



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-10-25

Diarienummer N166-0845/23

Handläggare

Joanna Fehler, Anni Rydberg

E-post: joanna.fehler@socialhisingen.goteborg.se,
anni.rydberg@socialhisingen.goteborg.se

Yttrande över förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030 (SLK Dnr 1235/22)

Förslag till beslut

1. Socialnämnd Hisingen avstyrker förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030.
2. Socialnämnd Hisingen översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till stadsledningskontoret.
3. Socialnämnd Hisingen förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Socialnämnd Hisingen har getts möjlighet att yttra sig över ett förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa. Programmet ska ersätta Göteborgs Stads folkhälsoprogram och program för jämlik stad. Programförslaget byggs upp av fyra mål, med tillhörande strategier, som ska bidra till ett övergripande mål om att skillnaderna i livsvillkor och hälsa ska minska. Socialnämnd Hisingen föreslås ha ett ansvar för nio av tolv strategier i programmet, varav samordningsansvar för en. Förvaltningen har tagit fram ett förslag till yttrande som bland annat lyfter fram att programförslagets övergripande struktur är väl utformat men att den övergripande målsättningen behöver stödjas av strategier som tydligare anger en riktning i arbetet. Förvaltningens bedömning att det saknas styrning av samverkan för önskad måluppfyllelse, det vill säga hur strategierna ska genomföras gemensamt, samt prioritering mellan och inom mål/strategier. Detta behöver förtydligas för den önskade förflyttningen under programperioden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Skillnader i livsvillkor och hälsa har ekonomiska konsekvenser för det offentliga, både vad gäller förebyggande och främjande insatser som reaktiva åtgärder inom såväl kommunal, regional och statlig sektor. Att arbeta förebyggande och främjande har samhällsekonomiska positiva effekter och samtidigt positiva effekter för de enskilda invånarna.

De insatser som strategierna i programmet anger ligger till stor del inom socialförvaltningens grunduppdrag, men kan likväl komma att innebära behov av förstärkt ekonomi för att kunna kraftsamla och fokusera arbetet intalat. Det innebär att

programförslaget inte nödvändigtvis har en ekonomisk påverkan för nämnden i det längre perspektivet. Däremot kan prioriteringar eller avvägningar i förhållande till nämndens budget behöva göras. Det skulle kunna handla om omfördelningar mellan avdelningar och verksamheter för att fokusera och satsa på de insatser som följer med strategierna. Det kan exempelvis handla om att välja i vilka områden och mot vilka målgrupper arbetet med meningsfull fritid ska koncentreras, för att minska skillnaderna i tillgång till meningsfull fritid som jämlikhets- och hälsoaspekter.

Även om flera av strategierna ryms inom ramen för nämndens ansvar är det ekonomiska läget sådant att det kommer krävas prioriteringar, vilka därför är viktiga att de baseras på väl underbyggda jämlikhetsanalyser. Detta gäller så väl strategiska som operativa beslut för att säkerställa en god användning av tilldelade resurser.

Idag genomförs flera insatser som omfattas av strategierna i programmet, flera av dessa saknar långsiktighet vad gäller finansiering. Det innebär begränsningar i möjligheterna att utveckla och ibland även skala upp verksamheterna. Detta har som följd att målgrupperna inte alltid kan förlita sig på insatsernas långsiktighet och därför ibland avstår från att delta. Detta är organisatoriska utmaningar som har påverkan på hur verksamheterna upplevs av målgrupperna samt i förlängningen kan bidra till minskad tillit till kommunen. Idag bedrivs verksamhet inom framför allt mål 1, 2 och 3 med finansiering vars säkerhet varierar från år till år. Det är exempelvis idéburna partnerskap med lokala civilsamhällesaktörer som handlar om arbetsmarknadsinsatser för de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden och fysisk aktivitet för barn och unga. Båda dessa är exempel på partnerskap med flera offentliga aktörer och civilsamhällesaktörer som påverkas av det mer ansträngda ekonomiska läget över lag inom offentlig sektor och vars finansiering minskar från flera håll.

