

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-12-21

Diarienummer: N608-2831/23

Handläggare: Anna Lagerquist

E-post: anna.lagerquist@forskola.goteborg.se

Yttrande över förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030

Förslag till beslut

Förskolenämnden tillstyrker förslag till "Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030" och översänder yttrandet i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt eget till stadsledningskontoret.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har begärt att förskolenämnden yttrar sig över förslag till "Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030". Yttrandet ska besvaras utifrån ett antal frågor som remittenten bifogat och vara stadsledningskontoret tillhanda senast 31 januari 2024. Utgångspunkten för förslaget till program är den nationella folkhälsopolitiken och dess åtta målområden. Fokus är på barn och unga samt grupper som idag har sämst livsvillkor och hälsa.

Förskolenämnden föreslås tillstyrka förslaget till program. Förskoleförvaltningen lämnar synpunkter på följande områden:

- ekonomiska dimensionen
- barnkonventionen (barns rätt)
- mål 1: Barns och ungas hälsa ska förbättras
- strategierna under mål 1
- jämlikhetsanalyser
- indikatorer/nyckeltal
- samordningsansvaret
 - Samordningsansvar för generellt föräldraskapsstöd
- ledning och styrning genom program och planer inom området mänskliga rättigheter

Bedömning ur ekonomisk dimension

Kommunstyrelsen har begärt att nämnden yttrar sig över förslaget till program genom att besvara ett antal frågor som bifogats remissen. Två frågor handlar om ekonomi.

- **Vilka ekonomiska konsekvenser ser nämnden? Behöver omprioriteringar av resurser göras och vilken effekt bedömer nämnden att det får?**

Förskolenämnden har en ansträngd ekonomisk situation under år 2024.

Förskoleförvaltningen gör bedömningen att ökade kostnader kopplat till genomförandet av programmet inte är möjligt att prioritera.

Skulle omprioriteringar av ekonomiska resurser göras så skulle det innebära att pengar tas från grundbeloppet (barnpengen) som fördelas till alla förskoleverksamheter och därmed utgör respektive rektors budget. Konsekvensen blir i så fall att rektor får en minskad budget. Därmed kommer kärnverksamheten, och ytterst barnen, troligen att drabbas av sämre förutsättningar att upprätthålla och utveckla kvaliteten i utbildning och undervisning.

Den prioritering som förskoleförvaltningen ser som möjlig är att i högre grad rikta befintligt arbete, samverkan och befintliga resurser (i form av till exempel personal) till grupper, enheter eller geografiska områden där behoven är som störst. Utgångspunkten för riktande av befintliga resurser skulle till exempel vara de behov som framträder i underlag så som jämlikhetsanalysen.

- **Genomförs idag aktiviteter som är kopplade till strategierna, med stöd av tidsbegränsade statsbidrag eller andra externa medel? Om så är fallet, i vilken omfattning och hur länge sträcker sig finansieringen?**

De strategier i förslaget till program som berör förskolenämnden regleras redan i nationell styrning eller befintliga lokala avtal/överenskommelser. De externa medel som förskoleförvaltningen använder är således finansiering av en ökad ambitionsnivå i förskolans grunduppdrag.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förslaget till program omfattar mål och strategier som handlar om människors livsmiljö vilket har betydelse för hälsa och välbefinnande. Ur ett långsiktigt perspektiv kan jämlika och hållbara lärmiljöer i förskolan bidra till att belasta miljön i lägre grad genom att till exempel vara resurssnåla.

Bedömning ur social dimension

Mänskliga rättigheter beskrivs i inledningen av förslaget till program som ramen där jämlikhet i livsvillkor och hälsa ingår. Fokus är barn och unga samt grupper som idag har sämst livsvillkor och hälsa. Diskrimineringsgrunderna tas främst upp i koppling till uppföljning och som en del i att göra jämlikhetsanalyser.

Barnkonventionen

Förskoleförvaltningen föreslår att barnkonventionen och kopplingen till "Göteborgs Stads barnrättsplan" blir mer synliga i förslaget till program.

Förskoleförvaltningen saknar ett barnrättsperspektiv i förslaget till program.

