarbetare i kommunerna har. Ur detta skapas en gedigen grund för att ta kliv mot en ökad jämlikhet i städer. Återstår då den politiska dimensionen: är det tillräckligt väl krattat i kommunernas organisationer för att klara av förändringar i den politiska organiseringen och styrningen? Och om det inte händer nu, när frågorna är så pass väl underbyggda både kunskapsmässigt och organisatorisk, när skall det då bli av? Här kan vi återkomma till den fråga som ställdes i publiken under WSPs halvtidsseminarium: vilken är generationen som skall vara riktmärke för den förändring som *Closing the gap in a generation* så tydligt skrivit fram behovet av?

Marianne Dock, arkitekt på Malmö stad, som arbetat länge med folkhälsofrågor i stadsplanering och som var med och skrev en av underlagsrapporterna i Malmökommissionen, den om stadens rumsliga påverkan på hälsan, underströk att bräckligheten i frågan också är kopplad till hur kunskap förflyttas och vad som händer med den:

Att jobba med akademien och ha olika språk har varit en utmaning, men det var bara ett problem inledningsvis. Kommissionsarbetet flöt på bra, men sen, efteråt, att det blev en rapport som lämnades in till stadsledningskontoret, men ingen kommissionär var med i genomförande/åtgärder. Det räcker inte med att göra detta treårsarbete där det är mycket workshops, för året av tystnad, det tog bort glöden. (Marianne Dock)

Att hålla liv i processen, så att alla goda processer inte rinner ut i sanden: *"året av tystnad"* som Marianne Dock pratade om var tidsrummet mellan färdiga underlagsrapporter och ansvarstagandet över kunskapens verkansgrad. Utan en tydlig struktur för dessa gränssnitt mellan kunskapsproduktion och kunskapsanvändning riskeras stora tapp, förstås av kunskap – men också av energi. *"Hypen, iveren, 'nu har vi målet, nu kör vi', det känner jag inte riktigt"*, sammanfattar hon känslan när kommissionen inte längre är "nyhetens behag". Känslan av ansvar sjunker undan.

### Sammanfattande reflektioner

Det som Peter Molin nämner som konkret output av jämlikhetsarbetet i Göteborg är utvecklingen av det familjecentrerade arbetssättet; åtgärder kring förskole- och skolverksamhet, inklusive åtgärder för likvärdighet i skolan och att man fått igång "skolan som arena", ett arbetssätt som samlar olika delar av skolan, socialtjänst, civilsamhälle och frivilligorganisationer för samverkan i skolan. Just detta samverkansarbete, att jämlikhet hamnar på näthinnan i både olika delar och på olika nivåer i den professionella organisationen, är i sig ett viktigt resultat av det omfattande arbetet som städerna genomfört. Genom det kan ett gemensamt språk byggas för att kunskapsallianserna skall kunna fungera. Det byggs organisatorisk kapacitet, för att återknyta till det teoretiska synfältet för den här rapporten. Att vilja och behöva arbeta tillsammans, att prata utifrån gemensamma utgångspunkter, kunskaper och mål gör det möjligt för ojämlikhetsproblemet att struktureras om. Det skapas, för att återkoppla till figur 2 i det teoretiska ramverket, möjligheter för de gemensamma normerna – alla delar uppfattningen att det är viktigt att arbeta mot mer jämlika städer – också ges former som *gör* det arbetet, alltså löser problemen.

Även om det förstås inte bara inom detta område som utveckling sker med fokus på en minskad ojämlikhet, är det i Stockholm tydligt att jämlikhetsarbetet fått ett tydligt fäste i stadsutvecklingssammanhanget, med en översiktsplan påtagligt färgad av och inlättad i den kunskapsprocess som var kommissionsarbetet. Här utgick arbetet mycket från professionell evidens. Det var ur kunskaper och erfarenheter bland praktiker i stadens ledning och fackförvaltningar som utgångspunkten togs för vilka fokusområden som vore rimliga att arbeta med. Förstås var det en fördel för Stockholm att ha två förlagor att titta åt och lära sig av, det gav förstås möjligheter att komma lite snabbare fram, då de ojämlika strukturerna är liknande i de tre städerna.

I Malmö är de skapade kunskapsrelationerna en viktig aspekt att lyfta fram, vetskapen att man kan komma samman för att samtala och kunskapa om komplexa frågor. Men hur blir det med relationerna när personer byter arbetsplats, kanske försvinner till en annan kommun eller det privata näringslivet? Eller då, när ett brett framtaget kunskapsmaterial skall knädas ihop till ett antal mål i en mindre grupp med mindre transparens? Hur den organisatoriska kapaciteten ser ut, genom vem, vilka eller vad kan jämlikhetsfrågorna upprätthållas, vem som skall bära dem över tid är en avgörande diskussion för städer att ha, något som i slutändan blir kopplat till diskussioner om budget. I alla städerna pågår nu en förflyttning av jämlikhetsarbetet i och med implementeringen av de globala miljömålen. Det kan å ena sidan skapa ny energi i processer som till del har, om inte stannat av, så i alla fall fallit ur det blickfältet det var i när kommissionsarbetena pågick som mest aktivt. Men det som händer är att en ny "översättningsprocess" startar, formuleringar om till exempel målområde 1 ("Ingen fattigdom") eller 11 ("Hållbara städer och samhällen") i de globala miljömålen är skrivna ur ett globalt perspektiv. Vad de innebär och vilka krav ställer det på lokala situationer är ett viktigt arbete att reda i och utveckla arbetssätt för. Organisationen *kommunen* behöver lära sig av alla dessa goda arbeten, det enorma kunskapskapital som byggts upp, för att kunna bibehålla den energi och vilja till jämlikhetsarbete som finns i densamma.

I nästa kapitel skall vi titta på tre exempel på processer tillkommit eller förstärkts genom kommissionsarbetena och som kan vara uttryck för det konkreta jämlikhetsarbetet, alltså det som tar vid när kunskapen samlats in, när målen är formulerade. Kanske är det så ett kommissionsarbete med nödvändighet skall fungera: ur en solid bas av vetenskaplig evidens och riggat utifrån tung professionell erfarenhet från kommunala strukturer och processer, ges möjligheter till konkret arbete som får leva utifrån sina specifika förutsättningar.

## 4. ERFARENHETER FRÅN TRE UTVALDA EXEMPEL

I det här kapitlet beskrivs alltså tre olika exempel på det konkreta jämlikhetsarbetet i Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa exempel redovisas var för sig och inleds med en beskrivande bakgrund och följs av en längre del där olika röster kommer till uttryck för hur respektive arbete planerats, genomförts, vilka svårigheter som präglat eller präglar det samt vilka möjlighetsrum som öppnats för jämlikhetsarbetet att nå önskat resultat.

### STOCKHOLM: FOKUS SKÄRHOLMEN

Den nuvarande bebyggelsen i Skärholmens centrum byggdes under miljonprogrammet i slutet av 60-talet tillsammans med stadsdelarna Bredäng, Sättra, Skärholmen och Vårberg. Skärholmens centrums invigning 1968 blev också startskottet för kritiken av miljonprogrammen.<sup>37</sup> Under de senaste femtio åren har det endast gjorts några få kompletteringar av bebyggelsen och befolkningsökningen i Stockholms stad ställer höga krav på nya bostäder samtidigt som stadsbyggnad allt mer behöver utvecklas socialt hållbart. Fokus Skärholmen startade under hösten 2015 för att utgöra ett profilprojekt för staden i form ett nytt omfattande bostadsbyggande och utveckling i stadsdelsområdet Skärholmen, men också för att möjliggöra det övergripande målet, formulerat i *Vision 2040 – ett Stockholm för alla* – om 140 000 nya bostäder under perioden 2010-2040. Målen för just Skärholmen är att möjliggöra för fler bostäder, utveckla områdets stadskvalitéer och stärka den sociala hållbarheten. Målsättningen är att tillföra minst 4000 nya bostäder med tillhörande grönytor, skolor och närservice. Att överbrygga de sociala skillnader som finns i staden är där ett centralt tema i stadsvisionen.<sup>38</sup> Stockholms stad beskriver Fokus Skärholmen på följande sätt: ”*Stockholms stads över-gripande mål för social hållbarhet i stadsbyggande är att skapa en levande stad där alla kan bo, att fysiskt koppla samman staden och att uppnå socialt blandade stadsdelar med olika bostads- och upplåtelseformer*”.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Se till exempel Pär Wirtén (2012) *Där jag kommer ifrån. Kriget mot förorten*. Albert Bonniers förlag.

<sup>38</sup> Vision 2040 – möjligheternas Stockholm (2018) <https://stad.stockholm/globalassets/om-stockholms-stad/stadens-vision/vision-2040-mojligheternas-stockholm-remissutgava.pdf>

<sup>39</sup> <https://vaxer.stockholm/omraden/fokus-skarholmen/social-hallbarhet/> 191005



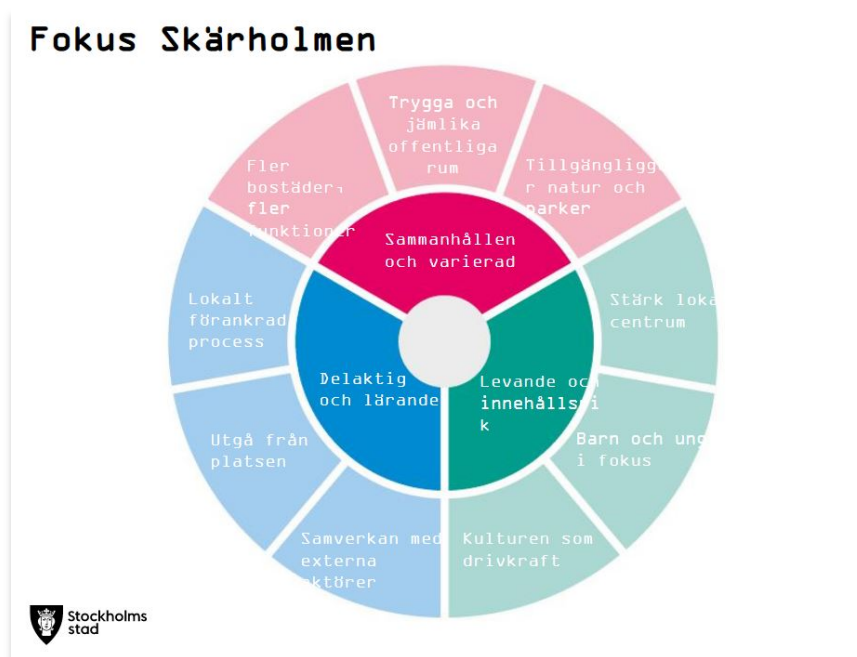


Bild 4. Fokus Skärholmen, tematiska arbetsområden. Källa: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/projektwebbar/msb/seminarier-konferenser/nationell-konferens-sept-2018/bilder-plenum/dokumentation/sem-5/seminarium-i- uppsala-17-sep-2018-a-dublin.pdf>

Stadsvisionen innebär en ökning av stadsdelens invånare med knappt 30 procent och intresset har blivit stort bland byggaktörer, vilka gjort sociala åtaganden i sina erbjudanden i form av lokala anställningar och Stockholms första hyresbostäder med så låga hyresnivåer att de kan omfattas av det statliga investeringsstödet för hyreslägenheter.<sup>40</sup> Stadsbyggnadskontoret och Exploateringskontoret leder tillsammans arbetet i nära samarbete med Skärholmens stadsdelsförvaltning och det är ett att försöka komma snabbare framåt med byggandet av bostäder, liksom det är ett sätt att ta tillvara det lokala perspektivet. När projektet initierades 2015 fanns få självklara ytor för den nya bebyggelsen och ett dialogarbete genomfördes därför tidigt med både byggbranschen och de boende i stadsdelen för att identifiera byggbara områden men även värdefulla områden att bevara och utveckla. Processen ledde fram till ett antal områden där potentialen var störst för att klara ny bebyggelse. För att säkerställa att arbetet innebär en planering mot bättre boende- och stadskvalitéer och en mer sammankopplad stad gjordes även en

<sup>40</sup> <https://www.hemhyra.se/nyheter/11-000-bostader-har-fatt-investeringsstod/> 191203

stadsrumsanalys. Ett sätt ha ett högst tempo i processen har varit att skapa mer generella detaljplaner och för att skapa en mer varierad bebyggelse sattes begränsningar för hur stora byggrätterna fick vara.

En annan viktig aspekt av Fokus Skärholmen är att prova nya former för samråd och dialog, för att helt enkelt nå ut bättre till Skärholmens invånare. Genom samverkan med medborgarvärdar, lokala kulturaktörer, öppna hus och riktad kommunikation kan staden informera löpande om den pågående processen vid sidan om de formella samråden eller specifika dialoger vara extra lyhörd för lokala initiativ. Fokus Skärholmen är således mer än ett stadsbyggnadsprojekt, det är också en relationsbyggande process, såväl internt i staden och stadsdelen som mellan staden och olika lokala aktörer.

#### TAJMING, DUBBELT LEDARSKAP OCH STORT ENGAGEMANG

När vi pratade med ett 10-tal personer inom Stockholms stad, med olika lång erfarenhet av att arbetat med Fokus Skärholmen, om hur och när det kom sig att just detta blev utvalt som område för att göra jämlikhetsarbetet konkret visade det sig att Skärholmen stadsdelsområde (inkluderande också Bredäng, Sättra och Vårberg) varit i stadens tankar redan innan det politiska beslut som skapade Stockholmskommissionen. I de bostadspolitiska målen för Stockholms stad som kom 2013 pekades just Skärholmen ut som en stadsdel som "underpresterade", i relation till de bostadsmål som staden satte upp vid den tiden. Skärholmen hade potential att ta hand om en del av målet om 140 000 nya bostäder. Samtidigt med detta fanns ambitioner i staden att stärka fokus mot social hållbarhet. Det uppfattades att staden låg efter de andra storstädernas arbete, särskilt Malmö som kommit igång några år tidigare. Skärholmen blev på det sättet en fysisk plats där olika behov sammanföll: bostadsbehov, behov för utvecklade metoder för att arbeta med social hållbarhet och konkreta sociala utvecklingsbehov.

Under workshopen om Fokus Skärholmen pratade tjänstepersonerna om ett "tajmingsflyt": kommissionsarbetet som konsekvens av förändring i den politiska sammansättningen och bostadsmålen sammanföll med att ny översiktsplan skulle tas fram för staden. Dessa processer "gifte sig" väl med varandra, men som en av personerna uttryckte det: "*Turen' var i och för sig ett uttryck för hur det var*

*tänkt att jämlikhetsarbetet skulle fungera – först analys, sen snabbt till ett uppdrag i stadens budget”.*

Startpunkten för Fokus Skärholmen förflyttade sig gradvis bakåt i tiden under samtalet. Redan 2007 fanns ett ”ytterstadsprogram”. Inledningsvis riktades insatserna mot stadsdelarna kring Järvafältet i Vision Järva 2030 samt stadens södra stadsdelar i Vision Söderort 2040 och i Hässelby-Vällingby. Parallellt med framtagandet av programmet för Sammanhållen stad – ett uppdrag stadsledningskontoret fick av kommunstyrelsen – pågick det arbetet i Skärholmen med sociala konsekvensanalyser, vilket var ett Boverketfinansierat samarbete med Göteborg och Malmö. I och med majoritetsskiftet hösten 2014 plockades en del aktiviteter bort, men annat fick vara kvar och blev då istället riktlinjerna för lokalt utvecklingsarbete. Programmet sammanföll med starten av kommissionsarbetet, vars kunskapsrapporter stödde möjligheterna att utveckla lokala processer, det skapades ytterligare ”motiv” till ett samverkande arbetssätt. Riktlinjerna för lokalt utvecklingsarbete (som sedermera mynnade ut i lokala utvecklingsprogram i stadsdelarna) antogs i kommunfullmäktige hösten 2015.

Året efter fick Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att planera för minst 4000 nya bostäder i Skärholmens stadsdelsnämndsområde. Projektet fick namnet Fokus Skärholmen och i juni 2016 utsågs Fokus Skärholmen till Stockholms stads profilprojekt för socialt hållbar stadsutveckling. 2017 lades 15 detaljplaner samman för att skapa en bättre överblick och styrningskapacitet. Genom denna manöver skapades ett tydligt meddelande till näringslivet, förstås särskilt bygg- och fastighetsbranschen: här menar vi allvar, utifrån ett bredare hållbarhetsperspektiv. *”Det var en galet tajt tidplan, det var det, men det födde samtidigt mycket innovation att arbeta på det sättet”*, som en av tjänstepersonerna uttryckte det.

Dels tajming, alltså, men samtidigt kloka sätt att organisera arbetet. Ett ”geni drag”, som det uttrycktes under samtalet, var att ha en projektchef inne i Stadshuset, i centrala staden, och en biträdande chef på plats i Skärholmen.

Detta har varit en förutsättning för att skapa och utveckla goda relationer mellan

stadens centrala förvaltningar och stadsdelsförvaltningen. Den breda styrgrupp med direktörer från både ”hårda” och ”mjuka” förvaltningar som också bildades kunde arbeta utifrån förvaltningsövergripande perspektiv och på det sättet ge förutsättningar för implementering av olika mål för jämlikhet.

#### **Vad har fungerat – och hur?**

Att ha ett tydligt delat ledarskap för arbetet var alltså en avgörande faktor för att arbetet i Fokus Skärholmen kunnat drivas – och drivas – framgångsrikt och mot de mål som satts upp i kommissionen för ett hållbart Stockholm. Markanvisningar med sociala hållbarhetsmål som utvärderingskriterier och att först ta fram strukturplaner för att öka helhetssynen nämns som avgörande framgångsfaktorer. Finns inte en tydlig överblick riskerar viktiga målsättningar att förloras i detaljerna, det vill säga i detaljplanerna i det här fallet. Men det är alltså inte bara översiktligheten i sig, utan att det finns ett tydligt ledarskap för att göra den verksam för jämlikhetsmålen som är den avgörande faktorn. Det behöver finnas personer med beslutsmandat som är aktiva i projektet. Att finansborgarrådet var med och initierade Fokus Skärholmen skapade intresse, *”branschen lyssnar om finansborgarrådet pekar!”* Fokus Skärholmen är också ett av fyra fokusområden i stadens översiktsplan och projektet är på så sätt institutionaliserat i viktiga styrdokument.

Just det tydliga pekandet verkar fungerat som en samlande kraft: även stadens olika förvaltningar visade att detta är viktigt. ”Fokus Skärholmen” blir en yta som fungerar som ett gränsobjekt där man kan vara överens om att tillåta nya arbetsätt, prova nya former för organisering, ett slags testarena. *”Det blev ett påtryckningsmedel in-house”*, som någon formulerade det, det kom täta uppdrag i stadens budget som pekade i samma riktning, som gav utrymme att utmana och utveckla befintliga strukturer. Arbetet blev mer tvärfackligt, fler aktörer kopplades in i samtalen, riktningen och takten på arbetet blev tydligare. I slutändan är förhoppningen att det skall gå snabbare att bygga bostäder, men också att det skall vara bostäder som fler kan bo i. Apropå strukturer så nämndes också det geografiska läget som en fördel. Skärholmens stadsdelsområde är inte längst ut på tunnelbanan, och ingen av de ingående stadsdelarna Bredäng, Sätra, Skärholmen eller Vårberg är heller ett av de utpekade *särskilt* socialt utsatta områdena. Gentemot

den genomförandekraft som är bygg- och fastighetsbranschen var projektet inte svårsålt, som någon uttryckte det. God infrastruktur och i flera fall redan befintliga stadskvaliteter gav *Fokus Skärholmen* goda förutsättningar redan från början.

Att projektet haft en kommunikatör kopplat till sig nämndes som en annan viktig aspekt. Det, tillsammans med ett tydligt formulerat uppdrag, ”*skapade driv hos medarbetare och byggherrar*”, emellanåt kanske lite för mycket driv. Det blev som en ”hype”, som en ju också behöver leverera mot, men, som någon uttryckte det, en marknadsdriven byggbransch kräver nog en fräck idé. Stundtals var det lite *för* högt tempo och för lite fokus på en del tekniska frågor. Samtidigt var det lite otydliga definitioner av viktiga begrepp, man fick hitta på längs vägen. Det var inte riktigt krattat för alla planmässiga förutsättningar.

Här finns en intressant reflektion att göra: där en mer socialt inriktad planering är målet kanske planeringsmässiga rutiner *måste* ge vika en aning? Om alla ordinarie ramverk behöver hållas samman, var skall frågor som är av annan epistemologisk art i så fall komma in? Som vi kommer att se i avsnittet nedan om Göteborgs exempel på ett fungerande praktiskt jämlikhetsarbete, verkar det helt nödvändigt med spelutrymme för att både iscensätta olika aktiviteter och att hantera sådant som uppstår när nya arbetssätt möter invanda rutiner. I sin sammanfattning av Göteborgs arbete för jämlikhet och social hållbarhet skriver Peter Molin, förutom att nämna mobiliseringen *Staden där vi läser för våra barn* som ett exempel på arbetet i målområdet ”Skapa god start i livet och goda uppväxtvillkor”, att det behöver integreras i förvaltningarnas linjearbete för att inte bli något som går vid sidan av utan att influera just rutiner och arbetssätt hos förvaltningar och offentliga bolag.<sup>41</sup> Det verkar vara så att det hela behöver finnas både personer och aktiviteter som rör sig friare i förhållning till rutiner och invanda arbetssätt för att jämlikhetsarbetet skall kunna *göras*. Tjänstepersonerna som vi pratade med menade att arbetet med Fokus Skärholmen redan inneburit ny samverkan och olika sociala innovationer och framförallt bättre kunskap om varandras professioner och organisationer. Det kunskapsdrivna arbetet har också inneburit ändrade

---

<sup>41</sup> Peter Molin (2018) Göteborgs arbete för jämlikhet och social hållbarhet. I: Socialmedicinsk tidskrift 6/2018.

normer och gett nya tankesätt, närheten till varandra har ökat förståelsen för och behovet av just mer övergripande analyser och utredningar.

En annan diskussion rörde inflytande och lokala perspektiv och behov. Genom det väl genomförda kommunikationsarbetet, vilket bland annat har handlat om goda relationer med stadsdelspress och goda informationskampanjer inför dialoger med mera, har möjligheter skapats att tidigt få med lokala kunskaper. Målformuleringen för fokusarbetet har på det sättet haft en god lokal förankring – i minsta fall i andemeningen *information*. I själva planeringsarbetet har det inte fått någon gestaltande påverkande innebörd, i alla fall inte än. Däremot användes medborgarbudget som en metod för att planera för hur parkerna i de aktuella delområdena skulle gestaltas. I det fallet gav dialogerna *inflytande* över hur stadsrummet kommer att formas.<sup>42</sup> Under diskussionerna i grupper listades att det ändå skapats en ny slags plattform för samarbete som gett ”*nycklar för det lokala behovet*”, som föder in nya perspektiv in i det regelmässiga arbetet med stadsplanering. Även om inte något mer utvecklat inflytande skapats för de mer övergripande frågorna – vilket skulle kunna vara *var* nya tillskott till var stadsdelen skall lokaliseras – så blir en effekt en utvecklad syn på roller och ansvar. Att ha ett lokalt kontor och utställningslokal har underlättat dagliga kontakter mellan olika aktörer.

I allt detta tvärfackliga, långsiktiga och översiktliga behövs förstås en tydlig styrning. Som vi kommer att se framförallt också för Göteborgs arbete med *Staden där vi läser för våra barn* så är framdriften tydligt knuten till en persons kraft, kontaktnät och blick för olika processers möjlighetsutrymmen.

### **Svårigheter & utmaningar**

En dubbelhet i arbetet med Fokus Skärholmen har varit att inga egentliga medel har skjutits till för att driva det tvärfackliga arbetet som uttrycks vara en grundförutsättning för framgång. Indirekt finns det finansiering, genom att det här handlar om att planera för markförädling, vilket betyder att det i slutändan finns

---

42 Se t.ex. Nordregios policybreif #3/2018 Stege, trappa eller kub - hur analysera dialoger i stadsplanering?

en exploatör som betalar för arbetet med detaljplaner med tillhörande utredningar. Men framförallt inledningsvis fanns inga extra medel frigjorda, inte heller tid, för att underlätta det tvärfackliga arbetet. Det beskrevs dock under samtalet som en möjlig fördel att det fungerar på det sättet, det "tvingar in" det tvärfackliga eftersom Fokus Skärholmen är ett prioriterat arbete. Fördelen är att allt arbete görs i ordinarie linjeorganisation, dvs att det inte är ett "projekt" i meningen att det är tidsatt med särskild budget.

I termer av lärandekapacitet blir förstås detta en utmaning. Vad blir den långsiktiga kunskapseffekten av vad som verkar vara ett gott arbetssätt om det inte finns förutsättningarna för reflektion och utveckling? Engagerade medarbetare och fokusområdets karaktär – tvärfackligt stadsutvecklingsarbete med tydliga sociala förtecken – har lockat till sig kompetens, med det finns förstås långsiktiga risker i en frånvaro av resurser för nödvändig metodutveckling och ett lärande ur detta engagemang. Vilka lärdomar går egentligen att göra utan utrymme för att samla erfarenheter och titta på dem tillsammans? Under alla de tre workshops vi arrangerade uttrycktes en glädje över att få möjligheten att reflektera tillsammans och skapa en gemensam berättelse om vad som varit ett i olika delar gemensamt arbete under en lång tid. Att samla professionella evidens på det sättet – som sedan uttrycks i den här texten för ytterligare diskussioner och möjligt att utveckla ett gemensamt narrativ – är till synes en relativt enkel övning att iscensätta. Men om det ständigt är fokus på leverans av, som i Fokus Skärholmen, detaljplaner och tydliga avtryck i dessa av sociala hållbarhetsmål, så finns risken att det inte blir något utvecklat lärande.

Utifrån berättelserna under denna workshop så har tempot stegrats allt eftersom, med fler negativa effekter än missade möjligheter till lärande bland de professionella. Både översiktighet och tvärfacklighet verkar fått lida av tidspressen. Flera projekt saknade delvis sammanhang efter hand och de mer långsiktiga perspektiven försvann till förmån för sådant som behövde lösas här och nu.

Tvärfackligheten blir inte lika självklar, istället är det lätt att hemfalla till trygga rutiner i stuprören. Det är inte de bästa förutsättningarna för att "*våga ta oss an de*

*stora utmaningarna och de sårbara grupperna 'på riktigt'*", som någon önskade mer fokus mot.

### **Vägskäl**

En viktig fråga för att förstå vad det är som gjort jämlikhetsarbetet framgångsrikt – där det har blivit det – är förstå vilka händelser eller moment varit som riktat arbetet åt "rätt håll". Beslutet om en projektekonomi med helhetstänk är ett tydligt vägskäl för Fokus Skärholmen, enligt diskussionerna under workshopen. Vi har tidigare sett att det mycket handlade om tajming, där rätt slags politiska struktur borgade för möjligheterna för fokusarbetet. Det ekonomiska läget var också gynnsamt: under en lågkonjunktur hade det varit svårt eller omöjligt att trigga exploatörer och fastighetsbolag till denna satsning, sett till Skärholmens geografiska läge.

### **Uppskalning och överföring**

Hur skulle erfarenheterna ur Fokus Skärholmen kunna skalas upp och överföras till andra sammanhang? Vad behöver man tänka på nästa gång, eller i en annan kommun, som vill göra ett liknande arbete för första gången? En viktig aspekt kring detta kopplar tillbaka till diskussionen ovan om utrymme för lärande. Med en bättre systematisering av arbetssätt och processer skulle smidigheten öka, det "*skulle kunna välöjla oss bättre*", som någon uttryckt det. Trots att det funnit centralt framtagna kunskapsunderlag och att man börjat arbeta utifrån dessa relativt direkt, uttryckte informanterna att det har varit lite "5 i 12" och att *mer* analyser tidigare kunde skapat en process där man istället för att fokusera på byggbar mark kunde försöka uppnå de mål som finns. "*Fokus Skärholmen är inte bara ett stadsbyggnadsprojekt, utan samhällsutveckling*" blir då ett uttryck för att det behövs ett långsiktigt tålamod med allt från ekonomi till processer för styrning och metoder för genomförande. "*Här och nu! – glöm inte det som behöver hända under tiden de långs processerna pågår*": de organisatoriska bryggorna är nödvändiga, inte minst i form av personer som fungerar som en spindel i nätet.

*"Engagemanget lokalt hos medarbetarna är slående för mig, att det är många som skapat detta tillsammans"*: det särskilda arbete som Fokus Skärholmen är i jämförelse



med stadsutveckling som det genomförs i allmänhet både drar och tar alltså. Ett annat viktigt medskick från dessa informanter är nämligen att engagemanget och glädjen att få arbeta med hjärtefrågor inte är något som räcker i längden, det blir för krävande. Det behövs helt enkelt dedikerade resurser, *"mer tid och kraft än pengar har det kostat"*, som någon uttryckte det. Sett till att jämlikhetsfrågorna såväl historisk som idag är frågor som kvinnor arbetar med – över de tre workshoppar vi arrangerade inom ramen för denna studie var det endast *en* man av ca 35 personer som medverkade – rymmer här rätt så konventionella strukturella problem. *"Stor-skaligheten har en stor fördel, men strålkastarljuset lyser på oss hela tiden, det blir också tröttsamt"*, som en av de som arbetat med Fokus Skärholmen uttryckte det.

Att Fokus Skärholmen inte är ett projekt som tar slut, utan del av ordinarie verksamhet är en annan viktig lärdom, förövrigt något som präglar respektive stadsvalda goda exempel. Det är något utanför den ordinarie arbetsgången, något som skärper uppmärksamheten och tvingar till i alla fall någon slags reflektion, i bästa fall idéer om hur arbetssätt kan institutionaliseras och bli del av en modifierad "linje". Förstås gjorde de extensiva dialogerna sitt till för att skapa särskildhet här, det skapades ett relativt gott mottagande i stadsdelen, *"trots att det är ett rätt stort top-down-projekt"*. Att vara så transparent som möjligt i processen som helhet och skapa bra samarbete med lokala medier för effektivt kunna meddela olika händelser och moment där deltagande och kunskap från lokalsamhället behövs. *"Vad vi vill göra i Skärholmen har media lyckats förmedla bra"*, underströk en av informanterna och lade till att man haft en avsatt kommunikationstjänst på 40% för att driva det utåtriktade arbetet.

Avslutningsvis återkom informanterna i den uppsamlade avslutningsreflektionen till att Fokus Skärholmen verkligen har skapat utrymme för att prova nya sätt att arbeta med sociala hållbarhetsmål men att det är viktigt att det inte bara blir en testarena "för stunden", utan att det måste skapas institutionell förändring som resultat av goda försök att göra annorlunda. Lokala perspektiv behöver få en tydligare roll i rutinerna. Man bör heller inte spänna bågen för hårt: *"hur högt man sätter ribban påverkar rådigheten och arbetssituationen"*, som någon uttryckte det i slutet av diskussionerna.

Projektledaren för arbetet sammanfattade också några tydliga medskick som avslutning på workshopen:

Behovet av det förvaltningsövergripande, det måste vi måna om och bygga upp en struktur för. Det har varit roligt att få till den här styrgruppen, de mjuka förvaltningarna har känt sig "sedda" på ett nytt sätt. Sätt en övergripande styrgrupp på chefsnivå som kan skapa förutsättningar för detta i att institutionaliseras.

### **GÖTEBORG: STADEN DÄR VI LÄSER FÖR VÅRA BARN**

Läsförmåga har enligt PISA-mätningar försämrats kraftigt under perioden 2000-2012. Samtidigt finns ett starkt samband mellan socioekonomisk status och läsförmåga där barn från resursstarka hushåll har bättre förutsättningar än de från svagare. Kopplingen mellan hushållens socioekonomiska situation, barnens hälsa och framtidsutsikter är tydlig enligt forskningen. Den ekonomiska situationen påverkar relationerna mellan föräldrar och deras barn. Barn som växer upp i familjer med låg socioekonomisk status utvecklar lägre kognitiva förmågor tidigt i livet jämfört med familjer med hög socioekonomisk status. Slutsatserna från en stor studie i England, Skottland och Wales visade att elever som hade lässvårigheter i regel har lägre tillgång till läsmaterial och datorer och en egen arbetsplats i hemmet i jämförelse med elever med starkare läskunskaper. Sociokulturella faktorer påverkade barnens läsförmåga ytterligare och familjernas normer som omgav läsvanor, umgängesmöjligheter och tillgång till böcker i hemmet visade sig ha stor betydelse.<sup>43</sup>

Forskningsresultat visar att mer socioekonomiskt starka grupper läser mer för nöjes skull än andra. Samtidigt pekar studier på att nöjesläsningen är av större betydelse för studieresultaten än vårdnadshavarnas socioekonomiska status. Det gör att vissa forskare drar slutsatsen att nöjesläsningen kan bidra till att skapa en social mobilitet. Detta förstärks av slutsatsen i en av OECD:s rapporter att

---

<sup>43</sup> Se *Underlag för staden där vi läser för våra barn – en del av arbetet för Jämlikt Göteborg*. Göteborgs stad, 2017

nöjesläsningen är en effektiv social hävstång och därmed finns starka argument att främja den sortens läsning.<sup>44</sup>

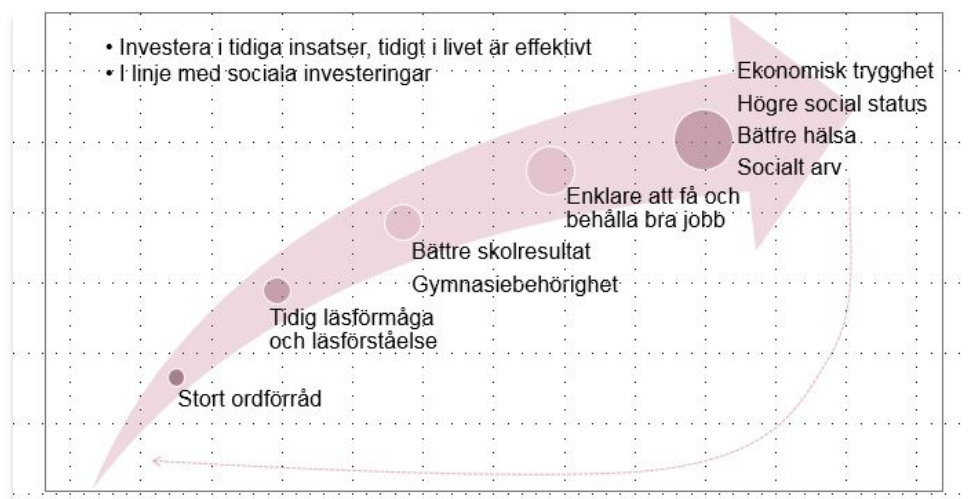


Bild 5: Process för Staden där vi läser för våra barn. Källa: powerpointpresentation, Göteborgs stad.

Projektet *Staden där vi läser för våra barn* är därför viktigt på en rad nivåer för barns utveckling och framtida samhällsmedverkan. Det har dels potential att främja den kognitiva utvecklingen hos barn med sämre förutsättningar och på sikt också verka utjämnande på framtida hälsoskillnader. Insatser i barns läsande främjar även deras förmåga till vidare informationshämtning och fungerar också främjande för deras framtid på en arbetsmarknad och inom utbildningssystemet. Detta kan också ses som en insats för att ett positivt socialt arv förstärks från generation till generation. Dessa ovanstående faktorer knyter i sin tur an till de ovan nämnda fokusområdena som ska verka till att främja barns framtid och delaktighet i samhället och samtidigt verka för att utjämna ojämlikheter bland stadens invånare.

Den läsfrämjande mobiliseringen *Staden där vi läser för våra barn* syftar således till att främja barns läskunskaper genom att ge möjligheter till ökad läsning till barn och deras vårdnadshavare. Det är ett tydligt uttryck för det familjecentrerade arbete som är en av de bärande punkterna i stadens jämlikhetsarbete. På det sättet fanns det en tydlig fästpunkt, eller "arena" för mobiliseringen i centrala mål med jämlikhetsarbete tar som tidigare beskrivits tagit sitt avstamp i de jämlikhets-

<sup>44</sup> Ibid.

rapporter som utkom 2014 och 2017 där ojämlikheter i livsvillkor uppmärksammas bland stadens invånare. I dessa rapporter läggs just ett särskilt fokus på barns villkor och de förespråkar vikten av tidiga insatser för att främja jämlikhet och hälsa senare i livet.

Den primära målgruppen är barn upp till 12 år och deras vårdnadshavare samt de professioner som möter dem i sin yrkesvardag. Så här definieras mobiliseringen på den webplattform för webutbildning som staden byggt upp:

Ju tidigare vi skapar läslust hos våra barn, desto större chans har vi att ge dem goda livsvillkor längre fram i livet. Därför skall Göteborg bli staden där vi läser för våra barn. Att jobba med jämlikhet är ett komplext arbete, som kräver både långsiktiga strategier och vardagsnära insatser. Att läsa och berätta tillsammans är en del i det.<sup>45</sup>

Efter en tydlig formulering i stadens budget 2016 tog stadsdelsdirektörerna tillsammans med direktören för Social resursförvaltning initiativet till mobiliseringen. Det för Jämlikt Göteborg koordinerande teamet vid Social resursförvaltning fick i uppdrag att utarbeta en mall för stadens alla mobiliseringsfrågor för läsfrämjande. Ett antal viktiga komponenter i ett läsfrämjande arbete beskrivs i mobiliseringens bakgrundsmaterial.<sup>46</sup> Vissa av dessa ingick redan i stadens arbete medan andra kunde implementeras för att förstärka mobiliseringen. Det handlade bland annat om högläsning, tillgång till böcker, kunskapsspridning, bemannade bibliotek, sommarläsning, läsande förebilder och utökade miljöer för läsning. *Staden där vi läser för våra barn* är i allra högsta grad ett samverkansprojekt, med en rad aktörer i Göteborgs stad involverade i en fråga med bred förankring i samhället i stort. Stadsbiblioteket, stadsdelsbiblioteken, förskolor, familjecentraler, familjehemsenheter, försörjningsstödsenheten, Göteborg & Co, Park- och naturförvaltningen och olika aktörer inom idéburen sektor är några av de aktörer som medverkar i mobiliseringen.

---

<sup>45</sup> <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/jamlikt-goteborg/staden-dar-vi-laser-for-vara-barn> 191101

<sup>46</sup> *Underlag för staden där vi läser för våra barn – en del av arbetet för Jämlikt Göteborg*. Göteborgs stad, 2017.

I underlaget till *Staden där vi läser för våra barn* förespråkas proportionell universalism, vilket i det här fallet betyder att de läsfrämjande insatserna gynnar alla invånare, men att särskilda insatser riktas mot utsatta grupper för att verka jämlikhetsfrämjande.

I linje med Göteborgs stads jämlikhetsarbete i stort är det viktigt att följande grupper (utan inbördes rangordning) får särskild uppmärksamhet inom projektet:

- Familjer med långvarigt försörjningsstöd – särskilt med små barn
- Familjer som lever med risken att hamna i fattigdom – särskilt med små barn
- Barn till vårdnadshavare med kort utbildning
- Mellanområden med lägre socioekonomisk status
- Familjer med barn som kommit till Sverige efter skolstart (till exempel nyanlända)
- Föräldralediga inom ovan grupper
- Pojkar inom ovan nämnda grupper

Mobiliseringen har drivits genom flera olika delprojekt. Ett av dessa är "En bok till alla barn i förskoleklass", som pågått sedan 2017 och precis som det låter har handlat om att ge alla barn i förskoleklass i Göteborgs Stad en bokgåva. Böckerna delas ut under våren och i samband med det genomförs aktiviteter runt om i staden. 2019 delades boken *Gropen*, ut, skriven och illustrerad av Emma Adbåge. För ännu tidigare åldrar har satsningen "Bokstart", som pågått mellan 2015–2017 med finansiering av Kulturrådet, syftat till att stimulera små barns språkutveckling genom hembesök, utdelning av bokgåvor och information om språkutveckling på flera språk. Sedan 2018 gör lokala bibliotekarier hembesök i stadsdelarna Gårdsten, Hammarkullen, Hjällbo, Lövgärdet, Norra och Södra Biskopsgården, Tynnered och Östra Bergsjön. Familjerna får besök när barnet är 6 och 11 månader. Idag erbjuds Bokstartsbesök till familjer i 12 av stadens prioriterade områden. Bokstart i Göteborg riktar sig främst till familjer som får sitt första barn och bedrivs i samarbete med barnhälsovård och förskolor men också med öppna förskolor, familjecentraler och andra mötesplatser för barn och familjer.

Det har också tagits fram ett informationsmaterial har för att berätta om vikten och värdet att som vuxen läsa för sitt barn. Materialet delas ut på exempelvis stadens bibliotek, förskolor, familjecentraler, barnmorskemottagningar, barnavårdscentraler, öppna förskolor och utflyktslekplatser. En liknande insats är arbetet med Ambassadörer för läsning, en pilotsatsning där läsambassadörer med olika språkkompetens haft i uppdrag att verka uppsökande på olika arenor i Lövgärdet och Biskopsgården för att prata om betydelsen av läs- och berättarstunder.

I projektet Läs ♥ förskola har pedagoger vid förskoleavdelningar och biblioteksanställda erbjudits att delta i ett studiecirkelupplägg som sätter fokus på bokens möjligheter i det dagliga arbetet för att ge barn en positiv upplevelse av böcker och läsning, på förskolan och i hemmet. Att erbjuda böcker för hemlån på olika arenor är ett annat sätt att uppmuntra och inspirera till fler läs- och berättarstunder tillsammans med barnen. Mobiliseringen har skapat förutsättningar att etablera "hallbibliotek" på arenor där barn och familjer är, som exempelvis öppna förskolor, familjecentraler och utflyktslekplatser. Det pågår ett utvecklingsarbete för att skapa långsiktig samordning av stadens hallbibliotek.

En serie av lokala workshops om *Staden där vi läser för våra barn* har också genomförts i stadsdelarna för att förankra, skapa delaktighet och ta vara på erfarenhet och kompetens bland de professioner som möter barn och vårdnadshavare. Några utvecklingsområden är stadsövergripande, andra utvecklingsområden av mer lokal karaktär. Genom särskilda stimulansmedel har vissa lokala satsningar getts förutsättningar att testas, inom respektive stadsdel. Ytterligare en satsning är "Letterbox Club", med syftet är att stärka läs- och matematikutveckling hos barn i utsatta livssituationer. Insatsen vänder sig till familjehemsplacerade barn och barn i familjer som mottagit långvarigt försörjningsstöd. Paket med spel, böcker och diverse skrivmaterial skickas till barnen en gång i månaden under sex månader. Det är lätt att sammanfattat konstatera att det verkligen handlar om en bred mobilisering, om ett arbete som spänner över hela stadens olika delar. Det är en poäng att skriva fram denna bredd: det här stora arbetet är jämlikhetsarbetet i praktiken. Kreativitet, kommunikation, anpassning utefter tydliga behov i vissa delar av samhället.

## KUNSKAPSGRUND, NÄTVERK OCH NYCKELPERSONEN

”Läs för era barn”. Den korta meningen sagd av Michael Marmot, professor i epidemiologi och folkhälsa, som forskat extensivt om sociala bestämningsfaktorer med hälsa som utgångspunkt, vid ett besök vid den väldigt välbesökta jämlikhetskonferensen som hölls i Göteborg 2014, satte agendan för vad som skulle komma att bli en väldigt väl spridd aktivitet i staden. Frågan som ställdes var: om du skulle säga *en* sak att börja med i vårt jämlikhetsarbete, vad skulle det vara?

Att det är viktigt att läsa för barn i unga år är förstås ingen revolutionerande utsaga i sig, men relaterat de problem som tecknades i den så kallade ”Marmot-rapporten” avseende skillnader i livsvillkor och förväntad livslängd såväl länder emellan och inom länder och städer, skulle denna uppmaning komma att få en viktig roll i Göteborgs jämlikhetsarbete.<sup>47</sup> En av de medverkande vid workshoppen, som arbetat länge med läsfrämjande inom staden tyckte att frågan kom till dem väldigt sent:

Vi hörde ett rykte om att något som hette ”Staden där vi läser” skulle sätta igång och undrade varför har de inte hört av sig till oss. Det är ju vi som jobbar med läsning. Vi berättade vad som redan fanns, man behöver ju inte uppfinna hjulet på nytt.

Liksom för *Fokus Skärholmen* sammanföll mobiliseringen *Staden där vi läser för våra barn* med flera andra samtidiga processer. Statens kulturråd kom med ett kunskapsunderlag, *Med läsning som mål 2015*,<sup>48</sup> vilket föranledde stadens sociala resursförvaltning att ta fram ett gediget kunskapsunderlag. Under efterföljande vår, 2016, anställdes en projektledare för mobiliseringen och på senhösten samma år arrangerades kunskapsworkshops tillsammans med stadsdelarna i Göteborg, för att hitta vägar att utveckla målet med ökat läsande. Genom de lokala work-

---

<sup>47</sup> Fair society, healthy life. The Marmot Review. (2010) Strategic review of health inequalities in England post-2010.

<sup>48</sup> Jonas Andersson (2015) Med läsning som mål. Om metoder och forskning på det läsfrämjande området. Kulturrådets skriftserie 2015:3.

shoparna fångade man upp mycket av det som gjordes i staden och man tittade på de behov som fanns. 2014 hade som tidigare nämnts Göteborgsrapporten *Skillnader i livsvillkor och hälsa* blivit klar och i Göteborgs representationskontor i Bryssel startade planeringen för ett spridningsseminarium, som fick namnet ”Social days” och som hölls 2015. Efterföljande år diskuterades i Göteborg hur man kunde skapa projekt som ville lyfta fram jämlikhetsfrågorna på ett lite mjukare sätt. ”[Bryssel] var ett konstigt sammanhang, men de sa att man inte brukar diskutera frågor som inte går att lagstadga om. Då kändes det som att det var något unikt”, som en av de 20-talet medverkande vid workshopen uttryckte det. Man sökte och fick pengar 2017 ur Erasmus+ programmet för ”Open the door for Reading”, ett projekt som pågick till och med 2019 och som förutom koordinerande Göteborg också innehåll Bristol, Åbo, Bryssel och Milano.<sup>49</sup>

Under 2016 fick man erbjudande om att visa en förfilm innan alla visningar av barn- och familjefilmer under höstlovet. Filmen: ”Vet du om att du kan förändra dina barns liv”, gjorde konkret skillnad vilket visade sig genom att många bibliotekarier fick svara på frågor från personer som inte satt sin fot på ett bibliotek på länge eller inte alls.<sup>50</sup> Men den gjorde också att läsfrämjarfrågan blev brett spridd bland stadens olika förvaltningar. Det skapade ett professionellt delat sammanhang över hela staden: ”Jag jobbade på stadsdelsbibliotek innan, där blev man lite isolerad, men nu i och med Staden där vi läser, ja, nu jobbar vi med samma mål och samverkan med andra bibliotek”, som en av de medverkande uttryckte det. Effekterna i det breda engagemanget och de många och olika aktiviteterna fick synliga effekter. Som exempel pekade en medarbetare, som underströk hur familjer de träffade generellt varit väldigt positiva till aktiviteter som *Bokstart* (ett hembesök i områden med familjer med många utrikes födda), att föräldrar som fick fler barn kom tillbaka till biblioteken för att låna och läsa. Genom satsningen nåddes nya målgrupper.

---

<sup>49</sup> Läs mer på <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/jamlikt-goteborg/equal-gothenburg-in-eu/open-the-door-for-reading> (191003)

<sup>50</sup> Filmen har i dagsläget över 150 000 Youtube-visningar och har fått internationell spridning.



### **Vad har fungerat – och hur?**

Att läsa för sina barn omtalades i den workshopande gruppen som något självklart, där *alla* kan bidra på ett konkret och enkelt sätt. Som någon av tjänstepersonerna uttryckte det: *"det känns i magen"* att detta är ett bra arbete. Genom att *"välja en mobilisering som berör"*, skapas förutsättningarna för en medskapande struktur, där olika förvaltningarna kan gå in utifrån sina förutsättningar. Samverkan, menade någon, är fullständigt nödvändigt för arbetet med jämlik stad, men det är *"sjukt svårt. Det är ett hinder som 'Staden där vi läser' faktiskt har överbryggat"*. Det ena har gett det andra, förvaltningar har triggats av varandra och gått med i mobiliseringen allt eftersom, något som också förenklats av att det funnit bra information om olika aktiviteter att dela med sig av vid till exempel hembesök. Projektledaren för mobiliseringen pratade om *"popcorn som poppar"*: det breda engagemanget gjorde att det *"popgade"* upp nya initiativ. Folktandvården kunde dela ut böcker i stället för klistermärken till de minsta, och samtidigt säga någonting till medföljande förälder om värdet att läsa. *Boken* som samlande artefakt, som nätverksbyggandets grundsten och inte bara inom förvaltningar som normalt arbetar med läsning – förskola, skola, kulturförvaltning. Även inom de tekniska förvaltningarna kunde man skapa aktiviteter och förstå hur det kunde bidra till det kommungemensamma målet. Trafikkontorets "flygande matta" turnerade under 2019 runt på olika stadsdelstorg i Göteborg och tillsammans med stadsdelsbiblioteken, kulturförvaltningen och skolförvaltningen arrangerades olika läsevent under sommaren.

Men hur skall förvaltningar hantera "popcorn" som kommer från dedikerade och kunniga tjänstemän? Och framförallt i förvaltningar som inte har bokutdelning eller läsupplysning som sitt grunduppdrag. Är det möjligt att över tid ha ett organisatoriskt svängrum för sådant? Här har det tydliga politiska målet varit den grundläggande förutsättningen, ett mål riktat till alla nämnder och bolagsstyrelser. *"Det är ett enormt mandat. Häftigt att det har blivit så"*, som någon uttryckte det. Det skapar möjligheter för samverkan som annars hade varit svårare. Även ur det kommunala bolaget Göteborg & Co (stadens eventbolag) perspektiv var ett tydligt politiskt mål förutsättning för ett aktivt deltagande:

Jag jobbar ju med Göteborgs 400-årsjubileum. Utan det här politiska målet så hade vi inte kunnat lägga en del av vår budget på samverkan. Vi har också varit med och stöttat Alfons Åbergs kulturhus med utgångspunkt i det politiska målet. Vi har också pratat mycket om kommunikation, att det gav mandat att avsätta pengar, även för bolagen.

Arbetet med *Staden där vi läser för våra barn* har också gett effekten av en ökad kunskap om och förståelse för hur andra delar av staden arbetar och hur förutsättningarna för olika förvaltningars arbete. Omvärldskunskapen har ökat, som någon uttryckte, tillsammans med "jämlighetstänket" mer allmänt. Att mobiliseringen inte endast varit en fråga för biblioteken, utan är ett bredare arbete är en viktig faktor för framgång, att fler kände ägarskap. Detta har möjliggjort möten där målgruppen finns, såväl i hemmiljöer, typiska platser för läsande (förskola, bibliotek) men också brett ute i staden i samband med olika events.

En annan viktig lärdom från processen är att den ökade förståelsen ur ett styrnings- och ledningsperspektiv för behovet av att ge tid och medel till jämlikhetsarbetet i stort är avgörande för framgång. Att *Staden där vi läser för våra barn* har synts vid de vart annat år återkommande kommuninterna jämlikhetskonferenserna, kan vara en anledning till denna ökade förståelse.

#### **Svårigheter och utmaningar**

Men även om räckvidden varit väldigt god, både i termer av organisering och målgrupp så finns det alltid mer att göra, fler att nå. Tidigare, i beskrivning av Jämlikhetsarbetet i Göteborg diskuterades begreppet *proportionell universalism* och hur insatser formas med utgångspunkt i de grupper som har störst behov av dem, men där inriktningen har ett värde som är gott för alla. Diskussionen under workshopen handlade om att det finns barn som behöver få del av mobiliseringen, men eftersom den stora delen riktats mot områden med många nyanlända så finns det en risk att inte alla nås av olika aktiviteter – trots att den tagit plats i stora delar av staden. Förstås är det inte möjligt att nå *alla*, men det fanns en viss frustration över att inte alla de som verkligen behöver mest stöd får det.

Under workshopen gavs många exempel på hur man som professionell ”vet” att detta är rätt saker att göra, rätt aktiviteter, professionell evidens stöttas av vetenskaplig evidens. Trots det handlade en del av diskussionerna om just uppföljning och mätning av de uppsatta resultaten. De kortsiktiga effekterna, berättade en av de medverkande vid workshopen, har det gått att se uttryck för i form av nya besökare på biblioteken och förstås att böcker har lämnats ut i en stor skala, liksom att det då har ”känns i magen”. Men hur kan man veta att det ger den långsiktiga effekten av en ökad läsförståelse? Behöver detta mätas separat eller är det tillräckligt att se hur skolresultaten förändras över tid? Förstås är det, och sannolikt kommer det att fortsätta vara, svårt att kunna relatera insatser som de som genomförts inom ramen för denna mobilisering och eventuella förbättringar avseende läsförståelse för barn och unga över tid. Förändringen kan ju bottna även i andra saker.

En fråga som ställts under intervjuer med olika tjänstepersoner i de tre storstäderna som diskuterades i föregående kapitel handlar om huruvida jämlikhet är ett omstritt politiskt mål eller inte, generellt. Det ansågs det egentligen inte att vara: att städerna behöver bli mer jämlika är en bred politisk hållning i Sverige sedan många år. I Stockholm ändrades ändå arbetets centralformulering från ”Ett Stockholm för alla” till ”Möjligheternas Stockholm” efter valet 2018. En risk som adresserades i diskussionerna under workshopen i Göteborg handlade om förändringar i den politiska sammansättningen och hur kontinuiteten i det som behöver vara ett långsiktigt arbete riskerar att få förlorad. Sedan valet 2018 har också ju till exempel finansieringen för kulturskolorna dramatiskt skurits ner (men i skrivande stund åter finansierats efter att styrande majoritet tagit ett nytt beslut). Uppenbarligen finns det en politisk dimension, synlig kanske framförallt i det konkreta då, med frånvaron av långsiktig finansiering – eller rent av neddragningar av befintlig sådan.

### **Vägskäl**

Mål och mandat borgar för ekonomiska förutsättningar, men bara för att det finns ett mål som alla ”översätter” till olika aktiviteter utifrån förutsättningar i olika förvaltning är inte långsiktigheten given. Den framtida försörjningen var något som

diskuterades extensivt under workshopen: kommer det att finnas utrymme för de goda insatserna även framöver? Trots att *Staden där vi läser för våra barn* blivit nominerad som en av 16 finalister till det internationella välfärdspriset *Wellbeing city award 2019*, där över 100 städer från 27 länder deltog, så är det vid tiden för workshopen inte klart hur mobiliseringen skall fortsätta efter årets slut. Mobiliseringen står således konkret inför ett vägskäl. Diskussionen bland tjänstepersonerna under workshopen kring detta dilemma relaterades till att det djupa engagemanget för de läsfrämjande frågorna. Det spelar förstås ingen roll om man är aldrig så passionerad för att göra ett arbete man vet gör skillnad, om det inte motsvaras av samma tro på det, genom politiska beslut om finansiering.

Ett avgörande moment i *Staden där vi läser för våra barn* var att en samordnande projektledare anställdes. En person med stor kompetens att knyta ihop olika aktiviteter med varandra, förstå och koppla ihop olika förvaltningars behov och förutsättningar. Och ordna fram viktig finansiering: ”Hade man inte bestämt sig för att anställa en projektledare så hade det här kantrat”, som någon uttryckte det. Samtidigt som det finns fördelar med en drivande och kreativ kraft, finns det förstås också stora risker. Personen kan bli sjuk eller byta arbete och med det kan, om organisationen inte byggt upp en tillräcklig struktur, förlora både monetära och relationella kapital. En bra förmåga att skaffa externa medel till trots; det långsiktiga jämlikhetsarbetet står och faller med att bli mer än projekt. Det handlar därför inte bara om finansiering av olika läsfrämjande aktiviteter som det ovan getts exempel på. Ett kanske ännu viktigare vägskäl uppstår sannolikt om inte samordningstjänsten finansieras – en roll som blir förutsättningen för och drivet i samverkansarbetet. Det är det här som *är* samverkanskompetensen, ledningen av det goda jämlikhetsarbetet.

Mitt i den ”pepp” som skapats när frågor man arbetat länge med i sina yrkesliv hamnar plötslig högre på agendan finns det känslor av att det blir mycket att hålla reda på och styra. Hur vet man vad som blir bra, mer än ur den professionella erfarenheten? Och hur skall det kunna fortleva på sikt? Mycket av kraftsamlingen bygger på projektmedel, till exempel *Läs hjärta förskola* och *Bokstart*, vad händer när projekten tar slut? Men, som det som också tagits upp är att infrastrukturen

finns kvar, möjligheterna att bygga vidare och bygga ut därefter. Så även erfarenheterna av att ha åstadkommit mycket tillsammans.

### Uppskalning och överföring

I termer av uppskalning och överföring, är dels det tvärssektoriella arbetet en av de viktigaste lärdomarna, att många olika förvaltningar och bolag hittat ingångar i mobiliseringen. *Staden där vi läser för våra barn* har haft en mycket inkluderande form, där det är lätt att haka i, det är lätt att anpassa aktiviteter till olika förutsättningar. Det har varit lätt att våga prova nytt, testa och ta risker, eftersom det finns en tydlig förankring i forskning, att det är rätt att satsa på de allra yngsta, ”*det här vet vi har effekt*”. En *logikkedja*: det här bygger en jämlik stad. Men också en *logistikkedja*. Med en tydlig ansvarig för helheten kan olika delar ges ett innehåll som samspelar, helheten byggs upp som känns igen i de olika delarna. Det finns alltid en ansvarig att rådfråga: är detta i linjen med mobiliseringen? *Staden där vi läser för våra barn* är det enda tydliga mobiliseringsprojektet så här långt, en tjänsteperson som intervjuades för den här studien menade att det var menat som ett testprojekt på det viset och att man hoppades kunna lära sig av det för annat liknande arbete. De kvaliteter som denna mobilisering har är dock inte lätt överförda till vilket annat projekt som helst: relationen mellan långsiktigt och mätbart mål, tillräckligt med delmål och ett driv hos de medverkande aktörerna låter som ett relativt enkelt recept att följa, men det behöver ledas tydligt: ”*Samordningen, och organisationen varit central. Alla känner henne*”.

Apropå möjligheterna till uppskalning så var ett tydligt tema i den avslutande gruppdiskussionen hur man kan följa upp och utvärdera de långsiktiga effekterna av *Staden där vi läser för våra barn*. Den professionella övertygelsen om att detta är rätt, stöd i flera olika kunskapsunderlag och flera personliga möten med föräldrar som börjat läsa för sina barn och de upplevelser dessa föräldrar berättat om – mycket pekar i en tydlig riktning. I diskussionerna var just vikten att hitta verktyg och följa upp det man gör central: ”*Kan vi visa det här, kan vi visa på...*”, till exempel hur mycket samverkan som sker och med vem. Det är förstås kopplat till möjligheterna till resurser för ett fortsatt arbete, att ”*om vi ska lägga pengar nästa år behöver vi detta*”. Men kanske kan inte vinsterna kopplas konkret till de

samverkande förvaltningarna – just nu. Som någon uttryckte det: ”*Det kanske inte är den kommunala förvaltningen som får vinsten, det kanske blir socialkontoret. En samhällsvinst*”.

Liksom för Fokus Skärholmen diskuterades relationen mellan projekt och linjeverksamhet. Det finns ett behov av att vila i en trygghet i strukturen. Skall mobiliseringen bli en del i en ordinarie verksamhet? Vilka former skall den i så fall anta? I intervjun med nyckelpersonen för *Staden där vi läser för våra barn* som vi gjorde efter att detta valts ut som exempel för denna studie, var den långsiktiga finansieringen ett tydligt dilemma. Vem skall stå för pengarna? Skall en förvaltning eller flera ha ansvar? Om inte ens den person som fungerat som ledstäng och sammanhållande kraft för projektet vet om den tjänst hon innehar kommer att vara långsiktigt säkrad, vem skall fortsättningen lutas mot? Ett framgångsrikt och omtalat projekt som gör nytta utifrån både professionella-, vetenskapliga- och intressentperspektiv borde ha en tydligare plats i ett långsiktigt jämlikhetsarbete.

I slutet av workshopen sorterades sammanfattat sådant som ansågs viktigt att skicka vidare, lärdomar för framtida arbeten kring jämlikhet i städer. Att arbeta efter en tydlig kunskapsgrund, uppföljning och förankring. I Stockholm, och som vi snart kommer att se även i Malmö, har det funnits ett väldigt tydligt och delat ledarskap mellan de centrala förvaltningarna och stadsdelsarbetet, en projektchef och en biträdande projektchef. Även i Göteborg fanns en sådan organisering, men utifrån berättelserna om de konkreta aktiviteter som genomförts inom mobiliseringen så har mycket hängt på den operativa projektledaren – avseende förankring, finansiering och styrning mot uppsatta mål. ”*En tjänst, en person, helhetsgrepp, samverkan*”, var ord som formulerades kring denna diskussion. Även medskapande var ett begrepp som diskuterades i den avslutande diskussionen. Det här har varit ett arbete med stora möjligheter till kreativitet och metodutveckling. Alla verksamheter inom kommunen har varit välkommen att bidra, helt utifrån sina förutsättningar och möjligheter. Någon menade att det förstås finns risker med det driv och den lust som funnits under mobiliseringens gång – att lyhördheten för barnens egna perspektiv saknad. Men, som diskussionen gick under samtalet på workshopen så är barnperspektivet ändå alltså närvarande *per se* och

mobiliseringen handlar inte bara om att komma samman som professionella. I det här fallet är genomförandet tydligt, synligt och kommer att fortsätta, det ligger i de professionellas övertygelse, alldeles oavsett finansieringen. En avslutande reflektion av en av de medverkande tjänstepersonerna sammanfattade mobiliseringen som process på följande sätt:

Det är ett fantastiskt initiativ, som gjort avtryck i andra länder. Det finns ett ansvar att vara ambassadörer, att prata om det här, och hur fantastiskt det är. Det kommer sippra neråt till de öronen som sitter på pengapåsarna.

### **MALMÖ: FAMILJECENTRALERNA**

Utvecklingen av familjecentraler i Malmö baseras på Malmökommissionen mål att alla barn i Malmö ska ha en likvärdig hälso- och sjukvård, samt hälsofrämjande och förebyggande insatser tills de slutar skolan.<sup>51</sup> Grundtanken är att olika hälsofrämjande verksamheter riktade till barn och föräldrar ska arbeta tillsammans och finnas under samma tak. Detta sätt att främja god hälsa bidrar till minskade hälsoklyftor genom att ta utgångspunkt i det lilla barnet och barnets familjeförhållanden och livsvillkor. Genom fokus på både primärvård och hälsofrämjande/förebyggande arbete har familjecentralen goda förutsättningar att stärka de vuxna som finns runt barnet. En blandning av kompetenser gör det möjligt att hitta innovativa lösningar över professionsgränserna, vilket ger verksamheten ett mervärde i jämförelse med en enskild enhet.

Kommunstyrelsen för Malmö stad beslutade i mars 2014 (STK-2013-145) om hur det fortsatta arbetet med "Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö" skulle implementeras. Förskolenämnden fick inom ramen för detta arbete i uppdrag att utreda möjligheterna att etablera nya familjecentraler. Utredningen presenterades 2016 och omfattade en kartläggning av befintliga familjecentraler och öppna förskolor i Malmö samt förslag till åtgärder. Utredningens förslag till åtgärder fokuserade på:

---

51 Malmös väg mot en hållbar framtid. Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö (2013) s. 126

- att göra alla öppna förskolor till en del i familjecentraler
- att utveckla systematiskt kvalitetsarbete
- att öka likvärdighet genom lokalisering, öppettider och bemanning.

Bland aktiviteter för 2016 - 2020 sattes som målsättning att en ny familjecentral skulle etableras 2016 i Malmö stad i samverkan med stadsområdena och Region Skåne. En översyn av befintliga familjecentraler genomfördes också med berörda samverkansparter för att sträva mot en familjecentralsverksamhet som inbegriper samtliga fyra basverksamheter samt en utsedd samordnare på respektive familjecentral. Konkret sett är en familjecentral en öppen mötesplats som samlokaliseras fyra basverksamheter för barn mellan 0-6 år och omfattar öppen förskola, barnmorskemottagning (BMM), barnhälsovård (BHV) och socialtjänst. Socialtjänstens närvaro formuleras i tjänsten socialrådgivning som fokuserar på var du som förälder kan vända dig i olika situationer och också ge stöd i kontakt med olika myndigheter. I Malmö har också fler relaterade verksamheter anslutits till enskilda familjecentraler, så som familjepedagoger och tandvård för barn. I de fall då en familjecentral inte innefattar samtliga ovanstående verksamheter brukar det kallas för en "familjecentralsliknande verksamhet". För att vara en familjecentralsliknande verksamhet måste dock minst barnhälsovård och öppen förskola eller socialtjänst vara samlokaliserade.



En förutsättning för samverkan på en familjecentral är att verksamheterna har gemensamma öppettider och att medarbetarna har regelbundna mötestider. Samverkan på familjecentral kan innebära att "slussa" besökarna mellan verksamheterna eller göra gemensamma insatser för besökarna, till exempel genom föräldragrupper och informationsträffar utifrån olika teman. Samverkan kan även vara att finnas i varandras verksamheter. Gemensam utbildning och kompetensutveckling är en insats som utvecklar samverkan och skapar en kunskapsbas som är gemensam och ger en samsyn kring det förebyggande arbetet med barn och familjer.

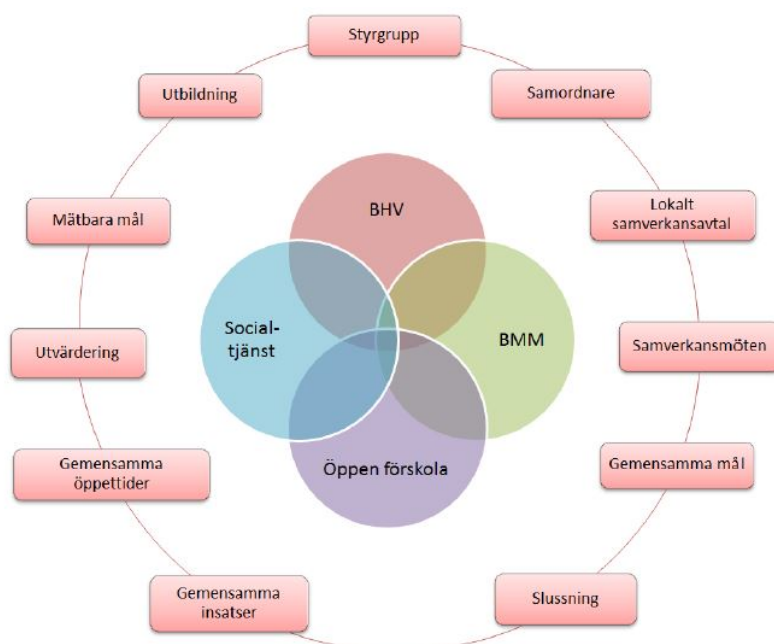


Bild 6: Samverkan mellan de olika parterna på en familjecentral. Källa: Utredning om etablering av fler familjecentraler i Malmö stad, samt en översyn av samliga öppna förskolor. Malmö stad, Förskoleförvaltningen 2016.

Idag finns sex familjecentraler i Malmö. Utveckling sker också i hela regionen och idag finns det i Skåne 35 ackrediterade familjecentraler där minst BVC och öppen förskola ingår. Det senaste tillskottet i Malmö är Familjecentralen Lindängen, 2019.

Samverkan mellan de samlokaliserade verksamheterna är nyckeln till familjecentralens framgång som koncept. Familjecentralen leds av en styrgrupp bestående av representanter från samtliga verksamheter, vars uppdrag i huvudsak består av att leda och styra de olika verksamheternas gemensamma åtaganden på familje-

centralen. För att underlätta arbetet på familjecentralen har Region Skåne och Kommunförbundet Skåne tagit fram ett lokalt samverkansavtal. I detta anges styrgruppens sammansättning och dess uppdrag samt vem som har samordnarrollen på familjecentralen. Samordnarens uppdrag är främst att vara länken mellan styrgrupp och medarbetare samt att ansvara för utveckling av samarbete och samverkan. Samverkansavtalet reglerar även till exempel ansvar/åtagande, prioriterade mål, ekonomi och antal möten per år. Familjecentralerna skall, sammanfattningsvis, inte ses som en isolerad åtgärd för ett enskilt problem utan utgör en del av ett samlat grepp kring hur man på bästa sätt tillgodoser barns (och föräldrars eller medföljande vuxens) olika behov av insatser för att uppnå målet om minskad ojämlikhet i hälsa.

#### TYDLIGT LEDARSKAP OCH RUMSLIGHET FÖR SAMVERKAN

En familjecentral är alltså en samlade plats där flera verksamheter samverkar med utgångspunkt i barn ej äldre än i förskoleåldern. Det finns organisatoriska grundförutsättningar i att det skall finnas styrgrupp med regelbundna träffar, en utsedd samordnare, gemensamma rutiner för arbete och uppföljning och utrymme för samverkan och kompetensutveckling. Vid en familjecentral är det lätt att växla mellan perspektiven eftersom det är en rumslig enhet – flera barn- och familjestödjande och hälsofrämjande funktioner på samma plats. Som del i Malmökommissionens arbete med att minska hälsoskillnaderna i staden och ”*genom fokus på både primärvård och hälsofrämjande/förebyggande arbete har familjecentralen goda förutsättningar att stärka de vuxna som finns runt barnet, dels med kunskaper om barnets utveckling dels i form av gemenskap med andra vuxna*”.<sup>52</sup> Det korta avståndet mellan olika professionella skapar relativt sömlösa förutsättningar för att samordna stöd. Det skapar också goda förutsättningar till gemensamt lärande och kunskapsbyggande.

Familjecentralerna är lokaliserade i de områden där stödet för barn och blivande eller nyblivna föräldrar var och är som störst. Södra Innerstaden och Rosengård var i fokus i den första utvecklingsrundan. Bedömningen för var satsningarna

---

<sup>52</sup> Utredning om etablering av fler familjecentraler i Malmö stad samt en översyn av samtliga öppna förskolor. Förskoleförvaltningen, 2016 s. 9

skulle göras gjordes bland annat med hjälp av SCBs socioekonomiska behovsindex *Care Need Index* (CNI), som framförallt regioner, men också vissa kommuner, kan använda för att identifiera risk och ohälsa.<sup>53</sup> Men urvalet byggde också på professionell kunskap och erfarenhet från samtliga medverkande aktörer inom förskoleförvaltning, arbetsmarknads- och socialförvaltning och Region Skåne. Statistik från förskoleförvaltningen på delområdesnivå används också för att se var i staden det finns en lägre andel inskrivna barn i förskola, socioekonomiska variabler och indikatorer redovisade i olika rapporter från Malmö stad såsom barnfattigdom, försörjningsstöd, ohälsa, inkomstnivåer, trångboddhet, självskattad hälsa, med mera. Familjecentralen i Nydala var först ut i Malmö och en av de medverkade i workshopen om Familjecentralen i Lindängen deltog i den uppstarten. I Lindängen, den sjätte centralen i staden med öppnande 2019, delar offentliga och privata tjänstegivare på uppgifterna. Det är en privat BVC, Bambino och den likaledes privata Barnmorskorna Malmö, som delar lokalerna vid Lindängsstigen tillsammans med offentliga verksamheter för öppen förskola och socialrådgivning. Det arbetar ett 15-tal personer på denna Familjecentral.

#### **Vad har fungerat – och hur?**

Flera av de som medverkade i workshopen om Lindängen – det vill säga dess lokala styrgrupp - hade erfarenheter från att ha arbetat i centraler sedan innan och kunde på det sättet ha med sig viktiga kunskaper in i planering och organisering. En planering som skedde i väldigt god tid: det tog ett drygt år från det att idén om att öppna Familjecentral i Lindängen till dess att verksamheten var igång. Planeringsdagar innan igångsättning gjorde att man lärde känna varandra, kunde dela erfarenheter och hitta gemensamma skärningspunkter samt att dela goda sätt att arbeta med varandra. Och att bestämma hur lokalerna skulle se ut och fungera, något som är en avgörande aspekt för en fungerande verksamhet. Det handlar ju inte bara om att sitta under samma tak, utan också om att skapa så effektiva kopplingar mellan verksamheterna som möjligt.

---

<sup>53</sup> <https://www.scb.se/contentassets/eb0efb72e6bc422bb77503973b423531/cni-produktblad.pdf>

Att bilda en styrgrupp tidigt i planeringen nämndes som en viktig anledning till att verksamheten i Lindängen fungerade väldigt väl efter bara åtta månader. Att ledande personer är ”i huset” och närvarande både i de husmöten som hålls varje vecka (motsvarande APT) och sitter i styrgruppen är viktig eftersom avståndet mellan det vardagliga görandet av det jämlikhetsfrämjande arbetet och de ledningsbeslut som krävs för att stötta detta blir väldigt kort. Som del i kunskapsandet kring Familjecentralerna pratade vi också med tjänstepersonerna i den centrala ledningen för arbetet. Där användes ordet *styrkedja*: från en politisk enighet genom tydliga och uppföljningsbara uppdrag där tydliga mandat hos de professionella skapar möjlighet för kreativitet i det dagliga arbetet. Men just beslutskapaciteten – ”autonoma verksamhetschefer” som någon uttryckte det – lyfts fram som avgörande, att det är enkelt att komma framåt genom korta vägar mellan mål, behov och aktivitet. Under en uppstartsdag i december 2017 presenterades de olika verksamheterna för varandra, vilket gav flera ”aha-upplevelser” och insyn i varandras sätt att arbeta. Det ledde också till en ändrad vokabulär – i stället för socialrådgivare blev det familjerådgivare, efter att man bättre förstått vad arbetet egentligen gick ut på. En av de medverkande i workshopen såg förarbetet som en nyckel till att det nu fanns en fungerande gemensam organisering av arbetet:

Styrgruppen började sitt arbete innan verksamheten började – vi var ihop-snackade innan vi började, delade idéer och hade byggt rutiner ihop.

Om det värdefulla i att arbeta kunskaps- och resursintegrerat fanns det stor samsyn. Det är lättare att nå fler med den viktiga kunskap om barnets tidiga åldrar som föräldrar behöver. Familjecentralen blir en *arena* som möjliggör ett konkret lotsande mellan viktiga funktioner. Eftersom man inte bara på ett teoretiskt plan har kunskap och förståelse för vad andra kan, utan ser hur andra *gör* i olika situationer underlättas möjligheterna att ge rätt slags samlat stöd för familjerna. Som sagt så var just Lindängen relativt nyöppnad. ”*Det finns ett gott diskussionsklimat mellan delarna, lite av ”smekmånad”, så det finns en del saker som vi inte riktigt har löst än, till exempel hur vi gör med upphandling av material och varor*”, som en av de styrande personerna uttryckte det. En kommun jobbar förstås lite mer enhetligt

med färger och material, den kan och gör helst större inköp för att nyttja stor-  
köpsfördelar. En privat verksamhet kan göra mer som den vill när det gäller köp  
av möbler, leksaker, färgsättning, och så vidare. Är det bäst att upphandla olika  
saker var och en/eller istället fakturera varandra för olika inköp? Kring detta fanns  
det en hel del att fundera.

Att det är både privata och offentliga aktörer som delar på verksamheten och  
lokalerna beskrevs i annars i grunden som positivt. De företag som verkar i Lind-  
ängen är små och delägarna är aktiva i verksamheten, vilket de menar borgar för  
möjligheten till snabba beslut i arbetsvardagen. Det som dock är en utmaning är  
att skapa den gemensamma tiden för verksamhetsutveckling och kompetenshöj-  
ning – finansieringsmodellerna för verksamheterna ser olika ut och samverkanstid  
är tid som tas från verksamheten som sådan. Här såg de medverkande en framtida  
risk i att arbetet som sådant riskerade att ”kosta” samverkanstid. Att ha krattat väl  
med mycket samverkan för att komma igång är en sak, men hur göra för att ha en  
god kontinuitet?

Malmökommissionens slutsatser, i det här fallet liksom i Göteborg att de unga är  
särskilt viktiga att fokusera på för en långsiktigt gynnsam utveckling för en jämlik  
folkhälsa, är en grundmurad utgångspunkt för arbetet. Den tydliga linjen från  
forskningsresultat till politiskt beslut gör idén trovärdig och därmed politisk  
relativt neutral. Att det inte är ett projekt utan redan från början organiseras, även  
fysiskt, som en långsiktig verksamhet ger också en stabilitet för möjligheterna att  
göra investeringar.

### **Svårigheter och utmaningar**

Möjligheterna för långsiktighet ryms också i detta med lokaler. Rätt slags lokaler  
i tillgängliga lägen är inte enkelt i växande storstäder. Precis som med tiden, är  
rummet för samverkan avgörande för att verksamheterna skall fungera. Eftersom  
Familjecentralerna bygger på samverkan mellan Region Skåne (BVC och barn-  
morskor) och Malmö stad (öppen förskola och socialrådgivning) så är finansie-  
ringen en generell utmaning. Var ligger till exempel ansvaret för informationsin-  
satser om föräldrautbildning? Vem skall ansvara för byggkontrakt eller stå för

hyran för en central? ”*Samverkan kräver ständig aktivitet och tydliga avtal*”, för att inget skall falla mellan stolarna och för att olika resurser skall användas korrekt. Vid sidan av möjlig lokalbrist i utvecklandet av nya familjecentraler sågs också en framtida brist av BVC-sjuksköterskor som en utmaning. Det är också brist på förskollärare generellt i staden, men familjecentralerna är populära arbetsplatser, så bristen syns inte just i det sammanhanget. Det skulle däremot kunna ses som en utmaning att dessa tar resurser, och kompetens personal, från den ordinarie förskolan.

En annan diskussion som fördes såväl i samtalen med förskoledirektören, en utvecklingsledare och en rektor vid förskoleförvaltningen som med den lokala styrgruppen var frågan om klientsäkerhet. När den stora poängen är möjligheterna till slussning mellan olika funktioner i det familjestödjande arbete finns det risker med att sekretessen röjs. I ivern att ”*bli något nytt och gemensamt*” ställs nya systemkrav och även om inte just denna fråga inte beskrevs som en av de mest avgörande för en fungerande verksamhet (”*det är inte så ofta i fokus*”) så är skulle det kunna vara ett uttryck för de många aspekter som behöver ett nytt eller i alla fall annorlunda förhållningssätt och nya organisatoriska rutiner. Att som Lindängens familjecentral ha börjat i väldigt god tid med verksamhetsplanering och att lära känna varandra som människor och yrkesverksamma underlättar lösningen av olika framtida problem.

### **Uppskalning och överföring**

En avslutande runda i diskussionerna med förskoledirektören, en utvecklingsledare och en rektor vid Förskoleförvaltningen och också med den lokala styrgruppen för Familjecentralen i Lindängen handlade om erfarenheterna skulle kunna skalas upp och överföras till andra sammanhang. Vad blir viktiga lärdomar för nästa familjecentral som skall öppna?

Utifrån det centrala perspektivet lyftes alltså *tydlighet* och *enighet* fram som avgörande faktorer för ett framgångsrikt arbete med efterlevnaden av Malmökommissionens mål avseende det familjecentrerade arbetssättet. Styrningen på övergripande nivå är också en viktig lärdom: att det finns en förvaltningsöver-

gripande ledning med motsvarighet och representation i det lokala sammanhanget, alltså i verksamheten, skapar viktiga beslutsrelationer utan onödigt krångel, något som kan vara avgörande för möjligheter till snabba insatser. Här liknar organiseringen upplägget i Fokus Skärholmen, med en operativ chef i verksamheten med nära samverkan med stadens centrala ledning.

I den lokala styrgruppen var det också raka och koncisa svar på frågan om vad andra bör tänka på om behovet eller målet är ett verksamt jämlikhetsarbete. Det behövs tid att skapa den gemensamma ytan mellan verksamheterna, att *”sätta ramarna för samsyn och samverkan”*, som någon uttryckte det. Det ger möjlighet till det kollektiva ägarskap som tidigare diskuterats som viktig aspekt av ett fungerande jämlikhetsarbete. Det skapar möjligheter för engagemang, arbetsglädje och möjligheter att vara delaktig i formulerande av mål och strategier. Under den avslutande utcheckningen märks det att det idoga arbetet med att lära känna varandra väl, förstå de olika kunskaper man har och att ha tydliga roller i det gemensamma arbetet är både sammanbindande och – lustfyllt. Som en av de medverkande vid workshopen uttryckte det: *”Det är slående hur lika vi tycker, det är inte mycket vi är oense om”*. I fallet med *Staden där vi läser för våra barn* är det många som medverkar, men i en mer spridd struktur. Här är det i stället ett mindre, men i gengäld väldigt intimt lokaliserat arbete. Det gör att lokalfrågor, hyror, gemensamma läs, inköp och andra praktiska frågor blir avgörande för hur väl samverkan fungerar.

Det här kapitlet har redovisat diskussioner mellan professionella som har arbetat med och erfarenheter av utvalda exempel för hur jämlikhetsarbetet fungerat och fungerar i Stockholm, Malmö och Göteborg. Dessa erfarenheter säger förstås inte allt om jämlikhetsarbetet i stort, men ger uttryck för viktiga utgångspunkter att ha med sig för den konkreta organiseringen av sådant arbete i andra kommuner eller regioner. I nästa och avslutande kapitlet diskuteras dessa erfarenheter i relation till det teoretiska ramverket, erfarenheterna av det övergripande jämlikhetsarbetet och de tidigare och pågående nationella och regionala processerna.

## 5. SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Det här projektet har haft som syfte att beskriva och förstå hur jämlikhetsarbetet har bedrivits och fungerat i Stockholm, Göteborg och Malmö. Genom ett antal avsnitt har denna rapport försökt åskådliggöra vilka de viktigaste utgångspunkterna har varit, hur organiseringen av arbetet sett ut och vilka erfarenheter och lärdomar som finns som kan vara viktiga för framtida jämlikhetssatsningar i svenska kommuner och regioner att känna till. Den sammanfattande diskussionen rör sig först på ett övergripande plan och därefter kring det konkreta genomförandet. Studien har analytiskt haft teorier om organisering och lärande som utgångspunkt, för att kunna botten i det som varit den viktigaste ingången i städernas jämlikhetsarbete: att med samlad kunskap och nya sätt att samverka försöka ändra förutsättningarna för de som har det svårast i våra städer. ”*No data, no problem; no problem, no action*”, uttrycket från jämlikhetsinspiratören Sir Michael Marmot, sammanfattar idén kring det teoretiska ramverket.

### Jämlikhetsarbetets tillkomst och inledning

Som vi sett genom beskrivningarna av städernas olika sätt att inleda sina arbeten har *Closing the gap in a generation* utgjort ett slags gemensamt normativt ramverk, för att återkoppla till figur 2 i kapitel 2. Det är en viktig lärdom: utan delade normer om vilket problem vi har framför oss spelar det mindre roll om vi har mycket kunskap, det kommer troligtvis inte bli möjligt att skapa genomförbara projekt ändå. En jämförelse kan ju vara klimatforskningens totala samstämmighet om vilka problem vi är i och också står inför. Men vi delar inte normerna för att kunna agera utifrån den kunskapen i tillräcklig utsträckning: divergerande idéer om samhällets utveckling krockar. Genom *Closing the gap* har det således skapats en delad ingång till det kunskapsdrivna arbete som fokuserat folkhälsa och som sett till att frågor om social hållbarhet givits en tydlig, greppbar och också mätbar struktur. Problemen – ojämlikhet i städerna – har med andra ord strukturerats, fått en tydligare form. Det i sin tur är en nödvändighet i termer av att bilda kunskapsallianser: vi måste först veta vilket/vilka problemen är för att sen kunna definiera vilka kunskaper och tillvägagångssätt som är nödvändiga för att ta oss till målet.



Ojämlighet är ett "wicked problem" på det sättet att det behöver nya relationer för att lösas. De tre exempel som just beskrivits, speglar ur den ingången ett fungerande jämlikhetsarbetet-in-action. Ur en solid bas av vetenskapliga kunskapsunderlag och riggat utifrån tung professionell erfarenhet av kommunala processer, skapas möjligheter för konkret förändring. Det handlar, för att återknyta till det teoretiska ramverket för denna rapport, om att gifta vetenskaplig evidens med professionell. Att sådana kunskapsallianser skapats är i sig ett viktigt resultat, nya kunskapsrelationer som bygger möjligheter för gemensamma problemformuleringar och, förhoppningsvis, fler innovationer som bidrar till genomförandet av jämlikhetsarbetet. I Malmö uppstod ett brott i alliansen när underlagsrapporternas kunskap skulle bli mål och rekommendationer, vilket blev en ren professionell uppgift. Frågan där handlar om ifall det finns tillräcklig kompetens i den kommunala organisationen för att hantera och sortera den framtagna kunskapen. Vilken reflexivitet finns för att förstå det "kunskapstapp" som kan uppstå i översättningspraktiken? Det finns risk för att de nya perspektiv och förståelser som skapats genom underlagsrapporter, det vill säga de nya sätten att benämna problemen, förloras när de kommer in i en organisation med en annan slags logik? Den här ytan behöver vi antagligen förstå bättre; idén med den logik för evidensbaserad praktik som berördes i teorikapitlet är just att *prata* mer, verbalisera tyst kunskap, förstå olika perspektiv och dess kunskapsanspråk så att det blir enklare att skapa kunskapsallianser för en ökad jämlikhet i städer. Här kan vi också koppla tillbaka till SKLs projekt *Gör jämlikt*, som redovisades i inledningskapitlet. Den "interkulturella kompetensen" som diskuterades i det projektet handlar just om att förstå möjligheter och begränsningar i olika kunskapsmässiga ingångar. Beroende på utgångspunkten i ett arbete, antingen det är vetenskaplig, professionell, organisatorisk eller för den delen intressentevidens, så kommer det med särskild terminologi, normsystem, metoder och erfarenheter. Här är Familjecentralerna i Malmö ett intressant exempel. Där lades mer än ett halvår på att prata sig samman, bland annat om hur de olika verksamheterna uppfattades, vilket ledde till att man bytte namn på några av dem.

Detta relaterar till diskussionen om samverkanskompetens, som berörts på lite olika ställen i de empiriska delarna. Att kunna samverka är uppenbarligen en

nödvändighet för dessa ”wicked issues”, de trassliga eller svåravgränsade problemen. Är samverkanskompetens något som förväntas finnas i olika professioner, eller finns det behov av att lära sig olika metoder för hur man pratar om olika sätt att tänka kring och göra jämlikhetsarbete? Det är antagligen där vi kan och måste börja, genom att skapa tid för professionella erfarenhetssamtal, enligt Donald Schööns idé om den reflekterande praktikern.

En annan aspekt som är viktig att lyfta fram är engagemanget. Jämlikhetsfrågorna berör, många har känt sig kallade för att medverka i det viktiga arbetet med att jämna ut skillnaderna i samhället. I Malmö menade en av de drivande tjänstepersonerna att många nog arbetade betydligt mer än man fick betalt för, man ville vara med och göra det goda arbetet för en jämlik stad. I Stockholm sökte sig några till Fokus Skärholmen för att få en chans att arbeta med jämlikhetsfrågorna, samtidigt som det inte fanns någon dedikerad tid för samverkan. I Göteborg gick det nästan att ta på entusiasmen under workshopen om hur arbetet med att öka läsandet hos barn och föräldrar. Passion är nödvändig som drivkraft, men hur länge räcker det? Och hur stöttar man som organisation entusiasm? Det säger förstås något om samhällets prioritering av dessa frågor att det krävs eller känns som att man vill göra *mer*, att lägga tid som egentligen inte finns. För att koppla tillbaka till det teoretiska ramverket igen, så måste organisationen (alltså kommunen, eller förvaltningen, eller bolaget) skapa en struktur för att lära sig av den individuella medarbetaren: engagemanget måste präglade även organisationen, ett organisatoriskt lärande minskar sårbarheten i framdriften av det konkreta arbetet.

I det teoretiska avsnittet diskuterades också relationen mellan att benämna och bestämma: när man ställs inför ett problem, måste det först avgöras vad det är för ett sorts problem – benämna – och därefter vad som så att säga ”hör till problemet” – bestämma ”vad som är problemet”. ”Folkhälsa” blev ett effektivt sätt att benämna ojämlikheten på och med kunskapsunderlagets hjälp gick det också att bestämma gränserna för vad problemet innefattar. I Göteborg och Malmö initierades jämlikhetsarbetet, mer konkret, genom politiska beslut på den kommunala ledningsnivån och organiserades därefter på delvis olika sätt. Malmös fokus på ett stort kunskapsarbete med många, vetenskapligt framtagna, underlagsrapporter

och många förankringsrundor, blev i Göteborg ett mer dynamiskt sökande efter ingångar. Det blev en första mätning av folkhälsoläget, en rapport som togs fram relativt snabbt och som sedan blev basen för hur olika rekommendationer skulle föreslås. I Stockholm, som alltså initierades sist av de tre städerna, valdes en sekventiell struktur där olika kunskapsunderlag skulle generera aktiviteter direkt. Det var lättare för Stockholm att komma snabbare igång, kommissionsarbetet i Malmö var omtalat och väldigt väl förankrat i både forskarsamhället och stadens förvaltningar och det fanns mycket därur att lära sig av.

### Jämlikhetsarbetets organisering

Ett jämlikhetsarbete handlar per definition om att utjämna konstaterade skillnader mellan människor, stadsdelar, landsdelar. I detta ryms nödvändigheten i en förändring av maktordningar: sättet som vi arbetat med jämlikhetsfrågorna tidigare har inte varit tillräckligt framgångsrikt. Jämlikhetsarbetena har varit nya sätt att organisera sig kring frågorna. Inom politisk teori och planering pratar man om en rörelse *från government till governance*, alltså att maktstrukturerna blir mer horisontella för att genom detta öppnas upp nya möjligheter för kunskapsrelationer och beslutsfunktioner.<sup>54</sup> Medborgardialoger och samverkansprojekt är en integrerad del av det urbana utvecklingsarbetet idag och ökad delaktighet anses vara en viktig del av vägen mot målet till en jämlikare folkhälsa. Det går inte att se en sådan förskjutning i de tre storstäderna, i frågan om relationen mellan medborgar-medverkan som del i ett problem- och målformulerande arbetet för jämlikhetsfrågan. Det finns förstås undantag, ett skulle kunna vara plattformen Forward Malmö, men likt exemplet i Fokus Skärholmen, där en medborgarbudget var kopplad till gestaltningen av en framtida stadspark, så är medbestämmandet inte kopplat till stora, strategiska beslut, utan till mer ”marknära” projekt. Förstås är dessa processer också viktiga – och kanske, om det finns kopplingar till idéer om hur detta skulle kunna skalas upp, kan de bli exempel på hur man kan arbeta ”bottom-up” med samhällsutveckling mer tydligt. Frågan *att* detta behöver utvecklas, att medborgare behöver involveras mera i olika beslutsprocesser, är en tydlig agenda för alla städerna. Men någon intressentevicens kan man inte

---

<sup>54</sup> Stig Montin & Gun Hedlund (2009) *Governance på svenska*. Stockholm, Santérus förlag.

säga har blivit systematiskt insamlad som ett kunskapsunderlag för de olika frågor som skrivits fram under de problemformulerande faserna i städerna.

Det är i de professionella relationerna som jämlikhetsarbetet inneburit störst förändring och i arbetet med kunskap för jämlikhetsfrågorna. I Stockholm skapades en organisation för implementering tidigt i arbetet och man skapade således inte ett sekretariat som i Malmö, utan ”gjorde mer med befintlig organisation”. På projektnivå finns där, liksom till exempel i organiseringen av Familjecentralerna i Malmö, ett dubbelt ledarskap i en projektchef i den centrala stadsledningen och en operativ biträdande projektchef i verksamheten har möjliggjort snabbare beslutsvägar och en rakare styrning på det sättet att informationen mellan övergripande och lokal styrning har en väldigt kort väg. Som vi såg i diskussionerna kring Fokus Skärholmen verkar det varit en viktig förutsättning för att upprätthålla det väldigt höga tempo som sattes upp när processen drog igång. Professionella relationer har utvecklats kring jämlikhetsfrågornas genomförande.

Efter att de problem- och målformulerande och kunskapsbyggande faserna avslutats, har sekretariat och liknande enheter antingen avslutats, minskats eller antagit nya former. I Göteborg skapades fyra fokusområden, som leds av lika många fokusledare, med ansvarar för att arbetet bedrivs i hela stadens organisation. Som stöd finns en grupp processledande och samordnande personer under Social resursförvaltning, men strategisk ledning för arbetet under kommunens socialdirektör. Det är ett exempel på ett konkret upprätthållande av *kunskapsallianserna*, för hur det inte räcker att göra ett gott inledande arbete, jämlikhetsfrågorna behöver guidas rätt, hitta rätta platser i strukturen för att bli verksamma. Mest uttalat som sätt att arbeta var detta i Malmö. Men som vi sett har det varit lika funktionellt att arbeta i en mindre konstellation och mer direkt till aktivitet än att samla alla förutsättningar först. I båda fallen har det funnits en tydlig tanke om hur man skall röra sig från problemformulering via metoder för kunskapande till utverkande av rekommendationer. Utvecklade kunskapsrelationer är viktiga för att den organisatoriska kapaciteten, lösningsförmågan, skall öka. Att det är en snarig väg mot målet om jämlikare städer har förstås att göra med att det är ett delvis nytt sätt att arbeta. Den kunskap som producerats under städernas

jämlikhetsarbete har inte funnits tidigare, eller i alla fall inte på ett lika samlat sätt. Sociala frågor är också av en annan kunskapsmässig karaktär än tekniska eller ekonomiska och behöver denna typ av handpåläggning, hjälp till översättning mellan epistemologiska gränser. Det är orimligt att förvänta sig att sociala frågor skall bli bra omhändertagna i förvaltningar som inte har en kunskapsstruktur att hantera dem. En slutsats här är därför att det inte räcker med ens ett omfattande kunskapsunderlag, en heltäckande forskningsöversikt eller utförliga statistiska data om inte det finns mottagare som är införstådda i vad kunskapen betyder och vad den behöver för att kunna bli verksam, göra skillnad. Här finns det sannolikt mycket att fundera vidare på, både i termer av organisatorisk- och professionell evidens, alltså kapacitet och kunskap i organisation och medarbetare.

### **Lärdomar av tre exempel**

För att komma nära det vardagliga görandet av jämlikhetsarbetet studerade vi tre av städerna utvalda exempel på processer som man gärna lyfter fram för omvärlden. Vad kan vi ta med oss som lärdomar ur dessa?

### **Tajming och förstärkning av pågående processer**

I alla tre fall diskuterade i det här kapitlet har det funnits pågående, eller i alla fall påbörjade, initiativ som förstärkts av kommissionernas rekommendationer.

Kommissionsarbetena har på det sättet blivit en yta kring vilken goda arbetssätt kan samlas och ges betydelse som del i ett större sammanhang. I Malmö finns det en växelverkan mellan tydligheten i kommissionens budskap om det familjecentrerade arbetssättet och Förskoleförvaltningens vidareutveckling av Familjecentralerna. I Stockholm förstärkte kommissionsarbetet ett fokus på vissa delar av staden som redan innan varit forum för olika insatser. Med hjälp av kommissionen kunde nya former för ett ökat fokus antas, men processen var även i det fallet redan igång – och fick förstärkning i form av resurser, engagerade medarbetare och draghjälp från marknaden. I Göteborg underströk jämlikhetsarbetet vad en bred kompetensgrupp redan visste och arbetade med, det blev en samlande process som också gynnade kreativitet för nya förstärkande aktiviteter. Jämlikhetsarbetet blev för dessa processer möjligheten till förstärkning av befintliga goda

idéer, det blev ett fönster att nyttja för att utveckla sådant man redan visste – och genom kunskapsunderlag fick mer kunskap om och förankring för.

### **Förankring och implementering**

Det finns också i berättelserna om dessa tre exempel resonemang kring vad som är framgångsfaktorer för implementering. Det finns bland annat tydliga uttryck för en bred förankring och involvering i olika delar av den kommunala organisationen – både i ”gräsrotterna” och i ledningen. Delade ledarskap, med tydliga mandat både i central styrning och ”ute” i projektet, är en tydlig framgångsfaktor i både Fokus Skärholmen och Familjecentralerna. För Staden där vi läser för våra barn är den breda professionella förankringen en tydlig framgångsfaktor, att det är ett projekt som är så pass öppet formulerat att mer eller mindre alla förvaltningar och bolag i staden ser möjligheter att ta det till sig och göra aktiviteter som uppfyller målet.

### **Utrymme att pröva, svårigheter att implementera**

Möjligheten att prova sig fram finns det som regel mycket av i projektverksamhet och mindre av i linjeverksamhet. För att kunna utveckla något nytt, som i alla tre exemplen, är det viktigt att ha den friheten. Samtidigt verkar det som att flera ställer sig frågan hur de utvalda exemplen skall förhålla sig till ordinarie verksamhet. Frågan är hur det går att skapa miljöer att pröva i samtidigt som det redan från början finns mottaglighet för att integrera resultaten i linjeverksamheten. Detta knyter också an till frågan om långsiktig finansiering: det behöver redan från början finnas ekonomisk flexibilitet för att kunna finansiera vad som kan visa sig vara nödvändiga processer för möjligheterna att genomföra jämlikhetsarbetets mål och ambitioner.

### **Engagemang och gemensamma narrativ**

I exemplet från Göteborg är det tydligt hur personligt engagemang spelat roll för framgången. Det är i det fallet särskilt tydligt, och inte bara genom projektledarens driv och kontaktnät, men vi har också sett exempel på det i Fokus Skärholmen, med medarbetare som aktivt sökt sig till projektet eftersom de trott på sättet att arbeta på och att det ger dem chansen att arbeta med hjärtefrågor. Jämlikhetsfrågorna är lockande, det är många som ”brinner” för social hållbarhet. Det här

är intressant då det kan ge följdfrågor som handlar om vilka ansvar, roller och mandat som tjänstepersoner har eller kan ha. Engagemanget är förstås nödvändigt, men samtidigt riskabelt då det kan stå och falla med så lite som en person. Hur kan detta hanteras, organiseras och förvaltas, hur fångar vi in och ger möjlighet att använda engagemang?

Det är kanske inte medvetna strategier från städerna, men att skapa gemensamma berättelser har varit viktigt – inte minst blir sammanhanget som är dessa workshops en del i en sådan praktik. I mer utarbetade former kan det skapas en stark kraft för att få folka att vilja knyta an, att bli en del av en framgångsrik berättelse. Vikten av samordning nämns också på flera ställen i det här avsnittet. I ett av citaten står det att ”...det händer inte av sig självt”. Det behöver finnas någon form av organisation som tar helhetsansvar och ser till att det blir framdrift. Sen finns det också mycket intressant om själva rollen som ”samordnare”. Med små resurser och ofta utan tydligt mandat ska man se till att få folka att dra åt samma håll. En sektorsövergripande projektledare behöver ha en bred kunskap och förståelse för olika förvaltnings- och kunskapslogiker. En sådan person kan också, som vi sett, fungera som en nödvändig kulturbärare och blir också en sådan genom det återberättande arbete som görs när det framgångsrika projektet bjuds in till konferenser och seminarier eller blir forum för studiebesök.

### **Samverkan**

I Malmökommissionen står det att staden ska ”förändra processerna genom att skapa kunskapsallianser och demokratiserad styrning”. Även i Stockholm var kunskapsallianser ett nyckelord för hur arbetet bedrevs. Detta tolkas som regel som samverkan över förvaltnings- och sektorsgränserna för att lösa samhällsutmaningar som ingen kan lösa var för sig. Hur väl rustade är kommunerna egentligen för detta? Vad innebär det egentligen att arbeta i en kunskapsallians, vilken påverkan bör det få på organisationen som helhet? En viktig fråga att diskutera tidigt i samverkansprocesser blir därför: hur tar vi tillvara på det gemensamma lärandet – finns det utrymme för det? I de tre exemplen finns det tydliga exempel på kunskapsallianser som byggs upp under hand, nya relationer där man utmanar

varandra på olika sätt. För att det skall byggas en långsiktig kapacitet och ett organisatoriskt behöver goda erfarenheter systematiseras.

### **Mätning och uppföljning**

På flera ställen i diskussionerna diskuteras hur man ska veta när arbetet ger effekt. En diskussion att föra är förstås om allting *skall* mätas, eller kan mätas. Kan vi se det omätbara få en renässans, eller behövs snarare mer mätbara kunskaper i en tid när det finns stor skepsis kring data och kunskap överlag? Att på olika sätt kunna begripa vad som är utkomsten av olika satsningar, projekt och aktiviteter är en nödvändighet och både Stockholm och Göteborg har utvecklat verktyg för konsekvensanalyser för sociala värden och för barnperspektiv. I Göteborg genomförs nu en genomlysning av dessa verktyg för att öka genomslaget i genomförandefasen för dessa kunskaper.

### **Fortsatta kunskapsbehov**

Alla tre städer går nu eller har redan gått in i ett arbete där kunskaper och erfarenheter av en lång tids arbete i projekt och planering behöver justeras mot ett nytt ramverk i Agenda 2030 och de globala miljömålen. Utifrån vad som diskuterats i denna rapport är ett medskick för fortsatt arbete att förstå vilka professionella erfarenheter som finns genom de digra kunskapsprocesser som har varit städernas jämlikhetsarbete och som kan användas för att klara översättningsprocessen från ett ramverk till ett annat. Arbetet pågår redan i de tre städerna och det finns nationella satsningar på forskning och utveckling som skulle kunna stötta det arbetet. Efter att Malmökommissionen avslutat sitt arbete har också många som hade viktiga ledande positioner rört på sig karriärmässigt. Här behöver städerna förstå vilka goda erfarenheter som riskerar att gå förlorat om inte erfarenheterna skall gå förlorade, erfarenheter och kunskap som vi har sett kan vara helt avgörande för att arbetet alls skall kunna bedrivas, eller i alla fall med nödvändig intensitet.

Tapio Salonen rekommenderade att kommissionen samlas vart 10:e år för att ha ett kontinuerligt samlat grepp om jämlikhetsfrågorna, en idé som handlar om det långsiktiga samhällsbyggandet. Kommissionerna är ett uttryck för att samhället inte är färdigbyggt. Det blir det inte heller, särskilt inte eftersom, likt



resonemanget i föregående stycke, det kommer nya ideal, ramverk eller verktyg, för att diskutera frågorna. Ett jämlikhetsarbete med utgångspunkt i mätbara folkhälsotal är ett samtida ideal – vad kan framtidens utgångspunkter vara, vad finns på jämlikhetshorizonten vid sidan av till exempel Agenda 2030? Även denna aspekt finns som frågeställning i WSPs Malmöutvärdering. Samma fråga kan förstås ställas till de andra städerna, men ett exempel att lära sig av är hur detta arbete nu bedrivs i Göteborg, där den kunskapsstödjande enheten under Social resursförvaltning arbetar med att utveckla andra delar av stadens förvaltningar.

Ytterligare ett spår som behöver studeras närmre är hur det innovativa arbete som ligger helt eller delvis utanför ordinarie förvaltningslinjer skall kunna ges stabilare finansiering. Hur kan till exempel sociala investeringsfonder utgöra garantier för projekt eller processer som tydligt gör jobbet för ökad jämlikhet? Hur kan till exempel ett projekt som *Staden där vi läser för våra barn* som så tydligt är verksam, kreativt och mobiliserande för den fråga som *Closing the gap in a generation* och framförallt dess huvudförfattare Michael Marmot ser som avgörande för jämlik hälsa ha en osäker långsiktig finansiering? Hur kan en beredskap för goda exempel och engagerade och drivna medarbetare skapas?

Det är tydligt att det finns både mycket professionell och vetenskaplig evidens i jämlikhetsarbetena och organisatoriskt har det skapats stora system och tunga uppgifter. Uppföljningsrapporterna som görs återkommande (med lite olika periodicitet i de olika städerna) och kunskaper byggs på varandra med resultat att pusslet blir lite tydligare hela tiden – vi får en indikation på om vi rör oss åt rätt håll. Den stora frågan är hur väl intressentevidens passas in i detta kunskapspus-sel. Människors egna uppfattningar av sitt vardagsliv är svårare att göra till mätbara data, men hur kan kombinerade verktyg för både kvalitativa och kvantitativa förståelser av upplevd jämlikhet se ut, som kan passas in i de befintliga uppföljningsmekanismerna? Det är en viktig framtida fråga, inte minst sett till de diskussioner i samhället i vår tid som ifrågasätter legitimiteten i olika samhällsinstitutioner.

## FÖRTECKNING ÖVER INFORMANTER OCH VIKTIGA LÄNKAR

### GÖTEBORG

**Peter Molin**, utvecklingsledare Hela staden socialt hållbar, Social resursförvaltning

**Ritva Gonzalez**, verksamhetschef för social utveckling, Social resursförvaltning

**Henrik Jutbring**, strateg Jämlik stad, Social resursförvaltning

**Vanja Larberg**, utvecklingsledare, Social resursförvaltning

**Malin Omland**, processledare, Förskoleförvaltningen

#### Medverkande workshop om Staden där vi läser för våra barn:

Anna Grunander, Anna Lagerquist, Åsa Fritzon, Tarja Emgren, Anna Forsgren, Johanna Frejme, Ann Jansson, Eva Sandberg, Helena Jannert, Gertrud Widerberg, Mia Björklund, Malin Carlsson, Heidi Allenbach, Malin Omland, Bodil Alvarsdotter, Britta Timan, Nina Åkeson, Anna Hedlund, Hannah Pilthon.

#### Länkar till samlande dokumentsida för rapporter, uppföljningar och kunskapsunderlag:

<https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/jamlikt-goteborg/goteborgs-skillnader>

<https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/jamlikt-goteborg/rapporter>

### STOCKHOLM

**Karin Ahlzén**, projektchef, Fokus Skärholmen

**Christoffer Carlander**, utredare, Strategi- och utvecklingsenheten, Stadsbyggnadskontoret

**Åsa Dahlin**, enhetschef Översiktlig planering, Uppsala kommun (fd Stockholms stad)

**Pelle Björklund**, VD Svenska Bostäder

**Karin Eriksson Bech**, tf. förvaltningschef, Arbetsmarknadsförvaltningen

**Paul Alarcón**, Generalsekr Daniel Sachs Stiftelse (fd Hållbarhetschef Stockholms stad)

**Helen Slättman**, samhällsanalytiker, Stadsledningskontoret, Stockholms stad

#### Medverkande workshop om Fokus Skärholmen:

Karin Ahlzén, Christoffer Carlander, Amira Malik Miller, Evelina Hafvenstein Säteri, Sara Heppling Trygg, Lena Remaeus, Helen Slättman, Irma Ortega, Johanna Löfvenius, Jennie Argerich, Flor Luna, Elin Henriksson.

#### Länk till samlande dokumentsida för rapporter, uppföljningar och kunskapsunderlag:

<https://stad.stockholm/utredningar-statistik-och-fakta/utredningar-och-rapporter/social-hallbarhet/>

## MALMÖ

**Tom Roodro**, utvecklingssekreterare, Stadskontoret

**Anna Balkfors**, strateg, Kansliet för hållbar utveckling

**Tapio Salonen**, professor i Socialt arbete, Malmö universitet

**Eva Renhammar**, koordinator, Malmökommissionen

**Marianne Dock**, arkitekt, Strategiavdelningen, Stadsbyggnadskontoret

### För Familjecentralerna:

**Dimitra Theodoridis**, förskolechef, Förskoleförvaltningen

**Karin A Stomberg**, Utvecklings- och planeringssekreterare, Förskoleförvaltningen

**Peter Lindberg**, direktör, Förskoleförvaltningen

### Medverkande workshop om Familjecentralerna:

Dimitra Theodoridis, Liv Gretland, Anna Friggestad, Christina Lundström, Ivana

Miskovic, Marie Johansson, Maria Löf.

Länk till samlande dokumentsida för rapporter, uppföljningar och kunskapsunderlag:

<https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Hallbar-utveckling/Socialt-hallbart-Malmo/Malmokommissionen/Underlag-och-rapporter.html>