Bedömning ur ekologisk dimension

Den fysiska livsmiljön göteborgarna lever och verkar i har stor betydelse för hälsa och välbefinnande. Alla ska ha tillgång till miljöer som är inkluderande och hållbara. Olika livsvillkor har olika typer av effekter på klimat och miljö. En av de mest kritiska miljöaspekterna är klimatförändringarna. Dessa påverkar olika grupper på olika sätt beroende på socioekonomiska villkor och underliggande hälsa. En ökad jämlikhet minskar sårbarheten för ett förändrat klimat. Miljöåtgärder kommer ha effekter på jämlikheten i livsvillkor. En iakttagelse av socialförvaltningen är att remissen inte är översänd till miljö- och klimatinämnden, vilken bedöms kunna bidra med jämlikhetsperspektiv utifrån klimatförändringar och omställningsbehov.

Bedömning ur social dimension

Att arbeta med social hållbarhet handlar om att arbeta för en god och jämlik hälsa genom att förbättra människors livsvillkor. Programmet tar fasta på ett främjande och förebyggande arbete som gäller hela befolkningen och hela livet, samtidigt som det är fokus på det tidiga livets villkor. Grunden för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa är jämlika uppväxtvillkor. Trygghet, skolmiljö, föräldrars arbete och inkomst, boende, livsmiljö och delaktighet i samhället utgör samtliga del av barns livsvillkor. Förslaget till program lyfter mål och strategier som syftar till att minska skillnaderna i livsvillkor och hälsa och som därmed förväntas ha positiv inverkan på den sociala hållbarheten.

I programmets inledning lyfts de mänskliga rättigheterna som utgångspunkt för programmets innehåll. Förvaltningen saknar dock vissa målgrupper i dom specifika insatserna. Tex utifrån diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning och funktionsnedsättning.

Bilagor

1. Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030, remissversion

Samverkan

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2024-01-17.

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt ett förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030 på remiss till socialnämnden Hisingen, remissvaret ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast 2024-01-31. Socialnämnden Hisingen har att ta ställning till förvaltningens förslag till yttrande över remissen.

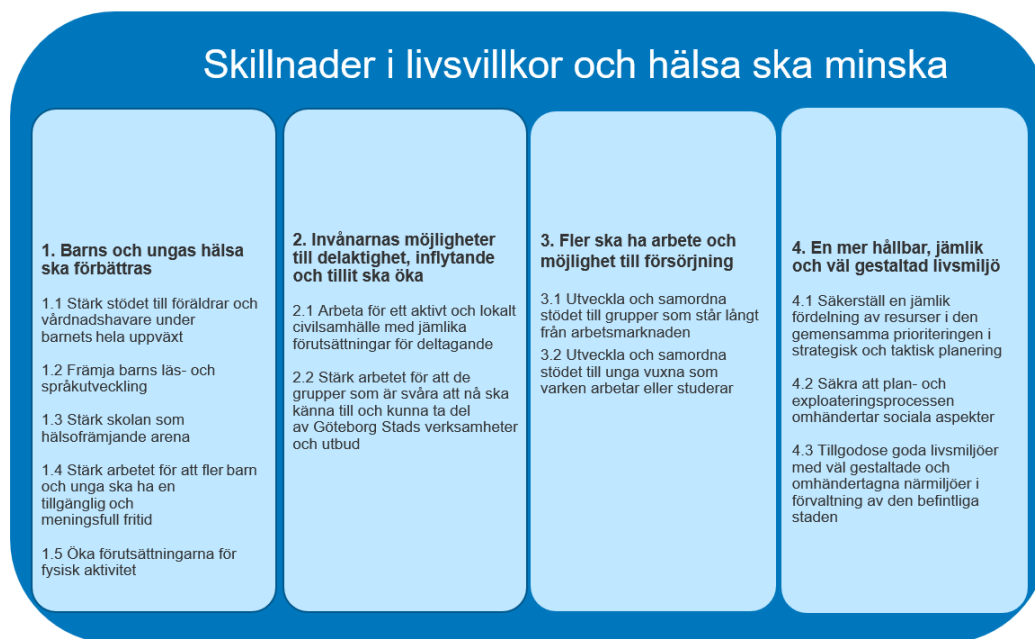
Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2022-10-27 § 34 om att ta fram ett nytt program som ersätter Göteborgs Stads folkhälsoprogram och Göteborgs Stads program för en jämlik stad. Stadsledningskontoret remitterar förslag på program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa till och med 2030. Syftet med programmet är att peka ut riktningen för stadens arbete för att minska skillnader i livsvillkor och hälsa. Insatser för att minska skillnader i livsvillkor och hälsa bör ske med särskilt fokus på barn och unga samt på de grupper som idag har sämst livsvillkor och hälsa och därmed störst behov. Där kan insatserna få störst effekt.

