

Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation

MISSIV

DATUM
2023-02-14
ERT DATUM
2022-06-02

DIARIENR
2022/125
ER BETECKNING
Ju2022/01980

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utreda arbetet för att minska och motverka segregation

Regeringen gav den 2 juni 2022 Statskontoret i uppdrag att utreda arbetet för att minska och motverka segregation.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation (2023:4)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Gabriella Jansson och Sanna Rehn, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sanna Rehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag och den nationella strategin för att minska och motverka segregation	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Långsiktig strategi för att minska och motverka segregation	12
1.3	Vår tolkning och genomförande av uppdraget	18
1.4	Rapportens disposition	22
2	Slutsatser och rekommendationer	23
2.1	Regeringen behöver förtydliga statens och regionernas roll i det fortsatta arbetet	23
3	Statliga myndigheters uppdrag och roller	35
3.1	Sammanfattande iakttagelser	35
3.2	Få myndigheter har haft uppdrag kopplade till segregation	36
3.3	Förändrade förutsättningar för arbetet mot segregation	41
4	Kommuners styrning och organisering av arbetet mot segregation	45
4.1	Sammanfattande iakttagelser	45
4.2	Kommunerna arbetar för att minska och motverka segregation men utgår från andra mål	46
4.3	Sektorsövergripande arbetssätt tar tid – men vissa faktorer kan underlätta	49
4.4	Politiskt stöd och intern finansiering bidrar till långsiktighet i arbetet	52
4.5	Kommunernas samverkan med externa aktörer sker inom respektive område	55
4.6	Brist på statlig samordning försvårar kommunernas arbete	58

5	Kommuners insatser för att minska och motverka segregation	61
5.1	Sammanfattande iakttagelser	61
5.2	Arbetet mot segregation sker inom alla strategins prioriterade områden	62
5.3	Kommunerna arbetar främst med åtgärder som minskar negativa effekter av segregation	64
5.4	Flera utmaningar med att motverka segregation genom strukturella insatser	67
5.5	Svårt att veta vilka insatser som ger effekt	72
6	Kommuners användning av statsbidrag och statistikverktyg	75
6.1	Sammanfattande iakttagelser	75
6.2	Statsbidrag för att stärka den sociala och ekonomiska utvecklingen i kommuner	76
6.3	Statsbidrag för att minska och motverka segregation i kommuner och regioner	80
6.4	Kommunerna påverkas olika av att statsbidragen upphör	83
6.5	Segrationsbarometern används i olika utsträckning av kommunerna	84
7	Regioners arbete för att minska och motverka segregation	89
7.1	Sammanfattande iakttagelser	89
7.2	Regionerna arbetar med att minska skillnader i levnadsvillkor utifrån sina ansvarsområden	90
7.3	Begränsad användning av statsbidrag och Segrationsbarometern	93
	Referenser	99
Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	105
2.	Hur vi har genomfört uppdraget	109

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att utreda arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå. Bakgrunden till uppdraget är att det i regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation framgår att arbetet ska deltidsvärderas.

I uppdraget har det ingått att lämna rekommendationer för regeringens fortsatta arbete fram till strategiperiodens slut 2028.

Statskontorets övergripande slutsats är att nästan samtliga kommuner som har stora utmaningar med segregation också har ett pågående arbete för att minska och motverka segregation. Vi konstaterar att de kommuner vi har studerat närmare arbetar i linje med strategins prioriterade områden, delmål och även till viss del strategins utgångspunkter. Även regionerna arbetar för att minska skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor, även om de i mindre utsträckning än kommunerna utgår från den nationella strategin och segregation som begrepp.

Samtidigt visar vår analys att om strategins långsiktiga inriktning och mål ska kunna uppfyllas så behöver kommunerna och regionerna även fortsättningsvis få statligt kunskapsstöd. Staten behöver också samordna sin styrning för att arbetet ska kunna bedrivas på ett sektorsövergripande och långsiktigt sätt. Det gäller inte minst eftersom Delegationen mot segregation (Delmos) upphörde den 31 januari 2022.

Kommunernas arbete sker i linje med strategins områden och utgångspunkter

Statskontoret konstaterar att de kommuner vi har studerat bedriver insatser mot segregation inom samtliga områden som är prioriterade enligt strategin. Men kommunerna arbetar främst med insatser inom utbildning, arbetsmarknad och boende.

Kommunerna vi har studerat närmare arbetar även enligt flera av strategins utgångspunkter och har i regel en särskild organisering för arbetet. Kommunerna arbetar till exempel sektorsövergripande genom att de har strukturer för samordning mellan de kommunala förvaltningarna och en samordnande funktion på strategisk nivå. Samtidigt bedömer vi att det finns särskilda utmaningar när det gäller att arbeta långsiktigt och med strukturella insatser för att motverka orsakerna till segregation på lokal nivå. Det är vanligare att kommunernas arbete syftar till att minska de negativa konsekvenserna av segregation än att motverka strukturella orsaker. Kommunerna genomför till exempel ofta riktade insatser till områden med socioekonomiska utmaningar.

Regionerna arbetar med att minska skillnader i levnadsvillkor utifrån sina ansvarsområden

Vi konstaterar att regionerna arbetar med att minska skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor utifrån sina ansvarsområden, främst inom hälso- och sjukvården och regional utveckling. Men regionerna utgår i mindre utsträckning än kommunerna från den nationella strategin och segregation som begrepp. Det kan bero på att de obligatoriska regionala ansvarsområdena inte är lika tydligt kopplade till de prioriterade områdena och målen i strategin. Till exempel finns inte hälsa med som ett prioriterat område. Vi konstaterar därför att regionerna har en otydlig roll i genomförandet av strategin. Regionerna har också i mindre utsträckning än kommunerna varit berättigade att ta del av statsbidragen inom området.

Fortsatt behov av kunskapsstöd och statlig samordning

Vi bedömer att statsbidragen inom området och Delmos kunskapsutveckling har bidragit till att förbättra de långsiktiga förutsättningarna för arbetet mot segregation särskilt på kommunal nivå. Insatserna har främst bidragit till att öka kunskapen om segregation, bland annat genom analysverktyget Segregationsbarometern och genom att skapa enhetliga mått för uppföljning och analys av segregation. Vi konstaterar att kunskap om hur segregation ser ut lokalt har varit en viktig förutsättning för kommunerna när det gäller att rikta insatser till områden eller verksamheter efter lokala behov. Samtidigt har mindre kommuner i regel sämre förutsättningar för att arbeta kunskapsbaserat.

Vi konstaterar att det för närvarande är otydligt hur staten framöver ska förbättra förutsättningarna för kommunernas och regionernas arbete mot segregation, givet att Delmos har avvecklats och statsbidragen inom området har upphört. Om målen i strategin ska kunna nås bedömer vi att en statlig aktör behöver få ett långsiktigt ansvar för att utveckla kunskapen om socioekonomisk segregation och stödja kommuner och regioner i sin kunskapsutveckling. Vi bedömer även att vissa statliga myndigheters styrning behöver blir mer samordnad och tydligare riktas mot att minska och motverka segregation. Det kan ske genom att myndigheterna i större omfattning använder de enhetliga mått som finns för att mäta och följa socioekonomisk segregation i olika delar av sin verksamhet.

Statskontorets rekommendationer

Statskontoret rekommenderar att regeringen

- lägger till hälsa som ett prioriterat område i den nationella strategin,
- ger Boverket ett instruktionsenligt ansvar för uppföljning och analys av socioekonomisk segregation, inklusive att utveckla och sprida kunskap till relevanta aktörer, samt
- ger Boverket, Skolverket, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att använda mått för uppföljning av socioekonomisk segregation i sin verksamhet.

1 Statskontorets uppdrag och den nationella strategin för att minska och motverka segregation

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att utreda arbetet för att minska och motverka segregation på regional och lokal nivå. Bakgrunden till uppdraget är att det i regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation framgår att arbetet ska deltidsvärderas.¹

I det här kapitlet beskriver vi Statskontorets uppdrag och vår tolkning av uppdraget. Vi beskriver även kort de mål och utgångspunkter samt den ansvarsfördelning mellan statliga, lokala och regionala aktörer som regeringen anger i den långsiktiga strategin.

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå. Uppdraget syftar framför allt till att öka kunskapen om hur arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå är organiserat.

I uppdraget ingår att

- belysa både kommuners, regioners och statliga myndigheters roll i arbetet på lokal och regional nivå
- belysa skillnader i arbetssätt mellan olika typer av kommuner.

¹ Kulturdepartementet. (2018). *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*.

Vi ska också besvara följande frågor:

- Hur är arbetet mot segregation organiserat på lokal och regional nivå?
- I vilken utsträckning bedrivs arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå i enlighet med utgångspunkterna och målen som anges i regeringens långsiktiga strategi för politikområdet?
- Vilka hinder finns det för arbetet på lokal och regional nivå?
- Hur används de statistikverktyg och riktade statsbidrag som finns för arbetet?

Vi ska utifrån resultaten i utredningen lämna rekommendationer för regeringens fortsatta arbete för att minska och motverka segregation fram till att strategin upphör 2028.

Regeringsuppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Långsiktig strategi för att minska och motverka segregation

Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation anger målen och inriktningen för regeringens arbete inom området under perioden 2018–2028. Strategins övergripande mål är: *minskad segregation, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla*.

Riksdagen ställde sig bakom strategins övergripande mål i samband med att budgetpropositionen för 2020 beslutades.² Strategin syftar till att skapa en långsiktig inriktning och långsiktiga förutsättningar för regeringens arbete.

Segregation innebär att vissa delar av befolkningen lever separerade från varandra. Regeringens strategi fokuserar särskilt på så kallad socioekonomisk segregation (se rutan nedanför). Att människor med olika socioekonomiska förutsättningar lever separerade behöver nödvändigtvis inte vara något problem. Segregation blir däremot problematisk när den

² Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2019/20:AU1. *Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering*. Rskr. 2019/20:114.

leder till stora skillnader mellan människors uppväxt- och levnadsvillkor, beroende på var de lever och verkar.³ Den socioekonomiska segregationen har ökat i Sverige och skillnaderna har framför allt ökat mellan låg- och höginkomsttagare.⁴

Socioekonomisk segregation innebär att olika individer eller grupper med olika socioekonomiska förutsättningar lever rumsligt åtskilda från varandra i olika geografiska delar av städer eller landet. Det kan till exempel handla om att det finns skillnader i utbildningsnivå, disponibel inkomst och förvärvsfrekvens mellan olika områden.

1.2.1 Strategin sträcker sig över flera områden

Regeringen betonar i strategin att segregationens orsak och effekter finns inom en mängd områden och på olika samhällsnivåer. Arbetet mot segregation behöver därför vara sektorsövergripande och involvera många aktörer från olika delar av samhället. I strategin anger regeringen fem prioriterade områden i arbetet mot segregation: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhället och brottslighet (se figur 1). Till varje område finns ett delmål och till varje delmål hör också särskilda insatsområden. De prioriterade områdena hänger nära samman och påverkar varandra. Strategin anger även ett antal utgångspunkter som är viktiga i arbetet för att minska och motverka segregation och för att uppfylla strategins mål.

³ Delmos. (2021c). *Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationen*.

⁴ Se t.ex. Vetenskapsrådet (2018). *Svensk forskning om segregation – en kartläggning*.

Figur 1. Mål, prioriterade områden och delmål samt utgångspunkter i strategin.



1.2.2 Kommuner och regioner har en central roll i arbetet mot segregation

Regeringen slår i strategin fast att det inte finns någon enskild insats som kan bryta segregationen utan att det krävs ett långsiktigt, sektors-övergripande arbete där flera olika aktörer är involverade. Det gäller allt från statliga myndigheter, kommuner och regioner till aktörer inom civilsamhället och näringslivet.

Regeringen betonar att kommuner och regioner har en viktig roll i arbetet för att minska och motverka segregation som hänger samman med deras respektive ansvarsområden (se tabell 1). Strategin är inget styrande dokument för kommuner och regioner, men är tänkt att fungera som en utgångspunkt för deras arbete.

Särskilt kommunerna ansvarar för flera av de områden som påverkar segregation, till exempel utbildning, plan- och byggfrågor, bostäder och social omsorg. Även kommunernas insatser inom kultur och fritid och arbetsmarknad påverkar segregationen, även om det är frivilliga kommunala uppgifter. Från och med den 1 juli 2023 ska kommunerna vidare få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete.⁵

Regionerna ansvarar också för flera områden som påverkar arbetet för att minska och motverka segregation. Några exempel är att inom hälso- och sjukvård verka för jämlik hälsa, att genom kollektivtrafiken öka tillgängligheten mellan områden och att främja näringslivsutveckling inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret. Men sett till strategins prioriterade områden är regionernas formella ansvar mindre än kommunernas (se tabell 1).

⁵ Prop. 2022/23:43. *Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete.*

Tabell 1. Kommunernas och regionernas ansvar i förhållande till de prioriterade områdena i strategin.

Prioriterade områden i strategin	Kommuner		Regioner	
	Obligatoriskt ansvar	Frivilligt ansvar	Obligatoriskt ansvar	Frivilligt ansvar
Boende	Plan- och bygg Bostäder Vatten och avlopp Renhållning och avfallshantering Miljö- och hälsoskydd Kollektivtrafik			Kollektivtrafik
Utbildning	För-, grund- och gymnasieskola Vuxenutbildning Biblioteksverksamhet			Utbildning
Arbetsmarknad		Sysselsättning Näringslivsutveckling		Turism
Demokrati/civilsamhälle		Fritid och kultur		Kultur
Brottslighet	Brottsförebyggande arbete*			
Övrigt	Social omsorg	Energi	Hälso- och sjukvård Tandvård Regional utveckling	

Källa: Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (2018).

* Sedan strategin beslutades har kommunerna fått ett obligatoriskt brottsförebyggande ansvar.

1.2.3 Staten ska bidra med goda förutsättningar för kommuner och regioner

Strategin syftar till att förtydliga statens och andra aktörers roller i arbetet för att minska och motverka segregation. Strategin anger 27 statliga myndigheter som på olika sätt har relevans i arbetet mot segregation.

I statens roll ingår att bidra till att ge goda förutsättningar för kommuner, regioner och andra relevanta aktörer i arbetet. Kommunerna och regionerna ansvarar för att arbetet genomförs inom ramen för deras respektive ansvarsområden. Även civilsamhället har en central roll när det gäller till exempel demokratifrågor och fritidsverksamhet för barn och unga.

Inrättandet av Delmos – ett led i regeringens arbete för att minska och motverka segregation

Strategin anger inrättandet av Delegationen mot segregation (Delmos) som ett viktigt led i regeringens arbete för att minska och motverka segregation. Syftet med myndigheten var bland annat att förbättra samordningen och långsiktigheten i arbetet. Det skulle bland annat ske genom att Delmos skulle främja samverkan och kunskapsutveckling mellan myndigheter, kommuner, regioner, civilsamhället och andra relevanta aktörer. Delmos hade även i uppdrag att fördela statsbidrag inom området till kommuner och regioner samt att bistå med kunskaps- och metodstöd.⁶

Riksdagen beslutade 2021 om att avveckla Delmos och myndighetens verksamhet har sedan den 31 januari 2022 upphört.⁷

⁶ Se förordning (2017:1085) med instruktion för Delegationen mot segregation.

⁷ Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1. *Statens budget 2022 – Rambeslut*. Rskr. 2021/22:46.

Statsbidrag för att förbättra förutsättningarna för arbetet i kommuner och regioner

Regeringen aviserade i strategin medel för två statsbidrag för att bland annat skapa långsiktiga förutsättningar för arbetet i kommuner och regioner. Det gällde medel enligt

- förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden (här kallat *statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden*)
- förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation (här kallat *statsbidraget för att minska och motverka segregation*).

Båda statsbidragen skulle fördelas under flera år. För statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden angav regeringen att 425 miljoner kronor skulle avsättas för 2018 och 1,35 miljarder kronor för 2019. Därefter skulle 2,2 miljarder kronor årligen avsättas under perioden 2020–2027. För statsbidraget mot segregation avsatte regeringen inledningsvis 53 miljoner kronor för 2018. Sedan skulle 75 miljoner⁸ kronor avsättas årligen under perioden 2019–2027.⁹ I praktiken har statsbidragen blivit mindre omfattande och långsiktiga än vad regeringen aviserade (se kapitel 6).

