



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-07

Diarienummer IOFF-2023-00292

Handläggare

Daniel Goffe

Telefon: 031-368 21 86

E-post: daniel.goffe@ioff.goteborg.se

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

Förslag till beslut

1. Idrotts- och föreningsnämnden tillstyrker remissen om förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030.
2. Idrotts- och föreningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som nämndens eget yttrande.

Sammanfattning

Idrotts- och föreningsnämnden 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. Idrotts- och föreningsnämnden föreslås ha ett delat ansvar för sju av tolv strategier i programmet. För två av strategierna föreslås nämnden därtill ha ett samordningsansvar. Förvaltningen har tagit fram ett förslag till yttrande som bland annat lyfter fram att programförslagets övergripande struktur är väl utformat men att programmet skulle gynnas av ett förtydligande om samordningsansvarens innebörd och den önskade förflyttningen under programperioden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

En ojämlik stad med svag folkhälsa belastar staden ekonomiskt. Insatser för att stärka jämlikheten och folkhälsan kostar i det korta perspektivet men kan väntas leda till minskade kostnader på sikt, även om de ekonomiska konsekvenserna kan se olika ut hos olika aktörer inom den offentliga sektorn. Väl utformade jämlikhetsfrämjande insatser från idrotts- och föreningsnämnden förväntas ge minskade kostnader för samhället i stort.

De krav som programförslaget ställer på idrotts- och föreningsnämnden överensstämmer till stor del med nämndens grunduppdrag enligt reglementet. Det innebär att programförslaget inte nödvändigtvis har en ekonomisk påverkan för nämnden. För att ge större effekt på folkhälsan och livsförhållandena inom staden kan emellertid omprioriteringar av nämndens budget behöva göras. Det skulle till exempel kunna handla om omfördelningar inom investeringsbudgeten för att främja ett anläggningsbestånd som i ännu större utsträckning riktar till de grupper som har störst behov av en ökad fysisk aktivitet och en meningsfull fritid.

Målsättningarna i programförslaget, tillsammans med ett ekonomiskt pressat läge, stärker behovet av välunderbyggda hälsoekonomiska analyser för att kunna veta att nämndens strategiska beslut ger bästa möjliga effekt för varje investerad krona.

Bedömning ur ekologisk dimension

Insatser för jämlika livsvillkor och en jämlik hälsa kan ha en påverkan på den ekologiska dimensionen men eftersom kopplingarna är komplexa är det svårt att dra generella slutsatser. Stadsledningskontoret lyfter att klimatförändringarna påverkar grupper olika beroende på den underliggande hälsan och de socioekonomiska villkoren och gör samtidigt bedömningen att en ökad jämlikhet minskar sårbarheten för klimatförändringar.

Idrotts- och föreningsnämndens insatser för jämlika livsvillkor och en jämlik hälsa förutsätter bland annat investeringar i idrottsanläggningar som ofta innebär en miljö- och klimatmässig belastning. Därtill kan insatser som leder till att inaktiva personer rör på sig mer i vissa fall innebära att transporter och utsläpp ökar. Samtidigt är det dock en del av nämndens arbete att ge förutsättningar för ett effektivt nyttjande av lokaler och ytor, att ge förutsättningar för att invånarna ska kunna låna idrotts- och fritidsutrustning snarare än att köpa ny utrustning och ett systematiskt arbete för ett hållbart byggande. Ett förebyggande hälsoarbete har därtill potential att minska sjukvårdens miljö- och klimatavtryck.

Bedömning ur social dimension

En stad med jämlika livsvillkor och en jämlik hälsa är en stad med social hållbarhet. Väl utformade mål och strategier för jämlika livsvillkor och en jämlik hälsa är därför centralt i arbetet för ett socialt hållbart Göteborg.

De insatser som idrotts- och föreningsnämnden kan bidra med tillsammans med andra nämnder och styrelser har en central roll för att bidra till jämlikhet och folkhälsa i linje med programförslaget. En stad med jämlika livsvillkor och en jämlik hälsa behöver väl anpassade miljöer och ytor för idrott där invånarna som en del av föreningslivet eller på andra sätt kan ha en tillgänglig och meningsfull fritid med fysisk aktivitet.

Samverkan

Ärendet har inte varit föremål för facklig samverkan.