Varje nämnd och styrelse med utpekad ansvar i programmet ansvarar för implementeringen i den egna organisationen samt för genomförandet av respektive strategi. Kommunstyrelsen ansvarar för att stödja genomförandet av stadens gemensamma arbete.

Programmet är uppbyggt i ett övergripande mål och fyra mål. Det övergripande målet för Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa är att *skillnader i livsvillkor och hälsa ska minska*.

De fyra efterföljande målen visar tydliga prioriteringar på barns och ungas hälsa och på viktiga livsvillkor för att uppnå ökad folkhälsa, vilket förutsätter fokus på grupper som idag har sämst hälsa och livsvillkor. Med varje mål följer en beskrivning av målets innebörd och strategier.



Figur 1: Schematisk bild över övergripande mål, mål och strategier, hämtad ur programmet.

Förutsättningarna för att nå måloppfyllelse är att arbetet med programmet sker i nämnders och styrelser grunduppdrag. Programmet pekar ut en riktning för hur prioriteringar i det dagliga arbetet ska ske.

För att minska skillnader i livsvillkor och hälsa behöver kunskapen om befolkningens behov öka och systematiskt integreras i genomförandet av programmet. Metoder behöver utvecklas för att öka kunskapen om hur befolkningens livsvillkor och hälsa är fördelad. En analys behöver ske på övergripande nivå i staden såväl som lokalt inom respektive verksamhet för att få bättre kunskap om behov, förutsättningar och konsekvenser för olika målgrupper. Analysen blir på så sätt ett underlag för prioriteringar av främjande och förebyggande insatser. För att nå hela befolkningen behöver såväl analysen som arbetet genomsyras av ett inkluderande perspektiv utifrån allas lika rättigheter. Åtgärderna för att förbättra hälsan bör anpassas så att de tar särskild hänsyn till grupper som idag har minst tillgång till jämlika livsvillkor.

För varje strategi anges ansvariga nämnder och bolagsstyrelser. Ett ansvar innebär att utpekad nämnd eller styrelse har en rådighet över strategins genomförande inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Ansvar för en strategi kan vara olika långtgående för olika berörda nämnder och styrelser och bero på vilka insatser som behöver utformas för att nå målet.

För de strategier där det finns behov av ökad samordning för att nå måloppfyllelse har en nämnd ålagts ett samordningsansvar för det gemensamma arbetet. Vad samordningsansvaret innebär kan variera och behöver anpassas utifrån vilka insatser och aktiviteter som utformas utifrån strategin för att nå målet.

Till målen är indikatorer kopplade som används för att kunna följa målens utveckling. För att kunna följa och analysera målet bör indikatorerna så långt det är möjligt kunna analyseras mot bakgrundsfaktorer. Uppföljningen behöver därför föregås av ett

utvecklingsarbete där olika kvantitativa och kvalitativa metoder och data tas i beaktande. Indikatorerna återfinns i bilaga 3.

Förvaltningens bedömning

Stadsledningskontoret önskar svar på ett antal frågor enligt utsänt remissutskick. Förvaltningen strukturerar sin bedömning enligt frågorna.