1.3 Vår tolkning och genomförande av uppdraget

I det här avsnittet beskriver vi hur har tolkat uppdraget, vilka avgränsningar vi har gjort och hur vi har genomfört uppdraget. I bilaga 2 beskriver vi mer utförligt vår metod och hur vi gått till väga för att genomföra uppdraget.

⁸ Summan omfattar även medel enligt förordningen (2018:119) om statsbidrag till vissa ideella organisationer för att minska och motverka segregation.

⁹ Kulturdepartementet (2018), s. 85–86.

1.3.1 Vi har undersökt förutsättningarna för att nå strategins mål på lokal och regional nivå

Bakgrunden till Statskontorets uppdrag är att regeringen i strategin utlovar en deltidsvärdering av strategin efter tre till fyra år. Men det ingår inte i vårt uppdrag att utvärdera i vilken utsträckning strategins mål är uppfyllda i detta läge. Uppdraget syftar framför allt till att öka kunskapen om arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå. Vi tolkar därför uppdraget som att vi främst ska undersöka om det finns tillräckliga förutsättningar för att nå målen för strategin på lokal och regional nivå. Vi har inte heller värderat effekterna av arbetet, det vill säga bedömt i vilken grad kommunernas och regionernas arbete minskar eller motverkar segregation. Vidare har vi inte fokuserat på de perspektiv som även ska genomsyra arbetet mot segregation och som nämns i strategin, till exempel mänskliga rättigheter, demokrati, icke-diskriminering och jämlikhet.

Regeringen beslutade i december 2020 om en handlingsplan mot segregation som samlar och synliggör regeringens politik för att minska och motverka segregation för aktörer på olika nivåer.¹⁰ Det ingår inte i vårt uppdrag att utvärdera denna handlingsplan.

1.3.2 Vi har använt strategins utgångspunkter för att analysera arbetet

Uppdraget anger att vi ska besvara i vilken utsträckning arbetet mot segregation på lokal och regional nivå bedrivs i enlighet med utgångspunkterna i strategin (se rutan nedanför). Utgångspunkterna är grundläggande förutsättningar och arbetssätt som bygger på forskning och beprövade erfarenheter från tidigare insatser inom området.¹¹ Regeringen bedömer att utgångspunkterna är viktiga i arbetet för att minska och motverka segregation.

¹⁰ Arbetsmarknadsdepartementet. (2020). *Ett Sverige som håller ihop. Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla.*

¹¹ Se t.ex. Kulturdepartementet. (2017). *Regeringens områdesbaserade satsningar för att motverka segregation – en översikt av utvärderingar 1995–2015.*

Utgångspunkter för arbetet mot segregation

- Långsiktighet
- Sektorsövergripande arbetssätt
- Samverkan och samordning
- Tidiga och förebyggande insatser
- Generella reformer och riktade insatser

Vi har använt utgångspunkterna för att analysera arbetet på lokal och regional nivå. I bilaga 2 beskriver vi närmare hur vi har tolkat utgångspunkterna.

1.3.3 Vi har undersökt användningen av Segregationsbarometern och riktade statsbidrag

Enligt uppdraget ska vi besvara hur de statistikverktyg som finns för arbetet används av kommuner och regioner. Vi har fokuserat på användningen av analysverktyget Segregationsbarometern och de mått för att följa och analysera segregation som finns i verktyget.¹² När det gäller statsbidragen så har vi fokuserat på statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden och statsbidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation. Det har inte ingått i uppdraget att analysera användningen av statsbidraget riktat till ideella organisationer för att minska och motverka segregation.¹³

¹² Vi har valt att kalla Segregationsbarometern för ett analysverktyg i rapporten. Regeringen använder begreppet statistikverktyg och avser då de mått och områdesindelningar som ingår i Segregationsbarometern, till exempel områdestyper, ojämlikhetsindex och regionala statistikområden (RegSO och DeSO).

¹³ Se förordningen (2018:119) om statsbidrag till vissa ideella organisationer för att minska och motverka segregation.

1.3.4 Vi har fokuserat på kommuner som har ett pågående arbete mot segregation

Enligt uppdraget ska vi fokusera på platser som har ett särskilt organiserat arbete för att minska och motverka segregation. Vi tolkar det som att vi ska fokusera på de kommuner och regioner som har ett pågående arbete för att minska och motverka segregation och där det finns en uttalad struktur för arbetet. Det innebär en uttalad styrning och organisering av området, till exempel definierade roller och ansvar, samt att det finns tilldelade resurser för arbetet. Däremot kan formerna för arbetet se olika ut och vara mer eller mindre formaliserade. Vi har även fokuserat på kommuner med stora utmaningar vad gäller socioekonomisk segregation.

I dialog med vår uppdragsgivare har vi valt att främst fokusera på kommunernas arbete för att minska och motverka segregation. Vi beskriver därför regionernas arbete mindre djupgående. I uppdraget ingår inte heller att undersöka hur civilsamhället bidrar till arbetet, även om vi i viss mån berör deras samverkan med kommunerna.

1.3.5 Så har vi genomfört uppdraget

Vår analys bygger på intervjuer, dokumentstudier och enkätundersökningar. Vi har genomfört semi-strukturerade intervjuer med sju kommuner och två regioner. Vi har även genomfört en enkätundersökning till ett urval av 74 kommuner med stora utmaningar kring socioekonomisk segregation. Av dessa svarade 51 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 69 procent. Vårt urval utgår från den lista av kommuner som regeringen presenterade i januari 2022 utifrån en sammanställning som Delmos tagit fram.¹⁴ Vår enkätundersökning har även gått ut till samtliga 21 regioner varav 12 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 57 procent.

Vi har även intervjuat ett urval av myndigheter och forskare på området. En närmare beskrivning av hur vi har genomfört uppdraget finns i bilaga 2.

¹⁴ Arbetsmarknadsdepartementet. (2022). *Träffsäkrare statsbidrag för att minska och motverka segregation*. Pressmeddelande 2022-01-27. www.regeringen.se

1.4 Rapportens disposition

I *kapitel 2* redogör vi för våra sammanfattande slutsatser och rekommendationer.

I *kapitel 3* ger vi en övergripande bild av statliga myndigheters uppdrag och roller i arbetet mot segregation, med särskilt fokus på arbetet riktat till den regionala och lokala nivån.

I *kapitel 4* redogör vi för hur kommuner organiserar och styr sitt arbete för att minska och motverka segregation. Vi beskriver även hur samverkan med externa aktörer ser ut inom arbetet för att minska och motverka segregation.

I *kapitel 5* redogör vi för vilka insatser kommuner genomför i arbetet mot segregation.

I *kapitel 6* redogör vi för hur kommuner använder de riktade statsbidrag och de mått och analysverktyg (Segregationsbarometern) som finns för arbetet.

I *kapitel 7* redogör vi översiktligt för regionernas arbete för att minska och motverka segregation.

2 Slutsatser och rekommendationer

I det här kapitlet redogör vi för Statskontorets slutsatser utifrån våra viktigaste iakttagelser i kapitel 3–7. Vi redogör även för de hinder för arbetet mot segregation som vi har identifierat och lämnar rekommendationer till regeringen.

Våra rekommendationer fokuserar främst på hur regeringen kan förbättra förutsättningarna för kommuners och regioners arbete mot segregation under den kvarvarande strategiperioden fram till 2028.

2.1 Regeringen behöver förtydliga statens och regionernas roll i det fortsatta arbetet

Statskontorets övergripande slutsats är att nästan samtliga kommuner som har stora utmaningar med segregation också har ett pågående arbete för att minska och motverka segregation. I de kommuner vi har intervjuat ser vi att arbetet stämmer väl överens med samtliga av strategins prioriterade områden, delmål och till viss del även strategins utgångspunkter. Vi konstaterar att regionerna arbetar med att minska skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor, men att arbetet sker utifrån andra begrepp och områden än segregation. Regionernas ansvar och roll i arbetet mot segregation behöver därför bli tydligare.

Vi ser samtidigt att få kommuner och regioner styrs av den nationella strategin i sitt arbete. Vi bedömer att vissa andra statliga insatser har bidragit till att förbättra förutsättningarna för arbetet på lokal och även till viss del på regional nivå. Det gäller särskilt de riktade statsbidragen inom området och den kunskapsutveckling som Delmos har bidragit till, bland annat genom måtten för att analysera socioekonomisk segregation. Men vi konstaterar samtidigt att Delmos och statsbidragen inte längre finns kvar, vilket innebär att det för närvarande är otydligt hur strategin ska genomföras framöver. Om strategins mål ska kunna nås bedömer vi därför att kommunerna och regionerna även fortsättningsvis behöver få statligt

kunskapsstöd. Staten behöver också samordna sin styrning för att underlätta för kommuner och regioner att bedriva arbetet på ett sektorsövergripande sätt.

I följande avsnitt redogör vi närmare för våra slutsatser om kommunernas och regionernas arbete mot segregation. I samband med detta redovisar vi även våra rekommendationer till regeringen.

2.1.1 Kommunerna arbetar i linje med strategins prioriterade områden

Vi konstaterar att kommunernas insatser för att minska och motverka segregation bedrivs inom alla prioriterade områden i strategin, även om det är vanligast att insatserna sker inom områdena utbildning, arbetsmarknad och boende. De mål som finns i arbetet på lokal nivå handlar främst om att minska boendesegregation. Den nationella strategin har samtidigt inte varit direkt styrande för kommunernas arbete utan har främst fungerat som en struktur för arbetet. Kommunernas arbete mot segregation styrs i huvudsak utifrån andra områden än målen i den nationella strategin, till exempel de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

Vi konstaterar att de insatser som kommunerna genomför främst syftar till att minska de negativa konsekvenserna av segregation snarare än att motverka de strukturella orsakerna till att segregationen uppstår. Det beror på att insatserna fokuserar på att förbättra uppväxt- och levnadsvillkoren i områden där det redan finns stora socioekonomiska utmaningar. Samtidigt riktar sig en stor del av kommunernas insatser till barn och unga, vilket kan bidra till att både minska och motverka segregation. Vi ser även att vissa av våra intervjuade kommuner inom samhällsbyggnadsområdet fokuserar alltmer på insatser som omfattar hela kommunen och inte enbart utvalda områden. Den typen av insatser syftar i större utsträckning till strukturella förändringar och att motverka orsaker till segregationen.

2.1.2 Det varierar hur kommunerna organiserar sitt arbete för att minska och motverka segregation

De kommuner som vi har intervjuat har i regel en särskild organisering för arbetet mot segregation och arbetar på ett sektorsövergripande sätt. Några exempel är att det finns en samordnande funktion för arbetet på strategisk

nivå och strukturer för samverkan mellan flera kommunala förvaltningar. Vår analys visar att det är vanligare att större kommuner och kommuner som har fått statsbidrag inom området har en samordnande funktion för arbetet.

Vi konstaterar att det underlättar att arbeta sektorsövergripande om det finns formaliserade strukturer för att styra och samordna arbetet i kommunen, till exempel fasta grupperingar med representanter från flera förvaltningar. Det kan bidra till kontinuitet i arbetet och minska risken för att arbetet mot segregation prioriteras ned i de kommunala verksamheterna. Det kan också underlätta om det finns tydliga och kommunövergripande mål med koppling till att minska och motverka segregation.

2.1.3 Särskilda utmaningar med att arbeta långsiktigt och med strukturella insatser

Vår kartläggning visar att kommunernas arbete sker i linje med strategins utgångspunkter. Men vi ser också att det finns särskilda utmaningar när det gäller att arbeta långsiktigt och med strukturella insatser.

Kommunernas olika förutsättningar påverkar också arbetet. Till exempel kan små och mellanstora kommuner ha svårt att finansiera arbetet på lång sikt och även att upprätta särskilda funktioner för arbetet.

Vi konstaterar att ett brett politiskt stöd för arbetet kan bidra till att skapa långsiktighet i arbetet, till exempel genom långsiktiga mål och långsiktigt avsatta medel. Men arbetet mot segregation blir framför allt mer långsiktigt om det integreras i den ordinarie verksamheten. Det kan ske genom att arbetet blir en del av den ordinarie styrningen, till exempel genom uttalade mål kopplat till segregation eller att uppföljningar av kommunala mål utgår från geografiska områdesindelningar.

Vi konstaterar att flera externa faktorer begränsar kommunernas möjlighet till att arbeta med strukturella insatser som motverkar segregation. Det gäller till exempel olika typer av statlig styrning, men även att kommunerna saknar mandat för vissa typer av åtgärder. Staten har exempelvis de huvudsakliga styrmedlen för att påverka orsaker till socioekonomisk segregation, bland annat genom inkomstutjämnande åtgärder eller åtgärder inom arbetsmarknadsområdet. Inom samhällsbyggnadsområdet har kommunerna tillgång till flera olika styrmedel för

att genomföra insatser som är av mer strukturell karaktär och som kan påverka boendesegregationen. Men vi konstaterar samtidigt att det finns vissa hinder som bland annat begränsar kommunernas möjlighet att blanda bebyggelse och upplåtelseformer. Ett exempel är att kommunernas tillgång till mark för bostäder varierar mellan kommunerna.

2.1.4 Statsbidragen har riktat kommunernas arbete mot segregation

Vi bedömer att båda statsbidragen som har funnits inom området har varit viktiga för att rikta kommunernas arbete mot segregation utifrån den inriktning som finns i den nationella strategin. Kommunerna har till exempel med hjälp av statsbidragen kunnat arbeta mer kunskapsbaserat och utveckla kunskapen om segregation. Kommunerna har även kunnat skapa strukturer för sektorsövergripande samordning, såväl internt inom kommunen som med externa aktörer i civilsamhället. Båda statsbidragen har på så sätt bidragit till att skapa långsiktiga förutsättningar för arbetet mot segregation på lokal nivå. I vissa kommuner har statsbidragen varit en katalysator för arbetet mot segregation, medan andra kommuner har använt bidragen för att förstärka redan existerande arbete.

Men vi ser samtidigt att statsbidragen även har lett till tillfälliga och kortsiktiga insatser i kommunerna. Det är också osäkert hur kommunernas arbete mot segregation kommer att påverkas av att statsbidragen inom området upphör. Vi ser vissa indikationer på att arbetet kan minska i omfattning när bidragen upphör. Det gäller särskilt i små och mellanstora kommuner som inte politiskt prioriterar arbetet mot segregation. Det följer av att arbetet inte ingår i kommunernas formella ansvar och att mindre kommuner i regel har mer begränsade resurser.

2.1.5 Regionernas roll i strategin behöver bli tydligare

Vi konstaterar att även regionerna arbetar för att minska skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor, inom främst hälso- och sjukvården och regional utveckling. Men regionerna utgår i mindre utsträckning än kommunerna från den nationella strategin och segregation som begrepp. En förklaring till det är att regionerna inte har en lika tydlig roll i genomförandet av strategin. Exempelvis omfattar inget av strategins delmål och prioriterade områden de obligatoriska regionala ansvars-

områdena. Regionerna har heller inte varit berättigade till att ansöka om medel från statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden, vilket har omfattat mest medel av statsbidragen. Det kan ha bidragit till att regionernas verksamhet inte har haft en lika tydlig inriktning mot segregation.

Vi bedömer att regeringen behöver tydligare knyta regionerna till genomförandet av strategin för att fler regioner ska bli delaktiga i arbetet mot segregation. Vår kartläggning visar att särskilt små och mellanstora kommuner kan behöva den regionala nivån när det gäller att samordna områden och insatser som sträcker sig bortom kommungränsen. Det gäller till exempel inom arbetsmarknadsområdet, infrastrukturplanering, hälso- och sjukvården samt social omsorg. Vissa mindre kommuner upplever det som ett hinder att det inte finns en aktör som kan hantera utmaningar som gäller segregation mellan kommunerna i länet.

Regionerna har också en viktig roll i arbetet mot segregation när det gäller insatser inom hälso- och sjukvården. Segregation är nära knutet till personers hälsa, till exempel genom att ohälsa är vanligare i vissa områden.¹⁵ Vår kartläggning visar att kommunernas insatser för att minska och motverka segregation ibland behöver samordnas med insatser inom hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvården är exempelvis viktig när det gäller förebyggande och tidiga insatser riktade till barn och unga.

Vi bedömer att regionernas roll i arbetet mot segregation skulle bli tydligare om strategin innehåller hälsa som ett prioriterat område. Det skulle även öppna upp för ett segregationsperspektiv inom andra regionala ansvarsområden. Ett segregationsperspektiv innebär att aktörer utgår från områdesstatistik och en indelning som belyser områdets olika socioekonomiska förutsättningar i analyser och åtgärder. Vi har till exempel sett att vissa regioner använder ett segregationsperspektiv och att det har bidragit till arbetet med regional utveckling och den regionala utvecklingsstrategin, samt arbetet med fysisk planering och trafikplanering.