Bilagor

1. Förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030
2. Remissmissiv

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt ett förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030 på remiss till idrotts- och föreningsnämnden. Idrotts- och föreningsnämnden har att ta ställning till förvaltningens förslag till yttrande över remissen.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Den 27 oktober 2022 fick kommunstyrelsen i uppdrag av kommunfullmäktige (§ 34) att ta fram ett nytt program som ersätter Göteborgs Stads folkhälsoprogram 2019–2020 och Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026. Bakgrunden till beslutet var en kartläggning som kommunstyrelsen gjort om förutsättningarna att samordna program och planer inom området folkhälsa, jämlikhet, mänskliga rättigheter inklusive funktionshinder. Av kartläggningen framgick att det fanns förutsättningar för en samordning av de styrande dokumenten med bibehållna intentioner.

Kommunfullmäktiges uppdrag att ta fram ett nytt program består av flera delar. Det nya programmet ska koppla an till den uppdaterade nationella folkhälsopolitiken och vad kommunen har för rådighet i de aktuella frågorna. Mänskliga rättigheter-perspektivet ska stärkas och arbetet ska göras i samverkan med stadens nämnder och styrelser samt råd. Det ingår även i uppdraget att se över hur ett visst antal andra styrande dokument ska hanteras: strategisk plan för suicidprevention 2014–2022, plan för jämlik stad 2019–2022 och plan för arbete med sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter 2019–2022.

Kommunstyrelsen har tagit fram ett förslag till program (se bilagan ”Förslag till Göteborgs Stads program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030”) som översänts för yttrande till idrotts- och föreningsnämnden samt ytterligare 27 nämnder, styrelser, råd och andra aktörer.

Utformningen av programförslaget

Förslaget till program har ett övergripande mål om att *skillnader i livsvillkor och hälsa ska minska*. Fyra mål ska bidra till att uppfylla det övergripande målet. På det sättet ligger programförslaget nära Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026 som har en liknande struktur. För varje mål finns mellan två och fem strategier utpekade. Varje strategi har minst en nämnd eller styrelse utpekad som ansvarig. För vissa strategier föreslås en nämnd eller styrelse ges ett samordningsansvar för arbetet.

I tabellerna nedan presenteras målen och strategierna tillsammans med idrotts- och föreningsnämndens föreslagna ansvarsroll.

Idrotts- och föreningsnämnden föreslås ges ansvar för sju strategier. För två av dessa föreslås nämnden ges ett ansvar att samordna arbetet mellan de ansvariga aktörerna.

Mål 1: Barns och ungas hälsa ska förbättras

Strategier	Idrotts- och föreningsnämndens roll
Strategi 1:1: Stärk stödet till föräldrar och vårdnadshavare under barnets hela uppväxt	-
Strategi 1:2: Främja barns läs- och språkutveckling	-

Strategier	Idrotts- och föreningsnämndens roll
Strategi 1:3: Stärk skolan som hälsofrämjande arena	-
Strategi 1:4: Stärk arbetet för att fler barn och unga ska ha en tillgänglig och meningsfull fritid	Samordningsansvar
Strategi 1:5: Öka förutsättningarna för fysisk aktivitet	Samordningsansvar

Mål 2: Invånarnas möjligheter till delaktighet, inflytande och tillit ska öka

Strategier	Idrotts- och föreningsnämndens roll
Strategi 2:1: Arbeta för ett aktivt och lokalt civilsamhälle med jämlika förutsättningar för deltagande	Ansvar (delat)
Strategi 2:2: Stärk arbetet för att de grupper som är svåra att nå ska känna till och kunna ta del av Göteborgs Stads verksamheter och utbud	Ansvar (delat)

Mål 3: Fler ska ha arbete och möjlighet till försörjning

Strategier	Idrotts- och föreningsnämndens roll
Strategi 3:1: Utveckla och samordna stödet till grupper som står långt från arbetsmarknaden	-
Strategi 3:2: Utveckla och samordna stödet till unga vuxna som varken arbetar eller studerar	-

Mål 4: En mer hållbar, jämlik och väl gestaltad livsmiljö

Strategier	Idrotts- och föreningsnämndens roll
Strategi 4:1: Säkerställ en jämlik fördelning av resurser i den gemensamma prioriteringen i den strategiska och taktiska planeringen	Ansvar (delat)
Strategi 4:2: Säkra att plan- och exploateringsprocessen omhändertar sociala aspekter	Ansvar (delat)
Strategi 4:3: Tillgodose goda livsmiljöer med väl gestaltade och omhändertagna närmiljöer i förvaltningen av den befintliga staden	Ansvar (delat)

De nämnder och styrelser som pekas ut som ansvariga har i uppgift att implementera och genomföra strategierna inom ramen för den egna organisationen. Kommunstyrelsen har ett särskilt uppdrag att utveckla metoder för den kunskapsinhämtning och analys som behövs för att genomföra programmet.

I slutet av programperioden, innan år 2030, genomför kommunstyrelsen en uppföljning av programmet, bland annat utifrån ett antal indikatorer som redovisas i programförslaget.