Programmet beskriver hur förutsättningarna för måluppfyllelse är att arbetet med mål och strategier sker inom nämnders och styrelser grunduppdrag. Programmets intention är att peka ut en riktning för hur prioriteringar i det dagliga arbetet ska ske. Förvaltningens bedömning är att programmets riktning är för svag i förhållande till nämndens grunduppdrag och inte bidrar till en tydligare riktning eller kraftsamling i arbetet. Strategierna som programmet beskriver är i mångt och mycket riktningen i arbetet redan idag. Förvaltningen efterfrågar en ökad ambition vad gäller styrning och prioriteringar för att kunna göra tillräckliga förflyttningar för att minska skillnader i livsvillkor och hälsa.

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

Förvaltningen lyfter att Mål 1 innehåller strategier och insatser som redan görs idag inom ramen för grunduppdraget därför skulle målet behöva stärkas för att få bättre måluppfyllelse. För ökad måluppfyllelse efterfrågas strategier med tydligare ambition om förflyttning utifrån redan pågående arbete.

Vad gäller strategi 1:2 och 1:3 finns tydliga kopplingar till VGR's kraftsamling kring fullföljda studier, som en förutsättning för barn och ungas fortsatta inkludering och delaktighet i samhället.

Förvaltningen lyfter att strategi 2:1 och 2:2 innehåller strategier och insatser som redan görs idag inom ramen för grunduppdraget därför skulle målet behöva stärkas för att få bättre måluppfyllelse. För ökad måluppfyllelse efterfrågas strategier med tydligare ambition om förflyttning utifrån redan pågående arbete.

Förvaltningen bedömer att strategierna 2:1 och 2:2 har ett stort fokus på att ge information till invånarna och saknar mer av ett deltagandeperspektiv i beskrivningen. Detta kan leda till att arbetet inte bidrar till måluppfyllelse eftersom man riskerar att tappa invånarnas behov och perspektiv och därmed inte gör rätt insatser.

Mål 3 beskrivs utifrån två perspektiv, dels de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden, dels en ögonblicksbild av arbetsmarknadsutvecklingen under 2023. Förvaltningen menar att målbeskrivningen och strategierna tydligare behöver fokusera på de grupper som har sämst tillgång till arbetsmarknaden för att kunna vara långsiktiga.

Förvaltningens bedömning är att mål 4 utifrån målbeskrivningen i stor utsträckning kan bidra till skillnader i livsvillkor och hälsa på strukturell nivå. Detta eftersom de omfattar jämlik fördelning av resurser och grundläggande trygghetsaspekter, som bostäder och närmiljö och service. Förvaltningens bedömning av strategi 4:1 och 4:1 är att nuvarande arbete behöver utvecklas och omfatta så väl det kommunala perspektivet som grunda sig på kunskap om befolkningens behov och livsvillkor. I detta arbete är så socialförvaltningarnas kunskap om lokala förhållanden och sociala aspekter viktig och behöver omhändertas i planeringen.

Strategiernas genomförbarhet: Hur ser ni generellt på strategiernas genomförbarhet, utifrån exempelvis omvärldsfaktorer och organisatoriska förutsättningar. 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.

Under strategi 1:3 utläses att den omfattar bland annat arbetet med Skolan som arena och Lights on. Därför saknas socialförvaltningarna som ansvariga till denna strategi. Även under strategi 1:4 efterfrågas samordningsansvar till socialförvaltningarna, med bakgrund mot att den större delen av stadens fritidsverksamhet organiseras inom socialförvaltningarna och pågående arbete med framtagna strategier för meningsfull fritid.

Strategi 1:1 återkommer i fler planer och program. Förvaltningens bedömning är att det är en viktig insats som kan göra stor skillnad för barn och deras vårdnadshavare och grunden i det familjecentrerade arbetssättet. Det finns utmaningar i samordningen av arbetet och för bättre måluppfyllelse och effekt av arbetet behövs mer resurser för samordning, utförare och för att säkerställa målgruppernas möjlighet att delta (till exempel genom tolk och barnpassning).

Vad gäller genomförandet av strategi 1:5 bedöms den ha stark koppling till stadens folkhälsoarbete, vilket är en av de kommungemensamma frågorna enligt reglementena. Därför bör frågan kunna arbetas med inom strukturen för samverkan i de kommungemensamma frågorna. Där har socialförvaltningarna samordningsansvar för samverkansstrukturen, men behöver inte ha det för själva arbetet i frågan.