¹⁵ Delmos valde att lägga till hälsa som ett prioriterat område i sitt arbete mot segregation, se Delmos. (2022a). *Platsens betydelse – årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*.

Statskontoret rekommenderar därför att

- regeringen lägger till hälsa som ett prioriterat område i den nationella strategin.

Vi har inte närmare kunnat bedöma hur ett relevant mål och relevanta insatsområden kopplade till hälsa skulle kunna se ut. Men insatsområdena skulle kunna beröra såväl folkhälsa som hälso- och sjukvård samt social omsorg.

2.1.6 Ett statligt ansvar för uppföljning och kunskapsutveckling behöver vara långsiktigt

Vi konstaterar att en viktig förutsättning för att kommuner och regioner fortsatt ska kunna bedriva ett effektivt arbete mot segregation är kunskap om de lokala och regionala förutsättningarna och utvecklingsbehoven när det gäller segregation. Vi ser att kartläggningar och analyser av segregation, så kallade segregationsanalyser, har bidragit till att styra resurser och insatser till olika geografiska områden, grupper och verksamheter i kommunerna. Men det har även bidragit till insatser som beaktar hela kommunen, i motsats till specifika områden eller grupper.

Vår studie visar även att Delmos har bidragit till att öka kommunernas och till viss del regionernas kunskap kring segregation. Det har främst skett genom analysverktyget Segregationsbarometern och genom att myndigheten tog fram enhetliga mått för uppföljning och analys. Men Delmos har även bidragit med annat kunskaps- och metodstöd. Kunskapsstöd har varit särskilt viktigt för små och mellanstora kommuner som har mer begränsade förutsättningar för att arbeta kunskapsbaserat. Boverket har sedan årsskiftet tagit över ansvaret för att förvalta och utveckla Segregationsbarometern, men uppdraget gäller än så länge enbart för 2023.

För att genomförandet av strategin ska få långsiktiga förutsättningar på lokal och regional nivå bedömer vi att det behövs ett mer långsiktigt, statligt ansvar för uppföljning och analys av segregation. Strategins målperiod sträcker sig till 2028, men utvecklingen av segregation behöver

även kunna följas på längre sikt eftersom segregation är en långsiktig utmaning för samhället. Sammantaget talar det för att uppdraget blir en instruktionsenlig uppgift, i motsats till ett kortsiktigt regeringsuppdrag.

Vi ser även att det fortsättningsvis finns ett behov av en statlig aktör som har en mer kunskapsutvecklande roll gentemot den regionala och lokala nivån. Särskilt små och mellanstora kommuner behöver en statlig aktör som bistår med kunskaps- och metodstöd. Men om strategins mål ska kunna nås, ser vi även att andra kommuner och regioner behöver kunna följa segregationens utveckling genom enhetliga mått. Det är inte minst relevant för att undvika att varje enskild kommun eller region lägger resurser på att utveckla mått för uppföljning på egen hand.

Statskontoret rekommenderar därför att

- regeringen ger Boverket ett långsiktigt ansvar för uppföljning och analys av socioekonomisk segregation. I ansvaret ska även ingå att bidra till kunskapsutveckling om segregation och att sprida kunskapen till relevanta aktörer. Vi rekommenderar att uppgiften regleras i Boverkets instruktion.

Närmare om rekommendationen

Regeringen bör närmare utforma uppgiften utifrån de förslag till Boverkets fortsatta arbete med statistikverktygen som myndigheten ska lämna senast den 5 april 2023.¹⁶ Men vi bedömer att det i uppgiften bör ingå att utveckla både de mått som ingår i Segregationsbarometern och själva analysverktyget, för att uppföljningen ska vara relevant även i fortsättningen. Det bör ske i dialog med relevanta aktörer, till exempel regeringen, statliga myndigheter, kommuner och regioner. Det kan exempelvis handla om att det behövs kompletterande indikatorer eller andra uppgifter.

¹⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Boverket.*

I Boverkets uppgift bör det även ingå att tillhandahålla stöd och sprida kunskap till relevanta aktörer. Det finns annars en risk att arbetet med att utveckla uppföljningen får begränsad spridning och effekt. I det arbetet kan det ingå att

- tillhandahålla metodstöd för analyser av segregation, till exempel genom vägledningar och handböcker,
- sprida kunskap och erfarenheter om arbetet mot segregation till kommuner, regioner och statliga myndigheter, till exempel att ta fram kunskapsöversikter,
- sammanställa framgångsfaktorer i arbetet och kunskap om vilka effekter olika insatser ger, till exempel utifrån forskning inom området, och
- sammanställa analyser av den socioekonomiska segregationen i Sverige.

I arbetet kan också ingå att Boverket ska samverka med relevanta aktörer, till exempel statliga myndigheter, kommuner, regioner och även universitet och högskolor. Men vi anser inte att regeringen behöver reglera samverkan närmare, eftersom myndighetsförordningen (2007:515) redan anger att myndigheter ska verka för samarbete med varandra.

Boverket har tidigare föreslagit att myndigheten ska få 13 miljoner kronor i ytterligare anslag för liknande uppgifter som Statskontoret föreslår.¹⁷ Vi har inte möjlighet att närmare bedöma om Boverkets förslag till anslagsökning är rimligt. Men vi anser att det är viktigt att myndigheten får långsiktiga ekonomiska förutsättningar för att utveckla uppföljningen och sprida kunskapen om segregation, så att arbetet inte enbart blir förvaltande.

2.1.7 Styrningen av området behöver bli mer samordnad

Vår analys visar att den statliga styrningen riktad till kommuner ibland har präglats av motstridiga styrsignaler, till exempel när det gäller hur Polismyndighetens lägesbilder över utsatta områden används av

¹⁷ Boverket. (2022:14). *Förslag till och förutsättningar för att överföra uppgifter från Delmos till Boverket.*

regeringen och statliga myndigheter. Bristen på statlig samordning upplevs som ett hinder i arbetet mot segregation av kommunerna. Det följer särskilt av att segregation är ett tvärsektoriellt område som sträcker sig över flera kommunala ansvarsområden.

Vår kartläggning av myndigheters uppdrag visar att regeringen och myndigheterna tidigare har använt olika indikatorer, områdesindelningar och benämningar för områdesvisa uppföljningar och insatser som syftar till att minska och motverka segregation. Numera finns Segregationsbarometern och enhetliga mått för att följa utvecklingen av socioekonomisk segregation och för att kategorisera områden med olika socioekonomiska förutsättningar. Vi anser att dessa mått behöver få tydligare fäste i myndigheternas verksamhet, i synnerhet de myndigheter som ansvarar för verksamhet som ingår i strategins prioriterade områden.

Vi bedömer därför att vissa myndigheter behöver få ett tydligare segregationsperspektiv i sina uppdrag för att styrningen ska ske mer samordnat och för att strategin ska få större genomslagskraft. Det beror till viss del på att Delmos verksamhet har upphört och att det därmed inte finns en aktör som har ett sektorsövergripande ansvar inom området. Men vi har även i tidigare uppdrag sett att det behövs konkreta regeringsuppdrag till myndigheter när det gäller styrningen av tvärsektoriella områden. Det beror på att den tvärsektoriella styrningen ofta prioriteras ned i förhållande till den sektorsvisa styrningen av myndigheter.¹⁸

Regeringen har tidigare gett åtta myndigheter i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att stärka segregationsperspektivet i sina verksamheter. Myndigheterna har bland annat fått undersöka förutsättningarna för att använda måtten för socioekonomisk segregation i sina respektive verksamheter. Flera av myndigheterna ställer sig positiva till uppdraget och ser flera användningsområden i sin verksamhet (se kapitel 3). Vi anser att regeringen behöver ta dessa uppdrag vidare genom att vissa av myndigheterna får i uppdrag att använda måtten i praktiken. Det kan i sin tur bidra till en mer samordnad styrning av myndigheternas insatser, stöd och uppföljning riktat till den kommunala och regionala nivån.

¹⁸ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.*

Statskontoret rekommenderar därför att

- regeringen ger Boverket, Skolverket, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att använda mått för uppföljning av socioekonomisk segregation i sin verksamhet.
- regeringen ger Boverket ansvaret för att samordna uppdraget och sammanställa avrapporteringen till regeringen inom cirka ett till två år.

Närmare om rekommendationen

Rekommendationen förutsätter att Boverket får ett långsiktigt ansvar för att förvalta och utveckla måtten för socioekonomisk segregation, i stället för det ettåriga uppdrag som myndigheten har i dag (se avsnitt 2.1.6). Vårt urval bygger på de myndigheter som tidigare har bedömt att de kan använda måtten på flera sätt i sin verksamhet, samt Boverket.¹⁹ Dessa myndigheter ansvarar samtliga för verksamhet inom de områden som den nationella strategin anger som prioriterade, samt även hälsa. Vissa av myndigheterna fördelar även statsbidrag till aktörer på den lokala nivån inom strategins områden.

Vi kan inte närmare specificera hur måtten ska användas i myndigheternas verksamhet utan det bör vara upp till respektive myndighet. Myndigheterna har själva lyft fram att måtten kan vara relevanta för till exempel uppföljning, analys och planering av deras verksamhet, samt vid fördelning av statsbidrag (se kapitel 3). Till exempel kan myndigheterna använda måtten för att rikta insatser och verksamhet på lokal och regional nivå. Uppdragen kan även i vissa fall bidra till att ge sektorsvisa statsbidrag en tydligare inriktning mot att minska och motverka segregation, till exempel genom att de utifrån fördelningsnycklar riktas till områden med socioekonomiska

¹⁹ Försäkringskassan och Trafikverket ansåg att de hade mer begränsad användning av måtten och analysverktyget. Statens servicecenter bedömde att de främst hade användning av måtten vid lokaliseringen av nya servicekontor, och det sker relativt sällan.

utmaningar. Det blir ännu viktigare nu när de riktade statsbidragen mot segregation upphör. Vi har sett att det redan finns sektorsvisa statsbidrag som utgår från dessa mått.

Regeringen bör i uppdraget ge Boverket ett utpekat ansvar för att samordna uppdraget och stödja myndigheterna i arbetet. Boverket bör inom cirka ett till två år göra en samlad avrapportering av uppdraget till regeringen utifrån underlag från övriga myndigheter. Avrapporteringen ska ge en samlad bild av hur myndigheterna har använt sig av måtten i sin verksamhet, och hur måtten kan behöva utvecklas. Utifrån avrapporteringen bör regeringen bedöma om uppdragen till vissa myndigheter behöver förlängas.

Vi bedömer att uppdragen i huvudsak kan finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie finansiering, givet att Boverket får ett långsiktigt ansvar och en långsiktig finansiering för uppföljning av socioekonomisk segregation.

Uppdrag till fler myndigheter kan vara aktuellt

Vi ser även att andra myndigheter inom området sannolikt skulle kunna ha nytta av att stärka segregationsperspektivet i sin verksamhet. Regeringen kan därför överväga att ge fler myndigheter i uppdrag att analysera förutsättningarna för att arbeta utifrån ett segregationsperspektiv. Vi har inte genomfört någon djupare analys av detta, men det kan till exempel handla om Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Brottsförebyggande rådet (Brå), Statens kulturråd och Skolinspektionen. Dessa myndigheter arbetar samtliga inom strategins prioriterade områden, eller med frågor med nära koppling till segregation. Vissa av myndigheterna fördelar även statsbidrag till aktörer på den lokala nivån.

3 Statliga myndigheters uppdrag och roller

I det här kapitlet ger vi en övergripande bild av statliga myndigheters uppdrag och roller i arbetet för att minska och motverka segregation. Vi fokuserar särskilt på myndigheternas roller i arbetet på lokal och regional nivå, eftersom vi enligt uppdraget ska belysa detta.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Ett fåtal statliga myndigheter har utöver Delmos haft uttalade uppgifter och uppdrag som är kopplade till den nationella strategin och att minska och motverka segregation. Men flera myndigheter har haft uppdrag och fördelar statsbidrag som syftar till att förbättra förutsättningarna i områden med socioekonomiska utmaningar.
- Delmos har huvudsakligen arbetat kunskapsutvecklande mot främst den kommunala nivån. Myndigheten har bland annat tagit fram olika mått och analysverktyget Segregationsbarometern för att analysera segregation, samt fördelat statsbidrag inom området.
- Flera andra statliga myndigheter samverkar med kommuner och regioner och har verksamhet på den lokala eller regionala nivån. Men det sker främst inom ramen för myndigheternas ansvarsområden, till exempel inom arbetsmarknad, utbildning och brottsbekämpning, och är inte specifikt kopplat till att minska och motverka segregation.
- Avvecklingen av Delmos och statsbidragen inom området har förändrat förutsättningarna för att genomföra den nationella strategin. Boverket har fått i uppdrag att utveckla Segregationsbarometern, och flera myndigheter har fått regeringsuppdrag med koppling till segregation. Men det är otydligt hur myndigheterna ska ta dessa uppdrag vidare på längre sikt.

3.2 Få myndigheter har haft uppdrag kopplade till segregation

I följande avsnitt beskriver vi översiktligt statliga myndigheters uppdrag och roller i arbetet mot segregation under perioden 2018–2022. Vi fokuserar särskilt på myndigheternas roll i arbetet på lokal och regional nivå. I avsnitt 3.3 utvecklar vi närmare hur myndigheternas uppdrag har sett ut under 2022, med anledning av att Delmos har varit under avveckling under det året.

3.2.1 Få myndigheter förutom Delmos har haft uppdrag med uttalad koppling till segregation

Strategin lyfter behovet av att vissa myndigheters uppdrag tydligare kan behöva knytas till genomförandet av strategin. Men vår kartläggning visar att endast ett fåtal myndigheter under perioden 2018–2022 har haft uppgifter och regeringsuppdrag som uttalat är kopplade till strategin och arbetet för att minska och motverka segregation.

Delmos är den myndighet som har haft ett utpekat, instruktionsenligt ansvar att minska och motverka segregation på nationell, regional och lokal nivå. Delmos har bland annat haft som uppgift att främja samverkan och kunskapsutbyte med och mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer inom området.²⁰ Även Boverket har en instruktionsenlig uppgift kopplat till segregation då myndigheten ska beakta de konsekvenser som myndighetens verksamhet och beslut kan få för bland annat boendesegregation.²¹

Delmos har fått de flesta regeringsuppdrag som är kopplade till segregation under strategiperioden. Men även vissa andra myndigheter har fått uppdrag inom området, till exempel Brottsförebyggande rådet (Brå) och Statistiska centralbyrån (SCB). Dessa uppdrag har främst handlat om analys och uppföljning av segregationens utveckling eller av insatser kopplat till att minska segregation.

²⁰ Förordning (2017:1085) med instruktion för Delegationen mot segregation.

²¹ Förordning (2022:208) med instruktion för Boverket.

Vissa andra statliga myndigheter har haft regeringsuppdrag under strategiperioden som indirekt kan kopplas till strategins prioriterade områden och delmål (se tabell 2), även om kopplingen till strategin och segregation inte alltid är tydlig. Det gäller till exempel uppdrag som innebär att myndigheterna ska genomföra områdesvisa insatser, till exempel till socioekonomiskt utsatta eller eftersatta områden, eller insatser riktade till olika grupper såsom nyanlända, asylsökande eller långtidsarbetslösa. Flera av uppdragen syftar också till att öka likvärdigheten och jämlikheten inom olika verksamhetsområden.

Tabell 2. Exempel på regeringsuppdrag som bidrar till arbetet mot segregation.

Myndighet	Uppdrag	Prioriterat område i strategin
Arbetsförmedlingen	Likvärdigt stöd och likvärdig service i hela landet	Arbetsmarknad
MUCF	Stimulera deltagande i den lokala demokratin bland unga i socioekonomiskt utsatta områden	Demokrati och civilsamhälle
Skolverket	Genomföra insatser för att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten i skolan	Utbildning
Boverket	Analysera risker för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden	Boende
Polismyndigheten	Brotts- och trygghetsförebyggande arbete, med särskilt fokus på utsatta områden	Kriminalitet

3.2.2 Delmos har främst bidragit med kunskaps- och metodstöd till kommuner

Delmos har bland annat bistått med kunskapsunderlag och stöd när det gäller hur kommuner och regioner ska analysera segregation, så kallade segregationsanalyser. Enligt våra intervjuer med företrädare från Delmos har myndigheten medvetet avstått från att arbeta mer operativt, till exempel genom att närmare stödja insatser på lokal och regional nivå. Det beror på att myndigheten har haft begränsade resurser.²²

Myndigheten har i huvudsak fokuserat på kommunerna, och i mindre utsträckning regionerna. Till exempel har Delmos samordnat möten ett par gånger om året för ett kommunnätverk mot segregation där 32 kommuner ingått.²³ Syftet med nätverket har varit att förbättra samverkan och öka erfarenhetsutbytet mellan kommunerna kring hur de arbetar för att minska och motverka segregation. Mötena har särskilt fokuserat på segregation inom boende, arbetsmarknad och utbildning. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har sedan hösten 2022 tagit över ansvaret för nätverket.

