

Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden

RIR 2020:14



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-562-6

RIR 2020:14

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MATTON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden

Riksrevisionen har granskat om riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden har förutsättningar att motverka problem och om regeringen utformat och följt upp dem på ett ändamålsenligt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Regeringskansliet, Skolverket, Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Delegationen mot segregation och Tillväxtverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Petra Jonvallen har varit föredragande. Enhetschef Håkan Jönsson, revisionsledare Jenny Lee och revisionsdirektör Emma Wallin har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Petra Jonvallen

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet

Delegationen mot segregation, Tillväxtverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Polismyndigheten

RIKTADE STATS BIDRAG FÖR SOCIOEKONOMISKT UTSATTA OMRÅDEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	15
2 Regeringens utformning av riktade statsbidrag	20
2.1 Statsbidragens karaktär	20
2.2 Regeringens arbete med bidragen	28
2.3 Sammanfattande iakttagelser	39
3 Statsbidragens väg till stadsdelen	40
3.1 Storlek och fördelning av statsbidragen	40
3.2 Mer medel ger inte alltid mer resultat	42
3.3 Likabehandling kan hindra satsningar	44
3.4 Svårt att följa medlen, och problem med ryckighet	45
3.5 Sammanfattande iakttagelser	47
4 Regeringens insatser utifrån stadsdelens perspektiv	48
4.1 Insatser för att öka bemanning och löner inom skola, socialtjänst och polis	48
4.2 Statsbidrag till extra aktiviteter för barn och unga	60
4.3 Statsbidrag för att motverka segregation och öka skolans likvärdighet	63
4.4 Sammanfattande iakttagelser	71
5 Slutsatser	72
5.1 Olika statsbidrags utfall i stadsdelen	73
5.2 Behov av bättre analys inför beslut	74
5.3 Uppföljningen behöver ta större hänsyn till lokala perspektiv	75
5.4 Rekommendationer	77
Referenser	79

Sammanfattning och rekommendationer

Det finns ett trettiotal riktade statsbidrag som på olika sätt syftar till att stödja socioekonomiskt utsatta områden. Syftet med granskningen är att se om riktade statsbidrag ger goda förutsättningar för offentliga verksamheter att motverka problem i sådana områden.

Trots riksdagens och regeringens intentioner att minska användningen av riktade statsbidrag är de fortsatt många till antalet. Riktade statsbidrag är som regel inte avsedda att lösa underliggande problem, utan ges ofta för att stimulera till utveckling.

All offentlig verksamhet ska inom ramen för det ordinarie arbetet verka för att människor uppnår delaktighet och jämlikhet i samhället. Det är i samspel med de ordinarie aktiviteterna i området som regeringens riktade statsbidrag förväntas leda till förbättringar. Riksrevisionen har genom en fallstudie studerat hur statsbidrag till skola och socialtjänst samt ett regeringsuppdrag till polisen fallit ut på kommunal- och stadsdelsnivå.

Granskningens resultat

Vi har sett att statsbidragen är utformade på olika sätt, och att utformningen skiljer sig åt beroende på vilket departement som ansvarat för utformningen av bidraget. Eftersom ansvaret för statsbidragen är delat mellan flera olika departement är det viktigt att Regeringskansliet analyserar hur bidragen – var och ett för sig och sammantaget – ska kunna tas emot för att få så bra verkan som möjligt.

Vi har också sett att statsbidragen på en övergripande nivå adresserar behov som finns i området, men att det ibland finns en diskrepans mellan den nationella och lokala bilden av hur statsbidragen verkar. I analysen behöver därför regeringen och Regeringskansliet i högre utsträckning ta hänsyn till vad man vet sedan tidigare om hur statsbidrag faller ut längst ner i styrkedjan. När regeringen väljer att använda riktade bidrag för att stödja en viss typ av områden är det särskilt viktigt att besluten föregås av en analys av hur de ska kunna göra skillnad just där.

Uppföljningen av insatserna behöver också beakta hur bidragen tas emot längst ner i styrkedjan, så att framtida utformning av stöd kan justeras. Vi har till exempel sett att vad olika lokala verksamheter kommunicerar till kommunen centralt inte alltid speglas i kommunens återrapportering till den uppföljande myndigheten. Därmed kommuniceras det inte heller vidare till regeringen, vilket gör att man riskerar att missa det som är specifikt för just de socioekonomiskt utsatta områdena. Om den nationella uppföljningen ska spegla vad som händer där behöver uppföljningen också ta hänsyn till hur medlen fördelas inom kommunen, och hur medlen tas emot i specifika områden. Riksrevisionen menar

att det finns utrymme för regeringen att förbättra analysen av vilka förutsättningar utsatta områden har att ta emot bidragen och omvandla dem till verksamhet som gagnar områdena. Detta kan göras genom en djupare analys av effekter av olika typer av statsbidrag och genom att bygga upp ett mer systematiskt lärande inom Regeringskansliet, exempelvis genom att utveckla arbetet med analyser inför inrättande av statsbidrag och utveckla uppföljningen av statsbidragen.

Utifrån vår fallstudie kan vi konstatera att bidrag som ges på lång sikt är att föredra, eftersom de möjliggör för kommunen och stadsdelen att planera och verkställa nya satsningar på ett bra sätt.

Det har också visat sig vara framgångsrikt att utforma bidrag som kan stödja eller integreras i befintligt utvecklingsarbete. Statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt utsatta områden och statsbidrag för att motverka segregation har till exempel gått till verksamheter som redan planerats inom ramen för kommunens jämlikhetsarbete, och lett till aktiviteter som inte hade kommit till stånd utan statsbidrag. En förklaring till att medlen varit framgångsrika kan vara att bidragen varit utformade för att få långsiktiga resultat och att kommunerna själva har fått avgöra på vilket sätt man velat arbeta för att uppfylla syftena med bidragen.

Att försöka stärka kompetensförsörjningen inom socialtjänst och polis har däremot visat sig vara svårt. En förklaring är att det är svårt att rekrytera personal till områdena, att det är stor personalomsättning och att den statliga insatsen därmed inte märks av, trots att intentionen att stärka bemanningen egentligen motsvarade ett stort behov i stadsdelen.

Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen och Regeringskansliet:

- Öka andelen fleråriga riktade statsbidrag i syfte att förbättra kommunernas möjligheter att planera och verkställa nya satsningar.
- Gör analyser inför införandet av nya statsbidrag för att veta hur de kan tänkas påverka det lokala arbetet i socioekonomiskt utsatta områden.
- Förbättra uppföljningarna av statsbidrag som är riktade till kommuner med socioekonomiskt utsatta områden. För att uppföljningarna ska ge regeringen information om vad som fungerar behöver uppföljningarna beakta hur de tas emot i de utsatta områdena. En sådan analys är nödvändig för att få en bättre träffsäkerhet när framtida bidrag utformas.

RIKTADE STATS BIDRAG FÖR SOCIOEKONOMISKT UTSATTA OMRÅDEN

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Det finns en koncentration av socioekonomiska problem till olika geografiska områden. Statliga insatser riktade mot sådana områden har också funnits länge och har ramats in på olika sätt över tid.¹ Exempelvis tillsattes en bostadssocial delegation 1975 som skulle försöka få till stånd en förändring genom olika försöksprojekt. Det handlade bland annat om projekt som skulle förbättra områdets rykte, stimulera föreningsaktivitet, få samverkan mellan olika förvaltningar och myndigheter eller att skapa en bättre social miljö.² Att intresse riktades mot området sågs som en positiv effekt av försöksverksamheterna. Samtidigt fanns det redan då en försökströtthet. En projektsekreterare från den tiden uttryckte det på följande sätt:

”Närleken är inte den första försöksverksamheten i området och troligen heller inte den sista. Därför har vi, som arbetar inom projektet, upplevt det som viktigt att en diskussion omkring detta med försöksverksamhet kommer igång. Denna önskan har inte fötts ur något principiellt teoretiskt resonemang, utan utifrån personliga upplevelser hos de personer som gång på gång involveras i olika typer av försöksverksamheter. Lite pessimistiskt uttryckt upplever de många gånger en försöksverksamhet som något som planeras (ofta under tidsnöd), genomförs och avvecklas (hur bra det än går). Det bestående resultatet blir i bästa fall en ’snygg rapport’. Den frustration som detta föder har inte enbart betydelse för själva försöket utan kan även utvecklas till ett hinder i det ordinarie arbetet. Där arbetar man ju med att finna mer långsiktiga lösningar på problemen. Samtidigt bör man vara medveten om, att igångsatta försöksprojekt även föder förväntningar hos de ’vanliga’ människor projekten berör. Förväntningar som ofta inte kan infrias.”

(Projektsekreterare i Råslätt, Jönköping, citerad i SOU 1979:37, Aktivt boende, s. 103)

Citatet illustrerar en problematik som återkommit genom åren vad gäller statliga insatser som på olika sätt riktats mot socioekonomiskt utsatta områden, och är ett relevant avstamp när det gäller denna granskning.

Kommunerna har skilda demografiska och geografiska förutsättningar. Till den övergripande styrningen av kommunsektorn hör därför det kommunala utjämnningssystemet, som syftar till att ge kommuner och regioner likvärdiga

¹ Exempel på statliga satsningar är Miljöförbättringsbidraget 1975–1980, Boendeservicebidraget 1985–1990, Förnyelsebidraget 1986–1992, Plusprojektet 1991–1993, Blommanpengarna 1995–1999, Storstadssatsningen och lokala utvecklingsavtal 1999–2006 och Urbant utvecklingsarbete 2008–2015. Nu finns Reformprogram mot segregation 2017–2025, samt Långsiktig strategi mot segregation 2018–2028, som bygger vidare på Reformprogrammet.

² SOU 1979:37, s. 98.

ekonomiska förutsättningar trots strukturella skillnader.³ Utöver det kommunala utjämningsystemet finns de generella statsbidragen som syftar till att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive regioner. Därutöver finns kostnadsersättningar, som ersätter kommuner och regioner för specifika insatser, och riktade statsbidrag, som används för ett visst ändamål eller för att stimulera till lutveckling i en bestämd verksamhet. Riksrevisionen har nyligen konstaterat att systemet för kommunalekonomisk utjämning inte tar tillräcklig hänsyn till kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas samt de storstadnära kommunernas socioekonomi.⁴

Den principiella utgångspunkten för statens bidragsgivning är att statsbidrag ska ges som generella bidrag.⁵ Detta för att kommuner (och regioner) ska ha rimlig kontroll över hur verksamheten utformas och hur prioriteringar görs mellan olika verksamhetsområden. Ändå finns det ett stort antal riktade statsbidrag. Statskontoret har pekat på att förutsättningarna för kommunernas prioriteringar och avvägningar förändras när staten ger riktade statsbidrag till en särskild sektor eller verksamhet. Detta, menar de, leder till att kommunens samlade verksamhet inte speglar den avvägning mellan sektorer och verksamheter som kommunens förtroendevalda annars skulle ha gjort. Det kan få konsekvensen att varken staten eller kommunen känner ansvar för den verksamhet som faktiskt bedrivs och att kommuninvånarna inte heller vet om det är i riksdags- eller i kommunvalet de ska visa sitt gillande eller ogillande med kommunens verksamhet.⁶ Regeringen ska alltså vara återhållsam med riktade statsbidrag men har ändå uttryckt att det finns utrymme för riktade statsbidrag för exempelvis investeringar, förnyelse och utvecklingsarbete, samt tidsbegränsade stimulansbidrag.⁷

Riksrevisionen har tidigare granskat systemet med riktade statsbidrag till skolan och vården och konstaterat att statsbidragen riskerar att få oönskade effekter.⁸ Projekttrötthet, brist på långsiktighet och att de utgör hinder för kommunernas eget utvecklingsarbete är exempel på problem som iakttagits. Riktade statsbidrag utgörs sällan av stora belopp, men har ändå en stark styreffekt. Enligt bland andra Statskontoret är det de riktade bidragen som är mest komplicerade att utforma.⁹

³ Anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning används för generella bidrag till kommunsektorn och fördelas till kommuner och landsting utifrån lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Anslaget är även ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

⁴ Riksrevisionen, *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, 2019.

⁵ Prop. 1991/92:150 och prop. 2003/04:105.

⁶ Statskontoret, *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*, 2007, s. 9.

⁷ Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, 2011, s. 72 f.

⁸ Riksrevisionen, *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*, 2017;

Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, 2017.

⁹ Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, 2011, s. 68.

Regeringen har aviserat att man avser utveckla en mer strategisk styrning med riktade statsbidrag och att man är medveten om den kritik som lyfts fram avseende mängden bidrag, planeringsförutsättningarna och att utformningen kan leda till prioriteringar som bedöms vara mindre ändamålsenliga.¹⁰

Tre huvudtyper av statsbidrag till kommuner

Generella statsbidrag utgör cirka 10 procent av kommunernas intäkter, och är inte förenade med krav på hur de ska användas. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet, utjämningsbidrag för stöd och service till vissa funktionshindrade, stöd med anledning av flyktingsituationen eller arbete mot långtidsarbetslöshet är exempel på generella statsbidrag.

Kostnadsersättningar är ersättningar för specifika kostnader som kommuner har till följd av statligt beslutade skyldigheter och som inte har till syfte att stimulera utveckling av viss verksamhet (exempelvis bidrag till Inlandsbanan, ersättning för klinisk utbildning och forskning, ersättning för flyktingmottagande, etableringsinsatser för nyanlända, med mera).

Riktade statsbidrag (eller specialdestinerade eller verksamhetsanknutna bidrag)¹¹ utgör nästan 9 procent av kommunernas intäkter.¹² Kan sökas eller rekvideras av kommuner, regioner eller ideella organisationer för en viss insats, ett visst ändamål eller för att stimulera utveckling i en bestämd verksamhet.¹³ De är många till antalet men oftast små var och en enskilt.

1.1.1 Regeringens arbete för att stödja socioekonomiskt utsatta områden

I denna granskning fördjupar vi oss i statsbidrag som direkt eller indirekt är riktade mot att stimulera till aktiviteter som ska motverka problem i utsatta områden under 2017–2019. Många av dessa insatser ramar in av regeringens sektorsövergripande reformprogram och långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation.¹⁴ Reformprogrammet togs fram 2016 för att förbättra situationen i utsatta områden och motverka strukturella orsaker till segregation. Bakgrunden var bland annat ökad segregation mellan olika områden i en och samma kommun när det gäller brottslighet och upplevd trygghet, arbetslöshet, skolresultat, trångboddhet, samhällsservice och delaktighet.¹⁵ Den långsiktiga strategin byggde vidare på reformprogrammet och avser åren 2018–2028.¹⁶

¹⁰ Prop. 2019/20:1, utg.omr.25.

¹¹ Jämför begreppsdiskussion i Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting* 2011, s. 68.

¹² Prop. 2019/20:1 utg.omr.25, s. 10.

¹³ Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting* 2018, 2018, s. 22 f.

¹⁴ Ku2018/01462/D.

¹⁵ Regeringskansliet, *Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025*, 2016.

¹⁶ Ku2018/01462/D.

När regeringen beslutade strategin var tanken bland annat att tydliggöra statens roll i arbetet för att minska och motverka segregation och bidra till goda förutsättningar för kommuner, regioner och andra relevanta aktörer att arbeta mot segregation.¹⁷ I strategin framhåller regeringen att man utgått från lärdomar från tidigare satsningar. Erfarenheterna pekar bland annat på att det tidigare arbetet varit allt för kortsiktigt och ofta bedrivits i projektform. Regeringen betonade att långsiktigheten är grundläggande för att främja god planering och uthållighet i arbetet med att minska och motverka segregation. Strategin kan ses som ett paraply som hjälper till att prioritera och rama in regeringens insatser. Däremot ger strategin ingen konkret vägledning i hur statsbidragen bör utformas.¹⁸

En central del i regeringens arbete för att skapa ett mer långsiktigt arbete mot segregation var att skapa en ny myndighet, Delegationen mot segregation (Delmos). Myndigheten skulle bidra till att förbättra situationen i utsatta områden, motverka strukturella orsaker till segregation och bedriva ett sektorsövergripande arbete för att öka de långsiktiga effekterna av insatser för att minska och motverka social och ekonomisk segregation – på nationell, regional och lokal nivå.¹⁹ Myndigheten har inte tagit över andra myndigheters befintliga uppdrag utan varje berörd myndighet ansvarar för insatser mot segregation på sina respektive områden. Delmos fick bland annat ansvar för att följa och sprida forskning om segregation och att bistå regeringen med utredningar, analyser och sektorsövergripande uppföljningar av utvecklingen i frågor som rör segregation.²⁰

Regeringens arbete som indirekt eller direkt är riktat mot socioekonomiskt utsatta områden görs inom flera politikområden. Innebörden av segregation eller vad som definierar ett socioekonomiskt utsatt område skiljer sig åt mellan olika sakområden. Insatser på segregationsområdet har ingen tydlig hemvist utan har legat under olika sakdepartement över tid. När stadspolitiken introducerades 1998 inrättades ett särskilt kansli på Justitiedepartementet. Fokus låg då på insatser kopplade till demokrati och medborgarskap. Det inrättades även en myndighet, Integrationsverket, som fungerade som central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor. Myndigheten tog fram kunskapsunderlag och följde utvecklingen på området.²¹ När den urbana utvecklingspolitiken introducerades lyftes tillväxt- och arbetsmarknadsfrågor som de huvudsakliga lösningarna på effekterna av segregationen och ansvaret för dessa frågor hamnade hos Arbetsmarknadsdepartementet. Samtidigt avvecklades Integrationsverket och de frågor myndigheten hade hanterat lades ut på flera olika myndigheter, som

¹⁷ Ku2018/01462/D, s. 9. Se även s. 80ff.

¹⁸ Intervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-01-28, Socialdepartementet, 2020-01-30 och Utbildningsdepartementet, 2020-02-04.

¹⁹ Ku2018/01462/D, s. 82.

²⁰ 4 och 5 §§ förordningen (2017:1085) med instruktion för Delegationen mot segregation.

²¹ Se prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68 samt förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt Statistiska centralbyrån. Integrations- och jämställdhetsdepartementet fick ansvaret för frågorna från den 1 januari 2007 men avvecklades fyra år senare. Med reformprogrammet mot segregation 2016 lades frågorna ursprungligen vid Kulturdepartementet, samtidigt som Delmos inrättades för att bistå regeringen med kunskap och samordning. Den parlamentariska situationen med januariöverenskommelsen har ytterligare medverkat till att arbetet mot segregation saknat stabila förutsättningar. Ansvaret för arbetet flyttade från Kulturdepartementet till Arbetsmarknadsdepartementet under 2019.

De fem prioriterade områdena i regeringens långsiktiga strategi är idag boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet.²² Enligt en PM över regeringens samlade insatser för att minska och motverka segregation som Regeringskansliet tog fram i början av 2018 finns ett sextiotial insatser från 2015–2018 som är kopplade till de prioriterade områdena i reformprogrammet.²³ Många av insatserna utgörs av olika typer av riktade statsbidrag. Listan med insatser har därefter inte uppdaterats.²⁴

1.1.2 Kommunernas ordinarie arbete

Det är i samspelet med de ordinarie aktiviteterna i området som regeringens riktade statsbidrag förväntas leda till förbättringar. Alla offentliga verksamheter har ett gemensamt och grundlagsstadgat ansvar och syfte. I 1 kap. 2 § regeringsformen slås det fast att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Där framgår vidare att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Detta är det grundläggande mål som alla offentliga system och organisationer ska arbeta för och hela tiden vägas mot, oavsett inom vilken sektor eller nivå av det allmänna man verkar.²⁵

Kommunerna har ansvar för en stor del av genomförandet av det offentliga uppdraget enligt ovan, i och med det kommunala ansvaret för bostäder, folkhälsa, utbildning och social omsorg. I flera sektorslagar och mål som är kopplade till detta kommunala ansvar framgår också att den offentliga verksamheten ska främja jämlikhet eller likvärdighet. I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande som syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden. Det övergripande nationella målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga

²² Ku2018/01462/D, s. 3.

²³ Regeringskansliet, *Regeringens samlade insatser för att minska och motverka segregation*, 2018-02-14.

²⁴ Möte med representanter för Regeringskansliet, 2019-05-28.

²⁵ Prop. 2017/18:249.

förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen.²⁶ Vidare är skollagen (2010:800) tydlig med att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag (1 kap. 4 §), att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning (1 kap. 8 §) och att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §).²⁷ Enligt socialtjänstlagens (2001:453) portalparagraf ska socialtjänsten främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt människors aktiva deltagande i samhällslivet (1 kap. 1 §).

Vad som händer med olika typer av statsbidrag på vägen från regeringen, via de kommunala förvaltningarna, till de konkreta verksamheterna finns det dock lite kunskap om. Det finns därför ett behov av att granska hur statsbidragen som riktas mot socioekonomiskt utsatta områden faller ut i praktiken. Att antalet riktade statsbidrag är fortsatt många förstärker det behovet ytterligare.²⁸

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är huruvida de riktade statsbidragen och andra riktade insatser ger goda förutsättningar för att motverka sociala problem i socioekonomiskt utsatta områden. Följande delfrågor ställs:

1. Har regeringen, i utformningen av statsbidragen, tagit hänsyn till mottagarkapaciteten i socioekonomiskt utsatta områden?
2. Har uppföljningen gett regeringen tillräckligt underlag för att kunna utveckla sina satsningar mot områdena?
3. Har statsbidragen nått ut till området och uppfattar lokala aktörer dem som ett stöd?

De lokala aktörer granskningen omfattar är skola, socialtjänst och polis. När det gäller skola och socialtjänst granskar vi den styrning som sker genom riktade statsbidrag, och när det gäller polisen det uppdrag till polisen som handlar om att öka antalet områdespoliser i vissa utpekade områden.

Granskningen fokuserar på regeringens och Regeringskansliets arbete med cirka 30 riktade statsbidrag som under åren 2017–2019 fanns för utsatta områden. Granskningen är alltså inte en utvärdering av de bidragsutbetalande myndigheternas arbete, även om dessa är en del av styrningssammanhanget. Det är heller inte en granskning av reformprogrammet mot segregation.

²⁶ Prop. 2017/18:249, bet. 2017/18:SoU26, rskr. 2017/18:406.

²⁷ SOU 2017:35, s. 85. Kommissionen betonar att ett likvärdigt skolsystem inte innebär att utbildningen behöver utformas på samma sätt överallt, eller att undervisningen ska vara likadan för alla elever. Likvärdighet innebär inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Se även prop. 2009/10:165, s. 229. För skolans centrala betydelse som garant för utbildning, demokrati och fostran se även SOU 2020:28, s. 112–113.

²⁸ Enligt Statskontoret fanns det 180 riktade statsbidrag till kommuner och landsting 2018, se Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*, 2018, s. 13.

Med socioekonomiskt utsatta områden avser vi geografiska områden som är och har varit föremål för särskilda statliga insatser på grund av områdenas enligt officiell statistik höga koncentration av sociala och ekonomiska utmaningar. Vi har valt att i huvudsak använda benämningen socioekonomisk utsatta områden eftersom det är den benämning regeringen använder idag. Oavsett vilket benämning som används är vi medvetna om att ett fokus på "utsatta områden" innebär en risk för att områdena pekats ut som isolerade eller stillastående²⁹ och alla som bor i dessa områden utmålats som socioekonomiskt utsatta.³⁰ Att fokusera på utsatta områden har också kritiserats för att osynliggöra strukturella orsaker till områdenas socioekonomiska problem.³¹ Samtidigt hade dessa områden haft ännu sämre förutsättningar om ingenting hade gjorts, menar andra.³² Att vi ändå valt att göra en fallstudie i ett "utsatt område" beror på att regeringen under lång tid försökt åstadkomma förändring i vissa utpekade områden och att vi velat se vad som händer med insatserna på en och samma plats.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Konsekvenser av statsbidrag bör beaktas

De sakområden som är involverade i arbetet för att motverka problem i socioekonomiskt utsatta områden hänger nära samman och påverkar varandra. Det har varit känt länge att det krävs en helhetssyn för att nå framgång i arbetet och att Regeringskansliets arbete är sektorsövergripande.³³ Det innebär att styrningen riktad till en verksamhet behöver vara samordnad med styrningen av andra berörda verksamheter.

Regeringskansliet har en viktig roll i att ta fram underlag till regeringen där verksamheter och myndigheter analyseras i ett strategiskt perspektiv.³⁴ En av de viktigaste faktorerna att analysera vid utformningen av riktade statsbidrag är hur den övriga styrningen är utformad, till exempel vilka övriga statsbidrag som finns.³⁵ Eftersom ansvaret för regeringens satsningar på kommuner med socioekonomiskt utsatta områden är delat mellan många olika departement är det enligt Riksrevisionen viktigt att Regeringskansliet analyserar hur satsningarna var

²⁹ För en närmare beskrivning av problem med att skilja ut utsatta områden se exempelvis Vedung, *Storstadssatsningen i Göteborg 2000–2005. Expertbilaga till Integrationsverkets Rapport Integration 2005*, 2005, s. 35.

³⁰ Delegationen mot segregation, *Ett nationellt system för uppföljning av segregation*, 2018.

³¹ Se exempelvis Karlsson, *Områdesbaserad politik – möjligheter till strukturell förändring: lokalt utvecklingsarbete i marginaliserade bostadsområden i Malmö*, 2016.

³² SOU 2005:29; Roelofs & Salonen, *Insatser i "utsatta områden". En analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden*, 2019.

³³ Se exempelvis utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen: SOU 2005:29. Se även Roelofs & Salonen, *Insatser i "utsatta områden". En analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden*, 2019.

³⁴ Prop. 2009/10:175, s. 36, 72, 96-101, 103, 112f, bilaga 9; bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:35.

³⁵ Se exempelvis Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, 2011, s. 95.

och en för sig – och sammantaget – ska kunna tas emot av de kommuner och stadsdelar som har sådana områden. Därför behöver det finnas arbetsformer inom Regeringskansliet som stödjer samordning mellan olika satsningar.

Regeringen har uppmärksammat att olika bidragsmottagare kan ha olika svårt att ta del av de riktade bidragen.³⁶ Därför är det viktigt att regeringen så långt det är möjligt bör låta konsekvenserna av förslagen bli kända på förhand.³⁷ Det är inte alltid några formella krav på att genomföra konsekvensanalyser inför beslut om statsbidrag.³⁸ Däremot skriver Regeringskansliet i sina riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar att det så tidigt som möjligt ska göras en dokumenterad konsekvensutredning när förslag till nya eller ändrade regler tas fram. Skäl att inte göra en konsekvensutredning kan vara om förslaget är av mindre omfattning och föreliggande material ändå ger möjlighet att förutse effekterna av förslaget på ett tillfredsställande sätt. Det kan också handla om att en sådan utredning skulle riskera att fördröja ärendets behandling på ett sätt som medför väsentlig olägenhet.³⁹ *Riksrevisionen anser att det är rimligt att Regeringskansliet analyserar vilka konsekvenser ett statsbidrag inom ett sakområde kan få för verksamheter och satsningar inom andra sakområden och hur kapaciteten att ta emot bidraget ser ut i kommunerna.*

1.3.2 Uppföljning ska bidra till en utveckling av regeringens styrning

I den förvaltningspolitiska propositionen lyfts det fram att regeringen, för att kunna utveckla sin styrning, bör analysera de verksamheter som ska styras ur ett ”strategiskt och framtidsinriktat perspektiv”.⁴⁰ För att kunna ge ny kunskap på ett sätt som gör att regeringen kontinuerligt kan utveckla sin styrning och politik bör insatserna följas upp så att regeringen kan lära av tidigare erfarenheter. Uppföljningar, utvärderingar och analyser ska bidra till långsiktig kunskapsuppbyggnad om hur regeringens insatser fungerar. För att regeringen ska kunna veta hur insatserna fungerar i utsatta områden måste uppföljningen rimligtvis beskriva och analysera hur insatser faller ut just där. *Riksrevisionen anser att regeringen i uppföljningen av statsbidrag bör efterfråga analyser av hur satsningar faller ut i olika typer av områden.*

1.3.3 Insatserna bör nå fram och uppfattas som ett stöd lokalt

Enligt regeringens strategi mot segregation behövs breda reformer som förändrar de samhällsstrukturer och mekanismer som i förlängningen leder till segregation. Samtidigt behövs riktade insatser för att hantera de omedelbara behoven och

³⁶ Prop. 2019/20:1, utg.omr.25.

³⁷ För generellt resonemang om regeringens beredning se vidare bet. 2008/09:KU10, s. 63 f., rskr. 2008/09:158.