Förvaltningens bedömning

Idrotts- och föreningsförvaltningens synpunkter på programförslaget struktureras utifrån frågor som remissinstanserna uppmanas att besvara (se bilagan ”Remissmissiv”).

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

Idrotts- och föreningsförvaltningens bedömning är att programförslaget är strukturerat på ett ändamålsenligt sätt och har ett väl avvägt fokus i förhållande till dess syfte.

Strategierna är relevanta för att uppfylla de fyra målen och ett framgångsrikt arbete med de fyra målen bedöms i sin tur kunna innebära att det övergripande målet om minskade skillnader i livsvillkor och hälsa uppfylls.

Programförslaget ger en god inramning av utgångspunkterna för arbetet med jämlikhet och folkhälsa, vilket behövs för att Göteborgs Stad ska kunna samla kring vikten av att arbeta med frågorna. Universell proportionalism som utgångspunkt är exempelvis viktig för att förstå hur stadens insatser kan rikta sig brett men ändå fokusera på de grupper som har störst behov. Programmet kan möjligen stärkas av en beskrivning av den så kallade sociala gradienten för att tydliggöra hur de socioekonomiska villkoren och hälsan går hand i hand.

Idrotts- och föreningsförvaltningen noterar att det övergripande målet, till skillnad från målet i folkhälsoprogrammet, inte tar sikte på att höja hälsan i allmänhet utan enbart att skillnaderna i hälsa ska minska. Det skulle i teorin kunna innebära att det övergripande målet kan sägas vara uppfyllt även utan en förbättring hos de grupper med sämst hälsa, om det samtidigt innebär att de grupper med bäst hälsa har fått en försämrad hälsa under programperioden, vilket ju inte är i linje med programmets intentioner.

I övrigt har uppbyggnaden av programförslaget likheter med programmet för jämlik stad, vilket bedöms positivt. Det skapar igenkänning inom organisationen och ger förutsättningar för att bygga vidare på upparbetade samarbetsstrukturer inom och mellan förvaltningar och bolag.

Styrningen i programmet skulle stärkas av att förtydliga nuläget och vad som behöver ske fram till programperiodens slut år 2030. Detta beskrivs mer i detalj i svaren på nästkommande frågor.

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

Det är svårt att bedöma hur pass lätt eller svårt det är att genomföra strategierna eftersom programförslaget inte ger någon tydlig styrning om inriktningen på arbetet.

Programförslaget pekar ut strategier, delar ut ansvar och motiverar betydelsen av att arbeta med olika områden men ger ingen tydlig bild av vad kommunen rent konkret ska åstadkomma under programperioden.

Programmet skulle stärkas av en tydligare problembild som är knuten till Göteborgs Stads specifika förutsättningar med en tillhörande beskrivning av vad det är för typ av förändring som behöver ske under programperioden. Det handlar alltså om en beskrivning av vilka förutsättningar som råder i utgångsläget när programmet startar år 2024 och vilken förändring som behöver ske för att nå ett önskat läge år 2030. En sådan

beskrivning är även viktig för att kunna värdera processkvaliteten när programmet ska följas upp i samband med att programperioden löper ut.

Idrotts- och föreningsförvaltningens bedömning är att programförslaget ger en god inriktning för stadens arbete för jämlika livsvillkor och en jämlik hälsa i allmänhet, men inte en lika tydlig inriktning för arbetet med detsamma under den uttalade programperioden år 2024–2030.

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, såsom fallet är med Skolan som arena, 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.

Strategiernas genomförbarhet: 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.

De strategier som idrotts- och föreningsnämnden föreslår ha ansvar för överensstämmer till stor del med nämndens grunduppdrag och nämnden bedöms därför ha relativt goda förutsättningar att genomföra dem. För att kunna arbeta mindre i stuprör har idrotts- och föreningsförvaltningen nyligen tagit fram en riktlinje för jämlikhetsarbetet, till stöd för det interna arbetet inom förvaltningen.

Vad som är påfallande för idrotts- och föreningsnämndens strategiska utvecklingsfrågor är att de i stor utsträckning är beroende av andra aktörer inom och utanför Göteborgs Stad. Så är fallet med såväl försörjningen av anläggningar och ytor för idrott som stödet till föreningslivet och aktiveringen av grupper som inte brukar röra på sig på fritiden. Inom ramen för sitt ansvarsområde har idrotts- och föreningsnämnden med andra ord svårt att åstadkomma förändring på egen hand. En nyckel för att komma vidare i strategiskt viktiga frågor – och för att kunna genomföra programmets strategier – är därmed i många fall att samordna insatser. Programförslaget föreslår samordningsansvar för vissa av strategierna, se svar på frågor nedan.

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

Det enkla faktumet att det finns ett styrande dokument som ger en övergripande inriktning för arbetet med jämlikhet och folkhälsa ger förutsättningar att göra jämlikhetsanalyser. För att kunna bli konkreta krävs dock ett utvecklat analysunderlag, vilket kommunstyrelsen föreslår ges ansvar för. I dagsläget saknas folkhälsodata som gör det möjligt att teckna en fullständig bild av behoven inom staden. Inom idrotts- och föreningsnämndens verksamhetsområde gäller detta exempelvis föreningsaktivitet. Med bättre underlag skulle det vara möjligt att säga något om var föreningar bedriver sin verksamhet, och på vilket sätt, vilket behövs för att kunna göra mer underbyggda prioriteringar i riktning mot att minska skillnaderna i livsvillkor och hälsa.

Hur kan målgruppsperspektivet stärkas i programmets mål och strategier?

Programförslaget bedöms ge en tillräcklig inriktning för vilka målgrupper som arbetet behöver rikta in sig på. Den mer konkreta målgruppsanpassningen behöver följa av de jämlikhetsanalyser vars underlag kommunstyrelsen har i uppdrag att utveckla.

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

Eftersom fysisk rörelse är en viktig del av det första målet, att barns och ungas hälsa ska förbättras, bör det övervägas att lägga till en indikator som riktas in på just fysisk rörelse. Elevhälsans hälsosamtal med elever i skolan skulle möjligen kunna bidra med underlag för att med kvantitativa metoder följa utvecklingen av barns och ungas fysiska rörelse.

I programmet föreslår vi utdelat samordningsansvar respektive ansvar: Hur ser ni på förslaget med två nivåer av ansvar?

Det är tydligt att det inom många områden finns ett behov av att samordna insatser. Inom ramen för sina grunduppdrag bidrar Göteborgs Stads nämnder och styrelser på olika sätt till en jämlik hälsa, men för att ta steg framåt krävs att insatserna samordnas sinsemellan. Frågan om samordningsansvaren i programförslaget är därför viktig. Det är framför allt är i förhållningssättet till samordningsansvaren som programmet har möjlighet att ställa krav på ett förändrat arbete jämfört med i dag.

För att programmet ska kunna bidra till en förflyttning från ett nuläge till ett önskat läge vore det lämpligt att programmet motiverar varför vissa av strategierna har ett utpekat samordningsansvar, och vad samordningsansvaren är tänkta att bidra med, och varför andra strategier saknar ett utpekat samordningsansvar.

Av programförslaget framgår att innebörden av ett samordningsansvar ”kan variera och behöver anpassas utifrån vilka insatser och aktiviteter som utformas utifrån strategin för att nå målet”. Det ger ett tolkningsutrymme som riskerar att hämma samarbetet inom Göteborgs Stad. Även om en nämnd för sin egen del har en tydlig bild av vad ett samordningsansvar innebär räcker inte det om bilden inte delas med övriga berörda parter. Bästa sättet att bidra till en gemensam bild är om det i programmet ges en tydligare bild av förväntningarna på ett samordningsansvar.

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

Idrotts- och föreningsnämnden har samordningsansvar för Strategi 1.4 (Stärk arbetet för att fler barn och unga ska ha en tillgänglig och meningsfull fritid) och Strategi 1.5 (Öka förutsättningarna för fysisk aktivitet). Signifikativt för arbetet med såväl en meningsfull fritid som fysisk aktivitet är att det finns ett behov av att samordna insatser från en lång rad aktörer.

Idrotts- och föreningsnämndens har goda förutsättningar att bidra till arbetet med båda strategierna utifrån nämndens ansvarsområde som handlar om att ge förutsättningar för att idrotta, ha en aktiv fritid och främja en folkhälsa. Samtidigt är arbetet för en meningsfull fritid och fysisk aktivitet områden som är större än nämndens ansvar. Det främjande arbetet för fysisk aktivitet är exempelvis ett brett område som inte bara täcker in stadsutveckling och idrotts- och fritidsaktiviteter utan även en rörelserik förskola och skola, aktiva transporter och främjande insatser inom hälso- och sjukvården – områden som nämnden inte har rådighet över. Det innebär att ett samordningsansvar för dessa strategier antingen skulle kräva att nämnden tar ett större ansvar än i dag, ett ansvar som går utöver nämndens grunduppdrag, eller att nämnden behöver avgränsa samordningsansvaret till de områden som överensstämmer med nämndens grunduppdrag.

Johan Sävhave

Förvaltningsdirektör