Delmos har även till viss del arbetat med att samordna arbetet på statlig nivå. Till exempel har Delmos samordnat ett myndighetsnätverk med representanter från flera av de myndigheter som ansvarar för verksamhet inom strategins prioriterade områden, till exempel Arbetsförmedlingen, Skolverket, Polismyndigheten och Socialstyrelsen.

Statsbidragen inom området har även varit ett viktigt medel för Delmos i att närmare stödja och utveckla kunskapen om segregation i kommuner och regioner. Det gäller särskilt statsbidraget för att minska och motverka segregation. Men finansieringen av statsbidragen har påverkats av att riksdagen inte antog regeringens budgetproposition för 2019. Delmos fick därför inga medel för att fördela nya statsbidrag under 2019. Vi beskriver närmare statsbidragen och hur kommunerna och regionerna har använt dem i kapitel 6 och 7.

²² Delmos hade årligen kring 20 miljoner kronor i förvaltningsanslag under perioden 2018–2022.

²³ Dessa kommuner är de 32 kommuner som omfattas av förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

3.2.3 Segregationsbarometern syftar till att hjälpa kommuner och regioner att analysera segregation

Delmos kunskapsutvecklande arbete som har riktat sig till kommuner och regioner har till stor del skett genom analysverktyget Segregationsbarometern. Barometern är ett webbaserat analysverktyg som Delmos tog fram 2021 för att mäta och följa upp hur segregationen utvecklas över tid. I analysverktyget finns två centrala mått som är tänkta att komplettera varandra, nämligen områdestyper och ojämlikhetsindex.²⁴

- *Områdestyper* beskriver under vilka socioekonomiska förutsättningar invånarna i olika områden lever. Totalt finns fem områdestyper. Områdestyp 1 och 2 går under samlingsnamnet områden med socioekonomiska utmaningar. Områdestyperna har tagits fram av Delmos och SCB.
- *Ojämlikhetsindex* beskriver graden av segregation i en kommun eller i ett län. Ju högre index, desto högre grad av segregation. Ojämlikhetsindexet har tagits fram av Delmos.

Genom Segregationsbarometern kan kommuner och regioner bland annat undersöka hur utvecklingen av segregation ser ut i en kommun eller ett län, eller hur den socioekonomiska situationen i olika områden förändras över tid. Där kan kommunerna och regionerna även undersöka hur en mängd olika indikatorer har utvecklats i kommunen eller länet över tid utifrån regionala och demografiska statistikområden, så kallade RegSO och DeSO. Det gäller till exempel indikatorer som disponibel inkomst, genomsnittlig bostadsarea per person och andel behöriga till gymnasieskolan. Det finns även bakgrundsvariabler som kön, ålder och inrikes- och utrikesfödda för analysen.

Områdestyp 1 och 2 ger en samlad definition av områden med socioekonomiska utmaningar, något som tidigare inte har funnits. I stället har myndigheterna använt olika indikatorer, områdesindelningar och benämningar för att kategorisera områden med socioekonomiska utmaningar.²⁵

²⁴ Delmos. (2021a). *Så mäter och följer du segregation, Användarhandbok för Segregationsbarometern.*

²⁵ Se Delmos (2022c). *Skillnader och likheter mellan polisens lista och områdestyperna.*

3.2.4 Andra myndigheter är också relevanta för arbetet mot segregation

Flera myndigheter bidrar också indirekt till arbetet mot segregation på lokal och regional nivå genom de insatser som myndigheterna genomför inom sina respektive ansvarsområden, till exempel inom utbildnings- eller arbetsmarknadsområdet. Men dessa myndigheters arbete är inte främst mot att minska och motverka segregation. Det gäller bland annat Arbetsförmedlingen, Skolverket, Polismyndigheten, Boverket och MUCF. Det är vanligt att vissa myndigheter samverkar med enskilda kommuner eller regioner genom lokala samverkansavtal, till exempel Polisen och Arbetsförmedlingen. Vissa myndigheter bidrar även till att stärka den statliga servicen på lokal nivå genom de statliga servicekontoren.

Vissa myndigheter har själva inriktat sitt arbete mot segregation inom ramen för sitt verksamhetsansvar. Till exempel innebär Skolverkets uppgift att främja tillgången till en likvärdig utbildning att myndigheten också arbetar särskilt med insatser för att minska skolsegregationens effekter. Det sker bland annat genom stöd till huvudmän vars skolor har låga kunskapsresultat.²⁶

Flera statsbidrag bidrar indirekt till arbetet mot segregation

Flera myndigheter beslutar även om statsbidrag till verksamheter på kommunal och regional nivå som indirekt kan bidra till kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation (se tabell 3). Men bidragen går inte specifikt till insatser mot segregation, utan insatserna sker inom ramen för respektive sektor. Vissa av bidragen riktas dock till verksamheter i så kallade utsatta områden eller till individer i socioekonomiskt svaga hushåll.

²⁶ Intervju med företrädare från Skolverket.

Tabell 3. Exempel på andra relevanta statsbidrag som riktar sig till lokal nivå.

Myndighet	Statsbidrag
Arbetsförmedlingen	Statsbidrag till kommuner för att skapa sommarjobb för ungdomar som bland annat utgår från antalet ungdomar i kommunen som lever i hushåll med låg socioekonomisk status
Boverket	Statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad
Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA)	Statsbidrag till kommuner för främjande av lokala överenskommelser om viss samverkan om unga och nyanlända
Skolverket	Statsbidrag till huvudmän för att stärka likvärdigheten och kunskapsutveckling Statsbidrag till huvudmän för förskoleklasser och grundskolor med socioekonomiska utmaningar

Källa: Statskontorets statsbidragsförteckning 2021.

3.3 Förändrade förutsättningar för arbetet mot segregation

Vi konstaterar att avvecklingen av Delmos i slutet av 2022 har förändrat förutsättningarna för att genomföra den nationella strategin. Det har bland annat lett till att andra myndigheter som är relevanta för arbetet mot segregation har fått i uppdrag att undersöka om det går att använda sig av ett segregationsperspektiv i deras verksamheter. Boverket har även under 2023 fått i uppdrag att ta över vissa av Delmos uppgifter. Men det är otydligt om myndigheterna ska ta dessa uppdrag vidare på längre sikt. Regeringen har heller inte avsatt några medel för åtgärder för att minska och motverka segregation från och med 2024.

3.3.1 Boverket får i uppdrag att förvalta och utveckla platsdata

Boverket fick i regleringsbrevet för 2023 i uppdrag att ta över vissa av Delmos uppgifter. Uppdraget innebär att Boverket ska förvalta och utveckla Segregationsbarometern utifrån de mått på socioekonomisk segregation och områdets olika socioekonomiska förutsättningar som tidigare har använts i barometern. Myndigheten ska ta fram ett förslag till

fortsatt arbete med Segregationsbarometern, med syftet att ge relevanta aktörer fortsatt tillgång till verktyg med platsdata från och med den 1 januari 2024. Förslaget ska avrapporteras till Regeringskansliet senast den 5 april 2023. Boverket ska också senast den 1 juli 2023 ta fram en rapport som beskriver utvecklingen av socioekonomisk segregation i Sverige.²⁷ I budgetpropositionen för 2023 har Boverket tilldelats 5 miljoner kronor för arbetet under 2023. Det framgår inte hur arbetet ska finansieras under kommande år.²⁸

Boverket anser att myndighetens ansvarsområde kan breddas

Boverket bedömer att det finns goda förutsättningar för att ta över analysverktyget och ansvaret för uppföljningen av socioekonomisk segregation. Myndigheten har redan i dag kompetens inom boendesegregation och social hållbarhet, även om myndigheten även anser att de behöver utöka sin kompetens inom området. Boverket bedömer också att uppgifterna breddar myndighetens ansvars- och verksamhetsområde och föreslår därför att regeringen ändrar myndighetens instruktion för att tydliggöra myndighetens uppdrag kopplat till socioekonomisk segregation.²⁹

3.3.2 Uppdrag till åtta myndigheter om förutsättningar för att använda mått för segregation

Regeringen gav i april 2022 åtta myndigheter i uppdrag att förstärka sitt arbete mot segregation i myndigheternas verksamhet. De aktuella myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Polisen, Socialstyrelsen, Statens servicecenter (SSC), Skolverket och Trafikverket.³⁰

Enligt uppdraget skulle myndigheterna analysera och redovisa hur de kan använda nya statistikverktyg för uppföljning av socioekonomisk segregation som ett stöd i analys, planering, inriktning och uppföljning av myndighetens

²⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Boverket.*

²⁸ Prop. 2022/23:1. *Budgetproposition för 2023. Utgiftsområde 13*, s. 80.

²⁹ Boverket. (2022:14).

³⁰ Se t.ex. Regeringsbeslut 2022-04-28. *Uppdrag till Statens skolverk om förstärkt arbete mot segregation.*

verksamhet enligt ordinarie uppdrag. Statistikverktygen omfattar de områdestyper och ojämlikhetsindex som Delmos har tagit fram i samarbete med SCB för att mäta och följa socioekonomisk segregation.

Flera myndigheter anser att de har användning av måtten i Segregationsbarometern

De flesta myndigheterna ställer sig positiva till att använda måtten i analysverktyget och ser flera användningsområden i sin verksamhet. Flera myndigheter, bland annat Socialstyrelsen, Skolverket, Folkhälsomyndigheten och Polisen, lyfter fram att statistikverktygen kan användas för att förbättra både analys och uppföljning inom myndighetens verksamhetsområde, till exempel när det gäller tillgången till god vård, hur skolegregation utvecklas, samt analyser av brottslighet och otrygghet. Vissa av myndigheterna anser också att verktygen kan användas vid fördelning av olika statsbidrag, till exempel som grund för fördelningsnycklar, men även för att utvärdera statsbidragen. Måtten och analysverktyget kan även förbättra planeringen av lokala verksamheter, till exempel skolutvecklingsinsatser.

Men några av myndigheterna identifierar också flera begränsningar med måtten och analysverktyget. Försäkringskassan och även Trafikverket anser till exempel att de har begränsad användning av verktygen i sin verksamhet. SSC anser att måtten främst kan användas vid lokaliseringen av nya statliga servicekontor. Både Polisen och Arbetsförmedlingen lyfter också fram att de bedömer att verktygen inte kan användas i den operativa verksamheten. Till exempel bedömer Arbetsförmedlingen att de behöver utgå från den enskilda individen när de stödjer arbetssökande och inte från områdestyper.³¹

3.3.3 Statsbidragen inom området upphör

Delmos har inte fördelat några statsbidrag under 2022, eftersom myndigheten har varit under avveckling. I stället fördes medlen över till Socialstyrelsen och fördelades till kommuner inom ramen för myndighetens existerande uppdrag att genomföra en satsning på sociala insatser för barn och unga i utsatta områden. Medlen betalades ut till de 26 kommuner som finns i Polisens lägesbild över utsatta områden.³²

³¹ Arbetsförmedlingen. (2022). *Förstärkt arbete mot segregation. Återrapport.*

³² *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Delegationen mot segregation.*

I regeringens budgetproposition för 2023 finns inga medel avsatta för anslag 4:1 *Åtgärder mot segregation* från och med 2024. Det innebär att statsbidragen inom området upphör. De beslut om fleråriga bidrag som Delmos tidigare har fattat kommer att fördelas som planerat fram till och med 2024 genom Kammarkollegiet.

4 Kommuners styrning och organisering av arbetet mot segregation

I det här kapitlet besvarar vi uppdragsfrågan om hur kommunerna organiserar och styr sitt arbete för att minska och motverka segregation. Vi besvarar även frågan om hur kommunerna arbetar enligt vissa av strategins utgångspunkter, nämligen att arbetet bör bedrivas *sektorsövergripande, långsiktigt* samt genom *samverkan och samordning*. I kapitlet besvarar vi till viss del frågan om vilka hinder som finns på lokal nivå i arbetet för att minska och motverka segregation.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Nästan samtliga kommuner som har stora utmaningar med socioekonomisk segregation bedriver ett arbete för att minska och motverka segregation. Det är vanligare i kommuner som har fått ett eller båda av statsbidragen inom området.
- Få kommuner utgår från den nationella strategin i sitt arbete mot segregation. I stället styrs arbetet främst av andra mål, till exempel mål om social hållbarhet. Men vissa kommuner har också mål om att minska boendesegregation.
- Det varierar hur kommunerna organiserar sitt arbete mot segregation. Det är vanligare med en samordnande funktion för arbetet i stora kommuner och i kommuner som har fått statsbidrag inom området.
- Det är svårt för de flesta kommuner att arbeta sektorsövergripande och få olika kommunala förvaltningar att prioritera arbetet mot segregation. Formaliserade grupperingar som samordnar arbetet mellan flera förvaltningar kan skapa kontinuitet och underlätta den interna samverkan i kommunen.

- Det varierar vilka förutsättningar kommunerna har för att arbeta långsiktigt mot segregation, till exempel beroende på storlek. Långsiktighet i arbetet underlättas om det finns en politisk prioritering av arbetet, långsiktig och intern finansiering, samt att arbetet integreras i den ordinarie styrningen av verksamheterna.
- Kommunerna har generellt en utbredd samverkan med civilsamhället för att minska och motverka segregation, vilket statsbidragen inom området även har bidragit till.
- Kommunerna ser främst bristen på samordnad statlig styrning av segregation som ett hinder i arbetet mot segregation, men även att den regionala nivån har en otydlig roll i arbetet.

4.2 Kommunerna arbetar för att minska och motverka segregation men utgår från andra mål

Regeringen anger att den nationella strategin är tänkt att fungera som en utgångspunkt för kommunernas arbete för att minska och motverka segregation. Vår analys visar att strategin är styrande för relativt få kommuners arbete mot segregation. Vi konstaterar att det finns andra mål som styr arbetet i högre grad.

4.2.1 Nästan samtliga kommuner med utmaningar kopplat till segregation arbetar mot segregation

I vår enkätundersökning till kommuner med stora utmaningar kopplat till socioekonomisk segregation anger 94 procent av de svarande kommunerna (totalt 48 kommuner) att de har ett pågående arbete för att minska och motverka segregation.³³ Bland dessa kommuner har de flesta kommuner (totalt 34 kommuner) fått medel från minst ett av de två statsbidragen inom området. De få kommuner som anger att de inte har ett pågående arbete mot segregation lyfter fram att de arbetar med angränsade frågor som integration och hållbarhet, men inte specifikt med segregation.

³³ Vi skickade enkäten till totalt 74 kommuner, av dessa svarade 51 kommuner (69 procent).

4.2.2 Den nationella strategin styr få kommuners arbete

I vår enkät anger knappt hälften av kommunerna (46 procent) att de utgår från den nationella strategin i sitt arbete mot segregation. Även våra intervjuer med kommunerna visar att strategins mål inte är direkt styrande för arbetet på lokal nivå. Till exempel har kommunerna inte brutit ned den nationella strategin i egna lokala strategier eller handlingsplaner.

Däremot lyfter flera av våra intervjupersoner fram att strategins inriktning och de prioriterade områdena överensstämmer med kommunernas arbete för att minska och motverka segregation. Motala kommun utgår till exempel från dessa områden i kommunens program och insatser för inkludering och social sammanhållning.³⁴

Vi ser även att ett par av våra intervjuade kommuner arbetar utifrån mål med uttalad koppling till att minska segregation. I Malmö har till exempel kommunfullmäktige satt som övergripande mål att kommunen genom planeringen av staden ska minska segregationen.³⁵ Vissa kommuner har även mer verksamhets specifika mål kopplade till segregation. Det är då vanligast att målen handlar om att minska boendesegregation och segregationen inom skolan.

Boendesegregation är när olika grupper av befolkningen lever åtskilda från varandra i olika bostadsområden.