³⁸ Jfr förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar vid regelgivning.

³⁹ Regeringskansliet, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*, 2008.

⁴⁰ Prop. 2009/10:175, s. 36, 72, 96-101, 103, 112f, Bilaga 9; bet. 2009/10:FiU38, s. 99, rskr. 2009/10:35.

konsekvenserna av segregation.⁴¹ Att bedöma i vilken grad de riktade statsbidragen bidrar till att hantera omedelbara behov och konsekvenser av segregation är svårt, delvis på grund av att bidragen har olika syften, men också eftersom det inte går att säga vad som hade hänt om bidragen inte funnits. Enligt budgetlagen ska hög effektivitet eftersträvas i all statlig verksamhet.⁴² I det här fallet handlar effektivitet om ett gott resursutnyttjande i regeringens arbete med riktade bidrag till utsatta områden. *Riksrevisionen anser att några grundläggande förutsättningar för att ett gott resursutnyttjande ska kunna sägas vara uppfyllt är att statsbidraget kommit stadsdelen till del och att det tillgodoser ett behov som finns i området. Ytterligare en indikation på att statsbidraget varit effektivt är att det uppfattas som ett stöd av de lokala aktörerna, även om det kan vara svårt för lokala aktörer att märka av en mindre resursförstärkning eller veta varifrån medel för en verksamhet kommer.*

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Urval av statsbidrag och andra insatser

Regeringens insatser som påverkar områden med socioekonomiska utmaningar är många och berör flera olika problem och sektorer av samhället. För att rama in vad regeringen gör som är riktat mot sociala problem i utsatta områden lät vi Regeringskansliet själva redovisa, och därmed själva definiera vilka insatser som ”direkt eller indirekt motverkar sociala problem i utsatta områden” mellan 2017 och 2019. Denna redovisning resulterade i en lista bestående av 140 olika insatser och är således mer omfattande än den PM regeringen sammanställde i början av 2018 och som är kopplad till regeringens reformprogram mot segregation. Listan innehöll också insatser som inte ingår i reformprogrammets prioriteringar, till exempel olika stöd till grupper som är överrepresenterade i utsatta områden, men som inte har till syfte att motverka segregation. Sammantaget täcker insatserna stora delar av det offentliga uppdraget enligt 1 kap. 2 § regeringsformen. Ansvaret för insatserna är fördelat på sju olika departement: Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet.⁴³

⁴¹ Ku2018/01462/D, s. 43.

⁴² 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁴³ Kulturdepartementet har i sin lista kommenterat att flera av Kulturdepartementets övriga politikområden har betydelse för utsatta områden. Inte minst den generella kulturpolitiken (till exempel stödet till folkbiblioteken, stödet till kulturskolan och satsningen på bokstart/läsfrämjande) och civilsamhällespolitiken som har som mål att det civila samhällets organisationer ska ha goda och långsiktiga villkor att verka. De lyfter vidare fram att även politiken för arkitektur-, form- och design (gestaltad livsmiljö) har i sitt nationella mål inskrivet att den ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle.

Insatserna handlar om allt från ny lagstiftning, organisationsförändringar och resurstillskott till ökad samordning, nya inriktningsdokument, statliga utredningar och statsbidrag till kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer. Den antalsmässigt största delen av insatserna består av ökade resurser till olika verksamheter som regeringen bedömt direkt eller indirekt berör utsatta områden. Resursförstärkningarna består både av en ökning av de generella bidragen om sammanlagt 10 miljarder kronor, för att ge kommuner och regioner långsiktiga förutsättningar att utveckla välfärdens verksamheter utifrån lokala behov⁴⁴, en allmän förstärkning av polisen och ett antal riktade bidrag i syfte att motverka sociala problem i utsatta områden.

Det är förstås inte möjligt att ha en tydlig definition av vad indirekta insatser mot utsatta områden är, och Regeringskansliet anförde även att flera insatser än dessa har betydelse för socioekonomiskt utsatta områden, exempelvis den generella kulturpolitiken (som stöd till folkbibliotek, stöd till kulturskola och satsning på bokstart/läsfrämjande) och civilsamhällespolitiken som har som mål att det civila samhällets organisationer ska ha goda och långsiktiga villkor att verka. Även politiken för arkitektur-, form- och design (gestaltad livsmiljö) har i sitt nationella mål inskrivet att den bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle.⁴⁵ Att avgränsa vilka statsbidrag som är indirekt riktade mot områden med socioekonomiska utmaningar innebär således att det finns tolkningsutrymme. För vårt urval har vi låtit Regeringskansliet själva bidra till den tolkningen.

Själva arbetet med att avgränsa och kategorisera insatserna har varit en central del av analysen, och ett första steg i att reducera komplexiteten. Vi valde att fokusera granskningen på riktade statsbidrag och uppföljningen kopplade till dessa. För det första utgör riktade statsbidrag en relativt stor del av regeringens samlade insatser.⁴⁶ För det andra är de, åtminstone i viss utsträckning, möjliga att följa till lokala verksamheter eftersom det finns redovisningar kopplade till medlen. Anställda inom skolan och socialtjänsten i området kan också berätta om hur de påverkats av, eller ser på bidraget. Utöver statsbidragen har vi också inkluderat regeringens försök att öka antalet områdespoliser i utsatta områden.

Vi har kategoriserat statsbidragen utifrån vad för slags åtgärder som ska vidtas för att nå syftet med bidraget. Bidrag har gått till personalförstärkingar som påverkar ordinarie verksamhet. Bidrag har också kunnat sökas för extra aktiviteter för barn och unga som ligger vid sidan av ordinarie verksamhet. Slutligen har några av bidragen varit utformade på ett sätt så att kommuner själva har kunnat formulera

⁴⁴ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag: prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:FiU3, rskr. 2016/17:117.

⁴⁵ Regeringskansliet, "Nuläget vad gäller Kulturdepartementets insatser med koppling till segregation", 2019-07-05.

⁴⁶ Drygt 30 av de 140 insatserna är riktade statsbidrag.

vad de behöver. Detta tillvägagångssätt har resulterat i att vi fördjupat oss i de sammanlagt elva statsbidrag och ett regeringsuppdrag som beskrivs i Kapitel 4.

1.4.2 Fallstudie av skola, socialtjänst och polis i en stadsdel med flera utsatta områden

En central utgångspunkt för granskningen har varit att försöka få en bild av hur riktade statsbidrag faller ut längst ner i den så kallade styrkedjan. I detta syfte har vi valt att studera statliga insatser i *ett geografiskt område* som varit föremål för statliga insatser under lång tid, och att avgränsa oss till insatser inom skola, socialtjänst och polis.

Det geografiska område vi valt att studera är en stadsdel, eftersom stadsdelsförvaltningen utgör den närmsta offentliga organisatoriska nivån i förhållande till de socioekonomiskt utsatta områdena. På motsvarande sätt är det lokalpolisområdet som är den närmsta organisatoriska nivån när det gäller polisen. Vi valde stadsdelen Angered i Göteborgs kommun som fall.

I lokalpolisområde Storgöteborg Nordost ryms hela Angered, stadsdelarna Östra Göteborg och Örgryte/Härlanda, samt Partille kommun. Socialtjänsten är en del av stadsdelsförvaltningen, och den kommunala grundskolan var det fram till den 1 juli 2018, varefter ansvaret flyttades till den nya grundskoleförvaltningen i Göteborgs kommun. Fram till den 31 maj 2019 fanns det en polisstation i Angered och en i Partille, varefter den senare har stängt.

När granskningen inleddes fanns det 6 områden i lokalpolisområdet som var med på polisens lista över så kallade utsatta områden varav 5 låg i Angered.⁴⁷ Flera områden i det som ingår i stadsdelen har varit föremål för projektverksamheter och andra insatser sedan 1970-talet. Detta geografiska område lämpar sig därför som fall för att undersöka hur regeringens insatser faller ut i offentliga verksamheter i områden med förhållandevis stora socioekonomiska utmaningar.

⁴⁷ Polismyndigheten, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, 2019.

Genom att välja ett enda fall har vi prioriterat att få en djupare förståelse av hur statsbidragen tas emot och översätts⁴⁸ från nationell nivå, via kommunen och ner till stadsdelen. Sådana översättningar ser förstås olika ut i olika kommuner eller stadsdelar, och skillnader mellan olika stadsdelar, eller mellan olika kommuner, skulle till exempel kunnat ha illustrerats med en jämförande studie. Vi har dock bedömt att mervärdet av ett eller flera ytterligare fall inte skulle kompensera för motsvarande minskat djup i analysen. Utifrån vårt enda fall kan vi i stället föra resonemang om hur statsbidrag faller ut på en mer generell analytisk nivå. Stadsdelen vi valt som fall är alltså ett exemplifierande⁴⁹ eller representativt⁵⁰ fall utifrån vilket analytiska generaliseringar kan göras till områden med liknande karakteristika.⁵¹ För att veta om de iakttagelser som vi gör i vårt fall är relevanta för att förstå hur de statliga insatserna fungerar utanför fallet (så kallad extern validitet) används analytisk slutledning, och triangulering med andra källor, till exempel andra utredningar och utvärderingar.

1.4.3 Dokument och intervjuer

För att ta reda på hur statsbidragen är utformade (kapitel 2) har vi gått igenom beslut och förordningar kopplade till bidragen. För att ta reda på hur regeringen följer upp det riktade stödet mot utsatta områden har vi gått igenom nationella uppföljningar av satsningar som berör skola, socialtjänst och polis. Vi har också haft möten med representanter för Regeringskansliet, Skolverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Tillväxtverket och Delegationen mot segregation.

För att ta reda på hur statsbidragen tas emot och fördelas (kapitel 3) respektive vad de har lett till (kapitel 4) har vi gått igenom nationella uppföljningar av statsbidrag och lokala redovisningar av hur medlen fördelats, hanterats och använts i stadsdelen. Materialet inkluderar statsbidragsansökningar, återrapporteringar, ekonomiska redovisningar, lägesrapporter, tjänsteutlåtanden, kommunala nämndhandlingar med mera. För att kunna bedöma i vilken utsträckning statsbidragen uppfattas som ett stöd i de lokala verksamheterna har vi genomfört intervjuer med tjänstepersoner inom kommunal förvaltning och stadsdelsförvaltning, framför allt med chefer och samordnare. Vi har också genomfört fokusgrupper med rektorer, lärare, socialtjänstchefer och poliser verksamma i lokalområdet.

⁴⁸ Vi använder översättning i den bemärkelse som används av bland andra Czarniawska & Sevón, *Translating organizational change*, 1996.

⁴⁹ Bryman, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2008, s. 62.

⁵⁰ Se till exempel Esaiasson, *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 2017, s. 161 ff.

⁵¹ För en diskussion om generalisering utifrån fallstudier, se exempelvis Flyvbjerg, "Five Misunderstandings About Case-Study Research", 2006; Yin, "Analytic Generalization.", 2010; Bryman, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2008.

Det är svårt att kvantitativt mäta effekter eller måluppfyllelse av statsbidrag.⁵² Det handlar framför allt om att det är svårt att undersöka vad som skulle ha hänt om bidraget inte hade funnits. Det betyder inte att det inte är möjligt att utveckla en ökad förståelse av hur statsbidragen tas emot och verkar. Vi kan kvalitativt beskriva hur de offentliga verksamheterna – i en stadsdel där verkan av statsbidragen bör vara som störst – tar emot och hanterar bidragen, och analytiskt resonera om förutsättningarna för att de statliga insatserna ska få den tänkta verkan.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Petra Jonvallen och projektmedarbetarna Jenny Lee och Emma Wallin. Roger Andersson (professor vid Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet), Mikael Stigendal (professor vid Institutionen för urbana studier, Malmö universitet) och Måns Svensson (docent vid Rättsociologiska institutionen, Lunds universitet) har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet, Delegationen mot segregation, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket, Polismyndigheten, Göteborgs stad och Sveriges Kommuner och Regioner har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

⁵² Statskontoret, *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*, 2007; Skr. 2009/10:102; Dahlberg & Rattsø, *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, 2010.

2 Regeringens utformning av riktade statsbidrag

Mellan 2017 och 2019 fanns det ett trettiotal olika riktade statsbidrag som kan betraktas som direkt eller indirekt riktade mot socioekonomiskt utsatta områden. Majoriteten av bidragen kan sökas av kommuner och skolhuvudmän. Det finns även flera bidrag som kan sökas av civilsamhällesorganisationer. Några går även att söka av privata sektorn, till exempel av bostadsbolag.⁵³ Kapitlet ger en samlad bild av hur regeringen utformat dessa statsbidrag. Det handlar om vilket handlingsutrymme regeringen ger kommunerna, i vilken utsträckning regeringen försöker åstadkomma långsiktighet, och i vilken utsträckning regeringen genom uppföljning får reda på hur bidragen faller ut i socioekonomiskt utsatta områden.

2.1 Statsbidragens karaktär

2.1.1 Syfte och storlek

Regeringens syfte med riktade statsbidrag är, generellt sett och enkelt uttryckt, att stödja utvecklingen i bestämda verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för. Detta brukar ställas mot syftet med generella statsbidrag som är att skapa likvärdiga förutsättningar mellan de olika kommunerna och regionerna.⁵⁴ Enligt regeringens strategi mot segregation behövs breda reformer som förändrar de samhällsstrukturer och mekanismer som i förlängningen leder till segregation. Samtidigt behövs riktade insatser för att hantera de omedelbara behoven och konsekvenserna av segregation.⁵⁵

Listan av statsbidrag i tabell 1 representerar de statsbidrag som Regeringskansliet uppgett är direkt eller indirekt riktade mot utsatta områden mellan 2017 och 2019.⁵⁶ I likhet med de generella bidragen strävar flera av dessa statsbidrag mot att öka likvärdigheten i den offentliga verksamheten. I beslutet om statsbidrag för avgiftsfri simskola framgår det av regeringens problembeskrivning (att det är vanligare att barn med socioekonomiskt svagare bakgrund inte kan simma). I statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling framgår strävan mot likvärdighet av namnet på förordningen. Det kan också framgå av bidragets konstruktion, som för statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden, där bidraget ges för social och ekonomisk utveckling till 32 på förhand definierade kommuner.

⁵³ Riksrevisionens kartläggning av regeringens satsningar (statsbidrag) mot utsatta områden.

⁵⁴ Statskontoret, *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting*, 2019, s. 21.

⁵⁵ Ku2018/01462/D, s. 43.

⁵⁶ I faktagranskningen av denna rapport uppgav Regeringskansliet ytterligare ett bidrag, nämligen ett uppdrag att fördela medel och följa upp satsningen på stöd till fritidsgårdar och motsvarande öppen fritidsverksamhet (regeringsbeslut U2018/02972/U).

Tabell 1 Budgeterade belopp för statsbidrag till utsatta områden 2017–2019.

Reglering	2017	2018	2019
<i>Utbildningsdepartementet</i> ⁵⁷ Förordning (2018:49) om stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling	-	1 miljard kronor	3,5 miljarder kronor
Förordning (2017:818) om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan	500 miljoner kronor	500 miljoner kronor	-
Förordning (2017:622) om statsbidrag för gymnasieskolans introduktionsprogram	150 miljoner kronor	300 miljoner kronor	300 miljoner kronor
Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser	536 miljoner kronor	525,5 miljoner kronor	525,5 miljoner kronor
Förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid	388,6 miljoner kronor	388,6 miljoner kronor	388,6 miljoner kronor
Förordning (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov	118,7 miljoner kronor	176,7 miljoner kronor	205,7 miljoner kronor
Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända	34 miljoner kronor	34 miljoner kronor	34 miljoner kronor
Förordning (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan	-	-	100 miljoner kronor
Förordning (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden	16 miljoner kronor	16 miljoner kronor	42 miljoner kronor
Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare	171 miljoner kronor	166,1 miljoner kronor	166,1 miljoner kronor
<i>Socialdepartementet</i> Stärkt bemanning inom den sociala barn och ungdomsvården	360 miljoner kronor	360 miljoner kronor	360 miljoner kronor
Satsning på barn och unga med psykisk ohälsa		100 miljoner kronor	100 miljoner kronor
Uppdrag till Socialstyrelsen om lovaktiviteter	-	250 miljoner kronor	-
Uppdrag till Socialstyrelsen ⁵⁸ om avgiftsfria sommarlovsaktiviteter	200 miljoner kronor	200 miljoner kronor	200 miljoner kronor
Uppdrag till Socialstyrelsen om avgiftsfri simskola	-	300 miljoner kronor	-
Statsbidrag för att öka kunskapen om mäns våld mot kvinnor	109 miljoner kronor	109 miljoner kronor	109 miljoner kronor
Överenskommelse mellan regeringen och SKL om barnhälsovården 2019	-	120 miljoner kronor	120 miljoner kronor

⁵⁷ Utbildningsdepartementet har även uppgett att bidrag till folkbildningen indirekt är en insats som är riktad mot utsatta områden. Bidraget till folkbildningen har under åren 2017–2019 varit 3–4 miljarder kronor. Vi har betraktat det som en så bred satsning att vi valt att inte ha med den i tabellen.

⁵⁸ 2017 låg uppdraget hos Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF).

RIKTADE STATSBI DRAG FÖR SOCIOEKONOMISKT UTSATTA OMRÅDEN

Reglering	2017	2018	2019
Uppdrag till Socialstyrelsen att fördela medel till kommunernas arbete mot hemlöshet	-	25 miljoner kronor	25 miljoner kronor
<i>Kulturdepartementet</i> Förordning (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek	-	250 miljoner kronor	250 miljoner kronor
Uppdrag till Kammarkollegiet att fördela pengar till ideella föreningar för insatser mot hemlöshet	-	120 miljoner kronor	120 miljoner kronor
Förordning (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler	20 miljoner kronor	20 miljoner kronor	30 miljoner kronor
Uppdrag till MUCF om stöd i samband med de allmänna valen	500 000 kronor	10 miljoner kronor	6 miljoner kronor
Uppdrag till Statens kulturråd om satsning på "Bokstart"	10 miljoner kronor	10 miljoner kronor	10 miljoner kronor
Förordning (2016:406) om statsbidrag till kulturverksamheter i vissa bostadsområden 2016–2018	37 miljoner kronor	32 miljoner kronor	-
Statsbidrag till idrotten för att minska segregationen	34 miljoner kronor	34 miljoner kronor	34 miljoner kronor
Förordning (2015:565) om statsbidrag till verksamhet för demokratisk delaktighet genom lokala resurscenter	4,5 miljoner kronor	4,5 miljoner kronor	-
Förordning (2017:848) om statsbidrag till kommuner och landsting för åtgärder för att motverka och minska segregation	46 miljoner kronor	-	-
Förordning (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin	15 miljoner kronor	15 miljoner kronor	15 miljoner kronor
<i>Finansdepartementet</i> Förordning (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden	500 miljoner kronor	500 miljoner kronor	114 miljoner kronor
Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande	2,7 miljarder kronor	3,2 miljarder kronor	2,25 miljarder kronor
Förordning (2016:398) om stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden	500 miljoner kronor	500 miljoner kronor	115 miljoner kronor
<i>Arbetsmarknadsdepartementet</i> Förordning (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation och Förordning (2018:118) om statsbidrag till kommuner och landsting för att minska och motverka segregation	-	53 miljoner kronor	6,2 miljoner kronor ⁵⁹
<i>Näringsdepartementet</i> Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden	-	410 miljoner kronor	410 miljoner kronor

Storleksmässigt varierar statsbidragens omfattning mycket; från ett bidrag på 10 miljoner kronor som fördelas av Statens kulturråd inom ramen för satsningen "Bokstart" till ett bidrag på 3,5 miljarder kronor som fördelas av Skolverket enligt förordningen (2018:49) om stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

⁵⁹ Ingångna åtaganden.

Det är framför allt inom Utbildningsdepartementets, Socialdepartementets och Kulturdepartementets ansvarsområden som de riktade statsbidragen till socioekonomiskt utsatta områden förekommer. Flest statsbidrag har gått till skolan. Inom Socialdepartementets ansvarsområde har relativt många satsningar initierats men med mindre medel. Även inom kulturområdet har ett flertal satsningar initierats men bidragen är betydligt mindre finansiellt sett.

2.1.2 Bidragen är riktade på olika sätt

Statsbidragen i tabell 1 är riktade mot utsatta områden på olika sätt. Några satsningar innehåller formuleringar som "riktade mot socialt utsatta områden" eller "riktade mot socioekonomiskt eftersatta områden". För andra bidrag är det inte ett uttalat syfte att stödja de utsatta områdena utan är formulerat som en mer generell förstärkning till exempelvis skolan eller socialtjänsten, men att bidraget fördelas på ett sätt som gör att stödet i praktiken är tänkt att i högre utsträckning gå till socioekonomiskt svaga områden.

För att avgöra vilka som får ta del av bidraget och i vilken omfattning har regeringen två olika sätt att fördela statsbidragen på. Det ena är att använda fördelningsnycklar. Det innebär att storleken på bidraget och vilka kommuner som kan ta del av dem bestäms av enskilda indikatorer eller mer sammansatta index som ska spegla kommunernas förutsättningar och behov. Det andra sättet är att storleken på bidraget avgörs av hur kommunen eller regionen utformat ansökan och hur den bidragsutbetalande myndigheten bedömer den.⁶⁰

För ungefär hälften av bidragen har regeringen beslutat om någon form av socioekonomisk fördelningsprincip som ska styra fördelningen så att utsatta områden gynnas. Till exempel så är det bidrag Tillväxtverket fördelar till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden riktat till 32 kommuner som regeringen identifierat redan i förordningen.⁶¹ Kommunerna valdes utifrån kriterierna hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad.⁶² Att på förhand bestämma vilka kommuner som ska få ta del av bidraget kan vara ett sätt för regeringen att öka träffsäkerheten i bidraget, till skillnad från om ett bidrag fördelas till samtliga kommuner och regioner. Det kan också minska administrationen i ansökningsförfarandet.⁶³ På liknande sätt har statsbidraget för ökad jämlikhet i grundskolan riktats till varje skolhuvudman av de 50 procent av samtliga huvudmän som har de sämsta socioekonomiska förutsättningarna. Bidragsramen fastställdes utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund och elevantalet hos huvudmännen.

⁶⁰ Det förekommer även att regeringen fördelar statsbidrag utifrån prestationer. I vår kartläggning har vi inte funnit några sådana exempel.

⁶¹ Förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

⁶² Regeringsbeslut N2018/01913/RTS, N2017/06942/RTS.

⁶³ Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting*, 2019, s. 30.

När det gäller fördelningen av Skolverkets bidrag till karriärtjänster i utanförskapsområden pekas de 15 områden som omfattas av urban utveckling och SAMS-koder fastställda av statistikmyndigheten SCB ut i förordningen. För statsbidragen till barn- och ungdomsvården respektive barn och unga med psykisk ohälsa har regeringen skapat en fördelningsnyckel utifrån uppskattat antal ärenden i barn- och ungdomsvården, andelen uppskattade ärenden i barn- och ungdomsvården av befolkningen 0–20 år samt andel som saknade treårig gymnasieutbildning. För Socialstyrelsens bidrag till avgiftsfria sommarlovsaktiviteter och aktiviteter vid övriga lov har regeringen valt att använda en fördelningsnyckel utifrån antal barn i hushåll med ekonomiskt bistånd i respektive kommun. I de här fallen har det varit möjligt för samtliga kommuner att rekvirera bidragen.

För flertalet av statsbidragen bestäms storleken på bidraget av myndigheternas bedömningar av ansökan. För dessa bidrag har regeringen inte bestämt någon fördelningsnyckel, men det kan i dessa fall framgå av regeringens beslut att myndigheten ska prioritera att fördela medel till vissa områden. Till exempel har regeringen i vissa fall skrivit in hur ett bostadsområde med socioekonomiska utmaningar ska definieras.⁶⁴ I några fall har regeringen överlämnat beslutet om fördelningsprincip till myndigheten. Så är det till exempel med statsbidraget till idrotten mot segregation där regeringen inte beslutat om fördelningsnyckel. Däremot framgår det av dessa beslut att medel ska gå till särskilda insatser i ”segregerade områden.”⁶⁵

Några av bidragen har en fördelningsnyckel som inte är baserad på socioekonomiska faktorer. Det kan vara indikatorer som antal invånare, antal sexåringar eller antal hemlösa som avgör hur stort bidrag varje kommun kan få. Dessa bidrag kan därför sägas vara mer indirekt riktade mot utsatta områden. Anledningen till att de ändå kan vara viktiga i det här sammanhanget är att de riktar sig mot en grupp som ofta är överrepresenterad i utsatta områden. Ett exempel är bidrag riktade mot nyanlända. Dessa är visserligen avsedda för nyanlända i hela landet, men kan tänkas få större betydelse i områden där den gruppen är överrepresenterad. De vanligaste grupperna som regeringen vill nå genom statsbidragen är barn, skolelever och ungdomar.

2.1.3 Bidragen är tänkta att påverka lokala aktörer på olika sätt

Utöver att regeringen kan styra hur mycket pengar som ska fördelas och på vilket sätt så kan regeringen styra hur stort handlingsutrymme de lokala aktörer som söker bidraget ska få genom att utforma statsbidragen på olika sätt. Rent praktiskt sker detta genom att regeringen väljer hur mycket som ska preciseras i beslutet om vad som ska göras och hur det ska gå till.

⁶⁴ Se förordningen (2016:398) om stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden och förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁶⁵ Regeringsbeslut S2016/07585/RS.

Bland de riktade statsbidrag som finns med på listan över statsbidrag som Regeringskansliet ställt samman har vi identifierat två huvudtyper: dels *specificerade riktade statsbidrag* där det framgår vad som ska göras för att syftet med bidraget ska uppfyllas, dels *ospecificerade riktade statsbidrag* där detta står fritt för kommunerna att själva avgöra.

De specificerade riktade statsbidragen kan i sin tur delas upp utifrån i vilken grad de är riktade in i kommunens ordinarie verksamhet. De som ger minst handlingsutrymme åt kommunerna är de som riktar in sig på tydligt avgränsade extra aktiviteter. Exempel på sådana satsningar är aktiviteter under skollov, läxhjälp, simskola och lokala resurscenter för ökad demokratisk delaktighet. Det är satsningar med avsikt att ge stöd för en specifik verksamhet som kommunen annars inte skulle ha bedrivit alls eller skulle ha bedrivit i mindre omfattning, och det är insatser som kan ligga lite vid sidan av den ordinarie verksamheten.

Men det finns också specificerade riktade statsbidrag som mer direkt är riktade in i kommunens ordinarie verksamhet då de möjliggör att anställa personal, höja personalens löner eller fortbilda och kompetensutveckla befintlig personal. Exempel på sådana satsningar finns inom såväl skolan (karriärtjänster) som socialtjänsten (ökad bemanning inom sociala barn- och ungdomsvården). Det kan också handla om att stödja kommunerna att utveckla nya processer och arbetssätt och främja metod- och kvalitetsutveckling, samverkan och erfarenhetsutbyten.

De ospecificerade riktade statsbidragen syftar till att uppnå vissa mål utan att regeringen specificerat vilka insatser som behövs för att nå dit. Detta lämnas istället till den som söker bidraget att avgöra. Dessa satsningar har vissa likheter med de generella statsbidragen på så sätt att de inte är knutna till en på förhand definierad aktivitet. Här finns också satsningar som endast specificerar vilka typer av verksamheter som behöver finnas medan utformningen lämnas till bidragsmottagaren.

Tanken är som sagt att de riktade bidragen ska utgöra ett stöd, utöver det kommunerna redan gör. Det finns dock en teoretisk möjlighet att kommunerna tar emot ett bidrag och samtidigt gör kostnadsbesparingar i verksamheten. Både bemannings- och personalförstärkningssatsningar inom skolan och socialtjänsten har formuleringar som handlar om att *öka* antalet anställda, men det finns ingen reglering för att undvika att kommunen samtidigt gör kostnadsbesparingar inom samma verksamhet. En sådan reglering infördes däremot i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Här formulerade regeringen ett krav på skolhuvudmannen att inte minska de egna kostnaderna per elev för personal i förskoleklassen eller för undervisning och elevhälsa i grundskolan, jämfört med ett genomsnitt för tre föregående år. Vi har inte funnit någon liknande formulering gällande något annat av statsbidragen. Regleringen var ett sätt att minska risken för att medlen inte stärker den verksamhet som är avsedd att stärkas. Redan i december 2019 beslutade regeringen dock att kravet

skulle tas bort då det visade sig att det riskerade leda till att vissa kommuner inte skulle våga söka bidraget.⁶⁶ Bakgrunden till beslutet var att det faktum att lägre kostnad per elev inte behöver innebära att skolhuvudmannen aktivt sänkt ambitionsnivån eller kvaliteten i utbildningen. En lägre kostnad per elev kan också bero på demografi och strukturella skillnader mellan olika huvudmän.⁶⁷ Ytterligare en orsak var att kommunernas ekonomi bedömdes kunna komma att försämrats så att de inte skulle klara kostnadsvillkorets villkor. Risker att vissa huvudmän därmed inte skulle ha rätt att ta del av bidraget bedömdes som olycklig och gick emot bidragets grundtanke, det vill säga att öka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen.⁶⁸ Detta illustrerar ett klassiskt dilemma för regeringen i utformningen av riktade statsbidrag: att hitta rätt balans mellan tillit till respektive kontroll av att kommunerna använder pengarna till det som regeringen avsett.

2.1.4 Bidragen är mer eller mindre tillfälliga

Hur statsbidragen regleras varierar mellan olika satsningar och olika departement. Regeringen reglerar oftast statsbidragen i en förordning. Näst vanligast är att statsbidragen regleras i särskilda regeringsbeslut. Några statsbidrag är reglerade i uppdrag i myndigheternas regleringsbrev och ett statsbidrag är reglerat i en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Riktade statsbidrag kritiserar ofta för att skapa ryckighet i styrningen av kommuner och regioner, eftersom de ofta är tillfälliga.⁶⁹ Karaktären på bidragen kan dock vara mer eller mindre tillfälliga. Ungefär hälften av statsbidragen till utsatta områden är tidsbegränsade. Resterande har ingen tidsbegränsning, vilket innebär att de gäller tills det att regeringen beslutar att de ska upphöra. Här finns det en stor skillnad mellan olika departement. Utbildningsdepartementets satsningar har ingen tidsbegränsning medan bidrag inom Socialdepartementets område genomgående har en tidsbegränsning på några år. En förklaring är att bidragen inom Socialdepartementets område ofta är reglerade i Socialstyrelsens regleringsbrev, i en överenskommelse mellan regeringen och SKR eller andra regeringsbeslut. Satsningar som inte är reglerade i förordning är i regel tidsbegränsade. Flera av dessa satsningar har dock en avsiktsförklaring som sträcker sig längre än ett år, till exempel genom att regeringen har skrivit in

⁶⁶ Se förordningen (2019:1286) om ändring i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

⁶⁷ Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, "Nya villkor för likvärdighetsbidrag – kostnadsvillkoret tas bort", hämtad 2019-12-20.

⁶⁸ Förtydligande som framkommit i samband med Regeringskansliets faktagranskning av denna rapport, 2020-04-09.

⁶⁹ Se exempelvis Riksrevisionen, *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, 2016; Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, 2017; Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, 2011.

i en överenskommelse med SKR eller i ett uppdrag till en myndighet att regeringen har för avsikt att fortsätta satsningen även nästkommande år under förutsättning att riksdagen beviljar medel till satsningen.

Statsbidragen inom Utbildningsdepartementets ansvarsområde är oftast reglerade i en förordning och kan därför anses ha en mer permanent karaktär. I praktiken är även de bidrag som styrs genom en förordning ändå i princip alltid ettåriga på så sätt att de gäller förutsatt att riksdagen fattar beslut om budgeten. Oavsett hur bidragen är reglerade kan regeringen förändra tidsramen för bidragen, genom att antingen förlänga eller avsluta bidrag. Varför styrningen skiljer sig åt mellan departementen är inte helt självklart, men Riksrevisionen har, liksom Statskontoret, tidigare uppmärksammat att det finns olika styrtraditioner inom olika verksamhetsområden.⁷⁰

Två av regeringens statsbidrag är mer långsiktiga. Det är dels det bidrag som betalas ut av Tillväxtverket enligt förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden, genom att det är reglerat i förordningen att bidrag med stöd i beställningsbemyndigande kan beslutas om för upp till tre år.⁷¹ Även det bidrag som Delmos fördelar enligt förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation har en mer långsiktig reglering. Under 2018 kunde Delmos med stöd i beställningsbemyndigande besluta om bidrag för upp till sju år.⁷²

Det finns också andra sätt att bygga in långsiktighet i utformningen av riktade statsbidrag. För vissa statsbidrag har regeringen i förordning reglerat att den myndighet som ska fördela bidraget ska prioritera långsiktigt utvecklingsarbete eller sådant som är tänkt att integreras i ordinarie verksamhet. Flera av statsbidragen är också riktade mot tidiga insatser. Det handlar till exempel om insatser inom barnhälsovård, förskola och grundskola samt insatser för nyanlända. För ungefär en tredjedel av bidragen finns någon sorts avsiktsförklaring om långsiktighet. För ett av statsbidragen ska myndigheten prioritera insatser som leder till sektorsövergripande samverkan. Det finns också exempel på bidrag där myndigheten ska prioritera projekt som innebär samverkan mellan olika aktörer till exempel kommuner, regioner, näringsliv och civilsamhälle, vilket också kan ses som ett sätt att utforma insatsen för att ge mer långsiktig verkan. För ungefär en femtedel av bidragen finns det inga spår av långsiktighet i beslutsdokumentet.

⁷⁰ Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, 2011, s. 82.

⁷¹ Ett beställningsbemyndigande kan ses som ett löfte om att regeringen kommer att tilldela myndigheten nödvändiga anslagsmedel för det här ändamålet i framtiden. Regeringen har i sin tur fått detta bemyndigande från riksdagen. Se Ekonomistyrningsverket, *Basbok. Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet*, 2016.

⁷² Regeringsbeslut Ku2018/02289/D.

Det förekommer att regeringen har ställt någon form av krav på förankring. Det handlar till exempel om avstämning med berörda fackliga organisationer innan någon plan för åtgärder upprättas. Det finns också exempel på att regeringen kräver att de som bor och verkar i området ska vara engagerade och delaktiga i åtgärden för att pengar ska betalas ut. En annan typ av krav på förankring är att en organisation som får stöd ska ha bedrivit verksamhet en viss tid innan ansökan, ha lokal förankring i området, samarbeta med eller få stöd från kommun, kommunal verksamhet eller stadsdelsförvaltning eller ha en långsiktig inriktning och kunna påvisa positiva resultat i förhållande till ändamålet för bidraget. Det förekommer också skrivningar med krav på att det ska finnas ett varaktigt behov av insatsen på orten. I majoriteten av satsningarna har regeringen emellertid inte ställt några krav alls på att de aktiviteter som vidtas ska förankras.

2.2 Regeringens arbete med bidragen

2.2.1 Ökade ambitioner om långsiktighet

I budgetpropositionen för 2018 beslutade regeringen om ett statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.⁷³ Tillväxtverket fick i uppdrag att fördela medlen till 32 kommuner med områden med hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad. I förordningen framgår att bidraget får beslutas för upp till tre år i taget.⁷⁴

Under 2018 fick Delmos i uppdrag att fördela två nya statsbidrag för att minska och motverka segregation – ett till kommuner och ett till civilsamhällesorganisationer.⁷⁵ Tillsammans var bidragen tänkta att komplettera de medel som Tillväxtverket fördelade. Till skillnad från bidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden riktades bidraget för att minska och motverka segregation till samtliga kommuner och samtliga ideella föreningar och stiftelser.⁷⁶

Det fanns sedan tidigare ett bidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation.⁷⁷ Regeringen ansåg dock att även organisationer från civilsamhället skulle kunna söka och bidraget som riktade sig till kommuner

⁷³ Prop. 2017/18:1, utg.omr.19, bet. 2017/18:NU2, rskr. 2017/18:107.

⁷⁴ Förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

⁷⁵ Förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och landsting för att minska och motverka segregation och förordningen (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation.

⁷⁶ Förordningen (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation.

⁷⁷ Förordningen (2017:848) om statsbidrag till kommuner och landsting för åtgärder för att motverka och minska segregation.

och regioner behövde göras mer långsiktigt.⁷⁸ Ambitionen att åstadkomma långsiktighet fick avtryck på flera ställen. Dels genom att reglera att Tillväxtverkets medel till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden fick beslutas för upp till tre år i taget. Dels genom att Delmos i hanteringen av medlen för att minska och motverka segregation skulle prioritera ansökningar som syftar till att integreras i ordinarie verksamhet eller inkluderar samråd med relevanta aktörer. Delmos medel får inte beslutas om för tre år i taget, men regeringen gjorde det möjligt för Delmos att fatta beslut om aktiviteter även för kommande år. Det skedde genom att regeringen fattade beslut om så kallade beställningsbemyndiganden. Beställningsbemyndigandena motiverades av att långsiktighet är en central komponent i arbetet mot segregation.⁷⁹

Ambitionen att åstadkomma långsiktighet blev dock svår att realisera. I december 2018 beslutade riksdagen att Delmos skulle avvecklas och myndigheten fick i uppdrag av regeringen att förbereda avveckling.⁸⁰ Detta fick stor påverkan på myndighetens arbete. Myndigheten förlorade kompetens och verksamheten stannade av. Beslutet om avveckling påverkade även de ekonomiska förutsättningarna i kommuner, regioner och hos ideella föreningar och stiftelser eftersom det innebar att de statsbidrag som myndigheten fördelade året innan, uteblev.⁸¹ Beställningsbemyndigandet att besluta om bidrag för upp till sju år drogs också tillbaka av regeringen i samband med ny inriktning för Delmos att förbereda avveckling 2019.⁸² I juni 2019 startade verksamheten igen.⁸³ Myndigheten arbetar för närvarande med att åter igen bygga upp verksamheten samtidigt som man ska utföra sitt uppdrag. Delmos har dock inte tillförts några nya medel för att bevilja statsbidrag som det var tänkt från början.⁸⁴ I sin roll som kunskapsmyndighet har Delmos under 2018 och 2019 träffat kommuner som ingår i regeringens satsning mot kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden för att erbjuda stöd och samverkan i syfte att uppnå långsiktiga resultat. Tanken var att Delmos från och med den 1 januari 2019 skulle överta uppgiften att handlägga statsbidraget från Tillväxtverket och myndigheterna har tillsammans förberett övertagandet.⁸⁵ Eftersom riksdagen i december 2018 beslutade att Delmos skulle avvecklas, verkställdes inte den planerade överföringen vid denna tidpunkt. Tillväxtverket bedömer att de inte har någon särskild sakkompetens om

⁷⁸ Regeringskansliet, *Nya förordningar ersätter förordning (2017:848) om statsbidrag till kommuner och landsting för åtgärder för att motverka och minska segregation*, 2018.

⁷⁹ Beställningsbemyndiganden för 185 miljoner 2019–2025. Prop. 2017/18:1, utg.omr.13, s. 9.

⁸⁰ Se prop. 2018/19:1, utg.omr.13, bet. 2018/19:AU1, rskr. 2018/19:107 och regeringsbeslut Ku2018/02289/D.

⁸¹ Delegationen mot segregation, *Årsredovisning 2019, 2020*, s. 4.

⁸² I budgetunderlaget för 2021–2023 hemställer myndigheten om att ett beställningsbemyndigande bör införas så att arbetet kan bedrivas långsiktigt.

⁸³ Regeringsbeslut A2019/01203/IAS, A2019/01202/SV (delvis).

⁸⁴ Delegationen mot segregation, *Årsredovisning 2019, 2020*.

⁸⁵ Se till exempel notering om detta i prop. 2019/20:1, utg.omr.13, s. 87–94.

segregation och önskar därför överföra uppgiften till Delmos, men verket har samtidigt inte fått något uppdrag från regeringen att göra det.⁸⁶

2.2.2 Samordningen inom Regeringskansliet

Av regeringens strategi framgår att reformprogrammets sektorsövergripande inriktning ska genomsyra arbetet inom Regeringskansliet och att arbetet ska samordnas regelbundet, både på politisk nivå och tjänstepersonsnivå.⁸⁷ Till en början leddes Regeringskansliets arbete med segregationsfrågorna av Statsrådsberedningen. En statsrådsgrupp med elva statsråd från olika departement inrättades och Kulturdepartementet ansvarade för samordningen på tjänstepersonsnivå. Under våren 2017 etablerades segregationsgruppen på Kulturdepartementet. Gruppen bestod av fyra handläggare, en huvudman och en rättssakkunnig som huvudsakligen arbetade med segregationsfrågorna. I samband med att den nya regeringen tillträdde 2019 flyttades ansvaret för frågorna till Arbetsmarknadsdepartementet och Enheten för integration och arbetet mot segregation. I stället för den tidigare segregationsgruppen har segregationsfrågorna nu integrerats i enhetens arbete. Det finns en kontaktpersonorganisation och samtliga medarbetare på enheten ska ha ett segregationsperspektiv.⁸⁸

Den operativa samordningen sköts av en arbetsgrupp med tjänstepersoner från respektive departement. I våra intervjuer med företrädare för olika departement beskrivs arbetsgruppens möten som ett sätt att få viktig information i ett tidigt skede.⁸⁹ Det handlar till exempel om att få information om vad som pågår inom varandras områden.⁹⁰ Företrädare för den samordnande enheten vid Arbetsmarknadsdepartementet lyfter också fram att arbetsgruppens möten är ett tillfälle att försöka se segregationsfrågorna ur ett systemperspektiv.⁹¹ Under perioden 2017–2019 har arbetsgruppen haft sex möten och statsrådsgruppen fyra möten.⁹²

Regeringens strategi ger ingen vägledning i hur statsbidrag som riktas till socioekonomiskt utsatta områden ska utformas. Regeringen har emellertid aviserat att man avser utveckla en mer strategisk styrning med riktade statsbidrag generellt och att man är medveten om den kritik som lyfts fram avseende mängden bidrag, planeringsförutsättningarna och att utformningen kan leda till

⁸⁶ Tillväxtverket, *Åtterrapporing av regeringsuppdrag att förbereda överföring av uppgift till Delegationen mot segregation*, 2018.

⁸⁷ Ku2018/01462/D.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-01-28.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-01-28.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Socialdepartementet, 2020-01-30.

⁹¹ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-01-28.

⁹² Riksrevisionen har tagit del av dokumentation från sex av arbetsgruppens möten: tre under 2017, ett under 2018 och två under 2019. Riksrevisionen har även tagit del av dokumentation från fyra av statsrådsgruppens möten under samma period: två möten 2017, ett möte 2018, ett möte 2019.

prioriteringar som bedöms vara mindre ändamålsenliga.⁹³ Regeringen har även uppmärksammat att det är problematiskt att befolkningsmässigt mindre kommuner och små enskilda huvudmän kan ha svårare att ta del av de riktade bidragen.⁹⁴

2.2.3 Arbetet inför besluten om statsbidrag

En utgångspunkt i granskningen är att Regeringskansliet bör analysera vilka konsekvenser ett statsbidrag inom ett sakområde kan få för verksamheter och satsningar inom andra sakområden och hur kapaciteten att ta emot bidraget ser ut i kommunerna. Rent formellt regleras beredningskraven i regeringsformen. Beredningskravet är dock inte absolut, vilket bland annat innebär att upplysningar och yttranden ska inhämtas ”i den mån det är behövligt”⁹⁵. Formen för hur regeringen ska inhämta upplysningar och yttranden föreskrivs inte på något särskilt sätt. Regeringen kan inför beslut låta förslagen komma ”myndigheter, organisationer och andra till del”, så att ”konsekvenserna av dem så långt möjligt [blir] kända på förhand”.⁹⁶

Det finns, enligt Regeringskansliet, inga övergripande riktlinjer eller vägledningar kring utformningen av riktade statsbidrag. Det som finns är den beredning som sker inom ramen för budgetprocessen samt den ordinarie gemensamma beredningen med alla berörda departement innan regeringen fattar beslut om förordningar eller dylikt som styr hur bidragen ska användas.⁹⁷

Inför beslut om riktade statsbidrag gör regeringen analyser och inhämtar upplysningar från berörda aktörer i varierande grad. I våra intervjuer med företrädare för departementen har vi ställt frågor om i vilken utsträckning Regeringskansliet gör analyser, eller på annat sätt undersöker vilken möjlighet kommunerna har att ta emot statsbidragen, innan regeringen fattar beslut om nya bidrag. Enligt företrädare för departementen har regeringen en löpande diskussion med Sveriges Kommuner och Regioner om läget i kommunerna. Däremot finns det ingen formaliserad process för att höra kommunernas perspektiv inför beslut om enskilda statsbidrag. Enligt uppgift från Näringsdepartementet tas det i regel inte fram något bakgrundsmaterial som motsvarar propositioner eller departementsskrivelser för arbetet med förordningar.⁹⁸ När det gäller vilka analyser som görs inför besluten beskriver företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet att det görs analyser och att man tittar på tidigare granskningar och utredningar.⁹⁹ Företrädare för

⁹³ Prop. 2019/20:1 utg.omr.25.

⁹⁴ Prop. 2019/20:1 utg.omr.25.

⁹⁵ Bet. 2008/09:KU10, s. 60, rskr. 2008/09:158.

⁹⁶ Bet. 2008/09:KU10, s. 63 f., rskr. 2008/09:158.

⁹⁷ E-post från Kommunenheten, Finansdepartementet, 2020-03-05.

⁹⁸ E-post från Näringsdepartementet, 2019-12-03.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-01-28.

Utbildningsdepartementet uppger att Skolverket tar fram prognoser som man kan använda som underlag.¹⁰⁰

Vilket förarbete som gjorts i Regeringskansliet inför beslut om statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden varierar mellan olika statsbidrag. För vissa finns det någon form av konsekvensanalys diarieförd inför beslutet. Inför inrättandet av Delmos hölls en hearing och inför att regeringens långsiktiga strategi mot segregation beslutades hölls sak- och samråd. Kulturdepartementet gjorde också en konsekvensanalys inför besluten om förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och landsting för att minska och motverka segregation och förordningen (2018:119) om bidrag för att minska och motverka segregation.¹⁰¹ Inom ramen för Skolkommissionens arbete gjordes en konsekvensanalys inför beslutet om att införa ett likvärdighetsbidrag i skolan. Vid ändringen av likvärdighetsbidraget i december 2019 gjordes en ny konsekvensanalys.¹⁰²

För andra statsbidrag finns det ingen särskild konsekvensanalys som är diarieförd inom Regeringskansliet. Det gäller exempelvis beslutet om förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.¹⁰³ Det gäller också besluten om bemanningssatsningen inom socialtjänsten samt besluten om sommarlovsaktiviteter och lovaktiviteter.¹⁰⁴ Det finns heller ingen särskild konsekvensanalys inför beslutet om statsbidrag om läxhjälp eller lovskola. Grundskoleutredningen har dock gjort en analys av behovet av lovskola och det finns nu lagstadgade krav på hur den ska utformas och vad man kan söka extra statsbidrag för utöver den lagstadgade lovskolan.¹⁰⁵ Det är Riksrevisionens bild att det är oklart på vilka grunder man i vissa fall väljer att diarieföra analyserna inför beslut om statsbidrag medan man inte gör det i andra. När sådana analyser inte finns dokumenterade är det svårt att i efterhand avgöra i vilken utsträckning regeringen analyserat hur satsningen kommer kunna tas emot av olika kommuner, och i olika lokala verksamheter.

2.2.4 Regeringens uppföljning av statsbidragen

Uppföljningar och utvärderingar ska bidra till kunskap om hur regeringens insatser fungerar, och behöver finnas tillgänglig för regeringen när den ska fatta beslut. När regeringen följer upp riktade statsbidrag behöver den ta hänsyn till hur

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-02-04.

¹⁰¹ Regeringskansliet, *Nya förordningar ersätter förordning (2017:848) om statsbidrag till kommuner och landsting för åtgärder för att motverka och minska segregation*, 2018.

¹⁰² Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-02-04.

¹⁰³ E-post från Näringsdepartementet, 2019-12-03.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Socialdepartementet, 2020-01-30 samt e-post med diarieutdrag från registrator vid Socialdepartementet, 2019-12-17. I samband med faktagranskningen av denna rapport framhåller Socialdepartementet att analyser av konsekvenser gjorts inom ramen för Regeringskansliets beredningsprocesser. Vi har efterfrågat ytterligare underlag (interna PM och annat) men har inte beretts möjlighet att ta del av någon sådan bakgrundsdokumentation.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2020-02-04.

bidragen faller ut i olika typer av områden. I det följande beskrivs hur uppföljningen skiljer sig åt mellan de elva bidrag som vi fördjupat oss i.

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp bemanningssatsningen inom den sociala barn- och ungdomsvården årligen.¹⁰⁶ Kommunerna har till exempel återrapporterat antal socialsekreterare, arbetsledare och administratörer som anställts, medel som utbetalats och återbetalats och i fritextsvar uppgett hur de tycker bidraget är utformat. Enligt Socialstyrelsens sammanställning av återrapporteringarna upplever kommunerna en fortsatt ansträngd situation med ett stort antal inkommande ärenden, komplexa ärenden samt svårigheter att rekrytera personal och då särskilt socialsekreterare.¹⁰⁷ Det konstateras att det finns skillnader mellan kommuner, men det saknas en analys av vilka kommuner som utmärker sig eller om det finns skillnader mellan olika områden i kommunen. Det ingick inte heller i uppdraget att göra en sådan analys.¹⁰⁸ Vid Riksrevisionens egen genomgång av kommunernas svar på Socialstyrelsens enkät framgick det att de 32 kommuner som omfattas av statsbidraget för kommuner med utsatta områden var något överrepresenterade avseende att inte kunna utnyttja medlen.

Vad gäller uppföljningen av bidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden har regeringen i större utsträckning intresserat sig för utfallet längre ner i styrkedjan. Statskontoret fick i uppdrag att följa hur karriärtjänsterna har fördelats utifrån skolformer, årskurser, ämnen och program. Statskontoret ombads även titta på i vilken omfattning svaga skolor har prioriterats, samt hur öronmärkningen av medel till skolor i utanförskapsområden har fungerat.¹⁰⁹ Skolledarbidraget har däremot inte utvärderats på nationell nivå. Regeringen beslutade i december 2019 att slå samman alla karriärtjänstbidragen¹¹⁰ vilket kan ses som ett resultat av att regeringen har använt sig av de utvärderingar som finns av karriärtjänstbidragen för att skapa ett bidrag som ska möjliggöra en bättre anpassning efter lokala behov.

För lovskola och läxhjälpbidragen finns det inte några mer omfattande nationella uppföljningar under 2017–2019. Det finns planer på att följa upp båda bidragen mer utförligt men det är inte klart när det kommer att ske.¹¹¹ Vad avser lovskola och läxhjälp för statsbidragen 2017–2019 har Skolverket i stället föredragnings-PM

¹⁰⁶ Regeringsbeslut S2016/00440/FST, S2016/04469/FST (delvis).

¹⁰⁷ Socialstyrelsen, *Stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården Uppföljning av 2017 års medel*, 2018.

¹⁰⁸ Regeringsbeslut S2016/00440/FST, S2016/004469/FST.

¹⁰⁹ Regeringsbeslut U2014/4127/S; Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*, 2017.

¹¹⁰ Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Utfärdades 2019-12-19 och trädde i kraft 2020-02-01. Den ersätter förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, förordningen (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden samt förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

¹¹¹ Telefonsamtal med företrädare för Skolverket, 2019-11-20.

för att följa upp antal ansökningar och rekvisitioner. Här redovisas även risker och avvikelser samt om media bevakar frågan och hur stort intresse som kan väntas.¹¹² Däremot finns det en tidigare utvärdering av ett uppdrag om läxhjälp som Skolverket fick 2012. Uppdraget syftade till att utveckla metoder som är vetenskapligt grundade och verkningsfulla för att stödja eleverna i deras kunskapsutveckling och höja kunskapsresultaten. Att bedöma insatsens framgång beror på vilket perspektiv man tar, framgick av utvärderingen. För den enskilda eleven är det förstås värdefullt, och för en rektor att kunna erbjuda motiverade elever en lugn miljö för sina studier. Men ser man till helheten är det inte lika självklart. Det kan till exempel visa sig att läxhjälpen i praktiken ersätter andra stödfunktioner eller att verksamheten uppfattas som orättvis. Från ett statligt perspektiv bör därför rimligen riskerna med läxhjälpen beaktas mer ingående, framgick det vidare. Utifrån ett systemperspektiv är det särskilt viktigt att säkerställa att verksamheten inte medför negativa konsekvenser för andra delar av skolverksamheten eller motverkar de generella målsättningarna i skolpolitiken.¹¹³

I uppföljningen av statsbidragen till sommarlovsaktiviteter och andra lovaktiviteter har fokuset på det lokala perspektivet varierat beroende på vilken myndighet som regeringen gett i uppdrag att följa upp bidraget. Det kan ha att göra med hur stor del av medlen som fick användas till redovisning: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) fick använda 1,3 miljoner, Socialstyrelsen 500 000. Uppdraget till MUCF var också mer utförligt beskrivet men innehållet var i väsentligt det samma som till Socialstyrelsen. Det fanns dock inga uttryckliga skrivningar om att följa upp lokalt, även om det i båda uppdragens ärendebeskrivning påpekas att barn och unga i socioekonomiskt utsatta områden har lägre tillgång till fritidsaktiviteter än barn och unga i mer privilegierade områden. Det som skiljer dem åt är att det finns en skrivning till MUCF om att följa upp effekterna av lovsatsningen ”särskilt för barn från ekonomiskt utsatta familjer” som saknas i Socialstyrelsens uppdrag.¹¹⁴ I den mer omfattande uppföljningen som MUCF har genomfört för 2017 års medel finns ett tydligt lokalt perspektiv. Det framgår vilken kommuntyp det rör sig om, storstäder, större städer samt mindre städer och landsbygd. Uppföljningen är detaljerad och förhållandevis omfattande.¹¹⁵ Från 2018 har Socialstyrelsen ansvar för uppföljningen av lovsatsningarna. Socialstyrelsens uppföljningar har inte något lokalt perspektiv utan resonerar om kommuner i allmänna ordalag. Hur varje

¹¹² Telefonsamtal med företrädare för Skolverket, 2019-11-20.

¹¹³ Skolverket, *Mer än bara läxor. En utvärdering av läxhjälp på tio skolor*, 2014.

¹¹⁴ Regeringsbeslut S2016/00439/FST (delvis); regeringsbeslut S2017/07415/FST (delvis).

¹¹⁵ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, *Bidrag till sommarlovsaktiviteter. Utvärdering av 2017 års statsbidrag för att genomföra kostnadsfria sommarlovsaktiviteter*, 2017.

kommun har fördelat medlen redovisas i en tabell där läsaren själv får dra sina slutsatser.¹¹⁶

Regeringen har gett både Skolverket och Statskontoret i uppdrag att utvärdera olika aspekter av det förhållandevis stora likvärdighetsbidraget. Skolverket hade i uppdrag att utvärdera likvärdighetsbidraget utifrån förordningens konstruktion och ändamålsenlighet. I det ingick att undersöka om det fanns skillnader mellan olika typer av skolhuvudmän avseende om bestämmelser om ansökningsförfarandet och beslutsprocessen påverkade vilka huvudmän som sökte och vilken administration bidraget gav upphov till. Särskilt skulle Skolverket fokusera på hur kostnadsvillkoret påverkade huvudmännen och vilka möjligheter Skolverket sedan hade att följa upp efterlevnaden av villkoret.¹¹⁷ I regeringens uppdrag till Statskontoret finns en tydlig intention att förstå de lokala förutsättningarnas betydelse för hur statsbidrag kan tas emot. Bidraget ska till exempel utvärderas utifrån möjligheter till lokal anpassning, hur skolhuvudmännen har fördelat bidraget mellan skolformer och om bidraget har påverkat tilldelning av medel till andra kommunala verksamheter än skolan. Statskontoret ska även analysera skillnader mellan olika typer av huvudmän, avseende storlek, geografisk placering, offentligt eller enskilt huvudmannaskap.¹¹⁸

När det gäller statsbidraget för att motverka segregation var det Delmos som fick uppföljningsuppdraget av regeringen. Enligt uppdraget ska Delmos redovisa antal inkomna och beviljade ansökningar, samt beviljade belopp per ansökan och totalt. För 2018 skulle myndigheten göra en initial analys av resultatet så långt det var möjligt. För 2019 skulle de om möjligt ge en samlad bedömning av resultatet i förhållande till ändamålet med bidragen.¹¹⁹ I uppföljningen av 2018 års medel togs hänsyn till geografisk spridning och vilken typ av aktör som har tagit emot bidraget, där storstäder var överrepresenterade bland dem som sökt och tagit emot bidrag. De flesta kommuner har arbetat förvaltningsövergripande, ofta utifrån redan existerande sociala hållbarhetsfunktioner. Det är dock inte helt tydligt i Delmos analys vilka kommuner som har arbetat så.¹²⁰ Myndigheten poängterar dock att man är väl medveten om vilka kommuner som har arbetat förvaltningsövergripande men har valt att inte beskriva det i detalj i den första återrapporteringen.¹²¹ Regeringen har heller inte uttryckligen efterfrågat någon sådan analys i uppföljningen av statsbidragen. Det är intressant att notera med

¹¹⁶ Socialstyrelsen, *Redovisning av 2018 års medel till kommuner till avgiftsfria lovaktiviteter för barn i åldrarna 6–15 år*, 2018.

¹¹⁷ Skolverket, *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*, 2019.

¹¹⁸ Regeringen gav Statskontoret detta uppdrag den 25 april 2019 och det ska delrapporteras den 20 juni 2020 och slutrapporteras den 3 februari 2021. Se regeringsbeslut U2019/01623/S.

¹¹⁹ Regeringsbeslut A2019/01203/IAS, A2019/01202/SV (delvis).

¹²⁰ Delmos, *Redovisning av statsbidrag 2018*, 2019, s. 12–15.

¹²¹ Uppgift som framkommit i Delmos faktagranskning av rapporten, 2020-04-07.

tanke på ambitionen att kunna visa på hur lokala omständigheter och behov formar möjligheter och handlingsutrymme.¹²²

När det gäller Delmos uppföljningsuppdrag har det framför allt handlat om att följa utvecklingen av segregationen snarare än uppföljning av riktade statsbidrag. Det framgår av Delmos instruktion att myndigheten ska förse regeringen med analyser, utredningar och sektorsövergripande uppföljningar av utvecklingen i frågor som rör segregation.¹²³ Delmos har dessutom haft i uppdrag att utveckla ett uppföljningssystem som skapar förutsättningar för en långsiktig och regelbundet återkommande och tvärspektoriell uppföljning av segregationen i Sverige.¹²⁴ Här finns möjligheter till lokal uppföljning.

Tillväxtverket har i uppdrag att följa upp bidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden och tog i enlighet med regeringsbeslutet fram sin utvärderingsmodell i samarbete med Delmos.¹²⁵ Utgångspunkten var att ”systemet ska fungera lärande, vara verksamhetsnära samt att det ska fokusera på sådana faktorer som myndigheten kan ta ett direkt eller indirekt ansvar för”¹²⁶. Utvärderingen är relativt kortfattad med ett exempel per temaområde på vad som har genomförts av kommunerna, så den jämförande analysen av hur bidragen har tagits emot i olika kommuner saknas.¹²⁷ Däremot framgår det av uppdraget att Tillväxtverket ska följa upp själva urvalet av de 32 kommuner som är berättigade till stöd.¹²⁸

Vad gäller uppdraget till Polismyndigheten om att öka antalet områdespolisier i utsatta områden har regeringen genomfört en anslagsökning och gett ett uppföljningskrav till Polismyndigheten. Enligt Polismyndighetens regleringsbrev för 2017 skulle myndigheten analysera och bedöma hur långt myndigheten hade kommit i målsättningen med en mer närvarande och tillgänglig polis i lokalsamhället. Polismyndigheten skulle också bedöma hur väl myndigheten svarar upp mot behoven av polisiär närvaro i det som polisen betecknar som ”särskilt utsatta områden”.¹²⁹ I regleringsbrevet för 2018 ålade regeringen Polismyndigheten att redovisa i vilken utsträckning det finns

¹²² Delmos, *Redovisning av statsbidrag 2018*, 2019, s. 29–30.

¹²³ Förordningen (2017:1085) med instruktion för Delegationen mot segregation.

¹²⁴ Uppdraget redovisades i december 2018 och bereds inom Regeringskansliet.

¹²⁵ Regeringsbeslut N2018/01913/RTS/N2017/06942/RTS. Delmos skulle ha tagit över uppdraget från den 1 januari 2019. Tillväxtverket aviserar att uppdraget antagligen överförs till Delmos från den 1 januari 2021 istället.

¹²⁶ Tillväxtverket, *Delrapport 2018 - Uppdrag att stärka kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Återrapportering av genomförda insatser och resultat*, 2019, s. 13.

¹²⁷ Temana var: integrationsarbete, barn och ungdomar, arbetsmarknadsfrågor, samverkan, trygghetsinsatser, utbildning och kompetensförsörjning, boendesegregation samt demokrati och delaktighet. Se Tillväxtverket, *Delrapport 2018 - Uppdrag att stärka kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Återrapportering av genomförda insatser och resultat*, 2019, s. 14–15.

¹²⁸ Regeringsbeslut N2018/01914/RTS, N2017/06942/RTS.

¹²⁹ Regeringsbeslut Ju2017/05612/LP.

områdespoliser på lokalpolisområdesnivå och i vilken utsträckning dessa arbetar fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.¹³⁰ I Polismyndighetens årsredovisning och internrevision framgår antalet områdespoliser på lokalpolisområdesnivå, men det finns inte uppgifter om hur de är fördelade till just så kallade "särskilt utsatta områden" inom lokalpolisområdet.¹³¹

Uppföljningen skiljer sig alltså åt avseende i vilken utsträckning den innehåller en analys av skillnader i hur satsningar tagits emot av olika skolor, områden eller kommuner. Kommunutredningen påpekade nyligen att bristen på underlag som analyserar skillnader mellan olika kommunkategorier avseende förutsättningarna för kommunal verksamhet är generell.¹³² Kommunutredningen tog också upp att de underlag som tas fram görs inom begränsade verksamhetsområden, och att staten behöver komplettera dessa med ett perspektiv som täcker hela den offentliga sektorn.¹³³

Det finns en ansenlig mängd kunskap om hur tidigare satsningar tagits emot lokalt i form av utredningar, utvärderingar och forskning sedan 1970-talet. Analysmyndigheten Integrationsverket, som existerade mellan 1998 och 2007 producerade till exempel totalt cirka 150 rapporter under sin verksamhetstid. Av rapporterna kan nämnas jämförande analyser av olika satsningar.¹³⁴ Regeringen gav också Vetenskapsrådet i uppdrag att göra en kartläggning av forskning om mekanismer som orsakar, bidrar till och befäster segregation.¹³⁵ Syftet med uppdraget var att ge en överblick över och fördjupning i bakomliggande orsaker, mekanismer och processer som bidrar till segregation.¹³⁶ I Vetenskapsrådets redovisning 2018, framgår att 135 forskningsansökningar beviljats 2008–2017, varav 23 under 2017.¹³⁷ Kartläggningen belyser bland annat omfattningen av forskningen på de områden som ingår i regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation. Men den visar samtidigt att det är svårt att klart definiera vad som är segregationsforskning då forskning med relevans för segregation finns i flera olika discipliner. Mycket forskning har också tagits fram på uppdrag av

¹³⁰ Regeringsbeslut Ju2018/04606/PO.

¹³¹ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2017, 2018*; Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018, 2019*; Polismyndigheten, *Årsredovisning 2019, 2020*; Polismyndigheten, *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*, 2018.

¹³² SOU 2020:8, s. 627–628.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Se exempelvis Integrationsverket, *Helhetssyn eller underifrånperspektiv – en jämförande analys av Blommansatsningen i Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna*, 2002.

¹³⁵ Regeringsbeslut U2017/04577/F.

¹³⁶ Enligt den PM vi fått av Regeringskansliet var syftet "att få en aktuell kunskapsöversikt gällande segregationsforskningen", se Regeringskansliet, *Promemoria: Arbetet för att minska och motverka segregation – en sammanfattning av den enhet som samordnar arbetet, kompletteras med varje berört departements beskrivningar av åtgärder*, 2019, s. 9.

¹³⁷ Vetenskapsrådet, *Svensk forskning om segregation – en kartläggning*, 2018.

olika myndigheter, men den finns inte samlad på ett lättillgängligt vis.¹³⁸ Forskning som studerar olika åtgärder för att motverka segregation är mindre omfattande än forskning om vad det är som skapar och upprätthåller segregation uppstår och upprätthålls, eller forskning som studerar effekter av segregation.¹³⁹ Delmos har i sin roll som kunskapsmyndighet också tagit fram olika rapporter och underlag. Även Jämlikhetskommissionens arbete kan ses som del av kunskapsuppbyggnaden om vad som kan främja ökad jämlikhet och förbättrad integration, vilket är ett annat sätt att närma sig frågorna om segregation.

Att det finns ett förväntansgap mellan vad som kommer fram i kartläggningar och analyser och önskan om konkreta policyrekommendationer och användbara metoder är väl känt.¹⁴⁰ Utredningar och analyser på nationell nivå är ofta lovvärda, menar de lokala aktörer som lyft frågan i vår fallstudie, men blir problematiska eftersom de pågår samtidigt som det finns grundläggande brister i den reguljära verksamheten, och samtidigt som kriminalitet och sociala problem upplevs öka. I en fokusgrupp med poliser beskrivs det till exempel som att resultaten inte kommer ut i den berörda verksamheten, och att det är för många som jobbar med utredningar på nationell nivå i förhållande till dem som jobbar ute i området.¹⁴¹

Även för dem som arbetar med hedersproblematik inom socialtjänsten är detta en källa till frustration, eftersom det finns en relativt hög frekvens av våld i nära relationer och hedersproblematik i området. En samordnare inom hedersrelaterat våld lyfter fram att det behövs mer ”fokus på aktiviteterna, inte på hur man ska beskriva problemet”.¹⁴² Utifrån ett lokalt och verksamhetsnära perspektiv finns det en oro för att staten fastnar i kartläggning och analys i stället för att finna sätt att utveckla metoder som fungerar.

Ett sådant förväntansgap kan vara mer eller mindre problematiskt, beroende på vad det rör för sakfråga. Problem med segregation, socioekonomiskt utsatta områden eller brottslighet är så kallade *wicked problems*¹⁴³ där det råder stor osäkerhet och politisk oenighet om vad som behövs för att motverka problemen, samtidigt som problemen förvärras. Forskare som beskrivit *wicked problems* menar att sådana problem per definition inte är sådana som man löser. Effektiv hantering av problemen handlar i stället om att finna sätt att hantera det på ett sätt som innebär koordinering mellan aktörer, och att utveckla ny förståelse för

¹³⁸ Vetenskapsrådet, *Svensk forskning om segregation – en kartläggning*, 2018, s. 13. Se även s. 8 och 32ff.

¹³⁹ Andersson & Holmqvist, *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen*, 2019, s. 9–10.

¹⁴⁰ Se till exempel Vetenskapsrådet, *Svensk forskning om segregation – en kartläggning*, 2018, s. 33.

¹⁴¹ Fokusgrupp 1 med poliser lokalpolisområde Storgöteborg Nordost, 2019-09-12.

¹⁴² Intervju med samordnare hedersrelaterat våld, 2019-05-07.

¹⁴³ Weber, & Khademian, “Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”, 2008.

problemet som tillåter mer samverkan.¹⁴⁴ Applicerat på riktade statsbidrag skulle det kunna innebära att Regeringskansliet inför utformning, beslut och uppföljning av riktade statsbidrag i högre utsträckning involverar de aktörer som befinner sig i de verksamheter där syftet med statsbidragen förväntas realiseras.

2.3 Sammanfattande iakttagelser

Det finns en stor flora av statsbidrag som direkt eller indirekt kan sägas vara riktade mot utsatta områden. En del bidrag är tydligt riktade mot vissa kommuner genom att de inte är möjliga för alla att söka. Andra är generella till sin karaktär, men fördelas utifrån någon form av socioekonomisk princip. Vissa bidrag har inte någon sådan fördelningsprincip, men Regeringskansliet har ändå bedömt att de kan påverka utvecklingen i utsatta områden.

Statsbidragen skiljer sig åt när det gäller hur mycket handlingsutrymme bidragsmottagaren får för lokal anpassning. Det finns olika försök att öka långsiktigheten i bidragen, men en del statsbidrag saknar helt ett sådant perspektiv.

Regeringens långsiktiga strategi mot segregation ger ingen vägledning i hur statsbidrag till utsatta områden bör utformas och det finns inga generella riktlinjer för utformningen av statsbidrag. Vilket förarbete som gjorts i Regeringskansliet inför besluten om statsbidragen varierar. I vissa fall finns det diarieförda konsekvensanalyser, och i andra fall inte. Det är i dessa fall oklart i vilken utsträckning regeringen analyserat hur satsningen kommer kunna tas emot av olika kommuner, och i olika lokala verksamheter.

Uppföljningarna av regeringens statsbidrag tar i olika grad hänsyn till att olika kommuner och områden har olika förutsättningar att ta emot och använda bidragen. Det finns exempel på statsbidrag som inte följs upp på nationell nivå, andra som följs upp, men saknar ett lokalt perspektiv och slutligen sådana som specifikt har analyserat hur bidraget tas emot i utsatta områden.

¹⁴⁴ Weber, & Khademian, "Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings", 2008, s. 345.

3 Statsbidragens väg till stadsdelen

Det finns en stor mängd statsbidrag som kan rekvireras eller sökas både av kommunen på central nivå och lokalt av stadsdelen. Vi har sett exempel på en slags entreprenörsanda i stadsdelen, där anställda inom förvaltningen söker pengar för att kunna fortsätta bedriva verksamhet som de anser är viktig för området. Cheferna i förvaltningarna upplever samtidigt att det är svårt att ha överblick över alla potentiellt sökbara statsbidrag. I detta kapitel illustrerar vi hur riktade statsbidrag i praktiken tas emot av kommunen och fördelas till stadsdelen, utifrån vår fallstudie och urval av 11 statsbidrag under 2017–2019.

3.1 Storlek och fördelning av statsbidragen

Statsbidragen fördelas till ett stort antal kommuner, som i sin tur kan fördela ut medlen till sina social-, skol-, eller stadsdelsförvaltningar eller skolenheter (med undantag för statsbidrag mot segregation som användes av staden centralt). För stadsdelen Angereds del och under år 2018 var den minsta summan 161 100 kronor, vilken gick till stadsdelens kommunala grundskolor för lovskola. Den största summan var 7,7 miljoner kronor och delades ut till Angereds stadsdelsförvaltning inom ramen för statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Dessa belopp ska sättas i relation till de cirka 53 000 personer bor i Angered och en socialtjänst som i sin helhet omsätter cirka 1,1 miljarder kronor. Medlen som når de delar i Angered som är särskilt utsatta eller skolor med särskilt dåliga resultat blir ibland dessutom blygsamt mätt som andelen av statsbidrag som delas ut på nationell nivå.

Den faktiska *fördelningen* av medel till Göteborg och Angered skiljer sig åt mellan de olika statsbidragen. I tabell 2 presenterar vi andelen av det nationella beloppet som gått till just kommunala grundskolor respektive stadsdelsförvaltningen i Angered för att jämföra hur fördelningen av nationella medel till socioekonomiskt utsatta områden i praktiken kan se ut avseende de kommunala grundskolorna respektive stadsdelsförvaltningen.

Tabell 2 Andelar av respektive statsbidrag i vårt urval som gått till grundskolorna respektive stadsdelsförvaltningen i Angered år 2018, procent.

Statsbidrag	Andel av det nationella beloppet, i procent	Fördelningsprincip vid rekvisering/ansökan
Kommunala grundskolor i Angered:		
Skolledarbidraget	3,5	Ansökningsförfarande (prioritering av skolor med avtal inom ramen uppdraget samverkan för bästa skola, dvs. <i>skolor med låga resultat som de inte kan vända själva</i> , eller uppdraget för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända, dvs. <i>skolor med en hög andel nyanlända</i>)
Karriärtjänster i utanförskapsområden	1,2	De 15 områden (URBAN-15) som omfattas av de tidigare urbana utvecklingsavtalen från 2012-2014.
Ökad jämlikhet	1,2	Socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass eller grundskola framräknat av SCB. Avser de 50 procent skolor med sämst socioekonomiska förutsättningar.
Likvärdig skola	*	Socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän för förskoleklass eller grundskola framräknat av SCB.
Läxhjälp	0,4	Ansökningsförfarande (fördelas proportionerligt till antal platser som anordnas men huvudmän för skolor med låga studieresultat prioriteras)
Lovskola	0,1	Ansökningsförfarande (fördelas proportionerligt till antal platser som anordnas utöver det som genomförs inom ramen för den obligatoriska lovskolan)
Stadsdelsförvaltningen i Angered:		
Statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden	1,8	Kommuner med störst utmaningar utifrån arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad
Statsbidrag mot segregation	0**	Ansökningsförfarande (samtliga kommuner kan söka för kartläggningar, behovsanalyser och planer för fortsatt arbete)
Övriga lovaktiviteter	1,0	Antalet barn i hushåll med ekonomiskt bistånd i respektive kommun
Sommarlovsaktiviteter	1,0	Antalet barn i hushåll med ekonomiskt bistånd i respektive kommun
Bemanning barn och unga	0,4	Uppskattat antal ärenden i barn- och ungdomsvården. Andelen uppskattade ärenden i barn- och ungdomsvården av befolkningen 0-20 år. Andel av befolkningen som saknade treårig gymnasieutbildning

* Grundskoleförvaltningen kan inte redogöra för belopp som tillföll grundskolorna i stadsdelen eftersom en del av beloppet fördelades direkt till skolorna och en annan del fördelades som kommunbidrag.

** Medel för att motverka segregation har inte fördelats till stadsdelen utan använts centralt.

Det bidrag som, i jämförelse med de andra statsbidragen på skolområdet, i högst grad har nått ut till kommunala grundskolorna i stadsdelen är skolledarbidraget. Detta kan förklaras av att ansökningar från skolor med många nyanlända och skolor med låga resultat prioriterats, och att dessa är överrepresenterade i området. Som jämförelse har det bidrag som uttryckligen syftar till insatser i de områden som omfattades av de tidigare urbana utvecklingsavtalen (karriärtjänster i utanförskapsområden) inte haft samma genomslag. Det kan förklaras av att det generellt sett har varit svårt att uppfylla villkoren för att få ta del av bidraget eftersom det är beroende av hur många lärare som rekryterats inom ramen för det allmänna karriärtjänstbidraget¹⁴⁵. Det har även varit svårt generellt att rekrytera lärare till skolor med svåra förutsättningar.

Statsbidraget för ökad jämlikhet som vände sig till de 50 procent av skolhuvudmännen med sämst socioekonomiska förutsättningar nådde fram i samma utsträckning som statsbidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden. Statsbidraget för läxhjälp har nått ut till områdets kommunala skolor i högre utsträckning än statsbidraget för lovskola. Skillnaden beror troligen på att för läxhjälp prioriteras huvudmän för skolor med låga studieresultat. Det är också lättare att administrera än statsbidraget för lovskolan. När det gäller det bidrag som har till uttalat syfte att minska skillnaderna mellan skolors kunskapsresultat, likvärdig skola, är det däremot svårt att följa hur medlen nått ut till de kommunala grundskolorna, vilket gör att det inte går att jämföra med de andra bidragen.

Vad gäller bidragen som gått till stadsdelsförvaltningen är det tydligt att det bidrag som gått till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden fått den största andelen av de nationella medlen, och statsbidraget för att stärka bemanningen inom socialtjänsten en mindre andel. Detta speglar regeringens intentioner med bidragen. Bemanningssatsningen inom socialtjänsten var till för att stärka hela socialtjänsten medan statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden har en starkare socioekonomisk fördelningsprincip.

3.2 Mer medel ger inte alltid mer resultat

Göteborgs stads fördelning av medel till stadsdelarna är olika för olika statsbidrag. Kommunstyrelsen beslutar om fördelning per nämnd. Statsbidragen fördelas enligt två olika modeller: direkt till stadsdelarna, eller som kommunbidrag till stadsdelarna.¹⁴⁶ Kommunen utgår från principen att kommunbidrag ska fördelas till stadsdelsnämnderna utifrån befolkningens storlek, sammansättning och levnadsförhållanden; alltså utifrån tydliga och av stadsdelsnämnderna opåverkbara kriterier.¹⁴⁷ Fram till den 1 juli 2018 låg ansvaret för skolan på de lokala stadsdelsnämnderna som då bestämde hur statsbidragen skulle användas. Varje

¹⁴⁵ Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹⁴⁶ Intervju med Göteborgs stads chefsekonom, 2019-04-25.

¹⁴⁷ Underlag från Göteborgs stads chefsekonom, 2019-04-25.

stadsdelsnämnd var fri att lägga till eller dra ifrån pengar till skolan från de medel som tilldelats dem. Genom en omorganisation centraliserades ansvaret för skolan till en central och gemensam grundskolenämnd. I samband med detta infördes också en central resursfördelningsmodell med syfte att ge likvärdiga förutsättningar för alla stadens skolor.

Kommunens egna fördelningsprinciper gör att det i praktiken kan vara svårt för regeringen att försöka påverka hur stor del av statsbidragen som når socioekonomiskt utsatta områden. Ett tydligt exempel är statsbidragen för ökad jämlikhet respektive för likvärdig skola. Statsbidraget för ökad jämlikhet hade ett uttalat syfte att gå till de skolor som hade sämst socioekonomiska förutsättningar medan statsbidraget för likvärdig skola har ett bredare syfte att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling. En lite större del av statsbidraget för ökad jämlikhet har också nått till kommunen jämfört med likvärdighetsbidraget (5 respektive 4 procent av det nationella beloppet).

Det totala beloppet som regeringen fördelar till skolorna inom ramen för statsbidragen för ökad jämlikhet och likvärdig skola ökade från 500 miljoner kronor 2017 till 3,5 miljarder kronor 2019, det vill säga med 700 procent. Den stora ökningen av medel nationellt verkar dock inte lett till motsvarande ökning lokalt i stadsdelen. I Angered ökade medlen från 6,1 miljoner 2017 till minst 13 miljoner kronor 2019.¹⁴⁸ När det gäller likvärdighetsbidraget hade bidraget till Angered behövt uppgå till närmare 43 miljoner 2019 för att öka i takt med anslaget på nationell nivå.

Anledningen till att ökningen inte ger ett tydligare utslag i stadsdelen beror på hur kommunen fördelat likvärdighetsbidraget. För 2018 valde kommunen att fördela nära hälften av pengarna direkt till de kommunala grundskolorna, medan resten användes till åtgärder centralt som sedan fördelades ut till skolorna (förstärkt modersmålsundervisning och elevhälsa). För 2019 gick i stället cirka två tredjedelar av bidraget¹⁴⁹ direkt till alla kommunala grundskolor (men drygt hälften fördelades helt utan socioekonomisk viktning). Resterande dryga tredjedel användes till centrala insatser, som kompetensutveckling, IT-system, tidiga insatser och elevhälsa. En del av de centrala medlen riktas förvisso mot till exempel nyanlända och gagnar därmed indirekt socioekonomiskt utsatta områden mer då denna grupp är överrepresenterad där.¹⁵⁰ Man kan alltså säga att en större

¹⁴⁸ Den totala summan är dock högre än 13 miljoner, men det går inte att säga exakt hur mycket högre eftersom det inte går att följa hur stor del av de medel som hanteras centralt som sedan tillfaller enskilda skolor.

¹⁴⁹ Om skolorna i Angered skulle ha fått samma andel av likvärdighetspengarna som de fick för statsbidraget för ökad jämlikhet, alltså 23 procent, skulle det ha motsvarat 20,7 miljoner av de 90 miljoner som gick direkt till skolorna. Istället blev det 13 miljoner, eller motsvarande 14 procent.

¹⁵⁰ Göteborgs stad, *Reviderad plan för insatser inom ramen för statsbidrag för ökad likvärdighet*, 2019.

andel av medlen för 2019, jämfört med 2018, fördelades ut utan socioekonomisk viktning till skolorna.

Det är generellt svårt att följa dessa statliga medel ända ut till skolorna.

I sammanhanget kan också nämnas att det finns sammanlagt 70 statsbidrag på skolområdet.¹⁵¹ Likvärdighetsbidraget har kommit att bli ett av de större bidragen på skolområdet samtidigt som förhållandevis stora statsbidrag för lågstadiet och fritidshemmen försvinner under 2020. Höjningen av likvärdighetsbidraget under 2020 är tänkt att kompensera för bortfallet av de andra statsbidragen.¹⁵² Vi kan ändå konstatera att likvärdighetsbidraget som har ett uttalat syfte att stärka likvärdigheten har kommit att användas till att stärka upp hela grundskolan i Göteborg.

En förklaring till att likvärdighetsbidraget inte når ut i större utsträckning är att Göteborg redan strävar mot en likvärdig skola genom kommunens egen resursfördelningsmodell. I den nya resursfördelningsmodellen som infördes den 1 juli 2018 fördelas redan 19 procent av skolbudgeten enligt ett socioekonomiskt index. Göteborgs grundskoleförvaltning anser det inte försvarbart att då använda statsbidraget likvärdig skola för att ytterligare förstärka skolor med högt socioekonomiskt index eftersom det riskerar att undergräva legitimiteten för den egna resursfördelningsmodellen. Enligt grundskoleförvaltningen finns det elever med stora behov även i socioekonomiskt starka skolor och vissa av dessa presterar inte heller enligt förväntan.¹⁵³ Förvaltningens resonemang är att om glappet mellan de totala ersättningsnivåerna mellan svaga och starka skolor blir för stort genom tillskott från statsbidrag, så kan det bli svårt att motivera varför den lokala modellen ska vara så relativt sett generös. Förvaltningen menar vidare att det finns en brytpunkt där mer medel inte genererar bättre resultat, och att skolorna skulle behöva arbeta mer långsiktigt med pågående insatser innan nya påbörjas.¹⁵⁴

3.3 Likabehandling kan hindra satsningar

Som framgår av beskrivningen ovan kan en förklaring till att det kan bli en relativt liten del av statsbidraget som når det utsatta området vara att kommunen vill värna sin egen resursfördelningsmodell. Ett annat sätt att formulera en förklaring är att statsbidrag inte når fram på grund av att kommunen önskar likabehandla stadsdelar och personal.

I en utvärdering av den så kallade Blommansatsningen som pågick mellan 1995 och 1999 framgick att kommunerna då försökt att undvika interna motsättningar på kommundels- eller stadsdelsnivå när insatser skulle fördelas. Kommunen, menade

¹⁵¹ Uppgift från Skolverket avseende mars månad 2019.

¹⁵² Regeringskansliet, *Promemoria: Skolpaket för höjda kunskaper*, 2019.

¹⁵³ Telefonintervju med enhetschef för planering och analys, Grundskoleförvaltningen, 2020-03-10, Skypeintervju med planeringsledare extern finansiering, Grundskoleförvaltningen, 2020-03-11.

¹⁵⁴ Uppgift som framkommit i samband med faktagranskning av denna rapport, 2020-04-03.

utredningen, hade stort utrymme att göra egna interna prioriteringar vilket inte enbart var positivt. När situationen upplevdes vara lika "eländig" i flera av kommunens bostadsområden, kände sig tjänstemännen mer eller mindre tvingade att även fördela Blommanmedel till samtliga bostadsområden. Huddinge kommun hävdade till exempel att fördelningen av Blommanmedel på vissa bostadsområden enbart skulle kunna försvaras om den syftade till metodutveckling som senare skulle kunna gynna utvecklingen i hela kommunen.¹⁵⁵

En liknande bild har framträtt i våra intervjuer med chefer och personal inom skola och socialtjänst, men också med polisen i lokalpolisområdet. Det finns exempel från socialtjänsten i Angered där man försökt med arbetstidsförkortning för att behålla personal och minska sjukskrivningar. Försöket fick dock inte vara kvar eftersom det upplevdes som orättvist gentemot andra anställda i staden som inte arbetade i de områden som definierades som utsatta. När skolledare fick ett extra lönepåslag utifrån de kriterier som statsbidraget angav så uppfattades det som orättvist av andra rektorer vars skolor inte kvalificerade sig. I Angered resulterade det i att dessa rektorer gavs extra lönepåslag.¹⁵⁶ Även inom polisen har man försökt att genom lönepåslag stärka poliser i utsatta områden, vilket resulterat i liknande erfarenheter. Om man satsar på en grupp under en viss tid, behöver de andra kompenseras i ett senare skede.¹⁵⁷

Det är alltså svårt att ge fördelar åt anställda inom reguljär verksamhet i vissa områden utan att också ge till andra områden. Som arbetsgivare kan det vara svårt att motivera extra medel till specifika områden när andra områden menar att de har liknande problem. Problem är heller inte alltid lätta att avgränsa geografiskt. Polisens arbete i centrala Göteborg berör till exempel ärenden med personer bosatta i andra stadsdelar.¹⁵⁸

3.4 Svårt att följa medlen, och problem med ryckighet

Det har visat sig generellt sett svårt att följa medel ner till stadsdelen. Lokala aktörer vet inte alltid vad det är för statliga medel som finansierar deras verksamhet, och detta är tydligare ju längre ut i verksamheterna man kommer.

Särskilt inom skolan, där bidragen är många, har det varit svårt för rektorerna att ha en överblick över bidragen och varifrån finansieringen kommer.¹⁵⁹

Grundskoleförvaltningen ska både hålla i samordningen över staden och kunna

¹⁵⁵ Integrationsverket, *Vad hände med "Blommanpengarna"? – Slutrapport*, 2000.

¹⁵⁶ Intervju med chef för individ och familjeomsorg och chef för kultur och fritid (tidigare chef för skolan när den låg under stadsdelens ansvar), 2019-01-30.

¹⁵⁷ Fokusgrupp 1 med poliser lokalpolisområdet Storgöteborg Nordost, 2019-09-12.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Telefonsamtal med planeringsledare extern finansiering, 2019-06-12, och telefonintervju med utbildningschef grundskoleförvaltningen, 2020-02-13. Samma bild framkommer i Riksrevisionens telefonintervjuer med rektorer, 2020-01-21/30/31.

redovisa till kommunstyrelsen hur mycket de tror de kommer att kunna ansöka om nästa år, hur mycket de har fått och hur de har använt statsbidragen. De måste samtidigt vara tydliga ner i den egna organisationen om vilka pengar de sökt, vad de tror att de kommer få, vad de har fått och hur de kommer att fördela pengarna. Det är mycket administration och mycket organisation runt de riktade statsbidragen. För en rektor kan det till exempel betyda att hen behöver hålla reda på vilken skolläkare som är anställd med hjälp av likvärdighetsbidraget¹⁶⁰ och vilken som är anställd via ytterligare ett annat statsbidrag¹⁶¹ som syftar till personalförstärkning inom elevhälsan.¹⁶²

Bland lärare och rektorer finns en misstänksamhet om att statsbidragen inte kommer skolan till del utan att de försvinner in i den kommunala budgetens "slukhål". Den här känslan hänger rimligen delvis ihop med svårigheten att överblicka vad som påverkar skolans ramar och det bidrar till känslan av att det inte går att förstå var pengarna tar vägen samtidigt som skolorna ställs inför sparbeting och krav på en budget i balans. Det hänger också ihop med att skolans budget är beroende av elevpengen och att stora förändringar i elevantal kan få stora konsekvenser för skolans ekonomi som är svåra att styra och förutsäga.

Det är inte bara svårt att följa medlen utan de kommer också ofta sent vilket skapar en ryckighet i kommunernas planering. Många gånger kommer regeringens beslut sent på året när den kommunala budgeten redan är beslutad. Till stadsdelen kommer pengarna ibland så sent på budgetåret som i november. Planeringen försvåras också av att det inte alltid går att veta vilka statsbidrag som kommer att vara aktuella eller hur stor budgeten kommer att vara. Det blir då svårt för kommunen att både hinna planera och sätta igång verksamheter. Om medlen kommer sent eller om det inte redan finns ett strategiskt tänkande om hur arbetet ska bedrivas, finns det, enligt en tjänsteperson centralt i kommunen, en risk för att pengarna "ströslas ut" för att stärka upp små lokala behov.¹⁶³ Tjänstepersoner med chefsbefattningar i stadsdelen beskriver det i stället som att man då inte räknar med medlen i budgeten utan att de i praktiken fungerar som en buffert som kan "rädda" ett eventuellt dåligt bokslut.¹⁶⁴

Statsbidraget som söktes hos Tillväxtverket för 2018 hade stadsdelen exempelvis tre månader på sig att förbruka. En sådan hantering försvårar både redovisningen såväl som effekten av bidraget. Företrädare för socialtjänsten i stadsdelen uppger att det har varit otydligt hur effekter av olika satsningar ska redovisas. När

¹⁶⁰ Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

¹⁶¹ Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

¹⁶² Telefonsamtal med planeringsledare extern finansiering, 2019-06-12.

¹⁶³ Telefonsamtal med verksamhetschef för Social utveckling, 2020-01-09.

¹⁶⁴ Intervju med chef för individ och familjeomsorg och chef för kultur och fritid (tidigare chef för skolan när den låg under stadsdelens ansvar), 2019-01-30.

bidragen söks i förväg innan ett projekt eller en verksamhet startas upp förenklas redovisningen av pengar och effekter av verksamheten, menar de vidare.¹⁶⁵

I stadsdelen har man, för att minska denna ryckighet, byggt upp strukturer för varaktighet, bland annat genom att anställa koordinators vid trygghetsamordningsenheten. Några av dessa är finansierade av projektmedel men är ändå tillsvidareanställda.¹⁶⁶ Detta sätt att lösa problem med ryckigheten i statsbidragen har dock lett till oro för att missgynnas om man redan har ett arbete igång inom det område som staden bestämt att ett statsbidrag ska gå till. Om staden till exempel slagit fast att ett antal miljoner kronor ska gå till trygghetskoordinatorer, och det redan finns ett sådant arbete i stadsdelen med fast anställd personal finns det en oro över att pengarna inte skulle komma trygghetsarbetet till del. För att få medel i denna situation skulle det krävas att den befintliga koordinatortjänsten omvandlades till en ettårig projektanställning, vilken skulle motverka syftet med utvecklingsarbetet.¹⁶⁷

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Det har visat sig att det är svårt att följa statliga medel ner till stadsdelen och det är tydligare ju längre ut i verksamheterna man kommer. Granskningen visar ändå att statsbidragen i stort sett har kommit stadsdelen till del, men det kan handla om relativt små belopp i förhållande till de problem som bidragen ska motverka.

Kommunens egen resursfördelningsmodell gör att det i praktiken kan vara svårt för regeringen att försöka påverka hur stor del av statsbidragen som når socioekonomiskt utsatta områden. Statsbidragen kan vara ett störande moment i kommunens egen planering av verksamheten. Det gäller särskilt på skolans område, vilket skulle kunna förklaras av den förhållandevis stora mängden statsbidrag som finns där.

Det finns en spänning mellan regeringens ambition att styra medel mot specifika geografiska områden, och kommunens strävan mot att behandla sina stadsdelar och sin personal lika. Det blir särskilt tydligt när det handlar om att förbättra arbetsvillkoren för socialsekreterare och lärare eller rektorer i utsatta områden. Det är också tydligt vad gäller insatser för att öka antalet områdespolis, även om spänningen i det fallet står mellan regeringens ambition och Polismyndighetens sätt att fördela resurser till lokalpolisområdet.

¹⁶⁵ Kompletterande uppgifter från stadsdelsförvaltningen, 2020-01-20.

¹⁶⁶ Intervju med chef för individ- och familjeomsorg och chef för trygghetsamordningen, 2019-01-30.

¹⁶⁷ Intervju med chef för trygghetsamordningen, 2019-05-08.

4 Regeringens insatser utifrån stadsdelens perspektiv

Det ingår i kommunernas grunduppdrag att se till att medborgarna får en likvärdig utbildning, trygghet och omsorg. Kommunen finansierar skola och socialtjänst, och kommunen och skolhuvudmännen ansvarar för drift och organisering utifrån de lagar och regler som finns. De statliga riktade statsbidragen och insatserna landar i denna kontext. Hur statliga insatser faller ut beror på hur de översätts från nationell nivå, via den kommunala nivån, och ner till chefer och tjänstepersoner på stadsdelsnivå. För Polismyndigheten gäller också att initiativ på nationell nivå översätts ner via polisregioner och slutligen ner till lokalpolisområdet och poliser verksamma där.

Statsbidragen är inte enhetliga utan skiljer sig åt exempelvis vad gäller statens och kommunernas roller och ansvar, vad bidragen har för syften och grad av detaljstyrning. Statskontoret har tidigare pekat på att gränserna mellan olika slags statsbidrag är flytande och det är inte möjligt att utforma tydligt avgränsade kategorier. Det betyder att statsbidragen kan kategoriseras olika beroende på vem som gör analysen och i vilket syfte. Vårt syfte i detta kapitel är att illustrera hur statsbidrag riktade mot socioekonomiskt utsatta områden översätts från nationell nivå ner till stadsdelsnivå. Kapitlet är strukturerat utifrån tre olika kategorier av insatser, nämligen:

- Insatser för ökad bemanning och ökade löner inom skola, socialtjänst och polis (4.1),
- statsbidrag till extra aktiviteter för barn och unga (4.2), och
- statsbidrag för ospecificerade aktiviteter i syfte att stärka jämlikhet och likvärdighet inom skolan, stödja kommuner med utsatta områden, respektive motverka segregation (4.3).

4.1 Insatser för att öka bemanning och löner inom skola, socialtjänst och polis

Svårigheter med personal- och kompetensförsörjning lyfts ofta fram som den mest svårlösta frågan för kommunerna och förklaras av arbetskraftsbrist inom offentlig verksamhet. Inom skolan väntas en brist på cirka 45 000 lärare och förskollärare år 2033.¹⁶⁸ Enligt Fackförbundet Visions socialchefsrapport 2019 anger 44 procent av socialcheferna att de generellt har svårt att rekrytera medarbetare till socialtjänstens verksamheter. Även inom Polismyndigheten finns

¹⁶⁸ Skolverket, *Läraprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, 2019.

det ett stort behov av att rekrytera och behålla personal. Den demografiska utvecklingen medför att stora delar av landet kan få en total brist på arbetskraft, vilket Kommunutredningen menar gör att satsningar på enskilda yrkesgrupper kan utvecklas till ett nollsummespel.¹⁶⁹ I det följande presenteras några av regeringens försök att stödja utvecklingen inom socialtjänsten, skolan och polisen.

4.1.1 Ökning av bemanningen inom socialtjänstens myndighetsutövning

Statsbidraget för att stärka bemanningen inom den sociala barn- och ungdomsvården 2016–2020 riktas mot socialtjänstens myndighetsutövande verksamhet och ska användas för rekrytering av personal. Syftet är framförallt att stärka både verksamheten och förutsättningarna för de flickor och pojkar som befinner sig i den sociala barn- och ungdomsvården. Medlen förväntas också kunna bidra till en bättre arbetsmiljö.¹⁷⁰

På nationell nivå ses statsbidraget som en framgång.¹⁷¹ Ett stort antal personer har anställts med 2017 års medel (totalt 1168 socialsekreterare, administratörer och arbetsledare till en kostnad av 349 miljoner kronor), och kommunerna har själva kunnat avgöra hur medlen ska kunna disponeras. I en enkät som Socialstyrelsen riktade till landets kommuner uppgav 246 kommuner att de hade anställt socialsekreterare och att bidraget gjort skillnad och bidragit till en bättre situation och arbetsbelastning för personalen. Kommunerna lyfte också fram det som positivt att myndighetsutövningen stärkts och blivit mer rättssäker, att tid frigjorts för arbete med myndighetsutövning till barn och unga, stöd och arbetsledning, kvalitetsutveckling och förebyggande arbete. Samtidigt upplevde flera kommuner fortfarande en ansträngd situation med många och komplexa ärenden samt svårigheter med att rekrytera personal och det fanns också oro över vad som skulle hända efter satsningen. Det framgick vidare att kommunerna ansåg att satsningen borde vara långsiktig eller permanent för att kunna skapa stabilitet och kontinuitet i verksamheten.¹⁷²

40 kommuner hade däremot inte kunnat använda hela det rekvirerade beloppet eftersom de inte haft tillräckligt med sökande till tjänsterna.¹⁷³ Det framgår inte i uppföljningen vilka kommuner det rörde sig om. Vi begärde ut enkätsvaren och kunde därmed konstatera att det rör sig om kommuner som är jämnt fördelade över de nio kommungrupper som ingår i SKR:s kommungruppsindelning, men med viss övervikt för de 32 på förhand utpekade kommuner med områden som

¹⁶⁹ SOU 2020:8.

¹⁷⁰ Regeringsbeslut S2016/04469/FST (delvis).

¹⁷¹ Intervju med tjänstepersoner på Socialdepartementet, 2020-01-30 och telefonsamtal med tjänsteperson på Socialstyrelsen, 2019-11-19.

¹⁷² Socialstyrelsen, *Stärkt bemanning inom den sociala barn och ungdomsvården. Uppföljning av 2017 års medel*, 2018.

¹⁷³ Ibid.

har utmaningar utifrån kriterierna hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad (och som kan ansöka om medel inom ramen för förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och landsting för att minska och motverka segregation).¹⁷⁴

39 kommuner kommenterade att statsbidraget varit utformat på ett sätt som inte möter kommunernas behov. Det vanligaste förslag till förbättring de uppgav var att statsbidraget skulle vara utformat så att det ger mer framförhållning och långsiktig verkan. Därtill rekommenderade de att man behöver ta hänsyn till att det är svårt och ibland inte möjligt att rekrytera socionomer. I dessa fall borde det, enligt deras mening, vara tillåtet att anlita exempelvis konsulter. Ett antal kommuner kommenterade att medlen också skulle kunna behövas till andra personalkategorier som psykologer, arbetsterapeuter och pedagoger, samt till öppenvården för att minska eventuella köer och att barn och familjer kommer i åtgärder snabbare.¹⁷⁵ Göteborgs kommun redovisade att de anställt 16 socialsekreterare, 9 arbetsledare och 8 administratörer under 2017 för drygt 7 miljoner kronor. Samtidigt uppgav staden både att den inte haft tillräckligt med sökande till utlysta tjänster, och att statsbidraget inte räckt till. Staden menade att erfarenheter av bidraget inom socialtjänsten varierade mellan stadsdelarna men att den sammantagna bilden är att bidragit lett till en bättre arbetssituation för personal och budgetansvarig chef. Staden ansåg att utformningen av bidraget ändå var bra utifrån intentionerna.¹⁷⁶

Av kommunens medel gick 1,3 miljoner kronor till socialtjänsten i Angered, där sammanlagt nio personer anställdes inom myndighetsutövningen för barn och unga fördelat enligt nedan för åren 2017–2019:

	2017	2018	2019
Socialsekreterare	1	1	1
Arbetsledare	1	1	2
Administratörer	1	1	0

Införandet av statsbidraget samvarierar med en ökning av personal inom myndighetsutövningen för barn och unga under perioden. Personalökningen kan dock inte säkert härledas till statsbidraget, eftersom vi inte vet hur kommunen annars hade prioriterat. Under 2017–2019 ökade antalet anställda där från 64 till 83 personer. Antal anställda för hela socialtjänstens individ- och familjeomsorg ökade också under perioden förutom för 2019 då det totala antalet minskade. Det talar för att myndighetsutövningen för barn och unga varit prioriterad. Samtidigt

¹⁷⁴ Riksrevisionens bearbetning av Socialstyrelsens enkät ställd till kommunerna avseende 2017 års medel.

¹⁷⁵ Svar på Socialstyrelsens enkät till kommunerna inom ramen för uppföljning av 2017 års medel.

¹⁷⁶ Ibid.

har personalomsättningen ökat (från 11 till 29 procent mellan 2017 och 2019). Och under januari 2018 hade individ- och familjeomsorgen i stadsdelen ett underskott på 8,5 miljoner kronor varför nämnden i mars fattade beslut om besparingar.

De socialtjänstchefer vi träffat instämmer i att det har blivit fler chefer och assistenter, även om de inte vet vad det beror på. En chef inom socialtjänsten lyfter fram socialadministratörer och att man fått en avtalscontroller som positivt och att det varit ”väldigt avlastande” för socialsekreterarna. Men de är samtidigt inte säkra på om det är dessa statliga medel som medfört möjligheten att anställa dessa personer.¹⁷⁷

Bidraget landar i ett sammanhang med en mycket ansträngd arbetssituation i den sociala barn- och ungdomsvården.¹⁷⁸ Flertalet av de socialtjänstchefer vi träffat anser inte att statsbidraget mildrar de centrala problem som finns inom socialtjänsten. En förklaring till den ansträngda arbetssituationen är att antalet orosanmälningar ökade med cirka 60 procent mellan 2015 och 2018, vilket lett till en större ärendemängd, och då framförallt barn- och ärenden inom LVU (lag med särskilda bestämmelser om vård av unga).¹⁷⁹ En annan förklaring till den ansträngda arbetssituationen är ärendenas svårighetsgrad i ett område som präglas av hög ekonomisk utsatthet. Den sociala barn- och ungdomsvården i Angered har tre år i rad rapporterats ha näst högst andel barn i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd av alla kommuner/stadsdelar i Sverige.¹⁸⁰ Ärendena kan också i relativt hög grad beröra parallella maktstrukturer, hedersrelaterad problematik, hot om våld, kriminella gäng, och våldsbejakande extremism.¹⁸¹ Det är exempel på sådant som väcker oro bland personalen och där cheferna vill kunna ge mer handledning.

Ytterligare en anledning till den ansträngda situationen är att socialtjänsten uppges ha fått en ökad arbetsbörda att handla dem som är mindre erfarna. Att arbeta i ett område med en hög koncentration av socioekonomiska problem kräver, enligt socialtjänstcheferna, i högre grad särskild kompetens och erfarenhet.¹⁸² En skillnad mot för ett antal år sedan är till exempel att de som söker sig till arbete med barn och familj i större utsträckning uppges vara nyexaminerade.¹⁸³ Tidigare krävdes erfarenhet av flera andra verksamheter. När man pratar om bemanning är det viktigt, menar socialtjänstcheferna, att inte bara titta på hur många som är anställda utan också på effekten av den personalen

¹⁷⁷ Fokusgrupp med socialtjänstchefer, 2019-09-11.

¹⁷⁸ Intervju med socialchef och enhetschef för trygghetssamordningen, 2019-01-30, och Göteborgs stad, *Budget 2018*, 2018.

¹⁷⁹ Göteborgs stad, *Angereds stadsdelsnämnd – granskning av verksamhetsåret 2018*, 2019.

¹⁸⁰ Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser 2019 – Social barn och ungdomsvård*, 2019.

¹⁸¹ Intervju med socialchef och enhetschef för trygghetssamordningen, 2019-01-30 och fokusgrupp med socialtjänstchefer, 2019-09-11.

¹⁸² Fokusgrupp med socialtjänstchefer, 2019-09-11.

¹⁸³ Var fjärde handläggare i socialtjänsten är under 30 år. Vård- och omsorgsanalys, *Social kompetens: Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten*, 2019, s. 8. Se även s. 87 i samma rapport för Vård- och omsorgsanalys bild av statsbidraget till fler socialsekreterare.

som finns.¹⁸⁴ En chef menar att om man ser till vad en erfaren socialsekreterare utträttat jämfört med en ny, så blir det missvisande att bara se till antalet anställda. En mer hållbar och långsiktig lösning vore därför att i stället ge mer stöd i det dagliga arbetet så att fler motiverades att stanna kvar.¹⁸⁵ I stadsdelen har också ledningen gjort flera försök att minska både personalomsättning och sjukfrånvaro, exempelvis genom att driva frågan om lönetillägg och arbetstidsförkortning för socialsekreterare.¹⁸⁶

Vi har inte beretts möjlighet att träffa socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövningen inom barn och unga i Angered för att få deras bild av statsbidraget och deras arbetssituation. Men Arbetsmiljöverket visade på allvarliga signaler på ohälsosamma arbetsmiljöförhållanden för socialsekreterare i en rapport från 2018. Orsaker de pekar på är ökade arbetskrav och kombinationen av hög arbetsbelastning och otillräckliga resurser som gjort det svårt att utföra arbetet på ett tillfredsställande sätt.¹⁸⁷

Socialtjänstcheferna menar, mot bakgrund av dessa problem, att statsbidragets fokus på rekrytering är fel. Utmaningen ligger inte främst i rekryteringssvårigheter utan i den höga personalomsättningen. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har också pekat på att fokus på rekrytering är problematiskt. En annan väg, menar de, skulle vara att regeringen mer aktivt styr antalet utbildningsplatser på socionomprogrammet.¹⁸⁸

4.1.2 Ökning av antalet områdespoliser

Regeringen har också försökt att öka antalet områdespoliser i de områden som de kategoriserat som utsatta. Insatsen består av en anslagsökning¹⁸⁹ och ett uppföljningskrav till Polismyndigheten. Det rör sig inte om statsbidrag, som inom skola och socialtjänst, men är ändå intressant att jämföra med dessa, då ambitionen i båda fallen handlar om att rekrytera och behålla personal i dessa områden.

¹⁸⁴ Fokusgrupp med socialtjänstchefer, 2019-09-11.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Göteborgs stad, *Ansökan om arbetstidsinnovationer till Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning*, 2017.

¹⁸⁷ Arbetsmiljöverket, *Socialsekreterares arbetsmiljö*, 2018.

¹⁸⁸ Vårdanalys, *Social kompetens: Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten*, 2019, s. 90.

¹⁸⁹ Prop. 2017/18:1, utg.omr.4, s. 56.

En central utgångspunkt i ombildningen av polisen 2015 var att förstärka den lokala förmågan att förebygga och bekämpa brott, bland annat genom att få myndigheten att bli mer närvarande och tillgänglig i lokalsamhället.¹⁹⁰ Anslagsökningen ledde, enligt polisens årsredovisning för 2018, till en ökning av antalet anställda i den yttre operativa verksamheten med 236 poliser på nationell nivå.

Det finns en ambition att områdespoliserna främst ska arbeta i det som polisen definierat som "särskilt utsatta" områden, som är svagare socioekonomiskt och dessutom har en komplex kriminalitet. Områdespoliserna ska samverka med föreningar och näringsliv, med skola och socialtjänst, för att med hjälp av lokalsamhället hindra rekrytering till kriminella gäng och även stärka de som utsatts för brott. Områdespoliserna ska också arbeta nära övrig polisverksamhet som underrättelse-, spanings- och utredningsverksamhet.¹⁹¹

Polismyndigheten har dessutom fattat beslut om att varje lokalpolisområde ska ha en områdespolis och att det i "särskilt utsatta" områden ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare.¹⁹² Därefter har Polismyndigheten utvidgat beslutet så att även "riskområden" och "prioriterade/utsatta områden" ska ha minst en områdespolis per 5 000 invånare.

Socialtjänsten har, som jämförelse, också ett mål om minst en fältassistent per 5 000 invånare.¹⁹³ I våra möten med polis och socialtjänst har det framkommit att satsningar inom dessa områden påverkar varandra. Bland annat skulle en ökning av fältassistenter ha betydelse för områdespolisens verksamhet, till exempel i form av att personkännedomen ökar. Och i vissa fall där polisiär inblandning inte är till fördel skulle en fältgrupp eventuellt kunna ta över. Detta har inträffat, exempelvis i samband med ett våldsamt upplopp i en del av området.¹⁹⁴ Vi har också noterat det omvända. Inom socialtjänsten kan antalet orosanmälningar från polisen, till följd av ökad lokal närvaro, öka socialtjänstens arbetsbelastning.

Antalet områdespoliser fortsatte, enligt polisens årsredovisning 2017, att öka i lokalpolisområdena som helhet. De fanns vid slutet av 2017 i 88 av de 95 lokalpolisområdena, jämfört med december 2016 då det endast fanns områdespoliser i drygt hälften av lokalpolisområdena.¹⁹⁵ För de områden i lokalpolisområdena som definierats som "särskilt utsatta" uppfylldes däremot inte målet om en områdespolis per 5 000 invånare i 6 av 23 berörda

¹⁹⁰ Se exempelvis Polismyndigheten, *Granskning av reformen och omorganisationen - Medarbetardriven verksamhets- och aktivitetsplanering*, 2018.

¹⁹¹ Khorramshahi & Hellberg, *Särskilt utsatta områden i Göteborg. Analys av rapporterna "Utsatta områden - sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser", 2017 samt "Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg"*, 2017.

¹⁹² Polismyndigheten, *Områdespoliser - Strategisk inriktning*, 2016.

¹⁹³ Göteborgs stad, *Budget 2018*, 2018.

¹⁹⁴ E-post från tf. biträdande lokalpolisområdeschef, 2020-02-05.

¹⁹⁵ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2017*, 2018.

lokalpolisområden.¹⁹⁶ Det är samtidigt svårt att bedöma huruvida det blivit fler områdespoliser i "riskområdet" eller det "utsatta området", eftersom dessa områden inte är en organisatorisk enhet inom polisen. Det är alltså svårt att mäta omfattningen av bemanningen nedbrutet i mindre delar än lokalpolisområde. Antalet "utsatta områden", "särskilt utsatta områden" eller "riskområden" skiljer sig också åt mellan olika lokalpolisområden. Lokalpolisområdenas statistik över personalutveckling kan därför inte till fullo besvara frågan om den polisiära närvaron har ökat eller minskat i områdena. Interna prioriteringar har en avgörande roll då även ett lokalpolisområde med oförändrad personalstyrka kan fördela en större andel av sina resurser till det särskilt utsatta området. Ytterligare en faktor som gör att det är svårt att följa personaltätheten är att även personal från andra lokalpolisområden verkar i lokalpolisområdet.¹⁹⁷

Enligt regleringsbrevet för både 2018 och 2019 ska Polismyndigheten redovisa i vilken utsträckning det finns områdespoliser på lokalpolisområdesnivå och i vilken utsträckning dessa kunnat arbeta fredat¹⁹⁸ med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. I åiterrapporteringen för 2018 konstaterar myndigheten att endast 11 procent av områdespoliserna som svarat uppges kunna arbeta fredat med kontaktskapande och brottsförebyggande arbete.¹⁹⁹ Bedömningen är alltså att myndighetens områdespoliser endast i begränsad omfattning kan arbeta fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

En anledning till detta är att kommendering till annan verksamhet sker i olika omfattning under året, och i högre grad under sommaren. Områdespolisarbetet får då i stora delar ge vika för annan verksamhet och kontinuiteten i arbetet med kontakt, trygghet och brottsförebyggande åtgärder reduceras således.²⁰⁰ Under sommaren fanns det därför knappt några områdespoliser i Angered, menar poliser vi träffat i fokusgrupper. Konserter, skolavslutningar och festligheter i centrala Göteborg lyfts fram som exempel på aktiviteter som kräver ökad polisen närvaro på sommaren, och som sker på bekostnad av det lokala brottsförebyggande arbetet. Många som jobbar som områdespoliser i Angered har till exempel kompetens i så kallat särskilt polistaktiskt koncept (SPT) vilket gör att de blir inkallade till fotbollsmatcher och demonstrationer.²⁰¹

¹⁹⁶ Uppgifter från Polismyndigheten 2018-08-06, refererade i Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*, 2018, s. 56, not 106.

¹⁹⁷ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2017*, 2018, s. 69.

¹⁹⁸ Det vill säga att minst 70 procent av arbetet bedrivs enligt detta, och att kommendering till andra uppdrag inte ska överstiga 30 procent av tjänstgöringstiden, enligt Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 21.

¹⁹⁹ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 21.

²⁰⁰ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018, 2019*.

²⁰¹ Fokusgrupp 2 med poliser i lokalpolisområdet, 2019-09-12.

Liknande problem som beskrivs ovan identifierades i en utvärdering av 1990-talets närpolisreform, vars syfte också var att höja ambitionsnivån i det lokala brottsförebyggande arbetet. Även där kom närpoliserna att arbeta med många olika frågor och det brottsförebyggande arbetet kom ofta att utgöra en marginell del av arbetet.²⁰²

Antalet anställda i lokalpolisområdet har dock ökat under 2017–2019. Totalt antal anställda ökade under perioden från 203 till 212, och antalet områdespoliser från 28 till 35.²⁰³ Men Polismyndighetens internrevision har utan framgång försökt att med siffror klargöra vad satsningen personalmässigt har inneburit för de utsatta områdena. Internrevisionens bedömning är att det är oklart huruvida ytterligare resurser verkligen har tillförts de särskilt utsatta områdena. I samtliga besökta lokalpolisområden är upplevelsen att inga märkbara och bestående ytterligare personella resurser har erhållits med anledning av satsningen på de utsatta områdena. Några personer har framfört att ökning av personal kanske har skett men att dessa oftast efter kort tid gått vidare till andra uppgifter. Det har påtalats att resurser omfördelas vid behov och att områdespoliser tas i anspråk för ingripandeverksamheten och kommenderingar med mera. Upplevelsen är att inget nettotillskott av personal har skett i de särskilt prioriterade områdena.²⁰⁴

Resursläget upplevs generellt som besvärligt, även om det uttrycks på olika sätt. Vid intervjuer som internrevisionen genomfört, har det återkommande framförts att den uttalade prioriteringen är tydlig, såtillvida att verksamheten i de utsatta områdena ska prioriteras. Det har också förklarats, kanske som en följd av denna prioritering, att man i alla fall inte tappat resurser, vilket är fallet på många andra håll inom myndigheten. En risk som påtalats är att resurser istället för att föras till lokalpolisområden dras från lokalpolisområden till regionnivå, polisområdesnivå, eller nationell nivå. Anställda rör sig uppåt i hierarkin mot en högre organisatorisk nivå, inte sällan bort ifrån kärnverksamheten, ofta som ett led i karriären.²⁰⁵

Polismyndigheten på regional nivå ser det inte bara som ett utflöde av poliser från lokalpolisområdena, utan menar att andra resurser än områdespoliser också tillkommer. En stor andel av de regionala enheternas verksamhet är koncentrerad till polisområde Storgöteborg och genom dem tillkommer det också resurser till lokalpolisområdet. Genom ett nära samarbete mellan polisområden och regionala enheter, menar Polismyndigheten, arbetar man aktivt tillsammans för att rikta resurserna dit de för tillfället bäst behövs genom olika gemensamma insatser i den brottsförebyggande och den utredande verksamheten. En ökning av resursen till en regional enhet får således effekt även i polisområdet. Regionen har

²⁰² Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*, 2018, s. 57.

²⁰³ Informationen från lokalpolisområdets interna personalsystem. Siffrorna avser 1 januari det aktuella året.

²⁰⁴ Polismyndigheten, *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*, 2018.

²⁰⁵ Ibid.

i fördelningen prioriterat resurser till sina lokalpolisområden som tillsammans har drygt 50 procent av regionens resurser, vilket Polismyndigheten i regionen menar är en hög andel jämfört med övriga storstäder.²⁰⁶ Det verkar alltså finnas en potentiell målkonflikt mellan att jobba effektivt i närområdet och att jobba effektivt sett i en bredare bemärkelse.²⁰⁷

I Riksrevisionens fokusgrupper med poliser som genomfördes i lokalpolisområdet i september 2019 framgår samma bild som internrevisionens. Den samstämmiga bilden vi fått av poliserna lokalt är alltså att inga extra resurser tillkommit. Konkret kan det innebära att det under en ”bra kväll” är 8–10 poliser som jobbar mot de fem ”särskilt utsatta” områden som finns i lokalpolisområdet.

4.1.3 Lönetillägg för lärare och rektorer

Regeringen har också försökt att öka attraktiviteten i att arbeta som lärare och rektor i socioekonomiskt utsatta områden genom två olika statsbidrag: statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden²⁰⁸ och statsbidrag för skolledare och extra karriärtjänster²⁰⁹.

Statsbidraget för karriärsteg i utanförskapsområden syftade (liksom statsbidraget om karriärsteg för lärare som infördes året innan) till att höja läraryrkets status genom att inrätta försteläraryr- och lektorstjänster som ett slags karriärvägar för särskilt skickliga lärare. Karriärtjänsterna innebar 5 000 kronor högre lön och större ansvar för den pedagogiska utvecklingen på skolan. Karriärtjänstbidraget till utanförskapsområden hade det ytterligare syftet att stärka rekryteringen i de områden som behövde förstärkning mest.²¹⁰

Precis som många andra kommuner brottas Göteborg med problemet att rekrytera, behålla och utveckla både rektorer och lärare. Förutom lärarbristen har i synnerhet skolorna i de svaga områdena präglats av relativt hög personalomsättning.²¹¹ Göteborgs stad har försökt styra sina försteläraryr-tjänster till skolor med låga resultat sedan 2014. Under 2016 anställde till exempel flera stadsdelar rekryteringsspecialister för att lyckas attrahera personal.²¹² Den nya grundskoleförvaltningen har också inrättat en rekryteringsavdelning och har tagit

²⁰⁶ Polismyndigheten, ”Uppgifter från Polismyndigheten Polisregion Väst”, 2019.

²⁰⁷ Brottsförebyggande rådet, *Hur – Var – Närpolis. En granskning av närpolisreformen*, 2001, s.9.

²⁰⁸ Förordningen (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

²⁰⁹ Det så kallade skolledarbidraget regleras genom förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

²¹⁰ Se prop. 2013/14:1, utg.omr.16, s. 58.

²¹¹ Göteborgs stad, *Uppföljningsrapport 2*, 2019, s. 10–11.

²¹² Göteborgs stad, *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar*, 2016.

flera initiativ för att locka och behålla personal. Det handlar om allt från inrättandet av branschråd till rektors- och lärarakademier.²¹³

En anledning som ofta nämns till den höga personalomsättningen i just utsatta områden är att det är svåra arbetsvillkor med hög arbetsbelastning och elever som har stora behov av extra stöd.²¹⁴ I våra intervjuer och fokusgrupper bekräftar både lärare och rektorer att elevunderlaget innebär särskilda utmaningar. Ytterst få av eleverna har svenska som första språk vilket gör att kompetens i svenska som andra språk är oerhört viktigt för lärarna. Att det kan finnas många elever med stora behov ställer krav på lärarnas förmåga att anpassa undervisningen. Många elever har dessutom en hemsituation där föräldrar av olika anledningar inte kan hjälpa dem med läxor eller ge dem det stöd och omsorg som barn behöver.²¹⁵

Det har i praktiken visat sig vara svårt att rekrytera förstelärare i hela landet, vilket framgår av de skillnader i antal tjänster som de olika skolhuvudmännen sökte bidrag för och antalet tjänster de sedan kunde rekvirera pengar för.²¹⁶ Förstelärarna hamnar dessutom inte heller alltid där de största behoven finns. Att örönmärka pengar för karriärtjänster i ”utanförskapsområden” har inte heller underlättat rekryteringen dit, vilket hänger ihop med att det generellt är svårt att rekrytera lärare till dessa områden.²¹⁷ Det berodde också på att bidraget var beroende av hur många förstelärare som hade fått ta del av det ursprungliga karriärtjänstbidraget, vilket gjorde det krångligare att utnyttja.²¹⁸ Bilden stämmer för Angered. Göteborg ansökte till exempel om medel för 57 förstelärare till det som då kallades utanförskapsområden, men lyckades bara rekrytera 14 lärare under 2018. Av dessa hamnade 4 i Angered.²¹⁹ Det totala antalet förstelärare i Angered är dock högre då förstelärare också finansieras via det ursprungliga karriärstegsbidraget.²²⁰ Antalet förstelärare som har finansierats via detta bidrag

²¹³ För mer utförlig beskrivning se Göteborgs stad, *Uppföljningsrapport 2 2019*, 2019, s. 11–12.

²¹⁴ Se till exempel SOU 2019:40, framförallt kapitel 4, s. 83–126.

²¹⁵ Fokusgrupp med lärare, 2019-05-22; fokusgrupp med rektorer, 2019-05-22; telefonintervjuer med rektorer 1–5, 2020-01-21/30/31.

²¹⁶ Telefonsamtal med företrädare för Skolverket, 2019-11-28.

²¹⁷ Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*, 2017.

²¹⁸ För att få ta del av förordningen (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden måste huvudmannen först ha tillsatt karriärtjänster enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare så att andelen karriärtjänster är högre i utanförskapsområdena än i andra områden. Se Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1*, 2015, s. 14–15.

²¹⁹ Skolverkets och Göteborgs stads redovisningar för 2018. Antalet lärare minskade på höstterminen till 3 men ökade sen under vårterminen 2019 till 7 förstelärare för att på hösten 2019 öka till hela 20 förstelärare i Angered anställda med medlen speciellt avsatta för utanförskapsområden. Antalet förstelärare som anställdes via det generella karriärtjänstbidraget (2013:70) är många fler: 66 hamnade till exempel i Angered vårterminen 2018.

²²⁰ Som regleras av förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

har varierat mellan 49 och 69 för skolorna i Angered, så det totala antalet förstelärare har alltså som mest varit 76.²²¹

Ett annat problem har att göra med att förordningen definierade 15 specifika områden som utanförskapsområden och att närliggande områden därmed inte omfattades. Skolhuvudmännen upplevde att bidraget därmed missade skolor med minst lika stora behov och indelningen uppfattades därför som godtycklig. Känslan av att det var godtyckligt och orättvist förstärktes ytterligare av att karriärtjänsterna från hösten 2019 innebar 10 000 kronor mer i månaden i stället för 5 000, vilket innebar att förstelärare kunde få lika hög lön som rektor.²²² Bland de rektorer vi har talat med finns det de som menar att bidraget har underlättat rekryteringen av kompetenta lärare och motiverat kompetenta lärare att stanna kvar. Men det finns också de som menar att det vore bättre om rektorn själv fick fördela pengarna till de lärare som bäst förtjänar det.²²³

Det finns studier som visar att karriärtjänsterna verkar ha haft positiv inverkan på lärarna på en övergripande kollegial nivå. Främst har det lett till att lärarna som kollektivt har fått större inflytande över hur undervisningen kan utvecklas.²²⁴ Riksrevisionen och Statskontoret har tidigare konstaterat att karriärtjänsterna visserligen erbjuder möjligheter för lärare att utvecklas i yrket, men att det finns risk för att sammanhållningen försämras bland lärarna om löneskillnaderna uppfattas som omotiverat stora.²²⁵ Samtidigt är det inte självklart hur uppdraget ska utformas eller hur mycket tid som ska avsättas för att utföra det.²²⁶ Denna bild bekräftas även av intervjuer med rektorer inom ramen för denna granskning. En del rektorer har lyft förstelärartjänsterna som ett sätt att attrahera duktiga lärare, vilket i sin tur har haft positiva effekter på hela skolan. Andra har lyft farhågor om att det skapar slitningar i lärarkollegiet och att det kan leda till svårmotiverade löneskillnader.²²⁷ Bland lärarna finns både positiva och negativa uppfattningar.²²⁸ Samtidigt är det svårt att säga att bidraget har lett till nya anställningar.

²²¹ E-post från Grundskoleförvaltningen, 2020-03-12.

²²² Detta bekräftas i telefonsamtal med både rektorer och grundskoleförvaltningen i Göteborg. Se även Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1*, 2015, s. 61–64. Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 2*, 2016, s. 27–28 och Riksrevisionen, *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*, 2014, s. 55–56 och 65ff.

²²³ Telefonintervjuer med rektorer 1–5, 2020-01-21/30/31.

²²⁴ Alvehus, Eklund & Kastberg, *Lärarkåren och förstelärarna – Splittrad, stärkt och styrd profession*, 2019.

²²⁵ Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, 2017, s. 57–60. Rapporten framhåller att lärarlönelyftet förstärker effekten av karriärtjänsterna vilket gör att löneskillnaderna kan öka på ett sätt som kan skapa slitningar bland kollegerna. Se även Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*, 2017, s. 62.

²²⁶ Eriksson & Player-Koro, *Förstelärare i matematik En studie av konsekvenser för undervisning och utveckling av matematikundervisning*, 2019.

²²⁷ Telefonintervju med rektor 1 och 2, 2020-01-21, telefonintervju med rektor 3, 2020-01-30, telefonintervju med rektor 5, 2020-01-31.

²²⁸ Telefonintervju med rektor 2, 2020-01-21, fokusgrupp med lärare, 2019-05-22.

Skolledarbidraget skulle ge socioekonomiskt svaga skolor förutsättningar att också anställa personer i ledande befattning som var särskilt yrkesskickliga och kompensera för ökade lönekostnader i samband med det.²²⁹ Tanken bakom bidraget var att ett starkt pedagogiskt ledarskap var särskilt viktigt i skolor med stora utmaningar och svåra förutsättningar.²³⁰ Statsbidraget för skolledare liknade bidraget för karriärsteg för lärare i utanförskapsområden i bemärkelsen att det syftade till att rekrytera särskilt skickliga pedagoger till skolor med stora utmaningar, men skiljde sig åt avseende vad som låg till grund för dess fördelning. För karriärtjänster i utanförskapsområden så var urvalskriteriet att skolan låg i något av de så kallade urban-15-områdena medan för skolledarbidraget var urvalskriteriet skolor med särskilt svåra förutsättningar eller med hög andel nyanlända enligt ett index framtaget av Skolverket. Det gav upphov till skillnader som kan vara svåra att förstå för lärare och rektorer. I en skola kunde en rektor få ökad lön, men inte lärarna, medan det i grannskolan var tvärtom.

De rektorer vi träffat är överlag positiva till lönetillägget och tycker det är rimligt med en ökning givet de mer utmanande arbetsuppgifterna.²³¹ Samtidigt är det inte självklart lönetillägget som är det avgörande. En rektor hade föredragit att få resurser till det som "egentligen" behövs men betraktar pengarna som "plåster på såren".²³² Rektorerna anser också att det är svårbegripligt på vilka grunder tillägget betalas ut och att det inte är rimligt när två närliggande skolor med likartade förutsättningar bedöms efter olika måttstockar.²³³

Skolledartillägget fördelades alltså utifrån socioekonomiska faktorer definierade i förordningen.²³⁴ Att man bara kompenserade vissa av skolledarna splittrade den solidaritet som tidigare hade funnits mellan rektorerna i stadsdelen bland annat under flyktingkrisen.²³⁵ Stadsdelsnämnden beslöt därför att kompensera de rektorer som inte hade fått bidraget genom ett extra tidsbegränsat lönetillägg.²³⁶ Planeringsledaren på grundskoleförvaltningen instämmer i att skolledarpengen hade skapat problem genom att det satte onödig press på skolcheferna när det gällde att fördela bidraget.²³⁷ I de uppgifter vi fått från grundskoleförvaltningen

²²⁹ Förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

²³⁰ Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, "Statsbidrag för insatser när det gäller skolledare", hämtad 2019-12-10.

²³¹ Fokusgrupp med rektorer, 2019-05-22.

²³² Telefonintervju med rektor 1, 2020-01-21.

²³³ Telefonintervju med rektorer 1–5, 2020-01-21, 2020-01-30 och 2020-01-31.

²³⁴ Förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

²³⁵ Intervju med chef för individ och familjeomsorg och chef för kultur och fritid (tidigare chef för skolan när den låg under stadsdelens ansvar), 2019-01-30.

²³⁶ Göteborgs stad, *Protokoll nr 10/2017 Stadsdelsnämnden*, 2017-11-28.

²³⁷ Telefonintervju med planeringsledare på grundskoleförvaltningen, 2019-06-12.

framgår att staden valt att kompensera fler rektorer än de som fått ta del av statsbidraget.²³⁸

4.2 Statsbidrag till extra aktiviteter för barn och unga

Den andra typen av insats vi valt att fokusera på i granskningen är riktade statsbidrag till extra aktiviteter för barn och unga. Dessa bidrag ska alla kompensera för ojämlika förutsättningarna för barn och unga i Sverige genom att erbjuda något utöver det som finns i den reguljära skol- och fritidsverksamheten. Det har varit tydligt specificerat vad kommunerna ska göra med bidraget, och aktiviteterna har i stort kunnat utföras vid sidan av den reguljära verksamheten. I det följande beskrivs fyra exempel på sådana bidrag, nämligen statsbidrag för fritidsaktiviteter för barn och unga på sommarlov respektive andra lov, samt statsbidrag för lovskola respektive läxhjälp.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att bidragen till lovaktiviteter resulterat i många aktiviteter i stadsdelen som inte hade varit möjliga utan bidraget. Lovskola och läxhjälp, som uppfattas svara mot ett reellt behov i området, är dock svårare för skolorna att hantera än lovaktiviteterna eftersom de kan innebära en extra börda för redan hårt belastade lärare.

4.2.1 Sommarlovs- och andra lovaktiviteter

Barn och ungas fritid spelar en viktig roll för deras delaktighet i samhället, vägar till etablering och sociala tillit. Syftet med statsbidraget till sommarlovsaktiviteter är att göra det möjligt för barn i åldersgruppen 6–15 år att delta i kostnadsfria sommarlovsaktiviteter. Aktiviteterna ska stimulera både flickors och pojkers deltagande, främja integration och skapa nya kontaktytor mellan barn med olika social bakgrund. Varje kommun får rekvirera medel upp till det belopp som framräknats med stöd av fördelningsnyckeln baserad på statistik över antalet barn i hushåll med försörjningsstöd i respektive kommun. Men för att möjliggöra möten över sociala gränser ska ingen särskild behovsprövning göras för de enskilda barnen.

Bidraget utbetalades av MUCF 2017 och Socialstyrelsen 2018–2019. Kommunerna ska använda statsbidraget till att utveckla och genomföra sommarlovsaktiviteter. Stödet ska också vara utöver vad kommunerna själva anslår för sommarlovsaktiviteter det budgetår som medel rekvireras.²³⁹ Alla kommuner rekvirerade 2017 medel för mer än 1000 olika typer av aktiviteter, till exempel bollsporter, konstnärliga aktiviteter, pyssel, utflykter, med mera.²⁴⁰ Vissa kommuner har helt finansierat aktiviteterna med statsbidrag, medan andra i stor utsträckning har finansierat aktiviteterna

²³⁸ E-post, Grundskoleförvaltningen, 2020-03-12.

²³⁹ Regeringsbeslut S2016/00439/FST (delvis).

²⁴⁰ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Bidrag till sommarlovsaktiviteter. Utvärdering av 2017 års statsbidrag för att genomföra kostnadsfria sommarlovsaktiviteter*, 2017.

själva. Under 2018 har Socialstyrelsen, utöver ovanstående, fördelat medel till kommunerna för att tillhandahålla avgiftsfria aktiviteter under övriga skollov, utifrån samma fördelningsnyckel som sommarlovsstödet.

Cirka 76 000 barn uppges ha deltagit i någon sommarlovsaktivitet som genomförts med stöd av statsbidraget 2018.²⁴¹ Göteborgs kommun finansierade själv cirka 75 procent av sommarlovsaktiviteterna. Även de övriga lovaktiviteterna finansierades huvudsakligen av kommunen, om än i lägre grad än för sommarlovsaktiviteterna, och cirka 30 000 barn i kommunen deltog i någon aktivitet. Endast en dryg fjärdedel av bidraget kunde dock förbrukas. Eftersom bidraget kom för nära inpå sportlovet var det svårt att hitta personal som kunde jobba på helgdagar. En annan orsak var att pengarna av olika skäl inte kunde användas under hela jullovet. Dessutom stod Göteborg inför organisationsförändringar, vilket också påverkade förmågan att anordna lovaktiviteter.

Sammantaget har lovsatsningarna inneburit att Göteborg har kunnat erbjuda gratis aktiviteter till fler än vad som annars hade varit möjligt. En tjänsteperson som arbetar med statsbidrag centralt i Göteborg framhöll lovsatsningarna som ”våldigt bra” exempel på vad statliga medel kan bidra med i utsatta områden. Det är också tydligt, menar tjänstepersonen, att man inte ska göra någon skillnad på vem som får ta del av det, vilket har möjliggjort att barn från olika stadsdelar möts. Staden har uppmuntrat just aktiviteter som innebär att man reser från sitt område, i båda riktningar. Varje år har ungefär hälften av deltagarna rört sig på en för dem ny plats i staden, vilket också går hand i hand med stadsdelsförvaltningarnas plan för fritidsverksamhet att ”öka ungas tillgång till hela staden som arena”²⁴².

De vi mött på stadsdelnivå har tagit upp flera positiva aspekter av lovaktiviteterna, som riktad verksamhet på biblioteken, läscirklar, aktiviteter på kulturhuset, Kulturskolan, idrottsevenemang, med mera.²⁴³ Aktiviteterna uppges ha gett stimulans och personlig utveckling samt skapat nya kontaktytor mellan barn med olika social bakgrund. Ytterligare en positiv aspekt är att man har sett en jämn könsfördelning på aktiviteterna, vilket inte är fallet till vardags på fritidsgårdarna.²⁴⁴ Chefen för kultur och fritid betonar vikten av att det händer saker i stadsdelen och att aktiviteterna bidragit till att området är lugnt på loven. Bidraget uppfattas dessutom ha varit tillräckligt stort för att innebära en märkbar skillnad.²⁴⁵

²⁴¹ Göteborgs stad, *Göteborgs stads återsrapportering av 2018 års medel*, 2019.

²⁴² Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskontoret i Göteborgs stad, 2019-04-25.

²⁴³ Intervju med chef för individ och familjeomsorg och chef för kultur och fritid (tidigare chef för skolan när den låg under stadsdelens ansvar), 2019-01-30.

²⁴⁴ E-post med kompletterande uppgifter från socialtjänsten, 2020-02-07.

²⁴⁵ Intervju med chef för individ och familjeomsorg och chef för kultur och fritid (tidigare chef för skolan när den låg under stadsdelens ansvar), 2019-01-30.

Statsbidrag för lovaktiviteter ligger vid sidan av den reguljära verksamheten, och påverkar stadsdelsförvaltningen annorlunda än bidrag där man anställer personer i den reguljära verksamheten. Att anställa personer på statsbidrag leder till en viss osäkerhet i och med att man inte räknar med att medlen är långsiktiga. Statsbidraget styr att man ska göra aktiviteten mellan specificerade datum vilket medfört att stadsdelen inte ansett sig kunna anställa någon utan måste upphandla verksamheten. Det innebär att det blir en större planeringsinsats varje år i stället, men att den ordinarie verksamheten inte störs lika mycket.²⁴⁶

4.2.2 Lovskola och läxhjälp

Alla skolor är sedan 2017 skyldiga att erbjuda lovskola till de elever i årskurs 8 och 9 som riskerar att inte uppnå eller inte har uppnått gymnasiebehörighet.²⁴⁷ Statsbidrag för undervisning under skollov har funnits sen 2014 med syfte att erbjuda skolundervisning för elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven.²⁴⁸ Skolor kan dock fortfarande söka statsbidrag för att anordna lovskola utöver den man är skyldig att tillhandahålla. Det finns även möjlighet att söka statsbidrag för läxhjälp.²⁴⁹ Bidragen ger skolhuvudmän ett stimulansbelopp för att frivilligt arrangera dessa verksamheter.

De rektorer vi träffat i Angered har en positiv bild av framför allt statsbidraget för läxhjälp eftersom medlen anses lätta att hantera. Rektorer vi träffat beskriver att läxhjälpen var ”klar, tydlig och enkel”, och att ”pengarna bara kom in på kontot”. Det uppgavs vara tydligt att man fick 1 000 kronor per elev och att det var ett mål som är klart och tydligt definierat. Det upplevdes lätt att ordna med läxläsningen och enkelt att följa upp med närvarolistor.²⁵⁰

Statsbidrag för både läxhjälp och lovskola lyfts fram som positiva för att de hjälper elever med språket, vilket är särskilt viktigt i områdets skolor. Ett problem är däremot att statsbidraget inte går att använda i de lägre årskurserna trots att de också kan vara i stort behov av extra stöd, framför allt när det gäller läs- och språkträning.²⁵¹ När dessa bidrag togs upp i vår fokusgrupp med rektorer uppstod en diskussion om varför man inte satsar mer på lovskola, för flera och under längre tid, särskilt i utsatta områden, givet att det är barn från hela världen som utgör elevunderlaget. Att det finns ett så tydligt behov av sommarskola är samtidigt en signal om att skolan misslyckats med att lära ut svenska, menade en av rektorerna.²⁵² Lovskolan kan således sägas innebära att man genomför

²⁴⁶ Intervju med chef för individ och familjeomsorg och chef för kultur och fritid (tidigare chef för skolan när den låg under stadsdelens ansvar), 2019-01-30.

²⁴⁷ 1 kap. 3 § och 10 kap. 23 a-b §§ skollagen (2010:800).

²⁴⁸ Se förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.

²⁴⁹ Se förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete.

²⁵⁰ Fokusgrupp med rektorer, 2020-05-22.

²⁵¹ Telefonintervju med rektor 2, 2020-01-21, telefonintervju med rektor 4, 2020-01-31.

²⁵² Fokusgrupp med rektorer, 2020-05-22.

insatser utanför den ordinarie verksamheten men som samtidigt bidrar till att underlätta för den. Ett liknande resonemang fördes i en utvärdering av läxhjälp som genomfördes 2014. En generell slutsats från denna var att ju mer ambitiös läxhjälpen är, desto mer tangerar den också den ordinarie verksamheten. Detta ökar i sin tur tydligheten i läxhjälpens funktion och det uppstår en risk för att läxhjälpen i praktiken uppfyller funktioner som skolan borde klara av inom ordinarie ramar. Att i stället erbjuda läxhjälp är problematiskt och skulle kunna motverka likvärdigheten i och med att inte alla elever har möjlighet att delta i läxhjälpen. Vid utformning av läxhjälp är det alltså viktigt, enligt utvärderingen, att läxhjälpsverksamheten inkluderas i styrningen av skolan som helhet och i det systematiska kvalitetsarbetet.²⁵³

Ett problem med statsbidraget för lovskola är att det kan saknas lärare som kan undervisa på loven. Det är svårt att få lärare att ta på sig ytterligare arbetsuppgifter när det redan saknas grundbemanning i skolan. Rekryteringen av lärare i ett område som sedan tidigare har svårt att attrahera och behålla behöriga lärare är därför något som kan göra både läxhjälpen och lovskolan till en belastning.²⁵⁴ En annan svårighet är att elever som erbjudits lovskola kan tacka nej.²⁵⁵

Slutligen kan också vara svårt för rektorerna att skilja på den obligatoriskt anordnade lovskolan från den delen de kan söka statsbidrag för. Det innebär svårigheter att förutse hur mycket statsbidrag som ska sökas, vilket också påverkar planeringsförutsättningarna.²⁵⁶

4.3 Statsbidrag för att motverka segregation och öka skolans likvärdighet

En stor del av kritiken som finns mot statsbidrag har handlat om att bidragen försvårar kommunernas egen planering och att de leder till detaljstyrning. Den tredje och sista typen av insats vi valt att titta på är statsbidrag som i stället är utformade för att ge stort utrymme åt kommunerna att anpassa bidraget till det kommunen och stadsdelen själva prioriterar och som ligger i linje med befintliga mål och aktiviteter. För det första är det statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden²⁵⁷ som delas ut av Tillväxtverket. I detta sammanhang tar vi också upp statsbidraget mot segregation²⁵⁸ som delas ut av Delegationen mot segregation, Delmos. Statsbidraget mot segregation är utformat

²⁵³ Skolverket, *Mer än bara läxor. En utvärdering av läxhjälp på tio skolor*, 2014.

²⁵⁴ Telefonintervjuer med rektor 3, 2020-01-30 och rektor 5, 2020-01-31; Göteborgs stad, *Redovisning av uppdrag avseende kompetensförsörjning av lärare i skolor med högt socioekonomiskt index*, 2019.

²⁵⁵ Pressmeddelande från Skolverket, "Många skolor vill anordna lovskola men har svårt att fylla platserna med elever", Hämtad 2020-05-08.

²⁵⁶ Skriftligt svar från grundskoleförvaltningen, 2020-03-12.

²⁵⁷ Förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

²⁵⁸ Förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och landsting för att minska och motverka segregation.

som ett komplement till statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden som delas ut av Tillväxtverket.

För det andra är det jämlikhetsbidraget²⁵⁹ och likvärdighetsbidraget²⁶⁰ till skolan som, liksom statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden, också är utformade för att ge stort utrymme åt kommunerna att anpassa det till lokala behov.

4.3.1 Bidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden och bidrag för att motverka segregation

Statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden syftar till att stärka ekonomisk och social utveckling i 32 på förhand utpekade kommuner med områden som har utmaningar utifrån kriterierna hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad.²⁶¹ Medel kunde sökas för att ta fram en övergripande plan och till åtgärder för att stärka den ekonomiska och sociala utvecklingen. När bidragen fördelades skulle Tillväxtverket prioritera långsiktig utvecklingsarbete och beakta sektorsövergripande åtgärder.

Den övervägande majoriteten av insatserna har handlat om breda välfärdssatsningar, till exempel tidiga insatser för barn och unga, fritidsverksamheter, språkinsatser för nyanlända, eller trygghetsvårdar.²⁶² Kommunerna har kunnat ansöka om medel för tre år i taget. Tillväxtverket har beviljat dryga 400 miljoner kronor per år för 2018–2020. Bidraget förvaltas och handläggs av Tillväxtverket men uppdraget har genomförts i nära samarbete med Delmos.

Enligt stadsdelens redovisning har Angered för budgetåret 2018 tagit del av 7,7 miljoner kronor av medlen från Tillväxtverket. Beloppet för 2018 var baserat på förslag från stadens 10 stadsdelar på insatser vars kostnader helt eller delvis kunde täckas av dessa medel. Stadsdelarna tilldelades en summa vardera, där de stadsdelar med särskilt utsatta områden tilldelades betydligt större belopp. Det var sedan upp till varje stadsdel att bestämma vilka av alla föreslagna insatser de finansierade med statsbidraget. Alla stadsdelar har fått rapportera tillbaka vilka kostnader de faktiskt haft och vad de använt bidraget till.

I stadsdelen finns det sedan 2016 en trygghetssamordningsenhet som arbetar med olika utvecklingsfrågor i området. Vid Riksrevisionens besök i stadsdelen bestod den av nio tillsvidaretjänster. En stor del av finansieringen av de insatser som genomförs kommer från projektmedel, men stadsdelen har valt att ha tillsvidareanställda för att få kontinuitet i verksamheten. Arbetet handlar om att

²⁵⁹ Förordningen (2017:818) om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan.

²⁶⁰ Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

²⁶¹ Regeringskansliet, *Promemoria: Sverige ska hålla ihop – segregationen ska brytas*, 2018. Se även förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

²⁶² Tillväxtverket, *Delrapport 2018 - Uppdrag att stärka kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Återrapportering av genomförda insatser och resultat*, 2019, s. 13–15.

ge stöd till förvaltningen i frågor som exempelvis rör våldsbejakande extremism, parallella maktstrukturer, hedersrelaterat våld och förtryck, ungdomar i kriminalitet och avhoppare från ”gäng”. Arbete görs också med områdesutveckling och lokal samverkan med polisen och bostadsbolag samt med att motverka parallella samhällssystem och att stärka demokratin. Enheten är organisatoriskt placerad under individ- och familjeomsorgen men har ett förvaltningsövergripande ansvar. Socialtjänsten i Angered menar att de verksamheter som möjliggjorts 2019–2020 för detta statsbidrag inte hade funnits utan extern finansiering och nämner exempelvis koordinatörer för familjecentrerat arbetssätt, utökade hembesök, föräldrastöd och resursteam mot hedersrelaterat våld.²⁶³

Statsbidrag för att motverka segregation, som delas ut av Delmos, är tänkt att komplettera statsbidraget som delas ut av Tillväxtverket och är mindre i omfattning. Som vi tidigare nämnt finns det också en kritik om att statsbidrag enbart riktar sig till vissa utpekade ”eftersatta” eller ”utsatta” områden, vilket osynliggör de områden som dessa är segregerade ifrån, och innebär att dessa ”icke utsatta” områden undgår problematisering. Det finns även en kritik att insatser för att motverka segregation fokuserar på konsekvenserna av, snarare än orsakerna till segregation. Utformningen av statsbidraget mot segregation har skett mot bakgrund av denna kritik och särskiljer sig från de andra statsbidragen genom att det syftar till att arbeta med orsakerna till segregation. Syftet var just att underlätta sektorsövergripande samordning av arbetet mot segregation på strategisk nivå i kommuner.²⁶⁴ Dessa medel kunde sökas för kommuners (och regioners) samordning av sitt arbete för att minska och motverka segregation, kunskaps- och metodutveckling, och för nätverk och erfarenhetsutbyten. Vid fördelningen av bidrag ska Delmos prioritera ansökningar som syftar till att integreras i ordinarie verksamhet, eller – om det gäller kommunernas samordning eller kunskaps- och metodutveckling – inkluderar samråd med relevanta aktörer.²⁶⁵

Delmos lyfter fram att operationaliseringen av förordningen har utvecklats sedan bidraget infördes. För 2018 fanns en tonvikt mot kartläggning i syfte att bidra till ett kunskapsbaserat arbete. År 2019 var myndigheten under avveckling, men för 2020 har ytterligare operationalisering gjorts för att främja en utveckling där kommuner och regioner i större utsträckning stimuleras till att arbeta med orsakerna till segregation.²⁶⁶

²⁶³ E-post med kompletterande uppgifter från socialtjänsten, 2020-02-07.

²⁶⁴ Regeringskansliet, *Promemoria: Arbetet för att minska och motverka segregation – en sammanfattning av den enhet som samordnar arbetet, kompletteras med varje berört departements beskrivningar av åtgärder*, 2019.

²⁶⁵ Förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och landsting för att minska och motverka segregation.

²⁶⁶ Synpunkt framförd av Delmos i samband med faktagranskning av rapporten, 2020-04-08.

Kommunen valde att hantera dessa två bidrag tillsammans. Kommunstyrelsen gav en del av Social resursnämnd i uppdrag att samordna och bereda stadens ansökningar till båda statsbidragen eftersom de bedömdes vara närliggande.²⁶⁷ Mer specifikt finns det en organisation inom ramen för den sociala resursförvaltningen som arbetar med stadens jämlikhetsarbete. Denna del av organisationen har bistått med att ta fram underlag när det gäller ansökningar av medel från Delmos och Tillväxtverket. Denna lösning valdes eftersom de redan hade en utarbetad samverkan och forum med stadsdelar och andra förvaltningar när det gäller "segregation och ojämlikhet".²⁶⁸

Informationen om att bidrag för 2018 fanns att söka inkom till tjänstepersonerna i Göteborgs stad i slutet av maj 2018. Det tar tid att bereda ärendet på kommunnivå eftersom beslut om dessa bidragen fattas i kommunstyrelsen. Det innebär att kommunen skickade in ansökan i slutet av oktober.²⁶⁹ I praktiken innebär det att kommunen sökte bidrag för aktiviteter som redan pågick eller hade genomförts. Enligt kommunens lägesrapport hade de beviljade 32,7 miljoner kronorna lett till 55 olika projektliknande aktiviteter i 10 stadsdelar. Kommunen hade därför svårt att beskriva hur arbetsprocessen för hela satsningen hade sett ut.²⁷⁰ Bedömningen i lägesrapporten var dock att medlen bidragit till att det befintliga kommunala arbetet kunnat finansieras och även skalas upp under 2018.²⁷¹

Göteborgs stad har därefter haft möjlighet att utveckla en tydligare strategi för hur medlen från Delmos och Tillväxtverket ska användas. Stadsledningskontoret föreslog i augusti 2018 att man skulle söka statsbidragen för 2019 och 2020 med avsikten att fördela dem till insatser som påbörjats eller planerats inom de målområden som ingår i Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026, och som antogs av kommunfullmäktige under våren 2018.²⁷² Göteborgs stads jämlikhetsarbete tar bland annat avstamp i den så kallade Marmotrapporten som publicerades 2008 av Världshälsoorganisationens (WHO) oberoende kommission

²⁶⁷ Göteborgs stad, *Hantering av Tillväxtverkets samt Delegationen mot segregations (Delmos) statsbidrag för att minska och motverka segregation*, 2018.

²⁶⁸ Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskontoret i Göteborgs stad, 2019-04-25.

²⁶⁹ Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskontoret i Göteborgs stad, 2019-04-25.

²⁷⁰ Lägesrapport för 2018 skickad till Tillväxtverket (undertecknad 2019-02-13)

²⁷¹ Göteborgs stad, *Lägesrapport – Stärka landsbygdskommuner/Stärka kommuners arbete för att minska segregation*, 2018.

²⁷² Göteborgs stad, *Ansökan om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt utsatta områden*, 2018.

för hälsans sociala bestämningsfaktorer²⁷³. Kommissionens uppgift var att påvisa möjligheter att uppnå jämlikhet i hälsa och att verka för en global mobilisering i syfte att uppnå denna jämlikhet. Syftet med kommissionens arbete var att utforma politiska åtgärder och program som omfattar hela samhället och som påverkar de sociala bestämningsfaktorerna för hälsa och därigenom skapar en mer jämlik hälsa. Denna rapport, och Malmökommissionen, uppges vara utgångspunkter för jämlikhetsarbetet i Göteborg.²⁷⁴

Enligt kommunens slutredovisning av statsbidraget mot segregation har medlen lett till att kommunen finansierat nio processledare i Göteborg, som driver arbetet med programmet för jämlik stad. Processledarna är fördelade mellan olika kommunala förvaltningar (förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och konsument- och medborgarservice).

I slutredovisningen lyfter staden fram att processledarna spelat en central roll för stadens jämlikhetsarbete. Processledarfunktionen har inte skapats för användande av dessa medel, utan arbetet är pågående och inte tidsbegränsat till någon speciell satsning, något som kommunen lyfter fram som en central del för att få långsiktig verkan. Statsbidraget har dock bidragit till att säkra deras fortsatta finansiering, vilken tidigare uppgetts var osäker.²⁷⁵

Processledarna har inte arbetat operativt utan haft ett fokus på att ge stöd i att integrera jämlikhetsarbetet och strategierna in i kommunens ordinarie arbete, i verksamheternas grunduppdrag. Statsbidraget har fungerat som "medel för att realisera jämlikhetsarbetet" och kom som ett "bra komplement" och ett "bra avstamp för att påskynda förändringsarbetet". Det kom också i god tid för Göteborgs del, eftersom de var "färdigtänkta" och hade kunskap om symptomen på ojämlikhet genom arbetet med jämlikhetsrapporterna från 2014 och 2017. Det fanns också redan en etablerad organisationsstruktur som var en annan än linjestrukturen.²⁷⁶ Arbetet med Jämlikt Göteborg, menar samordningschefen vidare, handlar i grunden om att "få alla att förstå att jämlikhetsfrågorna är den kommunala kärnverksamheten"²⁷⁷.

²⁷³ World Health Organization, *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health: final report of the commission on social determinants of health*, 2008. Rapporten har tre rekommendationer: 1) att öka förutsättningarna för barn, i synnerhet flickor, och kvinnor att leva ett gott liv 2) ge 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, 3) att lära sig av de genomförda insatserna genom att undersöka, mäta och följa upp dess effekter.

²⁷⁴ Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskontoret i Göteborgs stad, 2019-04-25

²⁷⁵ Göteborgs stad, *Göteborgs stads slutrapport till Delmos avseende statsbidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation*, 2019.

²⁷⁶ Telefonsamtal med verksamhetschef för Social utveckling, 2020-01-09.

²⁷⁷ Forsemalm, *Storstädernas jämlikhetsarbete: Om samlande kunskap, organisatorisk kapacitet och professionellt engagemang*, 2019.

Vad som ingår i kommunens jämlikhetsarbete är inte väsensskilt från sådant som kommunerna gör inom ramen för ordinarie verksamhet. Det är inte heller tydligt vad det är för aktiviteter som går under beteckningen jämlikhetsarbete från ”arbete mot segregation”. När vi gått igenom mål för respektive kategori har vi funnit att aktiviteter som paketeras som jämlikhetsarbete också överlappar med aktiviteter som beskrivs som ordinarie verksamhet. Mycket av det som finns inom ramen för jämlikhetsarbetet har funnits sen tidigare, till exempel kommunens trygghetsarbete, folkhälsoarbete och familjecentrerat arbetssätt.²⁷⁸ I praktiken verkar det alltså som att det finns stora likheter mellan aktiviteter som går under paraplybegreppen jämlikhetsarbete, trygghetsarbete, arbete mot segregation och ordinarie arbete i kommunens kärnverksamheter.

De aktiviteter som kommunen sökt medel för inom ramen för det stora statsbidraget som delas ut av Tillväxtverket samordnas inom ramen för jämlikhetsarbetet. Även andra statliga medel så som medel för familjecentrerat arbetssätt och statsbidraget för Bokstart samordnas i kommunen inom ramen för jämlikhetsarbetet.

I kommunens slutredovisning till Delmos nämns vikten av både integrering och samverkan för att nå målen. Kommunen pekar dock också på vikten av att samverkan fungerar på nationell nivå, och nämner förmågan att ”knyta ihop och synkronisera arbete med utgångspunkt i till exempel Delmos, Agenda 2030 och Jämlikhetskommissionen”²⁷⁹. Utifrån kommunens perspektiv verkar det alltså vara svårt att se varför det man ser som ett och samma arbete utförs i tre separata spår på nationell nivå: genom arbete i två kommissioner och en myndighet. Att två statsbidrag som upplevs som snarlika av kommunen delas ut av två olika myndigheter skapar också viss otydlighet lokalt. Flera personer som Riksrevisionen har träffat i kommunen och stadsdelen sammanblandar, och har påpekat att det ofta sker en sammanblandning, av de två bidragen.

De långsiktiga intentionerna med dessa statsbidrag har varit svåra att implementera i praktiken på grund av det parlamentariska läget i riksdagen.²⁸⁰ Det innebar också en lokal osäkerhet om pengarna verkligen skulle komma. Ansökan till Tillväxtverket gällde förvisso tre år (2018–2020), men gav trots det dålig framförhållning eftersom det fanns stor osäkerhet kring om huruvida pengarna skulle komma. I samtal med tjänstepersoner centralt i staden påpekar de att denna osäkerhet innebar en ekonomisk risk för kommunen eftersom staden budgeterat upp för 32 miljoner kronor utan att veta om pengarna skulle komma.

²⁷⁸ Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskontoret i Göteborgs stad, 2019-04-25.

²⁷⁹ Göteborgs stad, *Göteborgs stads slutrapport till Delmos avseende statsbidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation*, 2019.

²⁸⁰ Regeringens intention när förordningen inrättades var att avsätta 1,35 miljarder 2019 och därefter 2,2 miljarder årligen 2020–2027. Riksdagen fattade i december 2018 beslut om en väsentlig minskning av tidigare aviserade belopp för åtgärder mot segregation. I vårändringsbudgeten tillskjuter regeringen medel för att täcka upp för de statsbidrag som redan hade utlovats under 2018.

Det skapade, utöver den nämnda sammanblandningen av de två bidragen, också bekymmer för den interna kommunikation om medlen.²⁸¹ I en situation där de kommunala budgetarna är mycket ansträngda kan den typen av osäkerhet göra det svårt att driva ett utvecklingsarbete när det innebär att kommunen ska våga chansa på att pengarna verkligen ska komma.²⁸²

4.3.2 Bidrag för ökad jämlikhet och ökad likvärdighet i skolan

Statsbidragen för ökad jämlikhet²⁸³ och likvärdighet²⁸⁴ inom skolan är, liksom bidragen mot segregation och till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden, också utformade för att ge kommunerna stort handlingsutrymme att anpassa insatserna efter lokala behov. De representerar en ny typ av bidrag på skolområdet i det avseendet att huvudmän tilldelas en förutbestämd bidragsram som de kan disponera utifrån egna identifierade behov snarare än utifrån givna villkor.

Bidragen har varit delvis överlappande i tid, syfte och avseende målgrupp. Statsbidraget för ökad jämlikhet, som kom under 2017, syftade till att öka andelen elever som når behörighet till gymnasiet och delades ut till de 50 procent av skolhuvudmännen som hade sämst förutsättningar.²⁸⁵ Statsbidraget för ökad jämlikhet användes huvudsakligen för lönekostnader.²⁸⁶ Likvärdighetsbidraget, som kunde sökas från och med höstterminen 2018, har ett lite bredare syfte – att stärka kunskapsutvecklingen i skolan och även att förstärka elevhälsan – och bidragsramen beräknas utifrån ett socioekonomiskt index.²⁸⁷ Den stora skillnaden mellan dessa båda bidrag är att likvärdighetsbidraget är mer omfattande och ska löpa under längre tid. En annan viktig skillnad var det så kallade kostnadsvillkoret i likvärdighetsbidraget som innebar att huvudmännen inte fick sänka sina egna kostnader för undervisning och elevhälsa.²⁸⁸

I Skolverkets utvärdering av likvärdighetsbidraget från augusti 2019, konstateras att skolhuvudmännen generellt anser att bidraget går att anpassa efter den egna verksamhetens mål och behov i större utsträckning än andra statsbidrag. Men det

²⁸¹ Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskontoret i Göteborgs stad, 2019-04-25.

²⁸² Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting, *Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi*, 2019.

²⁸³ Förordningen (2017:818) om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan.

²⁸⁴ Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

²⁸⁵ Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Eftersom de båda bidragen är så lika till sin utformning utvärderades de delvis parallellt av Skolverket. Se Skolverket, *Utvärdering av statsbidrag för ökad jämlikhet*, 2019, s. 31–32, för en utförligare jämförelse av bidragen.

²⁸⁶ Skolverket, *Begäran om utbetalning av statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan 2018*; Skolverket, *Begäran om utbetalning av statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan 2017*.

²⁸⁷ Det socioekonomiska indexet tas fram av Statistiska centralbyrån (SCB) och utgör grunden för det index som Skolverket använder vid beräkning av bidragsramarna.

²⁸⁸ Skolverket, *Utvärdering av statsbidrag för ökad jämlikhet*, 2019, s. 31. Men kostnadsvillkoret för likvärdighetsbidraget togs bort inför bidragsomgången 2020.

finns en oro över hur långvarigt bidraget kommer att bli vilket får till följd att vissa huvudmän inte vågar prioritera långsiktiga kostnader, som personalförstärkningar. Samtidigt framkommer att det finns huvudmän som gör det. Att anställa ny personal upplevs dock svårt eftersom det finns brist på behörig personal inom både skolan och elevhälsan.²⁸⁹

När det gäller likvärdighetsbidraget kom det delvis i skuggan av den lokala resursfördelningsmodell som Göteborg hade tagit fram i samband med att den nya grundskoleförvaltningen bildades. Resursfördelningsmodellen bygger på den skolutredning som låg till grund för den nya grundskoleförvaltningen och de förstärkningsområden som denna pekat på: ökad kvalitet i undervisningen och ökad likvärdighet mellan skolorna.²⁹⁰ Första gången bidraget betalades ut delades det mellan en extra förstärkning av skolornas budget och en centralt koordinerad satsning på elevhälsa och modersmålsundervisning. Året därefter gick en del av medlen direkt till en generell förstärkning av samtliga skolor genom en förstärkt elevpeng. En annan del av medlen fördelades istället efter samma socioekonomiska index som i den lokala resursfördelningsmodellen. Dessutom prioriterades tidiga insatser och elevhälsa, riktade insatser för årskurs 8 och 9, samt kompensatoriska insatser, som exempelvis riktade insatser för hemmasittare, och insatser riktade mot nyanlända. Pengarna användes också till kompetensutveckling och IT-verktyg för resursplanering.

Eftersom grundskoleförvaltningen bedömde att fördelningen av pengarna inte hade hunnit förankras ute hos skolorna inför utbetalningen 2019, beslutade förvaltningen att skolorna skulle ges möjlighet att söka medel för lokala projekt för att höja kvaliteten i undervisningen. Skolorna mäktade dock inte med att initiera fler lokala projekt utan pengarna fördelades ut genom ytterligare en höjning av elevpengen. I planen för likvärdighetsbidraget avsåg förvaltningen också att genomföra en bred satsning inom ramen för elevhälsa och nyanlända. Denna bestod av mer generella personalförstärkningar inom elevhälsan för en ökad likvärdighet. Det fanns också en del riktade satsningar som exempelvis att skapa team med särskild kompetens eller förstärkning av särskilda undervisningsgrupper. För nyanlända planerades förstärkt lovskola och studiehandledning på modersmål. Utvecklingsinsatser för förstelärare i utanförskapsområden ingick inom ramen för kompetensförsörjning och kompetensutveckling för lärare.²⁹¹

²⁸⁹ Skolverket, *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*, 2019.

²⁹⁰ Göteborgs stad, *Rapport om resursfördelningen till grundskolan i Göteborg*, 2016.

²⁹¹ Göteborgs stad, *Plan för insatser inom ramen för statsbidraget för en likvärdig skola 2019*, 2018.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att samtliga granskade bidrag svarar mot stora behov i stadsdelen. Hur de fallit ut i stadsdelen skiljer sig dock åt.

Det har visat sig vara svårt att få till framgångsrika personalsatsningar inom socialtjänst, skola och polis. Socialtjänsten har anställt personer med hjälp av bidraget, och cheferna upplever viss administrativ avlastning i verksamheten även om det är oklart vilka medel som möjliggjort detta. Samtidigt har verksamheten under samma period fått en ökad arbetsbörda och det är svårt att både rekrytera och behålla befintlig personal. När det gäller polisen är det svårt att följa upp styrningen mot fler områdespoliser eftersom utsatta områden inte är en organisatorisk nivå. Granskningen indikerar att det inte skett någon ökning. För skolans del visar granskningen att det generellt sett har varit svårt att rekrytera förstelärare i stadsdelen och att det är ett generellt problem för utsatta områden i hela Sverige. Vissa rektorer upplever dock att statsbidraget har gjort det lättare att rekrytera och behålla kompetenta lärare.

De bidrag regeringen riktat till extra aktiviteter för barn och unga har skapat nya kontaktytor mellan barn med olika social bakgrund och bidragit till att det blivit lugnare i området på loven. Samtidigt har det varit tydligt och enkelt för stadsdelen att administrera. Vad gäller lovskola och läxhjälp är dock bilden inte lika entydig. Det beror framför allt på att dessa satsningar i högre grad kräver insatser från lärare som redan är hårt belastade.

Bidragen mot segregation, för kommuner med utsatta områden, och för likvärdighet i skolan har gått till breda välfärdssatsningar som kommunen själv har fått välja utifrån egna behov. Flera av aktiviteterna som finansierats med hjälp av dessa uppges inte ha kommit till stånd utan statsbidragen. Den långsiktighet som varit inbyggd i bidragen mot segregation och för kommuner med utsatta områden har medfört ett handlingsutrymme som inneburit att kommunen exempelvis kunnat bygga vidare på befintligt utvecklingsarbete.

5 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat om regeringens insatser mot det som ofta kallas för utsatta områden ger kommunerna förutsättningar att motverka sociala problem i dessa områden. Granskningsområdet är svårt att avgränsa och definiera, eftersom det inom olika sakområden finns olika definitioner av vad som utgör utsatta områden. Oavsett vilket perspektiv man utgår ifrån så finns det geografiska områden som under decennier varit föremål för regeringens särskilda insatser.

Ett vanligt sätt för regeringen att försöka styra utvecklingen i kommuner är genom riktade statsbidrag. Den här granskningen tar sin utgångspunkt i hur riktade statsbidrag i praktiken tas emot i lokala offentliga verksamheter. Vi har haft en bred syn på vad som kan betraktas som en insats för utsatta områden. Det handlar om statsbidrag som uttryckligen är riktade mot vissa geografiska områden, men också om statsbidrag som är riktade mot att lösa sociala problem i alla kommuner eller riktade mot grupper som kan tänkas vara överrepresenterade i områden med en hög koncentration av socioekonomiska problem. Vi har valt ut ett område i en storstad som i decennier figurerat i regeringens satsningar, stadsdelen Angered i Göteborg, och granskat hur ett urval statsbidrag inom skola och socialtjänst (och ett regeringsuppdrag till Polismyndigheten) utformats och tagits emot där.

Riksdagens och även regeringens principiella utgångspunkt för statens bidragsgivning är att statsbidrag ska ges som generella bidrag. Riktade statsbidrag är i regel inte avsedda att lösa de underliggande problemen med segregation och ojämlikhet. Möjliga lösningar finns i stället i den generella politiken, till exempel hur kommunala utjämningsbidrag utformas, hur arbetsmarknads- och utbildningspolitik bedrivs, eller hur kommunernas bostadsbyggande regleras.

Med detta sagt är det ändå viktigt att riktade statsbidrag är utformade på ett sätt som innebär ett gott utnyttjande av resurser. För att ett gott resursutnyttjande ska kunna sägas vara uppfyllt har vi utgått från att det ska vara möjligt att se om statsbidraget kommit stadsdelen till del och att det tillgodoser ett behov som finns i området. Ytterligare en indikation på att statsbidraget varit effektivt är att det uppfattas som ett stöd av de lokala aktörerna, även om det kan vara svårt för lokala aktörer att märka av en mindre resursförstärkning eller veta varifrån medel för en verksamhet kommer. I vår bedömning har vi också utgått från att det är rimligt att Regeringskansliet analyserar vilka konsekvenser ett statsbidrag inom ett sakområde kan få för verksamheter och satsningar inom andra sakområden och hur kapaciteten att ta emot bidraget ser ut i kommunerna. Slutligen har vi utgått från att regeringen, i sin uppföljning av statsbidrag, bör efterfråga analyser av hur satsningar faller ut i olika typer av områden.

5.1 Olika statsbidrags utfall i stadsdelen

Vi har sett att riktade statsbidrag används för att täcka upp för brister i det ordinarie lagstadgade kommunala ansvaret. En stor del av statsbidragen handlar om att på olika sätt öka likvärdigheten, vilket egentligen är en uppgift som utjämningsystemet och det generella statsbidraget är avsett att hantera. Samtliga statsbidrag vi har granskat kan ses som ett sätt för regeringen att påverka de prioriteringar som kommunerna gör, till exempel signalerar man att kommunerna ska prioritera kompetensförsörjningen, ge extra stöd till barn och unga i form av lovskola, läxhjälp och lovaktiviteter, samt att prioritera kommunens arbete med likvärdighet inom skolan, och jämlikhet i bredare bemärkelse.

Vi har delat in de riktade statsbidragen i tre kategorier: statsbidrag för att rekrytera och behålla personal, statsbidrag till extra aktiviteter för barn och unga, respektive statsbidrag för att öka skolans likvärdighet och för att motverka segregation. Den första kategorin, statsbidrag för att rekrytera och behålla personal, är de som varit minst framgångsrika av dessa tre. En förklaring är att det är svårt att rekrytera personal till områdena, att det är stor personalomsättning och att den statliga insatsen därmed inte märks av, trots att intentionen att stärka bemanningen egentligen motsvarade ett stort behov i stadsdelen. När regeringen aviserar en "förstärkning" inom skolan, socialtjänsten eller polisen är det en rimlig förväntan att resultaten ska vara märkbara i den lokala verksamheten. När dessa förstärkningar endast resulterar i ett fåtal anställda i en socialtjänst med hög personalomsättning – eller ett par lärare som får högre lön i skolor med stora utmaningar – blir inte resultatet enligt förväntan.

Statsbidragen i den andra kategorin, extra aktiviteter för barn och unga, har i större utsträckning nått ut till stadsdelen. En förklaring är att dessa statsbidrag varit enkla att ansöka om och redovisa, och att de ses som en bonus. Med detta sagt kan det ändå finnas svårigheter med att genomföra vissa extra aktiviteter om de exempelvis kräver insatser från personal som redan är hårt belastad av den ordinarie verksamheten.

De statsbidrag som fördelas av Delmos och Tillväxtverket, och som tillhör den tredje kategorin, bedömer vi ha lett till aktiviteter som är viktiga för området och som inte hade kommit till stånd utan stöd. De aktiviteter som har genomförts med hjälp av dessa bidrag handlar om utvecklingsarbete så som trygghetsarbete, tvärsektorielt jämlikhetsarbete eller familjecentrerat arbetssätt, snarare än ordinarie verksamhet. En förklaring till att medlen varit mer framgångsrika än de två första kategorierna bidrag kan vara att bidragen varit utformade för att få långsiktiga resultat och att kommunerna själva har fått avgöra på vilket sätt man velat arbeta för att arbeta mot syftet med bidraget. Vår bedömning är att det i huvudsak har gett kommunen goda planeringsförutsättningar och gjort det möjligt att integrera satsningen i kommunens redan befintliga utvecklingsarbete.

Likvärdighetsbidraget till skolan ger i likhet med medlen från Tillväxtverket bidragsmottagarna stora frihetsgrader när det gäller att bedöma vad medlen ska användas till. Till skillnad från medlen från Delmos och Tillväxtverket som syftar till att utveckla kommunernas eget arbete är likvärdighetsbidraget tänkt att öka likvärdigheten mer direkt genom att (via skolhuvudmannen) kompensera de skolor som har de svåraste förutsättningarna. Granskningen visar att likvärdighetsbidraget har nått ut till stadsdelen framför allt i form av utökad elevpeng. Medlen har också använts för att stärka upp samtliga kommunala grundskolor i Göteborg, eftersom kommunen anser att de redan har en generös resursfördelningsmodell. Däremot är det svårt att bedöma i vilken utsträckning medlen har uppfattats som ett stöd i stadsdelen eftersom varken rektorer eller lärare känner till vilka medel som har gått till vad. Bidraget kom dessutom samtidigt som en stor omorganisation av skolan som innebar neddragningar för vissa skolor vilket ytterligare försvårat analysen.

Det finns således kvalitativa skillnader mellan olika typer av statsbidrag. För att bidragen ska ha större chans att uppnå sina respektive syften – och tillsammans bidra till mer övergripande mål om minskad segregation, ökad likvärdighet eller ökad jämlikhet – behövs större intresse för och kunskap om lokala behov och förutsättningar. Ett av statsbidragen i vårt urval sticker ut i detta avseende, och det är bidraget mot segregation som fördelas av Delmos. Inför beslut om detta bidrag ser vi att den numera väl kända kritiken mot riktade statsbidrag tagits på stort allvar i samband med bidragets utformning. För det första har det haft en uttalad ambition att vara långsiktigt genom beställningsbemyndigande att besluta om bidrag för upp till sju år. För det andra har det ett uttalat syfte att komma åt orsakerna till problemen. Även medlen som beviljades av Tillväxtverket hade en mer långsiktig ambition och beviljades för tre år i taget.

Vi konstaterar också att många av de problem med försöksverksamheter som fanns redan på 70-talet kvarstår. Det förekommer fortfarande att statsbidrag resulterar i att verksamhet planeras under tidsnöd och genomförs för att sedan avvecklas och ersättas av nya statsbidrag.

5.2 Behov av bättre analys inför beslut

Regeringen behöver uppföljningar, utvärderingar och analyser som kan bidra till bättre beslutsunderlag. Samtidigt är det viktigt att analys- och utvärderingsresurser används strategiskt och effektivt. Riksrevisionen konstaterar att Regeringskansliet inte har riktlinjer eller vägledningar för hur riktade statsbidrag bör utformas. Det finns till exempel inga riktlinjer inom Regeringskansliet för hur fördelningsnycklar bör användas, eller för hur man bäddar för långsiktiga resultat. Regeringens strategi mot segregation ramar förvisso in de satsningar som görs, på så sätt att den visar på en ambition för långsiktig inriktning, men den ger ingen vägledning för Regeringskansliet i utformningen av statsbidrag. Om man gör satsningar riktade

mot utsatta områden behöver det finnas en systematik och strategi för hur satsningarna bör riktas och utformas.

Det är viktigt att regeringen och Regeringskansliet i utformningen av bidraget beaktar vad som krävs för att insatserna ska ge resultat. Det är sedan länge känt att det finns en spänning mellan regeringens vilja att ge extra stöd åt utsatta områden och kommunens behov av att behandla stadsdelar lika. Kommunens önskan att ta hänsyn till hela kommunens behov skiljer sig åt från regeringens eller den utsatta stadsdelens bild av vad den senare behöver. För att regeringen ska kunna veta hur insatserna som är riktade till utsatta områden faller ut är det därför rimligt att regeringen förbättrar sina analyser av områdenas behov och lokala förutsättningar inför bidragens utformning. Det handlar inte nödvändigtvis om att kräva att kommunerna eller stadsdelarna rapporterar in mer information, utan om att använda den stora mängd kunskap om liknande och tidigare genomförda insatser som redan finns.

Ju högre grad av ingripande i den lokala offentliga kärnverksamheten en statlig satsning medför, desto mer kunskap behöver regeringen ha om lokala behov. Regeringen behöver då också beakta möjliga följder för andra aktörer i lokalområdet. I en situation där det är svårt med kompetensförsörjningen inom såväl skola och socialtjänst som polis kan man förvänta sig att regeringen har en välgrundad analys av var en förstärkning är mest effektiv, och vara medveten om att en personalförstärkning inom en verksamhet påverkar en annan. Att veta hur många fältassistenter som finns i en stadsdel till exempel skulle kunna ha betydelse för dimensioneringen av områdespoliserna i stadsdelen. Likaså skulle en satsning på lovaktiviteter eller läxhjälp kunna påverka områdespolisernas arbete eftersom det påverkar vad ungdomarna i området gör utanför skoltid. Det är med andra ord viktigt att regeringen har en uppfattning av läget i kommunerna utifrån en analys av hela det offentliga uppdraget som utförs av statliga och kommunala aktörer. Detta kan göras genom en djupare analys av effekter av olika typer av statsbidrag och genom att bygga upp ett mer systematiskt lärande inom Regeringskansliet, exempelvis genom att utveckla arbetet med analyser inför inrättande av statsbidrag och utveckla uppföljningen av statsbidragen.

5.3 Uppföljningen behöver ta större hänsyn till lokala perspektiv

Granskningen visar att regeringens uppföljning av de riktade bidragen är olika bra på att fånga upp hur satsningarna faller ut i de utsatta områdena. På skolområdet har uppföljningen av statsbidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden och likvärdighetsbidraget fångat upp lokala perspektiv. Regeringen har i dessa fall efterfrågat sådan uppföljning i uppdragen till myndigheterna. Till exempel har det handlat om att följa upp möjligheterna till lokal anpassning och om bidraget har

påverkat tilldelning av medel till andra kommunala verksamheter än skolan. Det har också handlat om att analysera skillnader mellan olika typer av huvudmän, avseende storlek, geografisk placering, offentligt eller enskilt huvudmannaskap.

Vad gäller uppföljningen av bemanningssatsningen inom socialtjänsten har regeringen inte efterfrågat en sådan analys, vilket sannolikt kan förklaras av att satsningen riktar sig till socialtjänsten i hela Sverige och endast indirekt mot socioekonomiskt utsatta områden. Riksrevisionen bedömer dock att utformningen av bemanningssatsningen inom socialtjänsten hade kunnat anpassas till olika lokala förutsättningar om man, som på skolområdet, beaktat rekryteringssvårigheterna och hur de skiljer sig åt mellan olika kommuner och stadsdelar.

Om uppföljningen endast har ett nationellt fokus, på aggregerad nivå, innebär det att man inte fångar upp, och därmed inte kan dra lärdom av lokala perspektiv. Vad stadsdelarna kommunicerar till kommunen speglas dessutom inte alltid i kommunens återrapportering, vilket gör att det är lätt att missa det som är specifikt för olika områden. Om den nationella uppföljningen ska spegla vad som händer i stadsdelen kan uppföljningen ibland behöva göras på en lägre nivå i den kommunala hierarkin. Vår bedömning är att det med relativt små insatser går att förbättra analysen av vilka förutsättningar utsatta områden har att ta emot bidragen och omvandla dem till verksamhet som gagnar de utsatta områdena.

Granskningen visar också att uppföljningen av statsbidragen görs olika på olika myndigheter och inom Regeringskansliet. Det framgick exempelvis tydligt när uppföljningen av sommarlovssatsningarna gick över från MUCF till Socialstyrelsen. Det finns också en asymmetri avseende vad för slags aspekter som är möjliga att följa upp. Det är exempelvis inte möjligt att följa hur målet med att utöka antalet områdespoliser uppnåtts i just utsatta områden, samtidigt som det går att veta exakt hur många och vilka lovaktiviteter som genomförts. Riksrevisionen ställer sig frågande till rimligheten i detta. Med tanke på att polisen är en statlig verksamhet och att polisens närvaro i utsatta områden varit en prioriterad fråga för regeringen är det anmärkningsvärt att möjligheterna att följa upp utvecklingen inom polisen är så begränsade.

Det finns således utrymme för att använda uppföljningarna till att ge kunskap om statsbidragen och hur de bäst kan utformas. Detta är särskilt viktigt givet hur länge regeringen försökt att lösa problem med segregation och geografisk koncentration av socioekonomiska problem och vikten av att lära sig av tidigare erfarenheter. Givet att det finns en stor variation av bidrag, och att dessa redan följs upp, finns det utrymme för ett större lärande.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen och Regeringskansliet:

- Öka andelen fleråriga riktade statsbidrag i syfte att förbättra kommunernas möjligheter att planera för och verkställa nya satsningar.
- Gör analyser inför införandet av nya statsbidrag för att veta hur de kan tänkas påverka det lokala arbetet i socioekonomiskt utsatta områden.
- Förbättra uppföljningarna av statsbidrag som är riktade till kommuner med socioekonomiskt utsatta områden. För att uppföljningarna ska ge regeringen information om vad som fungerar behöver uppföljningarna beakta hur de tas emot i de utsatta områdena. En sådan analys är nödvändig för att få en bättre träffsäkerhet när framtida bidrag utformas.

RIKTADE STATS BIDRAG FÖR SOCIOEKONOMISKT UTSATTA OMRÅDEN

Referenser

Litteratur och artiklar

Alvehus, Johan, Eklund, Sanna & Kastberg, Gustaf, *Lärarkåren och förstelärarna – Splittrad, stärkt och styrd profession*. Studentlitteratur, 2019.

Bryman Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder* (uppl. 2), Liber, 2008.

Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.), *Translating organizational change*. Walter de Gruyter, 1996.

Esaiasson, Peter, *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan. Wolters Kluwer, 2017.

Flyvbjerg, Bent, "Five Misunderstandings About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, 2006, vol. 12 issue: 2, page(s): 219–245.

Karlsson, Sandra, *Områdesbaserad politik – möjligheter till strukturell förändring: lokalt utvecklingsarbete i marginaliserade bostadsområden i Malmö*, KTH, 2016.

Roelofs, Kim & Salonen, Tapio, *Insatser i "utsatta områden". En analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden*, Bostad 2030, 2019.

Weber, Edward P. & Khademian, Anne M., "Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings", *Public Administration Review*, March/April, 2008.

Yin, Robert K., "Analytic Generalization." In A. J. Mills, G. Durepos, & E. Wiebe (red), *Encyclopedia of Case Study Research*, Sage, 2010.

Utredningar och rapporter

Andersson, Roger & Holmqvist, Emma, *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen*, Jämlikhetskommissionen, 2019.

Arbetsmiljöverket, *Socialsekreterares arbetsmiljö*, Projektrapport 2018-12-12., Dnr. 2015/051465, Arbetsmiljöverket, 2018.

Brottsförebyggande rådet, *Hur – Var – Närpolis. En granskning av närpolisreformen*, BRÅ-rapport 2001:5, Brottsförebyggande rådet, 2001.

Dahlberg, Matz & Rattsø, Jørn, *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:5, Regeringskansliet, 2010.

Delegationen mot segregation, *Ett nationellt system för uppföljning av segregation*, Delegationen mot segregation, 2018.

Delegationen mot segregation, *Årsredovisning 2019*, Delegationen mot segregation, 2020.

Delegationen mot segregation, *Årsredovisning 2018*, Delegationen mot segregation, 2019.

Ekonomistyrningsverket, *Basbok. Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet*, ESV 2016:50, Ekonomistyrningsverket, 2016.

Eriksson, Anita & Player-Koro, Catarina, *Förstelärare i matematik En studie av konsekvenser för undervisning och utveckling av matematikundervisning*, IFAU-rapport 2019:10, IFAU, 2019.

Forsemalm, Joakim, *Storstädernas jämlikhetsarbete: Om samlande kunskap, organisatorisk kapacitet och professionellt engagemang*, Mistra Urban Futures reports 2019:5, Chalmers, 2019.

Integrationsverket, *Helhetssyn eller underifrånperspektiv – en jämförande analys av Blommansatsningen i Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna*, Integrationsverket, 2002.

Integrationsverket, *Vad hände med »Blommanpengarna«? – Slutrapport*, Integrationsverkets rapportserie 2000:10, Integrationsverket, 2000.

Khorrasmshahi, Nakisa & Hellberg, Stefan, *Särskilt utsatta områden i Göteborg. Analys av rapporterna "Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser", 2017 samt "Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg"*, Göteborgs stad och Polisen, 2017.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Bidrag till sommarlovsaktiviteter. Utvärdering av 2017 års statsbidrag för att genomföra kostnadsfria sommarlovsaktiviteter*, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2017.

Polismyndigheten, *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*, Polisens internrevision, Dnr: A191.151/2017, Polismyndigheten, 2018.

Polismyndigheten, *Granskning av reformen och omorganisationen - Medarbetardriven verksamhets- och aktivitetsplanering*, Dnr. A536.059/2017, Polismyndigheten, 2018.

Polismyndigheten, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, Nationella operativa avdelningen, Dnr: A309.000/2018, Polismyndigheten, 2019.

Polismyndigheten, *Områdespoliser – Strategisk inriktning*, Dnr: A177.727/2016, Polismyndigheten, 2016.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2017*, Polismyndigheten, 2018.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2018*, Polismyndigheten, 2019.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2019*, Polismyndigheten, 2020.

Riksrevisionen, *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RiR 2019:29, Riksrevisionen, 2019.

Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, RiR 2017:18, Riksrevisionen, 2017.

Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30, Riksrevisionen, 2017.

Riksrevisionen, *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* RiR 2014:25, Riksrevisionen, 2014.

Riksrevisionen, *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*, RiR 2017:3, Riksrevisionen, 2017.

Riksrevisionen, *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, RiR 2016:29, Riksrevisionen, 2016.

Skolverket, *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 5.1.3-2018:1500, Skolverket, 2019.

Skolverket, *Mer än bara läxor. En utvärdering av läxhjälp på tio skolor*, Skolverket, 2014.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om elevers behörighet till gymnasieskolans nationella program efter betygsprovning i anslutning till sommarskola*, Dnr U2014/3115/S.

Skolverket, *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*, Skolverket, 2019.

Skolverket, *Utvärdering av statsbidrag för ökad jämlikhet. Rapport 478*, Skolverket, 2019.

Socialstyrelsen, *Redovisning av 2018 års medel till kommuner till avgiftsfria lovaktiviteter för barn i åldrarna 6–15 år (S2017/0715/FST delvis)* Dnr. 9.2-127/2018, Socialstyrelsen, 2018.

Socialstyrelsen, *Stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården Uppföljning av 2017 års medel*, Socialstyrelsen, 2018.

Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser 2019 – Social barn och ungdomsvård*, Socialstyrelsen, 2019.

SOU 1979:37, *Aktivt boende. Betänkande av Bostadssociala delegationen*.

SOU 2005:29, *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal*.

SOU 2015:81, *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola*.

SOU 2017:35, *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

SOU 2019:40, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.*

SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen.*

SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport. Rapport 2018:18*, Statskontoret, 2018.

Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, rapport 2011:22, Statskontoret, 2011.

Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1*, rapport 2015:12, Statskontoret, 2015.

Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 2*, rapport 2016:1, Statskontoret, 2016.

Statskontoret, *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*, rapport 2017:1, Statskontoret, 2017.

Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*, Statskontoret, 2018.

Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2019*, Statskontoret, 2019.

Statskontoret, *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*, rapport 2007:17, Statskontoret, 2007.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2019.

Tillväxtverket, *Delrapport 2018 - Uppdrag att stärka kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Åtterrappor tering av genomförda insatser och resultat*, Tillväxtverket, 2019.

Tillväxtverket, *Åtterrappor tering av regeringsuppdrag att förbereda överföring av uppgift till Delegationen mot segregation*, Dnr. Å 2018–1059/Dnr. N2018/03648/RTS, Tillväxtverket, 2018.

Vedung, Evert, *Storstadssatsningen i Göteborg 2000–2005. Expertbilaga till Integrationsverkets Rapport Integration 2005*. Integrationsverket, 2005.

Vetenskapsrådet, *Svensk forskning om segregation – en kartläggning*, Vetenskapsrådet, 2018.

Vård- och omsorgsanalys, *Social kompetens: Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten*, rapport 2019:7, Vård- och omsorgsanalys, 2019.

World Health Organization, *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health: final report of the commission on social determinants of health*. World Health Organization, 2008.

Riksdagstryck

Konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, rskr. 2008/09:158.

Ku2018/01462/D, *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*, Regeringskansliet, 2018.

Prop. 1991/92:150, *Regeringens proposition 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)*.

Prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68.

Prop. 2003/04:105, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*.

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bilaga 9; bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:35.

Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014. Förslag till statens budget för 2014, finansplan och skattefrågor*, utg.omr.16, *Utbildning och universitetsforskning*.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017. Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor*, bet. 2016/17:FiU3, rskr. 2016/17:117.

Prop. 2016/17:156 *En skyldighet att erbjuda lovskola*, bet. 2016/17:UbU22, rskr. 2015/16:315.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor*, utg.omr.4, *Rättsväsendet*.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor*, utg.omr.13, *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor*, utg.omr.19, *Regional tillväxt*, bet. 2017/18:NU2, rskr. 2017/18:107.

Prop. 2017/18:249, *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik*, bet. 2017/18:SoU26, rskr. 2017/18:406.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019. Förslag till statens budget för 2019, finansplan och skattefrågor*, utg.omr.13, *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*, bet. 2018/19:AU1, rskr. 2018/19:107.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020. Förslag till statens budget för 2020, finansplan och skattefrågor*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020. Förslag till statens budget för 2020, finansplan och skattefrågor*, utg.omr.13, *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020. Förslag till statens budget för 2020, finansplan och skattefrågor*, utg.omr.25, *Allmänna bidrag till kommuner*.

Regeringsbeslut A2019/01203/IAS, A2019/01202/SV (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Delegationen mot segregation*.

Regeringsbeslut Ju2017/06645/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten angående förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda*.

Regeringsbeslut Ju2017/05612/LP, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten*.

Regeringsbeslut Ju2018/04606/PO, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten*.

Regeringsbeslut Ku2017/02115/D, *Uppdrag till MUCF att genomföra förberedelser av fördelning av stöd i samband med de allmänna valen 2018 och Europaparlamentsvalet 2019*.

Regeringsbeslut Ku2018/02289/D, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Delegationen mot segregation*.

Regeringsbeslut N2018/01913/RTS, N2017/06942/RTS, *Uppdrag att följa upp statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden*.

Regeringsbeslut S2016/00439/FST (delvis), *Uppdrag att administrera, fördela medel och följa upp satsningen på stöd till sommarlovsaktiviteter*.

Regeringsbeslut S2016/00440/FST S2016/04469/FST (delvis), *Uppdrag att genomföra en satsning på stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården*.

Regeringsbeslut S2016/07585/RS, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslag 13:1*.

Regeringsbeslut S2017/07415/FST (delvis), *Uppdrag angående administration, fördelning av medel och uppföljning av satsning på bidrag till lovaktiviteter*.

Regeringsbeslut S2017/07417/FST (delvis), *Uppdrag angående administration, fördelning av medel och uppföljning av satsning på bidrag till avgiftsfri simskola för elever i förskoleklass*.

Regeringsbeslut S2018/00368/FST (delvis), *Uppdrag att fördela statsbidrag för att stärka insatserna för barn och unga med psykisk ohälsa*.

Regeringsbeslut U2014/4127/S, *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen*.

Regeringsbeslut U2017/04577/F, *Uppdrag att kartlägga forskning om segregationsmekanismer*.

Regeringsbeslut U2018/02972/U, *Uppdrag att fördela medel och följa upp satsningen på stöd till fritidsgårdar och motsvarande öppen fritidsverksamhet*.

Regeringsbeslut U2019/01623/S, *Uppdrag att utvärdera statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.*

Regeringskansliet, *Nya förordningar ersätter förordning (2017:848) om statsbidrag till kommuner och landsting för åtgärder för att motverka och minska segregation,* Konsekvensutredning: 2018-02-14, Kulturdepartementet, Regeringskansliet, 2018.

Regeringskansliet, *Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025,* 2016-07-05, Statsrådsberedningen, Regeringskansliet, 2016.

Regeringskansliet, *Promemoria: Arbetet för att minska och motverka segregation – en sammanfattning av den enhet som samordnar arbetet, kompletteras med varje berört departements beskrivningar av åtgärder,* 2019-06-19, Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet, 2019.

Regeringskansliet, *Promemoria: Skolpaket för höjda kunskaper,* 2019-09-13, Dnr U2019/02980/S, Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet, 2019.

Regeringskansliet, *Promemoria: Sverige ska hålla ihop – segregationen ska brytas,* 2018-03-15, Statsrådsberedningen, Regeringskansliet, 2016.

Regeringskansliet, *Regeringens samlade insatser för att minska och motverka segregation,* 2018-02-14, Regeringskansliet, 2018.

Regeringskansliet, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet,* 2008-06-13, Näringsdepartementet, Regeringskansliet, 2008.

Skr. 2009/10:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2009.*

Skriftligt material från kommunen

Göteborgs stad, *Angereds stadsdelsnämnd – granskning av verksamhetsåret 2018,* Dnr. 0194/19, 2019-03-05, stadsrevisionen, Göteborgs stad, 2019.

Göteborgs stad, *Ansökan om arbetstidsinnovationer till Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning,* Dnr N131-0065/17, tjänsteutlåtande 2017-01-26, Individ och familjeomsorg samt Funktionshinder, Göteborgs stad, 2017.

Göteborgs stad, *Ansökan om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt utsatta områden,* Dnr. 1345/18, tjänsteutlåtande 2018-08-23, stadsledningskontoret, Göteborgs stad, 2018.

Göteborgs stad, *Budget 2018,* Angereds stadsdelsnämnd, Göteborgs stad, 2018.

Göteborgs stad, *Göteborgs stads slutrapport till Delmos avseende statsbidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation,* Dnr 2019-3.4.1.1-315/4, 2019-12-11, Göteborgs stad, 2019.

Göteborgs stad, *Hantering av Tillväxtverkets samt Delegationen mot segregations (Delmos) statsbidrag för att minska och motverka segregation,* Dnr 1168/18, tjänsteutlåtande 2018-06-21, stadsledningskontoret, Göteborgs stad, 2018.

Göteborgs stad, *Information gällande statliga medel mot segregation*, Dnr. 0577/18, tjänsteutlåtande 2018-11-26, social resursnämnd, Göteborgs stad, 2018.

Göteborgs stad, *Plan för insatser inom ramen för statsbidraget för en likvärdig skola 2019*. Dnr N609-2591/18, tjänsteutlåtande 2018-11-29, grundskoleförvaltningen, Göteborgs stad, 2018.

Göteborgs stad, *Protokoll nr 10/2017 Stadsdelsnämnden*, Sammanträdesdatum: 2017-11-28, Angereds stadsdelsnämnd, Göteborgs stad, 2017.

Göteborgs stad, *Rapport om resursfördelningen till grundskolan i Göteborg*, Bilaga 2, 2016-09-05, stadsledningskontoret, Göteborgs stad, 2016.

Göteborgs stad, *Redovisning av uppdrag avseende kompetensförsörjning av lärare i skolor med högt socioekonomiskt index*, Dnr. N609-5253/19, tjänsteutlåtande 2019-11-22, grundskoleförvaltningen, Göteborgs stad, 2019.

Göteborgs stad, *Reviderad plan för insatser inom ramen för statsbidrag för ökad likvärdighet*, Dnr. N609-2591/18, tjänsteutlåtande 2019-02-13, grundskoleförvaltningen, Göteborgs stad, 2019.

Göteborgs stad, *Uppföljningsrapport 2 år 2018*, Dnr. N609-1169/18, tjänsteutlåtande 2018-09-10, grundskoleförvaltningen, Göteborgs stad, 2018.

Göteborgs stad, *Uppföljningsrapport 2 år 2019*, Dnr. N609-0740/19, tjänsteutlåtande 2019-09-03, grundskoleförvaltningen, Göteborgs stad, 2019.

Göteborgs stad, *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar*, Dnr. 1111/15, 2016-12-07, stadsledningskontoret, Göteborgs stad, 2016.

Intervjuer, möten och skriftlig kommunikation

Göteborgs stad

E-post från grundskoleförvaltningen, 2020-03-12.

E-post från tf. biträdande lokalpolisområdeschef, 2020-02-05.

E-post med kompletterande uppgifter från socialtjänsten, 2020-02-07.

Fokusgrupp med lärare, 2019-05-22.

Fokusgrupp med rektorer, 2019-05-22.

Fokusgrupp 1 med poliser lokalpolisområde Storgöteborg Nordost, 2019-09-12.

Fokusgrupp 2 med poliser lokalpolisområde Storgöteborg Nordost, 2019-09-12.

Fokusgrupp med socialtjänstchefer, 2019-09-11.

Intervju med chef för individ och familjeomsorg och chef för kultur och fritid (tidigare chef för skolan när den låg under stadsdelens ansvar), 2019-01-30.

Intervju med chef för individ- och familjeomsorg och chef för trygghetssamordningen, 2019-01-30.

Intervju med chef för trygghetssamordningen, 2019-05-08.
Intervju med Göteborgs stads chefsekonom, 2019-04-25.
Intervju med samordnare hedersrelaterat våld, 2019-05-07.
Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskontoret i Göteborgs stad, 2019-04-25.
Skypeintervju med planeringsledare extern finansiering, Grundskoleförvaltningen, 2020-03-11.
Telefonsamtal med planeringsledare, Göteborgs grundskoleförvaltning, 2019-06-12.
Telefonsamtal med verksamhetschef för Social utveckling, 2020-01-09.
Telefonintervju med rektor 1, 2020-01-21.
Telefonintervju med rektor 2, 2020-01-21.
Telefonintervju med rektor 3, 2020-01-30
Telefonintervju med rektor 4, 2020-01-31.
Telefonintervju med rektor 5, 2020-01-31.
Telefonintervju med utbildningschef grundskoleförvaltningen, 2020-02-13.
Telefonintervju med enhetschef för planering och analys, Grundskoleförvaltningen, 2020-03-10.

Regeringskansliet

E-post från Kommunenheten, Finansdepartementet, 2020-03-05.
E-post från Näringsdepartementet, 2019-12-03.
E-post med diarieutdrag från registrator vid Socialdepartementet, 2019-12-17.
Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2020-01-28.
Intervju med företrädare för Socialdepartementet, 2020-01-30.
Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-02-04.
Möte med representanter för Regeringskansliet, 2019-05-28.
Regeringskansliet, "Nuläget vad gäller Kulturdepartementets insatser med koppling till segregation", 2019-07-05.

Övriga myndigheter

Polismyndigheten, ”Uppgifter från Polismyndigheten Polisregion Väst”, 2019-10-31. Dnr A599.528/2018, 2019-10-31.

Telefonsamtal med företrädare för Skolverket, 2019-11-04.

Telefonsamtal med företrädare för Skolverket, 2019-11-20.

Telefonsamtal med företrädare för Skolverket, 2019-11-28.

Telefonsamtal med tjänsteperson på Socialstyrelsen, 2019-11-19.

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203).

Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket (upphävd).

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredningar vid regelgivning.

Förordning (2008:348) om urbant utvecklingsarbete.

Förordning (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.

Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare (upphävd).

Förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete.

Förordning (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden (upphävd).

Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

Förordning (2016:398) om stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden.

Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

Förordning (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

Förordning (2017:818) om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan.

Förordning (2017:1085) med instruktion för Delegationen mot segregation.

Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Förordning (2018:118) om statsbidrag till kommuner och landsting för att minska och motverka segregation.

Förordning (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation.

Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

Förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Förordning (2019:1286) om ändring i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Skollag (2010:800).

Websidor

Pressmeddelande från Justitiedepartementet, Statsrådsberedningen, "Historisk satsning på polisen",

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/08/pressmeddelande-historisk-satsning-pa-polisen/>, hämtad 2019-11-11.

Pressmeddelande från Skolverket, "Många skolor vill anordna lovskola men har svårt att fylla platserna med elever",

<https://via.tt.se/pressmeddelande/manga-skolor-vill-anordna-lovskola-men-har-svart-att-fylla-platserna-med-elever?publisherId=743270&releaseId=2766015>, hämtad 2020-05-08.

Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, "Statsbidrag för insatser när det gäller skolledare",

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/03/statsbidrag-for-insatser-nar-det-galler-skolledare/>, hämtad 2019-12-10.

Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, "Nya villkor för likvärdighetsbidraget – kostnadsvillkoret tas bort",

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/nya-villkor-for-likvardighetsbidraget-kostnadsvillkoret-tas-bort/>, hämtad 2019-12-20.

Riksrevisionen har granskat riktade statsbidrag som på olika sätt syftar till att stödja socioekonomiskt utsatta områden.

Granskningen visar att bidrag som är fleråriga är att föredra, eftersom de möjliggör för kommunen och stadsdelen att planera och verkställa nya satsningar på ett bra sätt. Det har också visat sig vara framgångsrikt att utforma bidrag som kan stödja eller integreras i befintligt utvecklingsarbete. Att genom riktade insatser försöka stärka kompetensförsörjningen inom socialtjänsten och polisen har däremot visat sig vara svårt. En förklaring är att det är svårt att rekrytera personal till områdena, att det är stor personalomsättning och att den statliga insatsen därmed inte märks av, trots att intentionen att stärka bemanningen egentligen motsvarade ett stort behov.

Riksrevisionen bedömer att statsbidragen på en övergripande nivå adresserar stora behov men att det går att utforma bidragen på ett bättre sätt. Regeringen och Regeringskansliet behöver exempelvis ta större hänsyn till de specifika förutsättningar som finns i olika områden. Eftersom ansvaret för statsbidragen är delat mellan flera olika departement är det viktigt att Regeringskansliet analyserar hur bidragen – var och ett för sig och sammantaget – ska kunna tas emot för att få så bra verkan som möjligt. Granskningen visar att det finns utrymme för att förbättra de förberedande analyserna och uppföljningen av statsbidragen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-562-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