Vad gäller genomförande av strategi 2:1 och 2:2 bedömer förvaltningen att det behöver tydliggöras att det inte bara handlar om att invånarna ska ta del av Göteborgs Stads verksamheter och utbud utan också om att vi ska ta kunna omhänderta det som invånarna förmedlar till oss. Detta är en avgörande del för att kunna nå målet om att öka delaktighet, inflytande och tillit. Kontinuerligt undersöka om den kommunikation som man sprider når invånarna utifrån de målgrupper som är svåra att nå, exempelvis utifrån språk och förtroende.

Delar av mål 4 kan omfattas av samverkansstrukturen för kommungemensamma frågor, för att exempelvis skapa stadsområdesvisa gemensamma kunskapsbilder av befolkningens behov och sociala aspekter tillsammans med de kommunala förvaltningarnas verksamhetsbehov.

En konsekvens av att nuläget och det önskade läget inte tydliggörs i programförslaget är att det inte synliggörs att det inom vissa strategier finns välutvecklade samarbeten mellan förvaltningar och bolag, medan det inom andra strategier kan finnas ett behov av att bygga upp nya samarbetsstrukturer. Det gör att vägen till måluppfyllelse kan vara olika lång i arbetet med olika strategier.

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

Som det framgår i programmet behöver kunskapen om befolkningens behov öka och systematisk integreras i genomförandet. I programmet nämns att metoder för att öka kunskapen om hur befolkningens livsvillkor och hälsa är fördelad behöver utvecklas. Socialförvaltningen Hisingens bedömning är att det finns en god kunskap om detta och

att utmaningen ligger i nästa steg – i metoder som stödjer i arbetet att göra prioriteringar av insatser, som har både inkluderande och kompensatoriskt perspektiv. Detta är ett arbete som behöver göras på en aggregerade nivå och i den lokala kontexten, för att säkerställa att olika förvaltningar, bolag och verksamheter gör gemensamma prioriteringar för de som har sämst tillgång till jämlik hälsa och jämlika livsvillkor. Utifrån samverkan i de kommungemensamma frågorna kan den gemensamma samverkansstrukturen vara en arena för denna typ av gemensamma prioriteringar. Flera av strategierna omfattas av de kommungemensamma frågorna.

Som en del i att kunna göra avvägningar, prioriteringar och ta ställning till kompensatoriska insatser behöver det finnas en god kännedom om andra nämnders och styrelser avvägningar, prioriteringar och kompensatoriska insatser. Detta för att kunna stärka varandras insatser men även för att verka som en stad i strävan mot att minska skillnaderna i livsvillkor och hälsa. Avvägningar, prioriteringar och kompensatoriska insatser kan vara geografiska och/eller tematiska/målgruppsinriktade. En del i jämlikhetsarbetet är det viktigt att olika förvaltningar, bolag och verksamheter inom staden kan dela med varandra mot vilka analyser som beslut är fattade, för att kunna göra gemensamma insatser och för att få större effekt i arbetet. Detta är även viktigt för att inte arbete i parallella spår för samma målgrupp eller område samt för att säkerställa att jämlikhets- och rättighetsaspekter inte omhändertas alls om de riskerar att nedprioriteras gång på gång. Därför är det även viktigt att jämlikhetsanalyser görs gemensamt över förvaltnings- och bolagsgränser.

Hur kan målgruppsperspektivet stärkas i programmets mål och strategier?

Målbeskrivningarna lyfter fram så väl den nationella folkhälsopolitiken som de lokala behoven. Däremot saknas beskrivningar utifrån fler målgruppers behov utifrån diskrimineringsgrunderna. Detta avspeglas även i strategierna. Mer fördjupad beskrivning av detta finns under första frågan om programmets mål och strategier bidrar till att uppnå det övergripande målet.