Skolsegregation innebär exempelvis att elever går i skolor med elever som har liknande socioekonomiska förutsättningar.

³⁴ Motala kommun. (2019). *Program för inkludering och social sammanhållning 2019–2027*.

³⁵ Malmö stad. (2021). *Malmö stads budget 2022*.

4.2.3 Vanligt att arbetet mot segregation styrs utifrån målen om hållbar utveckling

Våra intervjuer visar att det är vanligt att kommunernas styrning av arbetet mot segregation utgår från andra närliggande begrepp och tvärsektoriella områden. Vi ser till exempel att kommunerna ofta styr och organiserar arbetet inom ramen för sitt pågående arbete med social hållbarhet utifrån de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Men det sker även som en del av kommunens arbete för att främja trygghet, inkludering eller integration.³⁶ Till exempel kan arbetet mot segregation styras utifrån kommunövergripande målsättningar såsom att öka jämlikhet, social sammanhållning eller inkludering.

Vissa kommuner som vi har intervjuat har inte mål med uttalad koppling till segregation, men arbetar ändå för att minska och motverka segregation. Samtliga av de intervjuade kommunerna har till exempel använt analyser och kartläggningar av segregation, så kallade segregationsanalyser (se rutan nedanför). De utgår sedan från analyserna för att utforma styrdokument och prioriteringar. Till exempel har Trollhättans stad beslutat om en färdplan för social hållbarhet där kommunens prioriteringar inom olika områden utgår från segregationsanalyser.

Segregationsanalyser

Segregationsanalyser brukar bygga på statistik som visar likheter och skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor mellan olika områden i kommunen eller länet, till exempel vad gäller olika socioekonomiska förutsättningar. Analyserna kan också bygga på intervjuer och medborgardialoger. Ofta innehåller analyserna även rekommendationer till åtgärder.

³⁶ Även andra studier har sett att kommunerna ofta organiserar arbetet mot segregation utifrån andra begrepp, se Kommittén för inrättandet av en delegation mot segregation. (2017). *Segregation – en bild av läget i landets kommuner inför inrättandet av Delegationen mot segregation*, s. 13.

4.3 Sektorsövergripande arbetssätt tar tid – men vissa faktorer kan underlätta

Den nationella strategin lyfter fram att ett sektorsövergripande arbetssätt är en viktig utgångspunkt för arbetet. Det innebär att det bör finnas samverkan och samordning mellan olika sektorer och sakområden i arbetet, givet att utmaningar kopplat till segregation finns inom olika områden som i sin tur påverkar varandra. För den kommunala nivån innebär det bland annat att flera förvaltningar och sakområden behöver vara involverade i arbetet, och att kommunen samordnar arbetet utifrån en gemensam målbild.

I vår enkät anger en majoritet av kommunerna (66 procent) att de arbetar sektorsövergripande inom den kommunala organisationen. Våra intervjuer visar att de bland annat använder olika formaliserade strukturer för samordning, till exempel särskilda funktioner och styr- och arbetsgrupper. Vi konstaterar samtidigt att det kan vara en utmaning att skapa fungerande samordning i kommunerna, men att vissa faktorer kan underlätta arbetet.

4.3.1 Kommunerna har i olika utsträckning en samordnande funktion för arbetet mot segregation

Bland kommunerna som har ett pågående arbete mot segregation anger ungefär hälften i vår enkät att de har en samordnande funktion för arbetet mot segregation. Funktionen roll är i regel att ansvara för och samordna arbetet mellan de berörda förvaltningarna. Men funktionen har ofta också ansvar för att ta fram och sprida kunskapsunderlag om segregation. Funktionen kan även ha en beredande roll gentemot kommunledningen. Däremot är det de olika fackförvaltningarna som genomför själva insatserna för att minska och motverka segregation, dvs. förvaltningarna som ansvarar för specifika verksamheter såsom skola, social omsorg eller samhällsbyggnad (se vidare i kapitel 5). I de kommuner som vi har intervjuat ser vi att den samordnande funktionen ofta är placerad vid en avdelning eller enhet som hanterar hållbarhetsfrågor, till exempel hos hållbarhets- eller utvecklingsstrategier. Funktionen kan även ha ansvar för frågor om social hållbarhet, trygghet eller integration.

Vanligt att större kommuner har en samordnande funktion

Våra enkätresultat visar att det är vanligare att större kommuner har en samordnande funktion än små och mellanstora kommuner. Samtidigt kan mindre kommuner ha lättare att samordna sitt arbete, eftersom kontaktvägarna är korta och de flesta känner varandra i organisationen. Det är också vanligare att kommuner som har fått statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden har en samordnande funktion för arbetet än de som inte har bidraget.

4.3.2 Arbetet bedrivs både på strategisk nivå och i fackförvaltningarna

Våra enkätsvar visar att det är vanligast att den samordnande funktionen är centralt placerad i den kommunala organisationen, under kommunstyrelsen eller kommunledningskontoret. Tidigare studier har visat att en central placering av frågorna, till exempel under kommunstyrelsen, ger en större tyngd i arbetet och underlättar både samordning och resurstilldelning.³⁷ Våra enkätresultat bekräftar detta till viss del, nära hälften av kommunerna anger att det är viktigt att frågorna är placerade nära ledningen i den kommunala organisationen. Vissa av våra intervjupersoner beskriver också att det finns fördelar med att frågorna finns placerade på en strategisk nivå eftersom segregation sällan berör enbart en förvaltningsansvarsområde.

Bland de 23 kommuner i vår enkätundersökning som anger att de inte har någon samordnande funktion för arbetet mot segregation är det inte tydligt var arbetet är placerat. Men i våra enkätresultat finns indikationer på att arbetet i stället bedrivs inom en fackförvaltning. Vissa av de kommuner vi har intervjuat har också inom fackförvaltningarna tjänstepersoner som samordnar arbetet för att minska och motverka segregation, till exempel inom samhällsbyggnadsförvaltningen eller motsvarande.

³⁷ Kommittén för inrättandet av en delegation mot segregation. (2017).

4.3.3 Kommunerna har förvaltningsövergripande grupperingar för att samordna arbetet

Vår analys visar att det ofta krävs fler åtgärder än en samordnade funktion för att de kommunala förvaltningarna ska arbeta sektorsövergripande. Flera av våra intervjupersoner lyfter fram vikten av att involvera och samordna fackförvaltningarna i arbetet mot segregation, eftersom det är dessa förvaltningar som behöver genomföra insatserna.

De kommuner vi har intervjuat har i regel fasta, förvaltningsövergripande grupperingar som samordnar arbetet för att minska och motverka segregation, till exempel i form av olika styr- eller arbetsgrupper. Dessa grupperingar hanterar ofta fler frågor än enbart segregation. Det är enligt våra intervjuer en fördel om det finns representanter från flera fackförvaltningar i grupperingarna, för att arbetet ska få en bred förankring i kommunen. I Huddinge kommun finns till exempel en samordningsgrupp för segregation som är tillsatt av kommunledningen och som ansvarar för att samordna insatserna för att minska och motverka segregation. Samordningsgruppen består av verksamhetschefer från förskolan, grundskolan, socialtjänsten, kultur- och fritidsförvaltningen, samt samhällsplaneringen. Vid förvaltningarna finns i sin tur ansvariga för de insatser som genomförs. I vissa kommuner ingår även representanter från kommunala bolag, till exempel bostadsbolag.

4.3.4 Samordnande grupper bidrar till kontinuitet i arbetet

I våra intervjuade kommuner finns exempel på att formaliserade, samordnande grupper för arbetet mot segregation kan bidra till att stärka den interna samverkan mellan olika förvaltningar. De bidrar även till att skapa en kontinuitet i arbetet och gör det mindre personberoende. Ett exempel är Eskilstuna kommun som har en särskild organisation för kommunens trygghetsarbete sedan 2018. Den samordnar en rad frågor som rör segregation på olika ledningsnivåer, tillsammans med flera förvaltningar samt det kommunala bostadsbolaget. Syftet är att stärka och

utveckla både linjeverksamheten och samverkan inom kommunen. Enligt kommunrevisionen har organisationen bidragit till att stärka den interna samverkan i kommunen, även utanför den särskilda organisationen.³⁸

Formaliserade strukturer för samordning kan även minska risken för att arbetet mot segregation prioriteras ned, till exempel i relation till lagstyrda verksamheter såsom skola och social omsorg. En intervjuperson menar att det annars kan vara svårt att få med sig dessa verksamheter i arbetet mot segregation eftersom de har fullt upp med att genomföra de lagstyrda krav som finns inom respektive sektor.

Enligt flera av de kommuner vi har intervjuat har processen med att ta fram segregationsanalyser underlättat samordningen mellan berörda verksamheter och att involvera dem i arbetet.³⁹ I Trollhättans stad har till exempel arbetet med att ta fram segregationsanalyser skapat en bättre förståelse och samsyn hos olika förvaltningar i kommunen kring utmaningar och utvecklingsbehov som har att göra med segregation. Det har i sin tur underlättat att genomföra insatser i berörda förvaltningar.

4.4 Politiskt stöd och intern finansiering bidrar till långsiktighet i arbetet

Regeringen lyfter i den nationella strategin fram att långsiktighet är en viktig utgångspunkt för arbetet för att minska och motverka segregation. Det beror på att det kan ta tid både att genomföra insatser och för dem att ge effekt. Tidigare insatser inom området på såväl statlig som kommunal nivå har ofta varit kortsiktiga och skett i projektform och genom kortsiktig finansiering. Utvärderingar har visat att det har gett begränsad effekt.⁴⁰

I vår enkät anger kommunerna kortsiktighet som ett av de främsta hindren i arbetet mot segregation (44 procent av kommunerna anger detta), till exempel att arbetet bedrivs i projektform. Vi konstaterar att det finns ett

³⁸ KPMG. (2021). *Granskning av kommunens arbete med trygghet – Eskilstuna kommun*.

³⁹ Se även Delmos. (2022b). *Segregationsanalyser i kommuner – vad, hur och varför? Samlade lärdomar om nytta och tillvägagångsätt*.

⁴⁰ Kulturdepartementet. (2017).

antal faktorer som särskilt bidrar till att skapa långsiktighet i arbetet. Några exempel är att arbetet är politiskt prioriterat på längre sikt genom långsiktiga mål, samt att det finns en intern och långsiktig finansiering.

4.4.1 Stöd från den politiska ledningen underlättar arbetet på flera sätt

En stor andel av kommunerna i vår enkät (77 procent) anger att en av de viktigaste faktorerna i arbetet för att minska och motverka segregation är att frågan är prioriterad av den politiska ledningen. Även i våra intervjuade kommuner är det tydligt att uttalat stöd från den politiska ledningen, till exempel i form av långsiktiga politiska mål och planer för arbetet, underlättar arbetet för att minska och motverka segregation på flera sätt.

I vissa kommuner har det även funnits blocköverskridande stöd, bland partierna i kommunfullmäktige, för de långsiktiga program eller planer som har tagits fram som har att göra med segregation. Det bidrar till att skapa kontinuitet i arbetet över flera mandatperioder. Motala kommuns program för inkludering och social sammanhållning sträcker sig exempelvis mellan 2019 och 2027.

I flera av våra intervjuade kommuner har arbetet för att minska och motverka segregation under flera år varit prioriterat av den politiska ledningen. I Eskilstuna kommun har det till exempel under flera år funnits ett tydligt stöd från den politiska ledningen när det gäller kommunens trygghetsarbete, som inkluderar arbetet för att minska och motverka segregation. Det har bland annat resulterat i en plan för trygghet och inkludering under perioden 2018–2023 och öronmärkta medel för arbetet under mandatperioden 2018–2022 (30 miljoner kronor årligen). Det har även lett till en samverkansöverenskommelse med Polisen.

Vikten av stöd från den politiska ledningen är inget unikt för segregationsområdet, utan kan generellt underlätta för arbetet inom tvärssektoriella områden som inte är lagstyrda. Vi har i tidigare studier av till exempel kommuners arbete med Agenda 2030 sett att det krävs en förankring, engagemang och bred uppslutning på den politiska nivån för att arbetet ska kunna bli långsiktigt.⁴¹

⁴¹ Statskontoret. (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport.*

4.4.2 Ett segregationsperspektiv i den ordinarie styrningen bidrar till långsiktighet i arbetet

Ett annat sätt att skapa långsiktighet i arbetet mot segregation är att integrera arbetet i den ordinarie styrningen av de kommunala verksamheterna. Det kan säkerställa att insatser mot segregation knyts till finansieringen i den ordinarie verksamhetsplaneringen. Flera av våra intervjuade kommuner lyfter fram det som en framgångsfaktor i arbetet mot segregation. Det kan till exempel handla om att det finns tydliga mål för arbetet på kommunövergripande nivå eller för nämnder och verksamheter. Men det kan även handla om att kommunerna följer upp och redovisar kommunens resultat för olika geografiska områden, för att identifiera behovet av riktade insatser.

I Huddinge har kommunen sedan 2015 integrerat ett segregationsperspektiv i den ordinarie styrningen och uppföljningen av kommunens mål, genom så kallad jämlik styrning.⁴² Det innebär att verksamheterna ska mäta och analysera statistik och resultat utifrån geografiska områdesindelningar, där omotiverade skillnader mellan områdena ska redovisas och åtgärdas. Det kan till exempel handla om skillnader som inte är motiverade utifrån kommunens mål inom området. Enligt våra intervjupersoner innebär det att kommunen kan komma åt segregationens effekter inom olika verksamheter.⁴³

4.4.3 Kommunerna har i olika grad en långsiktig finansiering för arbetet

I vår enkät anger drygt 60 procent av kommunerna att de i ganska eller mycket stor utsträckning arbetar långsiktigt med frågan, till exempel genom långsiktig finansiering av insatser. Vi kan se att det är vanligare att de kommuner som har fått medel från statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden anger att de i stor utsträckning arbetar långsiktigt. Det är också vanligare i större kommuner än i små eller mellanstora kommuner.

⁴² Huddinge kommun. (2021). *Mål och budget 2022 för Huddinge kommun.*

⁴³ Huddinge kommun. (2015). *Handbok för jämlikhetsanalys.*

Bland de kommuner som vi har intervjuat är arbetet mot segregation i olika grad finansierat av interna medel. I vissa kommuner är arbetet till stora delar eller helt finansierat av medel från statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden, eftersom dessa medel i regel har gett relativt stora årliga tillskott (se kapitel 6). Vår analys visar att det i regel finns interna och mer långsiktiga medel avsatta för arbetet när den politiska ledningen prioriterar frågan. Men politisk prioritering av frågan är inte alltid en garant för att kommunen avsätter interna medel. Det gäller särskilt små eller mellanstora kommuner som har mer begränsade resurser än en större kommun. Enligt våra intervjuer med små och mellanstora kommuner kan det vara svårt att få resurser för verksamhet som inte är obligatorisk.

4.5 Kommunernas samverkan med externa aktörer sker inom respektive område

Den nationella strategin betonar vikten av att arbetet för att minska och motverka segregation samordnas och sker i samverkan med olika aktörer, till exempel civilsamhället, näringslivet och medborgare. Strategin betonar även att det behöver finnas samverkan inom och mellan de olika förvaltningsnivåerna – stat, region och kommun.

I vår enkät anger 71 procent av kommunerna att de i ganska stor eller i mycket stor utsträckning samordnar och samverkar med relevanta aktörer för deras arbete mot segregation, till exempel civilsamhället. Vi konstaterar att samtliga kommuner i vår intervjustudie har en etablerad samverkan med en rad olika externa aktörer inom området. Vi har inte haft möjlighet att närmare undersöka alla olika former av samverkan. Vi lyfter i stället fram några övergripande iakttagelser och utvecklingsbehov.

4.5.1 Kommunerna arbetar på olika sätt för att stärka samverkan med civilsamhället

Flera av de intervjuade kommunerna lyfter fram samverkan med civilsamhällets organisationer som en viktig del av arbetet mot segregation. Samverkan är till exempel ett sätt att nå ut med information till vissa grupper, eller att öka det demokratiska deltagandet, skapa mötesplatser och dialog. Det är vanligt med samverkan med civilsamhället inom områden som kultur och idrott, folkhälsa, integration och brottsförebyggande arbete.

Kommunernas samverkan med civilsamhället ser olika ut. Den sker till exempel genom dialogmöten eller olika typer av lokala överenskommelser och samverkansavtal med civilsamhällets organisationer. Ibland innebär samverkan också samfinansiering. Samverkan med civilsamhället sker ofta inom det arbete som riktas till specifika stadsdelar eller områden med socioekonomiska utmaningar.