Barnkonventionen nämns inte vid namn utan som en "tillhörande konvention" till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. En av prioriteringarna i förslaget till program är målgruppen barn och unga. Barnkonventionen (barnrättsperspektivet) bör därför synliggöras som utgångspunkt och en av grunderna för prioritering av målgruppen.

Samverkan

Information har skett med de fackliga organisationerna vid förvaltningssamverkan den 17 januari 2024.

Bilaga

Förslag till ”Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030”

Ärendet

Kommunstyrelsen har begärt att förskolenämnden yttrar sig över förslag till "Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030". Yttrandet ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast 31 januari 2024. På grund av tidplanen medges ingen bordläggning.

Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budget år 2020 fick stadsledningskontoret i uppdrag att göra en kartläggning av stadens styrande dokument i syfte att förenkla och minska antalet program. Kartläggningen resulterade i kommunfullmäktiges beslut (2020-12-10 § 20) att utreda förutsättningarna för att samordna program och planer inom område folkhälsa, jämlikhet, mänskliga rättigheter och funktionshinder. I samband med att utredningen presenterades beslutade kommunfullmäktige (2022-10-27 § 34) att ett nytt program ska tas fram som ersätter "Göteborgs Stads folkhälsoprogram 2019–2020" och "Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018-2026".

Innehåll i förslag till program

Utgångspunkten för förslaget till program är den nationella folkhälsopolitiken och dess åtta målområden. Programmet omfattar hälsofrämjande och förebyggande arbete riktat till hela befolkningen och alla åldrar men fokuserar på barn och unga samt grupper som idag har sämst livsvillkor och hälsa.

Förslaget till program innehåller ett övergripande mål samt fyra mål och tolv strategier.

- Övergripande mål: Skillnader i livsvillkor och hälsa ska minska.
- Mål 1 - Barns och ungas hälsa ska förbättras
- Mål 2 - Invånarnas möjligheter till delaktighet, inflytande och tillit ska öka
- Mål 3 - Fler ska ha arbete och möjlighet till försörjning
- Mål 4 - Tillgången till en hållbar och väl gestaltad livsmiljö ska vara jämlik

Tillsammans med andra nämnder omnämns förskolenämnden som ansvarig för fem strategier:

- Strategi 1.1 Stärk stödet till föräldrar och vårdnadshavare under barnets hela uppväxt
- Strategi 1.2 Främja barns läs- och språkutveckling
- Strategi 1.3 Stärk skolan som hälsofrämjande arena
- Strategi 1.5 Öka förutsättningarna för fysisk aktivitet
- Strategi 2.2 Stärk arbetet för att de grupper som är svåra att nå ska känna till och kunna ta del av Göteborg Stads verksamheter och utbud

Förvaltningens bedömning

Stadsledningskontoret har begärt att nämnden yttrar sig över förslaget till program genom att besvara ett antal frågor som bifogats remissen.

- **Bidrar programmets mål och strategier till att uppnå det övergripande målet? Saknas något?**

Förskoleförvaltningen ser de förslagna målen och strategierna som en möjlig kraftsamling för Göteborgs Stad. De synliggör delar i förskolans grunduppdrag som bidrar till jämlika

livsvillkor och jämlik hälsa. Mål och strategier ligger även i linje med vad forskning visar är verksamt för att uppnå måluppfyllelse. Förskoleförvaltningen ställer sig särskilt bakom prioriteringen av målgruppen barn och unga. Tidiga insatser i samverkan kan göra skillnad för barns livsvillkor och hälsa.

Tydliggör den ökade ambitionsnivån

Förskoleförvaltningen föreslår att texten under varje strategi ses över i syfte att tydliggöra den ökade ambitionsnivå och inriktning.

I sitt tjänsteutlåtande (KS 2023-09-20 § 626, dnr 1235/22) skriver stadsledningskontoret att utgångspunkten i framtagandet av nytt program har varit att följa det som framkom i redovisningen av uppdraget att minska administrationen inom flertalet verksamheter (KF 2023-02-23 § 29). Det som framkom var att styrtyngden i staden behöver minska, bland annat genom att undvika nya åtgärder och insatser som redan ingår i nämnders och styrelser grunduppdrag. I stället för att duplicera redan befintlig styrning ska planer och program tillföra en ökad ambitionsnivå, inriktning och långsiktighet i det grunduppdrag som respektive nämnd/styrelse har.

De strategier i förslag till program där förskolenämnden är ansvarig, regleras redan i befintlig lagstiftning och lokala avtal/överenskommelser. Strategierna beskriver vilket arbete som bidrar till jämlika livsvillkor och jämlik hälsa men synliggör inte stadens ökade ambitionsnivå och inriktning. Det innebär att strategierna, i sin nuvarande formulering, kan uppfattas som att de inte tillför något utöver redan befintlig styrning.

Ny formulering av mål 1

Förskoleförvaltningen föreslår att målet omformuleras genom att lägga till begreppet livsvillkor: ”Barns och ungas hälsa och livsvillkor ska förbättras”.

Formuleringen av mål 1 i förslaget till program lyder: ”Barns och ungas hälsa ska förbättras”. Strategierna som tillhör målet handlar inte endast om hälsa utan om barns livsvillkor. Hälsa och livsvillkor hänger tätt samman. Föreslagen omformulering av målet fångar på ett bättre sätt helheten i det arbete som behöver ske.

Införliva målet om att barn ska lyckas i skolan

Förskoleförvaltningen föreslår att målet ”Barn och unga ska lyckas i skolan införlivas i förslaget till program”.

Förskoleförvaltningen saknar ett mål om att barn ska lyckas i skolan. I det förebyggande och främjande arbetet samverkar Göteborgs Stad med Västra Götalandsregionen (VGR), bland annat i Temagrupp barn och unga (Kommun och sjukvård, samverkan i Göteborgsområdet) samt i Fullföljda studier. Både i temagruppens arbete och övrig samverkan med VGR är målet: ”Barn och unga ska lyckas i skolan”. Ett införlivande av detta mål i programmet skulle innebära att styrningen av arbetet med jämlika livsvillkor och hälsa i samverkan har samma mål som stadens eget arbete. Det möjliggör skapandet av synergieffekter och kan bidra till en helhet i målstyrningen av arbetet.

Ny formulering av strategi

Förskoleförvaltningen föreslår att strategi 1.3 omformuleras genom att lägga till begreppet förskola: ”Stärk förskolan och skolan som hälsofrämjande arena”.

Formuleringen av strategi 1.3 i förslaget till program lyder: ”Stärk skolan som hälsofrämjande arena”. Även om inte förskolan nämns i strategin så står förskolenämnden

som en av de ansvariga nämnderna för genomförandet. För att ansvar och innehållet i strategin ska stämma överens bör strategins lydelse ändras.

Införliva psykisk hälsa i strategierna

Förskoleförvaltningen föreslår att området psykisk hälsa införlivas i strategierna, antingen genom att omformulera nuvarande strategier eller genom att skapa en ny strategi.

En av strategierna omfattar fysisk hälsa men ingen strategi tar upp psykisk hälsa. Barns psykiska hälsa är en viktig faktor för välbefinnande och för att kunna lyckas i skolan utifrån sina egna förutsättningar. Flera av strategierna främjar psykisk hälsa men det framgår inte i formuleringen av strategin eller i texten under respektive strategi. Införlivande av psykisk hälsa i befintliga strategier eller i en ny strategi skulle ge en bättre helhet och förståelse för vilket arbete som behövs för att förbättra barns livsvillkor.

- **Hur ser ni generellt på strategiernas genomförbarhet, utifrån exempelvis omvärldsfaktorer och organisatoriska förutsättningar.**

De omvärldsfaktorer som kan skapa hinder i genomförandet är till exempel desinformationskampanjer och en ansträngd ekonomi. Ett genomförande av programmet som innebär ökade kostnader skulle kunna påverka genomförbarheten för förskolenämnden och möjligheten till samverkan.

- **Hur ser ni som nämnd eller styrelse på er egen möjlighet att genomföra strategierna? Gör bedömning både utifrån egna verksamheten och utifrån samverkan i hela staden.**

Förskoleförvaltningen arbetar redan aktivt med alla de mål och strategier som förslaget till program tar upp. Samverkan med andra förvaltningar är ofta en del i genomförandet.

Utöver befintlig struktur för samverkan om barn och unga så initierades det under hösten 2023 en uppstart av barnhälsonätverk och uppstart av samverkansforum barn och unga. Syftet är att stärka samverkan mellan socialtjänst, förskola, grundskola och barnhälsovården i Västra Götalandsregionen. Möjligheten till samverkan för barn och familjer i närområdet, och tidiga insatser, kommer därmed stärkas inom ramen för befintligt arbete.

- **Ger programmet förutsättningar att göra jämlikhetsanalyser som grund för att nå de grupper som behöver insatser mest?**

Ökad kunskap om befolkningens livsvillkor och hur hälsan är fördelad i befolkningen beskrivs i förslaget till program som en förutsättning för genomförande av strategierna. Förskoleförvaltningen ser att förutsättningarna för genomförande av jämlikhetsanalyser främst måste skapas centralt i staden men också på respektive förvaltning. Det kommer kräva kompetens, kunskap och resurser i form av tid och personal.

En förutsättning för att göra jämlikhetsanalyser är tillgång till relevant data. Det finns i dag data att ta del av, bland annat i behovsanalyser inom området folkhälsa, förskoleförvaltningens index för kvalitet och data från barnhälsovården i Västra Götalandsregionen. Förutsättningen för att kunna ta del av den samlade data som finns och att utveckla metoder för jämlikhetsanalys behöver skapas centralt i staden.

- **Hur kan målgruppsperspektivet stärkas i programmets mål och strategier?**

Förskoleförvaltningen tolkar begreppet ”stärka målgruppsperspektivet” som synliggörande av prioriterade grupper.

Målen och strategierna i förslaget till program handlar främst om generellt arbete som redan ingår i förskolans grunduppdrag. Om strategierna beskrev stadens ökade ambition och inriktning så skulle det troligen även synliggöra prioriterade grupper.

- **Finns det andra indikatorer eller nyckeltal som är värdefulla för att bedöma måluppfyllelse?**

Förskoleförvaltningen föreslår att indikatorer/nyckeltal som berör förskolan och yngre barn införlivas i förslaget till program.

Förslaget till program fokuserar på barns och ungas hälsa. Men de indikatorer och nyckeltal som finns med i förslaget till program berör inte barn i yngre åldrar eller förskolenämndens uppdrag. I avsaknad av sådana indikatorer och nyckeltal är risken att uppföljning av programmet inte kommer att ge en helhetsbild. Förskoleförvaltningen bistår gärna i val av relevanta indikatorer och nyckeltal som kan ingå i programmet.

- **Hur ser ni på förslaget med två nivåer av ansvar?**

Förskoleförvaltningen föreslår att innebörden av samordningsansvaret beskrivs i förslaget till program.

Det är bra att ansvar utpekats i förslaget till program men förskoleförvaltningen saknar en beskrivning av vad samordningsansvaret innebär. Om inte förväntningarna på parterna som ska samverka är tydliga kan det komma att påverka genomförandet av strategierna.

- **Fråga till nämnd som utpekats med samordningsansvar: Vilka förutsättningar har nämnden för att omhänderta det ansvaret?**

Förskoleförvaltningen har goda förutsättningar för att, tillsammans med grundskoleförvaltningen, fortsätta omhänderta befintligt samordningsansvar för de generella föräldraskapsstödsprogrammen.

Samordningsansvar för strategi 1.1 Stärk stödet till föräldrar och vårdnadshavare under barnets hela uppväxt

Förskoleförvaltningen föreslår att den struktur för samverkan, samarbete och samordning som byggts upp avseende generellt föräldraskapsstöd får fortsätta och utvecklas med det familjecentrerade arbetssättet som ram.

Förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen har idag ett gemensamt samordningsansvar för generella föräldraskapsstödsprogram för hela staden. Samtidigt har de fyra regionala socialförvaltningarna samordningsansvar för de riktade föräldraskapsstödsprogrammen. Denna fördelning är formellt överenskommen mellan alla berörda förvaltningar. I förslaget till program flyttas förskoleförvaltningens och grundskoleförvaltningens samordningsansvar över till de regionala socialnämnderna. Därmed får de regionala socialförvaltningarna samordningsansvaret för både riktade och generella föräldraskapsstödsprogram.

För att nå utjämnande effekter via föräldrastöd är en viktig förutsättning att de generella insatserna når tillräckligt många. En av anledningarna till att samordningsansvaret för generella föräldraskapsstödsprogram i dag ligger på förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen är att dessa förvaltningar har arenan och därmed kan nå en stor majoritet av vårdnadshavare. Om samordningsansvaret flyttas kommer den nämnd som har samordningsansvaret inte att äga arenan där genomförandet sker. Risken är att det blir svårare att nå ut brett till vårdnadshavare med olika behov och livsvillkor.

Det kan även göra samordning och utförande av arbetet mer omständligt när de regionala socialförvaltningarna måste gå via två andra förvaltningar för att nå en bred arena. Därmed kan konsekvensen bli en ökad administration snarare än minskad.

Samverkan och samarbetet har tagit tid att bygga upp och utveckla till ett fungerande arbete med effekt för vårdnadshavare och barn. Strukturen består i dag av två centrala samordnare samt två till tre lokala samordnare per stadsområde. Till uppdrag finns även ekonom, administratör, digitaliseringskompetens och kommunikatörer kopplade. Uppdraget är brett och utgår från ett antal principer som fastställdes på direktörsnivå år 2019. Om samordningsansvar, uppdrag och struktur ska flyttas är risken att arbetet avstannar och uppbyggnaden måste börja om. Det kommer att kräva tid och resurser från förvaltningarna. Det finns även en risk att vårdnadshavare, under uppbyggnaden, inte kan ta del av insatsen i samma utsträckning och med samma kvalitet som i dag. Att fler än en aktör ansvarar för och bidrar i arbetet med de generella föräldraskapsstödsprogrammen stärker samverkan och sänker trösklar för vårdnadshavare.

- **Finns det ytterligare kommentarer?**

Ledning och styrning genom program och planer inom området mänskliga rättigheter

För förskoleförvaltningen är jämlika livsvillkor, folkhälsa och mänskliga rättigheter egna områden men hör tätt ihop. Att arbeta med till exempel föräldraskapsstöd, språk samt förskolan som hälsofrämjande arena är för förskolan att arbeta, direkt och indirekt, med att tillgodose barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Utöver framtagande av förslag till ”Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030” pågår flera uppdrag med att ta fram planer inom området mänskliga rättigheter:

- revidering av ”Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020–2023” (KS 2023-02-08, §103),
- ny plan för området hbtqi (KF 2023-05-25 §6) samt
- ny plan för området våld i nära relationer.

Det finns även uppdrag från kommunfullmäktige som berör framtida ledning och styrning av området mänskliga rättigheter (KF 2022-10-27 § 186 samt KF 2023-11-09 §4).

Ovan nämnda uppdrag har alla påverkan på varandra. För att förskoleförvaltningen ska kunna ta sig an styrning utifrån planer och program är det viktigt att uppdragen går i takt och relaterar till varandra. Det måste finnas en möjlighet för förvaltningen att skapa en helhetsbild utifrån alla planer och program inom området mänskliga rättigheter. Risken är annars att styrning genom program och planer försvåras samt upplevs som spretig och ineffektiv. Ytterst är risken att barnen inte får ta del av stadens ökade ambitionsnivå inom området jämlik hälsa och livsvillkor, samt mänskliga rättigheter.

Johan Olofson

Eva Berg

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Verksamhetsstöd

Expedieras till: stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se

Remissvaret lämnas i Word-format. Diarienummer 1235/22 och remissinstansens namn anges i ämnesraden på e-postmeddelandet. Protokollsutdrag och tjänsteutlåtande bifogas.