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

Rapporten Barn och ungas fritidsvanor i Göteborg sammanställer statistik över barn och ungas upplevelse av fritiden, i den finns nyckeltal som skulle kunna komplettera bedömning av måluppfyllelse inom mål 1. Rapporten visar även resultatet geografiskt nedbrutet, vilket visar på hur social, ekonomisk och rumslig segregation hänger ihop. Detta hänger även ihop med frågorna om jämlikhetsanalyser och målgruppsperspektiv.

I programmet föreslås utdelat samordningsansvar respektive ansvar, hur ser vi på förslaget med två nivåer av ansvar?

Nedan beskrivs förvaltningens bedömning av några ansvarsfördelningar, under rubriken Ytterligare kommenterar finns mer utvecklat resonemang kring samordningsansvar i förhållande till socialnämndernas reglemente.

Förvaltningen efterfrågar ett samordningsansvar till socialnämnderna gällande strategi 2:1 och 2:2 med hänvisning till att det ligger i nämndens reglemente och samordningsansvar för dom kommungemensamma frågorna.

Socialförvaltningen Hisingen bedömer att ansvarsfördelningen av 4:1 och 4:2 är i linje med nämndens reglemente vad gäller medverkan i samhällsplaneringen utifrån sociala

erfarenheter – vilka samordnas av förvaltningen inom ramen för grunduppdraget. Därtill önskar förvaltningen ett förtydligande kring stadsbyggandsförvaltningens samordnande ansvar, om det avser en samordning, analys och omhändertagande av stadens samlade kunskap om befolkningens förutsättningar och behov eller ansvar för insamling, strukturering och analys av lokala förhållanden och sociala erfarenheter. Förvaltningens bedömning är att det senare riskerar att bygga upp parallella kunskaper och processer. Därför är det förvaltningens medskick att förtydliga vad som avses med samordningsansvar särskilt vad avser 4:1 och 4:2.

Förvaltningen efterfrågar ansvarsfördelning till socialnämnderna gällande strategi 4:3. Med hänsyn till befolkningens behov och kännedom om lokala förhållanden deltar förvaltningen i samhällsplaneringen, vilken ju även omfattar den befintliga miljön.

Vilka förutsättningar har nämnden för att omhänderta utpekad samordningsansvar?

Inom målområde 1 bedöms arbetet redan pågå inom ramen för vårt grunduppdrag inom de föreslagna strategierna och inom strategi 1:1 har förvaltningen redan ett samordningsansvar.

Förvaltningen vill även understryka att arbetet med Skolan som arena och Lights on lokalt samordnas av koordinatörer anställda hos socialförvaltningarna, så att detta inte blir ett parallellt med det samordningsansvar som anges i strategin. Detta gäller både det praktiska verksamhetsnära arbetet som prioritering av resurser och insatser.

Ytterligare kommentarer

Genom att koppla arbetet med målen till samverkansstrukturen för kommungemensamma frågor undviks uppstart av parallella samverkansstrukturen samtidigt som den befintliga samverkansstrukturen kan få en tydligare riktning och vara en arena för stadens jämlikhetsarbete. Detta möjliggör för bättre samordning, synergier samt gemensamma analyser och prioriteringar mellan insatser. Därtill är det även ett sammanhang att dela kunskap om befolkningens förutsättningar och behov utifrån olika perspektiv med varandra samt skapa kopplingar till arbete inom andra områden, exempelvis trygghetsarbete och det som görs inom Trygg i-samverkan och trygghetsskapande och brottsförebyggande programmet. Med samverkansstruktur för kommungemensamma frågor avses forum för stadengemensam samverkan, forum för stadsområdessamverkan samt lokala arbetsgrupper/operativa forum.

Förvaltningen vill skicka med vikten av att civilsamhället är en viktig part när det gäller jämlikhetsarbetet och behöver vara en tydlig samverkanspart i programmet. Alltså, det är viktigt att Göteborgs Stad inte bara arbetar med att stötta civilsamhället på olika sätt utan att civilsamhället också är en viktig aktör i sig för att utjämna skillnader i hälsa och livsvillkor.

Christina Alvelin

Karita Saapunki Björk

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef