

# Uppdrag att stärka 32 kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden

---

Återrapportering av genomförda insatser

Datum

Dnr Ä 2018-1304:16



## **Uppdrag att stärka kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden**

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av överdirektör Francisca Ramsberg

I handläggningen har avdelningschef Lars Wikström, enhetschef Martin Olauzon och Serena Bonato deltagit. Den sistnämnda var föredragande för ärendet.

Ort, datum

Namn Beslutande

Serena Bonato



## Sammanfattning

Under 2018 har regeringen infört ett riktat statsbidrag<sup>1</sup> som vänder sig till 32 kommuner med områden som behöver stärka sin ekonomiska och sociala utveckling.

Under 2020 har Tillväxtverket granskat och betalat ut stödet till samtliga 32 kommuner. Delegationen mot segregation har deltagit i handläggningen som expertmyndighet och upprätthållit dialogen med kommunerna genom att erbjuda nätverket med de 32 kommunerna en digital mötesplats i samband med coronapandemin.

Statsbidraget har framför allt använts till att stärka befintliga strukturer i arbetet med de socioekonomiska utmaningarna. Den rapport som Oxford Research AB tagit fram på Tillväxtverkets uppdrag visar att statsbidraget har bidragit till:

- tidigareläggande av insatser,
- samverkan mellan verksamheter inom kommunen men också ökad samverkan mellan kommuner och externa parter,
- ökad långsiktighet i arbetet, samt
- stärkt holistisk syn på det socioekonomiska utvecklingsarbetet.

Kommunerna har valt att genomföra aktiviteter med olika fokus för att arbeta med sociala och ekonomiska utmaningar som är relevanta i det lokala perspektivet. Framför allt har insatser genomförts inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet samt för att öka tryggheten och minska brottsligheten. Några konkreta exempel på kommunala åtgärder har varit:

- sociala insatsgrupper,
- riktat stöd i skolan,
- jobbstöd,
- stöd till föräldrar med barn eller unga med brottsligt beteende,
- hembesök till förstagångsföräldrar,
- kameraövervakning, samt
- utökat samarbete med polisen.

### Några slutsatser från arbetet

Genom kartläggningen och analysen som Oxford Research AB har gjort kan vi konstatera bland annat att:

- kommunerna har stärkt samordningen internt mellan verksamhetsområden samt med externa parter,
- arbetet har bidragit till ett utvecklat processinriktat arbetssätt,

---

<sup>1</sup> Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

- statsbidraget har främst använts till att stärka befintliga resurser för arbetet med socioekonomisk eftersatthet, samt
- statsbidraget ger kommunerna möjligheter att välja insatser utifrån specifika utmaningar och förutsättningar vilket har stärkt möjligheten till effektivitet och mer träffsäkra åtgärder.

Delegationen mot segregation har bidragit i framtagandet av denna slutrapport.

## Innehåll

1	Uppdraget.....	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Mål .....	9
1.3	Målgrupp för aktiviteterna .....	9
1.4	Metod.....	9
2	Slutsatser .....	10
3	Genomförande – aktiviteter och resultat .....	11
3.1	Tillväxtverkets och Delegationens mot segregations arbete under 2020 .....	11
	3.1.1 Tillväxtverket har ansvarat för följande aktiviteter .....	11
	3.1.2 Delegationen mot segregation har svarat för följande insatser ....	12
3.2	Kommunernas arbete under 2020.....	13
	3.2.1 Kommunernas samlade segregationsarbete .....	13
	3.2.2 Vad har kommunerna använt statsbidraget till? .....	13
	3.2.3 Metod för genomförande.....	14
3.3	2018 – 2020 framsteg och utmaningar .....	15





# **1 Uppdraget**

## **1.1 Bakgrund**

Tillväxtverket fick 2018 regeringens uppdrag att fördela statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Statsbidraget vänder sig till 32 kommuner med områden i behov av att stärka sin sociala och ekonomiska utveckling. Satsningen skulle stärka kommunernas eget arbete för att förbättra förutsättningarna i de områden som har störst behov. Bidraget skulle också främja en minskad segregation genom att stärka ekonomisk och social utveckling i dessa områden.

## **1.2 Mål**

Målet med uppdraget är att genom finansiering förstärka kommunernas arbete för att minska och motverka segregationen.

## **1.3 Målgrupp för aktiviteterna**

Målgrupp för aktiviteterna var de 32 utvalda kommunerna.

## **1.4 Metod**

I genomförandet av uppdraget under 2020 har Tillväxtverket arbetat med sina huvudsakliga tre verktyg: kunskap, nätverk och finansiering. Då Tillväxtverket huvudsakligen haft ansvar för hanteringen av statsbidraget till de 32 kommunerna har Delegationen mot segregation haft en viktig roll i att stödja kommunerna genom nätverksarbete och kunskapsstöd. Roller som Tillväxtverket i andra liknande uppdrag vanligen själv tar huvudansvar för.

## 2 Slutsatser

Arbetet med statsbidraget har under perioden 2018–2020 kantats av svårigheter. Trots det kan Tillväxtverket tillsammans med Delegationen mot segregation konstatera att det skett en förflyttning i kommunerna för att stärka ekonomisk och social utveckling. Oxford Research AB sammanfattande analys visar också på en positiv utveckling. Kommunerna kommer också få möjligheter att fortsätta utveckla arbetet med stöd av Delegationen mot segregation under ytterligare ett år<sup>2</sup>.

Sammantaget ser vi att satsningen bland annat inneburit följande:

- Satsningen med ett statsbidrag som ger utrymme till anpassning till lokala förhållanden har gett kommunerna möjligheter att arbeta processinriktat och med utgångspunkt i deras egna utmaningar och förutsättningar.
- Detta har gett kommunerna utrymme att välja både arbetsätt och inriktning vilket har varit positivt för arbetet.
- Vi vill dock lyfta fram att för att uppnå långsiktiga effekter av en sådan här satsning är det viktigt att den föregås av en mer behovsorientering/analys.
- Det är svårt att bedöma effekterna av de satsningar som kommunerna har gjort då det inte har gått tillräckligt med tid sedan insatserna genomfördes.
- Det saknas en tydlig logik i kommunernas arbete kring hur de förändrade arbetsätten kommer påverka urvalskriterierna. Aktiviteterna bör kopplas till effekter och resultat på ett tydligare sätt.
- Kunskapsbaserade underlag är nödvändiga för att kunna identifiera behov och prioritera insatser som ger önskad effekt. Här kommer det arbete som Delegationen mot segregation gör för att ge kommunerna möjlighet att mäta och följa segregationens utveckling bidra till en kunskapshöjning.
- Tillväxtverket ser generellt det riktade statsbidraget som ett gott exempel på hur riktade statsbidrag också fortsättningsvis skulle kunna utformas för att möta de skilda behov som finns bland kommuner. Det är dock av vikt att parallellt arbeta genom dialog och samverka med kommunerna samt följa processen.

---

<sup>2</sup> Särskild satsning – statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden, 160 miljoner kronor under 2021, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Delegationen mot segregation, ap.3 Åtgärder segregation - del till Delmos.

### **3 Genomförande – aktiviteter och resultat**

#### **3.1 Tillväxtverkets och Delegationens mot segregations arbete under 2020**

Tillväxtverket har främst haft ett uppdrag att hantera det finansiella stödet och har varit bollplank gentemot kommunerna i framför allt frågor relaterade till finansieringen av satsningen. Delegationen mot segregation har haft en kunskaps- och nätverkande roll i relation till de 32 kommunerna.

##### **3.1.1 Tillväxtverket har ansvarat för följande aktiviteter**

###### **3.1.1.1 Handläggning och beslut i samarbete med Delegationen mot segregation.**

Tillväxtverket och Delegationen mot segregation har gått genom lägesrapporteringarna från kommunerna och godkänt samtliga. Tillväxtverket har stöttat kommunerna och varit bollplank och ett stöd under rapporteringsperioden.

###### **3.1.1.2 Utbetalning av förskott av 2020 års medel**

Under mars-april 2020 har Tillväxtverket betalat ut förskott om 410,3 miljoner till samtliga 32 kommuner.

###### **3.1.1.3 Kartläggning och analys av statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden**

För att få en ökad förståelse för resultaten av det riktade statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden har Tillväxtverket avropat Oxford Research AB för en analys omfattande två delar: en kartläggning av insatser som finansierats med hjälp av statsbidraget samt en analysdel som beskriver insatser i relation till urvalskriterierna<sup>3</sup>, hur utmaningarna beskrivs i kommunernas ansökningar samt vilka lösningar kommunerna väljer att använda sig av. Analysen undersöker också effekterna av satsningarna och vilka framgångsfaktorer/hinder som varit viktiga i arbetet liksom vilka underlag som ligger till grund för kommunernas inriktning på insatserna.

Kartläggningen och analysen bygger delvis på dokumentstudie av kommunernas ansökningar och återrapporteringar för perioden 2018–2019. Den bygger även på andra underlag såsom Tillväxtverkets

---

<sup>3</sup> Hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad

tidigare rapporteringar till Regeringskansliet och årsredovisningar, samt egna intervjuer och digitala seminarier. Representanter från 25 av de 32 kommuner har intervjuats, 20 deltagare har medverkat fördelat på fyra digitala seminarier. Därtill har sex individuella semistrukturerade telefonintervjuer genomförts med representanter från kommungruppen.

Kartläggningen visar att statsbidraget framför allt har använts till resursstärkande insatser. Insatserna har fokuserat på att stärka befintliga strukturer för arbetet med de socioekonomiska utmaningarna. Ofta har arbetet kopplats till befintliga arbetssätt som förstärkt det verksamhetsöverskridande arbetet.

Analysen visar att trots att kommunerna sedan länge arbetat med att påverka den socioekonomiska situationen har man genom statsbidraget kunnat skapa bättre arenor för diskussion med externa aktörer aktiva inom frågorna.

Det finns skillnader i hur långt kommunerna har kommit i arbetet med att motverka segregationen. Vissa kommuner har en lång erfarenhet av att arbeta med frågorna och har redan en gemensam syn i förvaltningarna gällande utmaningarna. Andra kommuner har fått möjligheten genom statsbidraget att belysa utmaningarna på en mer övergripande nivå och arbeta med att få samsyn kring arbetet.

Statsbidraget har generellt resulterat i:

- *tidigareläggande av insatser*
- *ökad samverkan mellan verksamheter inom kommunen men också mellan kommuner och externa parter (t.ex. bostadsbolag och polisen) ökad långsiktighet i arbetet med att motverka segregation samt*
- *stärkt holistisk syn på det socioekonomiska utvecklingsarbetet.*

### **3.1.2 Delegationen mot segregation har svarat för följande insatser**

Delegationen mot segregation har fortsatt varit ansvarig för det nätverk med de 32 kommunerna som etablerades under 2019. Nätverksträffar har genomförts i samverkan med Tillväxtverket och Sveriges kommuner och landsting för att etablera gemensam kunskap och förståelse för dessa frågor.

Nätverksarbetet fick ta en annan form under 2020 i samband med coronapandemin. Planerade fysiska nätverksträffar fick ställas in och Delegationen mot segregation etablerade en digital mötesplats där det har varit möjligt att informera om aktuella frågor och utbyta erfarenheter.

Delegationen mot segregation har haft ett särskilt arbete avseende Covid-19 och segregation för att beskriva segregationens konsekvenser. I samband med detta arbete har myndigheten särskilt tagit del av de insatser som dessa 32 kommuner genomfört.

## **3.2 Kommunernas arbete under 2020**

### **3.2.1 Kommunernas samlade segregationsarbete**

Delegationen mot segregationens erfarenheter så här långt visar att varje kommun fortsatt sitt utvecklingsarbete utifrån sina förutsättningar. Coronapandemin har förstås haft en påverkan på vilka insatser som varit möjliga att genomföra och justeringar har gjorts med anledning av detta.

En fråga som varit särskilt aktuell under året är möjligheterna att mäta och följa segregationens utveckling på nationell, regional och lokal nivå. Delegationen mot segregation har flera regeringsuppdrag inom detta område och utvecklar ett webbaserat uppföljningssystem för att mäta och följa segregationens utveckling. De 32 kommunerna är en viktig del i detta utvecklingsarbete och finns representerade i referensgruppen knuten till arbetet och som testgrupp för att skapa ett trovärdigt och användbart uppföljningssystem.

14<sup>4</sup> av de 32 kommunerna beviljades också statsbidrag 2020 via Förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation vilka handläggs och beslutas av Delegationen mot segregation.

### **3.2.2 Vad har kommunerna använt statsbidraget till?**

Kommunerna har under 2020 fortsatt använda statsbidraget till insatser inom områden: sysselsättning och arbetsmarknad, skola och utbildning, utveckling av fysiska platser, brottsförebyggande insatser och verksamhet, demokratifrämjande insatser samt utveckling av samordning och strategier. De insatser som kommunerna oftast genomför är utveckling av fysiska mötesplatser, kompetensutvecklande insatser, insatser riktade mot skolan samt barn och unga.

#### **3.2.2.1 Fysiska mötesplatser centrala bland insatserna**

Exempel på mötesplatser som har etablerats och/eller utvecklas är: allaktivitetshus, öppna vårdcentraler, familjecentraler, ungdomsgårdar och jobbcentrum. Flera kommuner har genomfört kompetensutvecklande insatser, så som utbildning av personal och utbildning för målgruppen. Några av de utbildningar som kommunerna genomfört är första hjälpen psykisk ohälsa, kompetensutveckling för lärare, arbetslivskunskap, föräldrautbildning och kompetensbaserad rekrytering. Andra typer av kompetensutvecklande aktiviteter är föreläsningar, workshops- och

---

<sup>4</sup> Borlänge, Borås, Eskilstuna, Filipstad, Huddinge, Järfälla, Landskrona, Linköping, Malmö, Trollhättan, Uddevalla, Uppsala, Västerås, Växjö.

nätverkande med andra kommuner och externa aktörer, samt samarbeten med högskolor för följeforskning.

#### **3.2.2.2 Riktade insatser mot skola samt barn- och unga är återkommande**

Insatser riktade mot skolor och skolväsendet är vanliga. Kommunerna genomför många olika typer av insatser inom skolans verksamhet. Exempel på insatser som har genomförts är anpassad skolform för nyanlända och rekrytering av personal med specifik kompetens. Exempel på insatser riktade mot barn och unga är föräldrastöd, uppsökande verksamhet, rekrytering av personal med specifik kompetens och idrotts- och kulturverksamhet för barn och unga.

#### **3.2.2.3 Organisatoriska insatser – bort från stuprör viktigt**

Kommunerna använder statsbidraget för att genomföra samverkansinsatser, där de bland annat skapar tvärsektoriella samordningsgrupper, anställer personal med samordningsansvar och utvecklar arbetsgrupper som består av flera kommunala förvaltningar och/eller verksamheter.

#### **3.2.2.4 Brottsförebyggande insatser**

Kommunerna fortsätter arbeta med brottsförebyggande insatser genom riktade satsningar för att skapa trygghet men även genom samarbete med Polisen.

### **3.2.3 Metod för genomförande**

Kommunerna har haft ett tydligt fokus på samverkan och samarbeten mellan kommunens enheter och förvaltningar gällande genomförandet av insatserna. Flertalet kommuner ser statsbidraget som en möjlighet att stödja redan befintliga verksamheter och insatser i kommunen. Många kommuner uppger att de arbetar forskningsbaserat och i nära anslutning till högskolor eller universitet. Externa partners ses som en tillgång i genomförandet av insatser, där Polisen, region, näringsliv samt närliggande eller jämförbara kommuner återkommande nämns som externa samarbetspartners. Föreningar och andra ideella organisationer förekommer också ofta som samarbetspartners.

#### **3.2.3.1 Flexibilitet och långsiktighet**

Flexibilitet och öppenheten i statsbidraget bygger på en ambition att arbeta utifrån lokala förutsättningar och behov. Flexibiliteten öppnar för långsiktighet i processer och verksamheter.

#### **3.2.3.2 3.3.4 Långsiktighet genom implementering i ordinarie verksamhet**

De insatser som har genomförts med statsbidraget knyter an till redan uppsatta strukturer, styrdokument, system och planer. Flera kommuner använder statsbidraget för att komplettera stöd som idag

redan finns med finansiering från statsbidraget. Exempel på kompletterande stöd är förstärkt stöd till idrottsföreningar och fritidsgårdar. Ambitionen att inkludera insatser som möjliggörs genom statsbidraget till ordinarie strukturer indikerar att insatserna planeras utifrån en långsiktighet.

#### **3.2.3.3 Samarbete och samverkan**

Insatserna har ett starkt fokus på samverkan och samarbeten mellan enheter och förvaltningar inom den kommunala verksamheten. Ett brett engagemang kring insatserna är ytterligare exempel på kommunernas ambition att söka långsiktighet i insatserna. Den samverkande ansatsen indikerar också förståelse för att frågan om socioekonomisk utsatthet är komplex. Socioekonomiska utmaningarna kan inte hanteras isolerat av en förvaltning utan sträcker sig över olika förvaltningars ansvarsområden.

#### **3.2.3.4 Bred samverkan med externa parter**

Kommunerna har knutit till sig ett brett partnerskap för genomförandet av insatser. Aktörer som återkommande nämns i lägesrapporterna är bland andra närliggande kommuner, regionalt utvecklingsansvarig organisation, civilsamhället, lokalt näringsliv, akademien och Polisen.

#### **3.2.3.5 Processinriktat arbetssätt**

Genomförandet av insatserna kännetecknas av ett processinriktat arbetssätt. Lärande och nätverkande är viktigt och finns såväl internt som i partnerskapen. Spridning av resultat i nätverken får också påverkan som genererar nya åtgärder i kommunerna.

### **3.3 2018 – 2020 framsteg och utmaningar**

Utifrån kommunernas lägesrapporter, nätverksträffar och kommunbesök samt en kartläggning och analys genomförd av Oxford Research AB har Tillväxtverket tillsammans med Delegationen mot segregationen identifierat följande framsteg och utmaningar:

Framsteg:

- Ökad kunskap och förståelse för segregationens uttryck och mekanismer. Ökad förståelse för att segregationen berör hela samhället, men att dess effekter slår olika.
- Arbetet genom statsbidragen har bidragit till att möta de socioekonomiska utmaningarna utifrån ett starkt processinriktat arbetssätt inom kommunen som involverar hela kommunen.

- Fler kommuner har knutit sitt segregationsarbete till kommunens styrning och ledningsstruktur via mål och budget, social hållbarhet, Agenda 2030 eller liknande.
- Ökad samverkan med externa parter (civilsamhället, kommunala bostadsbolag, polisen och många flera) som arbetar samordnat mot en gemensam målbild.
- Statsbidraget har resulterat i att kommunerna har fördjupat sin kunskap om hur segregationen tar sig uttryck genom kartläggningar, behovsinventeringar, samt analyser på lägre geografiska nivåer.
- Ny kunskap och ökad samverkan har bidragit till att kommunerna kunnat omvärdera och ompröva strategier kontinuerligt. Något som är av yttersta vikt för att kunna möta socioekonomiska utmaningar.
- Fler kommuner tar sig an ett sektorsövergripande arbete idag än för tre år sedan. Det möjliggör i större utsträckning ett långsiktigt arbete som närmar sig de bakomliggande orsakerna och kan minska och motverka segregationen på sikt.

#### Utmaningar:

- Det är lättare att genomföra insatser som tar sig an effekterna av segregation snarare än de bakomliggande orsakerna. Detta riskerar att arbetssättet inte skapar förändringar på sikt för områden med socioekonomiska utmaningar.
- En utmaning har varit att arbeta långsiktigt mot bakgrund av den tidsplanering och övriga förutsättningar som gällt för uppdraget.
- Det har varit svårt att stärka en sektorsövergripande samordning när aktörers förutsättningar och uppdrag ändras över tid (exempelvis Arbetsförmedlingens förändrade uppdrag).