Kommunerna vill utveckla samverkan med civilsamhället

Flera kommuner har en ambition om att utveckla och stärka samverkan med civilsamhället i arbetet för att minska och motverka segregation. Trollhättan kommun har till exempel anställt en person som särskilt ska fokusera på att stödja och stärka civilsamhället i ett av kommunens områden med socioekonomiska utmaningar. Andra kommuner har också samordnare som arbetar med att skapa kontakter med och stödjer civilsamhällets organisationer lokalt.

Flera kommuner pekar samtidigt på att det finns utmaningar med att samverka med civilsamhället och vill utveckla formerna för hur de samverkar. Till exempel riskerar samverkan ofta att bli individberoende, det vill säga bygga på att det finns ett förtroende mellan individer i föreningen och kommunen. Långsiktig samverkan försvåras också av att föreningar ofta saknar resurser och främst har medarbetare som arbetar ideellt. Det innebär att det kan vara svårt att upprätthålla systematiska kontakter.

Statsbidraget har bidragit till att utveckla samarbete med civilsamhället

Det har inte ingått i vårt uppdrag att närmare undersöka hur statsbidraget till ideella organisationer för att minska och motverka segregation har använts.⁴⁴ Men Delmos uppföljningar visar att statsbidraget har bidragit till att utveckla samarbeten mellan olika lokala föreningar samt mellan föreningar och kommunen.⁴⁵ Det har också varit ett av syftena med statsbidraget. Till exempel har ideella organisationer enbart kunnat ansöka om bidrag för åtgärder som genomförs i samverkan med en kommun, region eller kommunalförbund.

⁴⁴ Förordning (2018:119) om statsbidrag till vissa ideella organisationer för att minska och motverka segregation.

⁴⁵ Delmos. (2020a). *Redovisning av statsbidragen 2019*.

4.5.2 Samverkan med statliga myndigheter kring segregation har varit begränsad

Vår samlade bild är att kommunerna vi har intervjuat har en etablerad samverkan med flera statliga myndigheter, till exempel Polisen inom det brottsbekämpande området och Arbetsförmedlingen inom arbetsmarknadsområdet. Även om den samverkan omfattar utmaningar kopplade till segregation så är den inte huvudsakligen inriktad mot att minska och motverka segregation.

Kommunerna har även samverkat med Delmos genom det kommunnätverk som Delmos ansvarade för. Men samverkan har inte handlat om konkreta insatser, utan myndigheten har främst bidragit med kunskaps- och metodstöd till kommunerna (se kapitel 3). Vår bild är att kommunerna generellt har uppskattat erfarenhetsutbytet genom nätverket och de betonar vikten av att det finns kvar. I dagsläget ingår 18 kommuner i nätverket. Enligt våra intervjuer med representanter från Delmos kan nätverket behöva inkludera även andra kommuner utifrån måtten i Segregationsbarometern.

De utmaningar som kommunerna upplever kring samverkan med statliga myndigheter är inte specifika för just segregationsområdet, utan de är snarare generella utmaningar. Det handlar till exempel om att samverkan ofta sker enligt myndigheternas uppdrag, inte efter kommuners behov och lokala förutsättningar. Det gör det bland annat svårt att arbeta med förebyggande och långsiktiga åtgärder, eftersom myndigheters uppdrag ibland är tillfälliga eller förändras.

4.5.3 Kommuner önskar mer samverkan med den regionala nivån

Kommuner i vår enkät och våra intervjuer efterfrågar att regionerna får en tydligare roll i arbetet för att minska och motverka segregation. Regionerna kan till exempel bidra med ett mellankommunalt perspektiv och belysa skillnader mellan kommuner inom länet. Regionerna kan också ha en tydligare roll när det gäller insatser inom arbetsmarknadsområdet, eftersom de lokala arbetsmarknaderna ofta sträcker sig över kommungränserna. Till exempel skulle den regionala utvecklingsstrategin (RUS) kunna ha en tydligare inriktning mot att minska och motverka segregation. Det är framför allt små och mellanstora kommuner som efterfrågar att regionerna får ett större ansvar.

Få av kommunerna som vi har intervjuat har någon etablerad samverkan med regionen kring just segregation. Däremot sker samverkan inom verksamhetsområden som till viss del berör segregation, till exempel inom kollektivtrafik, hälso- och sjukvård, folkhälsa och social omsorg. I vissa fall samarbetar kommunala verksamheter med till exempel barnavårds- och mödravårdscentraler (se avsnitt 5.3.2).

4.6 Brist på statlig samordning försvårar kommunernas arbete

Den nationella strategin lyfter fram att det behövs en samordning på statlig nivå när det gäller vissa myndigheters insatser mot segregation, bland annat för att skapa tydlighet gentemot aktörer på lokal nivå. Detta är viktigt eftersom den lokala nivån träffas av styrning från flera olika myndigheter inom olika sektorer.

4.6.1 Kommunerna efterfrågar samordning av arbetet mot segregation på nationell nivå

Våra intervjuer och vår enkät visar att kommunerna generellt önskar att arbetet för att minska och motverka segregation på nationell nivå ska samordnas mer. Flera kommuner lyfter fram att det behövs en statlig aktör som kan arbeta sektorsövergripande och samordna olika myndigheters uppdrag och insatser som har att göra med segregation. Kommunerna anser att Delmos har bidragit till att synliggöra ett samlat perspektiv på segregation, till exempel i myndighetens kunskapsunderlag. Arbetet får också större legitimitet på lokal nivå om det finns en statlig myndighet som ansvarar för frågorna.

Kommunerna önskar till exempel att flera av de sektorsvisa statsbidrag som berör segregation men som ligger inom integration, boende- och arbetsmarknadsområdet skulle samordnas. En av våra intervjuade kommuner lyfter också fram att samordningen skulle kunna förbättras genom att myndigheternas uppföljning och prioritering av insatser tydligare utgår från gemensamma mått och indikatorer, till exempel de mått för socioekonomisk segregation och områdestyper som används i Segregationsbarometern.

4.6.2 Polisens lägesbild över utsatta områden försvårar kommunala prioriteringar

I våra intervjuer lyfter flera kommuner fram Polisens lägesbild över utsatta områden som ett exempel på när den statliga styrningen inte är tillräckligt samordnad. Det har fått konsekvenser för kommunernas arbete för att minska och motverka segregation. Polisens lägesbild fokuserar främst på att identifiera områden där kriminella har en inverkan på lokalsamhället i olika grad (se rutan nedanför). Lägesbilden är därmed huvudsakligen ett verktyg för polisiära prioriteringar av resurser och insatser mot kriminalitet.⁴⁶ Men regeringen och vissa myndigheter har även använt lägesbilden som grund för vissa insatser med andra syften än främst polisiära. Det gäller till exempel Socialstyrelsens medel för sociala insatser i utsatta områden, samt för att lokalisera vissa av de lokala statliga servicekontoren.⁴⁷

Kommunerna upplever att resurserna i vissa fall blir felriktade, eftersom de områden som finns i lägesbilden inte nödvändigtvis överensstämmer med de områden som kommunerna prioriterar för olika typer av insatser mot segregation utifrån segregationsanalyserna (se avsnitt 4.2.). Våra intervjuer visar också att Polisens lägesbild kan bli indirekt styrande för kommunernas arbete mot segregation, på grund av den mediala uppmärksamheten som lägesbilden ofta väcker. Det kan bland annat leda till att det uppstår ett offentligt tryck på att kommunala insatser ska rikta sig till just dessa områden.

Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden

Polismyndigheten arbetar sedan 2015 med att fram nationella lägesbilder där utsatta områden klassificeras utifrån en systematiserad process. De områden som identifieras som utsatta presenteras i en offentlig lista som i huvudsak är tänkt att vara ett underlag för Polismyndigheten. Lägesbilden syftar till att prioritera åtgärder och resurser inom Polismyndigheten och underlätta samverkan med bland annat kommuner i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Källa: Polismyndigheten. (2021). Lägesbild över utsatta områden.

⁴⁶ Delmos (2022c).

⁴⁷ Regeringsbeslut 2021-05-27. *Uppdrag att öppna nya servicekontor.*

5 Kommuners insatser för att minska och motverka segregation

I det här kapitlet besvarar vi uppdragsfrågan om hur kommunerna arbetar enligt strategins mål och vissa av strategins utgångspunkter. Vi fokuserar särskilt på utgångspunkterna om att arbetet bör bedrivas genom *generella reformer och riktade insatser* samt genom *tidiga och förebyggande insatser*. Vi gör det genom att belysa vissa insatser som kommuner särskilt fokuserar på i arbetet och inom vilka områden dessa insatser främst sker, men vi ger ingen heltäckande bild. I kapitlet besvarar vi även till viss del frågan om vilka hinder som finns på lokal nivå i arbetet för att minska och motverka segregation.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Kommunernas insatser för att minska och motverka segregation bedrivs inom alla strategins prioriterade områden, men främst inom utbildning och arbetsmarknad.
- Det är vanligare att kommunerna arbetar med insatser som minskar segregationens negativa effekter än insatser som motverkar strukturella orsaker till segregation. Kommunernas insatser är till stor del riktad till områden som har socioekonomiska utmaningar.
- Kommunerna arbetar även i stor utsträckning med förebyggande och tidiga insatser riktade till barn och unga för att minska segregation. Att tidigt påverka uppväxt- och levnadsvillkor kan bidra till att motverka orsaker till segregation.
- Det är vanligare att större kommuner arbetar med strukturella insatser för att motverka orsaker till segregation. Det flesta insatser sker inom samhällsbyggnadsområdet i syfte att motverka boendesegregation.

- Flera externa faktorer begränsar kommunernas möjlighet att arbeta med strukturella insatser inom vissa områden, till exempel olika typer av statlig styrning. Kommunernas begränsade mandat anges som det främsta hindret i arbetet mot segregation.
- Det är svårt att visa på tydliga effekter av kommunernas insatser mot segregation. Effekterna är ofta långsiktiga och orsakssambanden otydliga. Vissa kommuner samarbetar med universitet och högskolor för att öka kunskapen om segregation.

5.2 Arbetet mot segregation sker inom alla strategins prioriterade områden

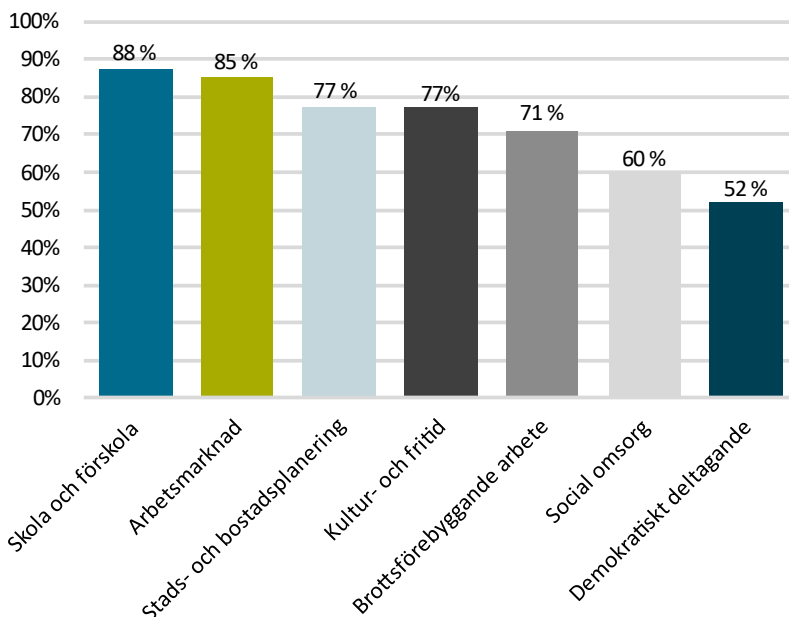
Enligt den nationella strategin ska kommunerna genomföra sitt arbete för att minska och motverka segregation inom ramen för de kommunala ansvarsområdena. Strategin lyfter fram fem områden som är prioriterade i arbetet mot segregation: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhället, samt brottslighet. Strategin pekar vidare ut mål inom respektive område (se avsnitt 1.2).

Vår analys visar att kommunernas arbete för att minska och motverka segregation sker inom samtliga av strategins prioriterade områden, men främst inom utbildning, arbetsmarknad och boende. Men arbetet sker även inom andra kommunala ansvarsområden, exempelvis kultur och fritid. I avsnitt 5.3 och 5.4 beskriver vi närmare vilka typer av insatser arbetet inom dessa områden omfattar.

5.2.1 Arbetet mot segregation bedrivs främst inom utbildning och arbetsmarknad

Vår enkät visar att det är vanligast att kommunernas arbete för att minska och motverka segregation sker inom områdena utbildning (skola och förskola) och arbetsmarknad. Nästan 90 procent av de svarande kommunerna anger dessa områden (se figur 2). Vi ser också att en stor andel kommuner bedriver arbetet inom fler än ett område. Det ligger i linje med den nationella strategin som betonar att arbetet mot segregation behöver bedrivas inom flera sektorer och områden. Till exempel anger nästan 80 procent av kommunerna att de även arbetar för att minska och motverka segregation inom stads- och bostadsplanering och kultur och fritid.

Figur 2. Kommunernas arbete mot segregation inom olika områden. (Fråga: inom vilka områden ni främst arbetar ni för att minska och motverka segregation? Flera svarsalternativ var möjliga) n= 48.



Skola och förskola samt stads- och bostadsplanering är obligatoriska kommunala ansvarsområden. Arbetsmarknadsområdet är ett frivilligt kommunalt åtagande. Men kommuner har ändå under en längre tid bedrivit ett arbete till exempel för att främja sysselsättningen för individer som står långt från arbetsmarknaden och som är beroende av försörjningsstöd.⁴⁸ Kommunerna lyfter också fram i våra intervjuer att den typen av insatser är centrala i arbetet för att minska och motverka segregation.

Mer än hälften av kommunerna uppger att de bedriver ett arbete för att minska och motverka segregation inom ramen för social omsorg. Det är inte ett prioriterat område i strategin, men ett centralt kommunalt ansvarsområde. Enligt flera av våra intervjuade kommuner är socialtjänstens arbete relevant, till exempel för att minska de negativa

⁴⁸ Se IFAU. (2019:5). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?*

effekterna av segregation. Men det har även blivit vanligare att socialtjänsten arbetar förebyggande, till exempel när det gäller att tidigt fånga upp individer som riskerar att hamna i kriminalitet.⁴⁹

5.3 Kommunerna arbetar främst med åtgärder som minskar negativa effekter av segregation

Enligt strategins utgångspunkter är det viktigt att arbetet mot segregation bedrivs genom generella reformer som förändrar samhällsstrukturerna som orsakar segregation (att *motverka* segregation), till exempel reformer som påverkar bostadsbyggandet eller utjämnar inkomstskillnader. Men det är också viktigt att genomföra riktade insatser som hanterar de negativa konsekvenserna av segregation (att *minska* segregation). Det kan handla om insatser riktade till en viss verksamhet, grupp eller geografiskt område.⁵⁰ Strategin lyfter även fram att tidiga och förebyggande insatser riktade till barn och unga är en viktig del i arbetet med att både minska och motverka segregation.

Vår analys visar att kommunerna främst genomför riktade insatser som syftar till att minska de negativa effekterna av segregation. Kommunerna arbetar i mindre utsträckning med generella reformer som syftar till att motverka och hantera strukturella orsaker till segregation (vi kallar dessa insatser för *strukturella insatser*). Flera av de insatser som kommunerna genomför har finansierats med statsbidrag. I kapitel 6 beskriver vi närmare hur kommunerna har använt statsbidragen.

5.3.1 Fokus på att förbättra situationen i områden med socioekonomiska utmaningar

I vår enkät svarar 77 procent av kommunerna att de i ganska stor eller i mycket stor utsträckning arbetar med riktade insatser till specifika målgrupper eller geografiska områden i arbetet för att minska och motverka segregation. Det är vanligare bland större och mellanstora

⁴⁹ Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska socialnämnden arbeta förebyggande för att förhindra att barn och unga far illa.

⁵⁰ Kulturdepartementet. (2018). Se även Delmos. (2021a). *Ett nationellt system för uppföljning av segregation*, s. 10.

kommuner än i små kommuner. Även bland kommunerna som vi har intervjuat är det vanligt att de riktar insatser till de områden som kommunerna bedömer har socioekonomiska utmaningar.

Kommuner arbetar med olika insatser beroende på behoven i områdena

Kommunernas riktade insatser utgår ofta från segregationsanalyser av hur uppväxt- och levnadsvillkoren skiljer sig mellan områden i kommuner. Insatserna som kommunerna genomför ser olika ut och beror på vilka skillnader och utvecklingsbehov kommunerna identifierar. Det kan handla om att kommunerna styr vissa arbetsmarknadsinsatser eller omlokaliserar verksamhet och kommunal service till utvalda områden. Trollhättans stad bedriver till exempel verksamheten Stationen, som i utvalda stadsdelar erbjuder stöd för unga vuxna som vill komma vidare i arbete eller studier. Flera insatser syftar även till att skapa en tryggare närmiljö i den fysiska miljön för de som bor i områdena. Kommunerna använder ofta de kommunala bostadsbolagen (allmännyttan) för att genomföra trygghets- och förtroendeskapande åtgärder i utvalda områden. Några exempel är att erbjuda olika former av mötesplatser i bostadsområdet eller läxhjälp.

5.3.2 De flesta kommuner arbetar med insatser riktade till barn och unga

Nästan samtliga svarande kommuner i vår enkät (92 procent) anger att den allra viktigaste faktorn i arbetet mot segregation är att arbeta med förebyggande insatser riktade till barn och unga. Våra enkätsvar och intervjuer visar också att kommunerna i stor utsträckning arbetar förebyggande genom insatser till barn och unga.

Vissa av de intervjuade kommunerna beskriver att de riktar insatser till allt yngre åldrar och även till föräldrar till små barn, för att kunna arbeta förebyggande i högre grad. Det handlar till exempel om att satsa på familjecentraler där kommunen och regionen samordnar sina resurser för att förbättra stödet till föräldrar från öppna förskolan, barnvårdscentraler och socialtjänsten. Kommuner arbetar även med att ha föräldrarådgivare i skolans lokaler. Vidare finns inom flera kommuner samverkan mellan socialtjänsten, skolan och Polisen, för att tidigt kunna fånga upp barn och unga i riskgrupper.

Kommunerna riktar sina insatser till barn och unga i viss mån till alla delar av kommunen. Men det är även vanligt att kommunerna riktar insatserna särskilt till områden med socioekonomiska utmaningar. Ofta handlar det om att tillgängliggöra kultur- och fritidsverksamhet till barn och unga i dessa områden för att skapa en meningsfull fritid. En kommun beskriver att det är enklare att arbeta med förebyggande och riktade insatser inom kultur- och fritidsområdet, eftersom den verksamheten inte är lika lagstyrd som till exempel skolan. En del kommuner har fältassistenter som särskilt koncentrerar sig på utvalda områden i kommunen, och som till exempel fokuserar på brotts- och drogförebyggande stöd. Det är även vanligt att kommunerna samarbetar med civilsamhället för att nå ut till barn och unga i vissa områden.

5.3.3 Skolans kompensatoriska uppdrag är ett sätt att minska effekterna av segregation

En stor del av kommunernas insatser mot segregation bedrivs inom utbildningsområdet. Vi konstaterar att flera av dessa insatser rymms inom det som brukar kallas skolans kompensatoriska uppdrag. Uppdraget innebär att skolan ska arbeta för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen oavsett bakgrund eller skola.

Flera av de intervjuade kommunerna har utmaningar med skolsegregation, det vill säga att elever är uppdelade mellan olika skolor utifrån till exempel socioekonomisk bakgrund. Skolor i områden med socioekonomiska utmaningar har ofta sämre förutsättningar än skolor i områden med mer socioekonomiskt gynnsamma förhållanden, vilket bland annat visar sig genom sämre skolresultat.⁵¹

Vissa av de kommuner som vi har intervjuat fördelar därför resurser till huvudmännen utifrån vilken sammansättning av elevernas socioekonomiska bakgrund som finns i skolan, till exempel föräldrarnas utbildningsbakgrund eller andra faktorer. Men en granskning som

⁵¹ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Skolinspektionen har genomfört visat att tre av fyra huvudmän behöver förbättra det kompensatoriska arbetet för att därigenom minska skolsegregationen.⁵²

5.4 Flera utmaningar med att motverka segregation genom strukturella insatser

Den nationella strategin betonar vikten av generella reformer för att förändra och motverka strukturella orsaker till att segregation uppstår. Först då kan segregationen minska. Generella reformer kan innebära insatser som gäller hela kommunen, i motsats till specifika områden eller grupper (se avsnitt 5.3). Enligt strategin är segregation ett relationellt fenomen, vilket betyder att situationen i områden med socioekonomiska utmaningar är kopplade till utvecklingen i områden med bättre förutsättningar och tvärtom.

Vår analys visar att det är vanligare att större kommuner arbetar med strukturella insatser för att motverka orsaker till segregation. Kommunerna arbetar främst med strukturella insatser inom samhällsbyggnadsområdet. Det kan förklaras av att kommunerna inom andra områden har ett mer begränsat mandat för att arbeta med strukturella insatser.

5.4.1 Att blanda bebyggelse och upplåtelseformer är vanliga insatser för att motverka segregation

I vår enkät svarar drygt 60 procent av kommunerna att de i ganska stor eller i mycket stor utsträckning arbetar med strukturella insatser för att motverka segregation. Det är vanligare bland de större kommunerna i vår enkät, jämfört med mindre och mellanstora kommuner. Våra intervjuer visar att det är vanligast att dessa insatser sker inom samhällsbyggnadsområdet. Flera av de kommuner vi har intervjuat har under en längre tid haft utmaningar kopplat till boendesegregation. Kommunen har flera styrmedel och verktyg för att påverka bostadsbyggandet, till exempel genom de kommunala bostadsbolagen och genom att de ansvarar för bygglov och detaljplaneringen av bostadsbyggandet.

⁵² Skolinspektionen. (2022). *Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser*.

En faktor som påverkar boendesegregation är hur tillgången till olika upplåtelseformer ser ut i kommunen, det vill säga andelen hyresrätter och bostadsrätter inom olika områden.⁵³ Kommuner är ofta stora markägare och kan då styra över upplåtelseformer för bostäder och byggnadstyper, till exempel genom att blanda villor och radhus med lägenheter i ett område. Flera av våra intervjuade kommuner har som mål att få till en större blandning av grupper med olika socioekonomisk bakgrund i bostadsområden. Till exempel innehåller Uppsala kommuns program för bostadsförsörjning mål om att öka blandningen mellan olika hushåll i delar av kommunen.⁵⁴

I flera av de kommuner som vi har intervjuat används även de kommunala bostadsbolagen till insatser för att blanda bebyggelse, till exempel genom att skapa en jämn fördelning av hyresrätter i kommunen. I Malmö stad har även det kommunala bostadsbolaget sänkt inkomstkraven och godkänner försörjningsstöd som inkomst för att få hyra hyresrätter i vissa områden. Syftet är att åstadkomma en större blandning av grupper med olika socioekonomisk bakgrund.

5.4.2 Vissa kommuner fokuserar på insatser för att bygga samman hela kommunen

Vissa av våra intervjuade kommuner har gått från att enbart utveckla och rusta upp enskilda områden med socioekonomiska utmaningar till att i större utsträckning bygga samman områden med varandra. Det handlar till exempel om att binda samman områden med olika socioekonomiska förutsättningar med infrastruktur, ny bebyggelse eller annan form av samhällsplanering. Ett exempel är Malmö stad som under flera år har haft en uttalad strategi att de behöver motverka boendesegregation genom att ”bygga staden hel”. Det handlar om att genomföra insatser i hela

⁵³ Boverket. (2023). *Vad beror boendesegregationen på?* (Hämtad 2023-01-02). <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/boendesegregation/orsaker>

⁵⁴ Uppsala kommun. (2021). *Bostad för alla – Program för bostadsförsörjningen 2021–2024*.

kommunen och inte enbart i enskilda områden med socioekonomiska utmaningar. Ett exempel är att blanda bebyggelse och upplåtelseformer över hela kommunen.⁵⁵

Ett annat exempel är Eskilstuna kommun som jobbar med något som de kallar för stadsläkning. Det innebär att kommunen arbetar med olika åtgärder för att befintliga stadsdelar ska växa ihop och vara mer sammankopplade med varandra. Det handlar till exempel om att komplettera områden med nya bostäder och offentlig service. Detta ska bland annat bidra till att minska och motverka segregationen, samt höja livskvaliteten för de boende.⁵⁶

5.4.3 Flera externa faktorer påverkar förutsättningarna för att motverka boendesegregation

Vår analys visar att det finns flera faktorer som försvårar kommunernas förutsättningar för att motverka boendesegregation med hjälp av samhällsplanering och bostadsbyggande. I våra intervjuer lyfter kommunerna till exempel fram att de saknar tillgång till viss mark. Kommunerna kan endast bestämma upplåtelseformer om de äger marken. Det begränsar kommunernas möjlighet att blanda bebyggelse och upplåtelseformer. Vissa av våra intervjuade kommuner lyfter även fram att detaljplaner ibland överklagas när de föreslår att blanda upplåtelseformer i vissa områden. Det kan ytterligare försvåra kommunens möjlighet att motverka boendesegregation.

Vi konstaterar att kommunerna inte heller råar över alla faktorer som bidrar till boendesegregation. Vissa kommuner lyfter fram att det behövs en statlig bostadspolitik, och att kommunerna själva inte kan lösa vissa utmaningar som hör till bostadsförsörjningen, särskilt när det gäller bostäder för resurssvaga grupper. Flera av de kommuner som vi har intervjuat lyfter fram regelverket för eget boende (ebo) i lagen (1994:137)

⁵⁵ Malmö stad. (2021a). *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026 – Riktlinjer för bostadsförsörjning*.

⁵⁶ Eskilstuna kommun. (2023). *Vad är stadsläkning?* (Hämtad 2023-01-03). <https://stadsutveckling.eskilstuna.se/stadsutveckling/oversiktlig-planering/stadslakning>. Se även Eskilstuna kommun. (2021). *Utvecklingsplan för Fröslunda, Lagersberg och Råbergstorp*.

om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) som en faktor som påverkar utvecklingen av segregation i kommuner som har tagit emot många asylsökande. Regelverket ger asylsökande rätt att välja bostadsort inom landet, vilket har lett till att vissa kommuner har tagit emot ett stort antal asylsökande. Sedan den 1 juli 2020 har de 32 kommuner som omfattas av statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden möjlighet att undanta områden i kommunen från regelverket för eget boende. Syftet är att ta emot asylsökande på ett mer socialt hållbart sätt i kommunerna, bland annat för att motverka segregation.⁵⁷

Segregation drivs inte bara av strukturella orsaker utan även av individuella preferenser och beteenden, till exempel hur resursstarka hushåll väljer att flytta och bo.⁵⁸ Kommuner kan genom olika insatser rusta upp områden och göra det mer attraktivt att bo där, men de kan inte tvinga människor att bosätta sig någonstans. Flera kommuner lyfter i våra intervjuer fram den så kallade lyckoparadoxen. Den innebär att hushåll tenderar att flytta från områden med socioekonomiska utmaningar när de får det bättre, varpå mer resurssvaga hushåll ersätter dessa.⁵⁹

5.4.4 Vissa kommuner har avvecklat skolenheter i särskilda områden för att förbättra studieresultaten

Vi konstaterar att vissa kommuner även arbetar med strukturella insatser för att motverka skolsegregation och för att skapa en större blandning av elever med olika socioekonomisk bakgrund i de kommunala skolorna. Syftet är att förbättra studieresultaten för elever som har sämre socioekonomiska förutsättningar.

I Trollhättans stad fattade utbildningsnämnden 2020 beslut om att avveckla två skolenheter för att öka likvärdigheten i kommunen. Kommunen hade då redan genomfört andra åtgärder för att förbättra skolresultaten i dessa skolor. De hade framför allt gjort kompensatoriska insatser i form av att tillsätta mer personal och genom att styra

⁵⁷ Prop. 2019/20:10. *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.*

⁵⁸ Delmos. (2021). *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling.*

⁵⁹ Se till exempel Delmos (2022a).

ekonomiska resurser (se avsnitt 5.3.3).⁶⁰ Men dessa insatser gav inte önskat resultat och därför valde kommunen att omorganisera en av grundskolorna genom att omplacera de elever som gick i årskurs 4–9 till andra skolor i kommunen. Forskare från Högskolan Väst följer Trollhättans omplacering av eleverna över flera år. Det är fortfarande för tidigt att dra tydliga slutsatser, men analyser tyder än så länge på att skolresultaten har förbättrats.⁶¹

Våra intervjuer visar att det är en omfattande insats att avveckla skolor och flytta elever till nya skolor. Det kan också möta motstånd bland kommuninvånare. Vissa kommuner lyfter fram att det fria skolvalet och den fria etableringsrätten för fristående skolor begränsar kommunernas möjlighet att påverka skolsegregationen.⁶² Det innebär att kommunerna i praktiken inte fullt ut kan styra över var elever går i skolan eller var nya skolor ska etableras.

5.4.5 Kommunerna har begränsad möjlighet att påverka strukturella orsaker till socioekonomisk segregation

Vår enkät visar att ungefär hälften av de svarande kommuner upplever att det är svårt att hantera arbetet mot segregation inom kommunernas mandat och ansvarsområden. Det är det hinder i arbetet som flest kommuner lyfter fram i vår enkät (50 procent av kommunerna anger detta). Av våra intervjuer framgår bland annat att det är särskilt svårt för kommuner att motverka vissa strukturella orsaker till socioekonomisk segregation. Segregation beror på en mängd externa faktorer som kan vara svårt för kommunerna att påverka, till exempel hur den ekonomiska konjunkturen utvecklar sig, hur arbetsmarknaden ser ut lokalt och hur många asylsökande som bosätter sig i kommunen. Flera kommuner lyfter också fram att det är staten som har ansvar för flera styrmedel för att motverka socioekonomisk segregation. Det gäller till exempel olika inkomst- utjämnande eller arbetsmarknadspolitiska verktyg.

⁶⁰ Trollhättans stad (2020). *Likvärdig skola i Trollhättans stad*. Utredning.

⁶¹ Dagens Nyheter. 2022-09-24. *Så gick det för eleverna som bussades till andra skolor*. (Hämtad 2023-02-02). <https://www.dn.se/sverige/sa-gick-det-for-eleverna-som-bussades-till-andra-skolor>

⁶² Se även IFAU (2015:5). *Skolsegregation och skolval*.

5.5 Svårt att veta vilka insatser som ger effekt

Vi konstaterar att det generellt är svårt att dra tydliga slutsatser av vilka insatser mot segregation som ger effekt. Vår analys visar att kommunerna i begränsad utsträckning genomför systematiska uppföljningar och utvärderingar av enskilda insatser. Däremot gör de andra typer av uppföljningar, till exempel av segregationens utveckling i kommunen eller uppföljningar av mål. Vår studie visar också att vissa kommuner samarbetar med universitet och högskolor för att öka kunskapen om vad olika insatser leder till. Men forskningen är inte heller säker på effekterna av olika insatser mot segregation.

5.5.1 Vissa kommuner samarbetar med forskare för att följa upp effekter av åtgärder mot segregation

De kommuner som har genomfört fleråriga och systematiska uppföljningar och utvärderingar av insatser har ofta tagit hjälp av universitet och högskolor, så kallad följeforskning. Det kan ta flera år innan resultaten och effekterna av en insats märks, vilket förutsätter att forskarna följer utvecklingen över en längre tid. Särskilt för små kommuner kan det vara svårt att prioritera den typen av resurser eller få tag på rätt kompetens.

Vissa kommuner har forskare som följer omfattande och strukturella insatser. Som tidigare nämnt följer Högskolan i Väst upp effekterna av att flytta elever från en skola till en annan i Trollhättan (se avsnitt 5.4.4). Uppsala kommun har också ett nära samarbete med Uppsala universitet om att utveckla och tillämpa kunskapen kring boendesegregation. Bland annat har stadsbyggnadsförvaltningen samfinansierat två forskartjänster. Enligt våra intervjuer värdesätter kommunerna forskningens bidrag till arbetet för att minska och motverka segregation. En intervjuperson beskriver det som att forskningsresultaten upplevs som neutrala i den kommunala organisationen, vilket kan bidra till att resultaten får större genomslag.

Men forskningen pekar även på att det kan vara svårt att få tydliga svar på vilka effekter som olika åtgärder mot segregation leder till. En mängd olika faktorer påverkar segregationens utveckling, vilket gör det svårt att

identifiera orsakssamband. Till exempel är meningarna delade bland forskare om åtgärder för att blanda upplåtelseformer leder till att utjämna levnadsvillkoren i områden eller inte.⁶³

Vetenskapsrådet har fått i uppdrag att ansvara för ett tioårigt nationellt forskningsprogram om segregation. På sikt förväntas det leda till att utveckla kunskapsbaserade reformer som kan bidra till att minska och motverka segregation.⁶⁴

⁶³ Se till exempel Ramboll. (2020). *Kunskapsöversikt om boendesegregation*; Lindemann, L. och Kim, R. (2020). *Blandningspolitik och strategier för social blandning. En litteraturöversikt*. (SBV Working Paper Series 20:2); Boendesegregationsutredningen. (2023). *Boendesegregation och verktyg för att räkna på sociala värden. En kunskapsöversikt för samhällsbyggnadssektorn*.

⁶⁴ Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

6 Kommuners användning av statsbidrag och statistikverktyg

I det här kapitlet besvarar vi uppdragsfrågan om hur kommunerna använder de riktade statsbidragen och statistikverktygen inom området. Det gäller statsbidragen enligt förordningen (2018:118) om statsbidrag till kommuner och regioner för att minska och motverka segregation och förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. När det gäller statistikverktygen fokuserar vi främst på hur kommunerna använder Segregationsbarometern som är det analysverktyg som Delmos har utvecklat för att mäta och följa segregationens utveckling över tid.

I kapitlet besvarar vi även om kommunerna arbetar enligt en av utgångspunkterna i strategin, nämligen att arbetet böra vara *kunskapsbaserat*. Vi svarar till viss del på frågan om vilka hinder som finns på lokal nivå i arbetet mot segregation.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden har haft en bred utformning, med en flerårig finansiering. Det har underlättat för de 32 mottagande kommunerna att använda bidraget utifrån lokala behov och prioriteringar.
- Statsbidraget för att minska och motverka segregation har främst bidragit till att ungefär 70 kommuner har utvecklat sin kunskap om segregation, genom olika typer av segregationsanalyser.
- Båda statsbidragen har bidragit till att skapa vissa långsiktiga förutsättningar för arbetet mot segregation, främst genom att utveckla kunskapen om segregation lokalt och vilka insatser som behöver genomföras i olika områden och verksamheter. Vissa av de tillfälliga insatserna har även blivit en del av kommunernas ordinarie verksamhet. Men statsbidragen har också till viss del bidragit till en kortsiktighet i arbetet.

- Både statsbidragen och måtten i Segregationsbarometern har bidragit till att kommunerna kan arbeta mer kunskapsbaserat än tidigare. Det finns nu ett enhetligt sätt följa och mäta utvecklingen av socioekonomisk segregationen, vilket särskilt underlättar för kommuner som saknar egen analyskapacitet.
- De flesta av kommunerna i vår enkät använder Segregationsbarometern i någon utsträckning, även om det varierar hur mycket. Men det är även vanligt att de kompletterar uppgifterna i analysverktyget med ytterligare data och annan kunskap.
- Det finns vissa utvecklingsbehov när det gäller måtten i Segregationsbarometern. Särskilt små och mellanstora kommuner kan behöva stöd för att använda verktyget och måtten på rätt sätt. Det kan annars hindra dem från att arbeta kunskapsbaserat.

6.2 Statsbidrag för att stärka den sociala och ekonomiska utvecklingen i kommuner

Statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden har syftat till att stärka den ekonomiska och sociala utvecklingen i 32 utvalda kommuner och till att motverka segregationen i dessa kommuner.⁶⁵

Tillväxtverket fördelade inledningsvis statsbidraget och hade bemyndigade att fatta beslut om medel för tre år framåt (2018–2020). Under den perioden uppgick statsbidraget till drygt 410 miljoner kronor per år. Delmos tog över ansvaret för statsbidraget 2021 och hann bevilja medel för ett år innan statsbidraget upphörde. Delmos hade i uppdrag att fördela 160 miljoner kronor per år, vilket alltså innebar en minskning av statsbidraget.

Samtliga 32 kommuner har ansökt och fått medel för de år som bidraget har funnits. Det högsta beloppet har gått till Malmö stad (cirka 22 miljoner kronor/år). Det minsta beloppet har gått till Perstorp kommun (cirka 6,8 miljoner kronor/år). I genomsnitt har kommunerna fått cirka 12,8 miljoner kronor per år mellan 2018 och 2020. Kommunerna har behövt finansiera minst 10 procent själva för att kunna ansöka om statsbidraget.

⁶⁵ Kommunerna valdes ut utifrån ett antal uppgifter såsom hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad.

I följande avsnitt beskriver vi närmare hur statsbidraget har utformats och hur kommunerna har använt bidraget.

6.2.1 Statsbidraget har använts till att inleda och förstärka kommunernas arbete mot segregation

Vi konstaterar att statsbidraget har fungerat som ett centralt tillskott för de 32 kommunernas arbete för att minska och motverka segregation. För vissa kommuner har medlen varit en katalysator i arbetet, för andra har det främst inneburit extra medel för att förstärka redan befintliga eller utveckla nya insatser mot segregation.⁶⁶

Kommunerna har använt statsbidraget till en bred palett av insatser (se tabell 4). Insatserna har bland annat syftat till att skapa en meningsfull fritid för barn och unga, minska arbetslösheten, öka tryggheten och trivseln i kommunerna eller stärka föräldrarollen. Insatserna har främst riktats till boende i områden med socioekonomiska utmaningar, samt till olika målgrupper som barn och unga, nyanlända samt föräldrar. Statsbidraget har även använts för att utveckla samarbeten med externa aktörer och för att ta fram nya arbetssätt i arbetet mot segregation. Eskilstuna kommun har till exempel använt statsbidraget för att utveckla kommunens arbete med medborgardialoger i komplexa frågor. Flera av kommunernas insatser beskriver vi närmare i kapitel 5.

Statsbidraget har generellt varit viktigt för att utveckla kunskapen kring segregation i kommunerna genom olika typer av kunskapsunderlag. Huddinge kommun har till exempel använt en del av statsbidraget för att vidareutveckla sitt analysverktyg Huddingeanalysen, ett verktyg som används till att följa utvecklingen av segregationen.

Statsbidraget har även bidragit till att stärka och utveckla kommunernas interna organisering för arbetet för att minska och motverka segregation. Det gäller till exempel Motala kommun, där kommunen har använt medlen för att skapa en intern, sektorsövergripande organisering för arbetet mot segregation.⁶⁷

⁶⁶ Tillväxtverket. (2019). *Uppdrag att stärka 32 kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden*. Delrapport 2019.; Tillväxtverket. (2020). *Uppdrag att stärka 32 kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden*. Slutrapport 2020.

⁶⁷ Tillväxtverket. (2019).

Tabell 4. Exempel på insatser som kommuner har genomfört med stöd av statsbidraget.

Inriktning	Exempel på insatser
Tidiga insatser riktade till barn och unga samt föräldrar	<ul style="list-style-type: none"> • Socialtjänsten är närvarande vid grundskolor där barn och unga med riskbeteende kan upptäckas och familjer erbjuds stöd. • Utökade resurser till elevhälsan på skolor med särskilt svåra förutsättningar. • Utökade resurser till kommunens fältarbetare som bland annat har i uppgift att skapa goda relationer till ungdomar och stötta ungdomarna i sina olika situationer. • Insatser för språkutveckling i förskola, grundskola och gymnasieskola samt vuxenskola samt olika former av föräldrastöd.
Öka tryggheten och förbättra den fysiska miljön	<ul style="list-style-type: none"> • Stads- eller trygghetsvårdar med uppgift att bland annat att förstärka städning och skötsel i utvalda områden och samtidigt skapa trygghet.
Bidra till en meningsfull fritid för barn och unga	<ul style="list-style-type: none"> • Erbjuder avgiftsfria fritidsaktiviteter och/eller fritidsaktiviteter under lov. • Starta en fritidsbank där barn och unga kan låna fritidsmaterial.
Öka sysselsättningen och studier för individer utanför arbetsmarknaden	<ul style="list-style-type: none"> • Etablering av olika former av utbildnings -och jobcenter som erbjuder stöd till individer för att komma i arbete. • Stöd och vägledning kring att starta eget företagande till bland annat personer med utländsk bakgrund som har drivit företag eller har goda förutsättningar för det.
Kunskaphöjande insatser	<ul style="list-style-type: none"> • Studier för att höja kunskapen om segregationen. • Kompetenshöjande insatser till medarbete i kommunen, till exempel utbildning om kultur och religionsskillnader i olika länder.

Källa: Statskontorets egen analys och sammanställning utifrån kommuners återrapporteringar av statsbidraget.

6.2.2 Statsbidragets breda och långsiktiga utformning har inneburit flera fördelar

Statsbidraget har haft en bred inriktning, vilket har inneburit att kommunerna har varit relativt fria att använda medlen utifrån lokala behov och prioriteringar. I flera av de kommuner vi har intervjuat har det resulterat i att medlen har använts till att förstärka insatser i den ordinarie verksamheten. Statsbidraget har därmed inte enbart använts till riktade och tidsbegränsade insatser i projektform, vilket annars är vanligt med riktade statsbidrag. En annan fördel är att medlen har fördelats över flera år, och varit relativt omfattande i storlek. Det har bidragit till att skapa långsiktiga förutsättningar för arbetet.⁶⁸ Statskontoret har i tidigare studier konstaterat att en bred utformning av riktade statsbidrag underlättar att resurserna används effektivt. Det innebär till exempel att kommunerna kunde integrera bidraget i sitt kvalitets- och utvecklingsarbete.⁶⁹

6.2.3 Osäkerhet och sena beslut har försvårat kommunernas planering

Vi konstaterar samtidigt att osäkerheten kring finansieringen av statsbidraget under perioden 2018–2019 har försvårat för kommunerna att använda statsbidraget långsiktigt. De intervjuade kommunerna beskriver att det inledningsvis var osäkert om statsbidraget skulle införas, eftersom det var osäkert om riksdagen skulle anta regeringens budget. När regeringen väl fattade beslut om att statsbidraget skulle införas var det med relativt kort varsel, vilket försvårade kommunernas planering av bidraget. Mer än hälften av kommunerna hade svårt att använda statsbidragen under det första året på grund av detta.⁷⁰ Våra intervjuer visar även att kommunerna har varit osäkra på statsbidragets finansiering under hela bidragsperioden, vilket i vissa fall har lett till mer kortsiktiga insatser.

⁶⁸ Även Riksrevisionen drog liknande slutsatser i sin granskning av bidraget, se Riksrevisionen. (2020:14). *Statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden*.

⁶⁹ Se till exempel Statskontoret. (2021:2). *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget. Slutrapport*.

⁷⁰ Tillväxtverket. (2019).

6.3 Statsbidrag för att minska och motverka segregation i kommuner och regioner

Statsbidraget för att minska och motverka segregation har syftat till att stärka kommunernas och regioners samordning av arbetet samt kunskaps- och metodutveckling inom området.⁷¹ Samtliga kommuner och regioner har kunnat söka statsbidraget, till skillnad från statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden. Delmos fördelade bidraget under perioden 2018–2021 med undantag för 2019. Det berodde på att regeringens budgetproposition för 2019 inte antogs av riksdagen (se avsnitt 3.2.2).

I följande avsnitt beskriver vi närmare hur kommunerna har använt statsbidraget. I kapitel 7 beskriver vi närmare hur regionerna har använt bidraget.

6.3.1 Kommunerna har i huvudsak beviljats ettåriga bidrag

Vi konstaterar att Delmos beviljade drygt sjuttio kommuner medel åtminstone en gång under perioden 2018–2021.⁷² Olika typer av kommuner har fått statsbidraget, både när det gäller storlek och geografisk spridning.⁷³ Det har varierat hur mycket medel som Delmos har beviljat varje år, första året (2018) tilldelades flest kommuner medel, totalt drygt fyrtio kommuner. Det berodde främst på att kommunerna bara beviljades medel upp till 300 000 kronor för att genomföra kartläggningar och analyser av segregation.

Delmos har haft bemyndigande att fördela fleråriga bidrag, men myndigheten har endast i undantagsfall beviljat ansökningar för flera år. Det beror på att myndigheten ville prioritera insatser som löpte under flera år och som hade någon form av utvärdering knuten till insatsen.⁷⁴ Men i praktiken var det få kommuner som uppfyllde dessa kriterier i sina ansökningar.

⁷¹ Kulturdepartementet (2018), s. 86.

⁷² Delmos årsredovisningar 2018–2021.

⁷³ Delmos. (2021b). *Årsredovisning 2020*.

⁷⁴ Delmos. (2022d). *Årsredovisning 2021*.

6.3.2 Statsbidraget har haft en tydligare inriktning mot strategins utgångspunkter

Det har varit tydligt utpekat vad kommuner och regioner har kunnat använda statsbidraget till, till skillnad från statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden. Statsbidraget har också haft en tydligare inriktning mot att stärka kommuners och regioners arbete enligt flera av den nationella strategins utgångspunkter. Kommuner och regioner har kunnat ansöka om medel för att utveckla sin kunskap om segregation, den interna samordningen av arbetet och det sektorsövergripande arbetet med externa aktörer.

Av de kommuner som besvarade vår enkätundersökning har 32 kommuner tilldelats statsbidraget för att minska och motverka segregation någon gång. I stort sett samtliga av dessa kommuner (97 procent) instämmer i att inriktningen har varit relevant för deras arbete med att minska och motverka segregation.

6.3.3 Statsbidraget har främst bidragit till att öka kunskapen om segregation

De flesta kommuner som har fått statsbidraget har använt det för att öka kunskapen om segregation genom olika typer av kartläggningar och analyser av segregation i kommunen eller länet, så kallade segregationsanalyser. I vår enkät anger nästan 80 procent av kommunerna att de i ganska eller mycket stor utsträckning arbetar kunskapsbaserat, till exempel genom analyser av hur segregationen ser ut lokalt. Enligt Delmos har cirka 70 kommuner genomfört segregationsanalyser med stöd från statsbidraget.⁷⁵

Vi konstaterar att segregationsanalyserna har varit ett viktigt underlag för kommunernas arbete för att minska och motverka segregation. I flera fall har analyserna varit första steget i ett mer strukturerat arbete i kommunen. Vidare har analyserna ofta legat till grund för olika insatser för att minska eller motverka segregation, till exempel riktade insatser till geografiska områden eller grupper (se kapitel 5). Det ligger i linje med Delmos uppföljning av statsbidraget, som lyfter fram att kunskap om segregation underlättar att finna mer relevanta och träffsäkra insatser.⁷⁶

⁷⁵ Delmos. (2022b).

⁷⁶ Delmos. (2021b). *Redovisning av statsbidrag 2020*.

Medlen har också i viss utsträckning använts till olika insatser för att utveckla samverkan mellan förvaltningarna inom kommunen. De har också använts för att utveckla samverkan med till exempel organisationer inom civilsamhället.

Vi konstaterar även att statsbidraget har bidragit till att stärka kommunernas samarbete med universitet och högskolor. Flera kommuner som vi har intervjuat har finansierat samarbetet med näraliggande universitet eller högskolor för att kunna ta fram sina segregationsanalyser och andra studier av hur segregation kan minskas och motverkas.

6.3.4 Statsbidragets långsiktiga syfte har inte kunnat realiseras

Att kommunerna främst har använt medlen för kunskapsutvecklande insatser följer den bidragslogik och de utlysningar som Delmos tog fram (se figur 3).⁷⁷ När bidraget infördes var syftet att kommuner och regioner först skulle söka medel för att kartlägga segregationens nuläge (steg 1). Kommuner och regioner skulle sedan ansöka om medel för att genomföra insatser utifrån kartläggningarna (steg 2). Men statsbidraget pausades under 2019 och upphörde 2022. Därför har Delmos i begränsad utsträckning fördelat medel för åtgärder mot segregation. Det innebär att det långsiktiga syftet med statsbidraget inte har kunnat realiseras.

Figur 3. Delmos statsbidragslogik för statsbidraget för att minska och motverka segregation. [Statskontorets bearbetning]



Källa: Delegationen mot segregationen (2019). Årsredovisning 2018.

⁷⁷ Delmos. (2019). Årsredovisning 2018.

Vissa långsiktiga förutsättningar har ändå skapats

Vår kartläggning visar att statsbidraget ändå lett till vissa långsiktiga avtryck i kommunerna, till exempel svarar drygt 70 procent av kommunerna i vår enkät att statsbidraget har bidragit till ett mer långsiktigt arbete för att minska och motverka segregation i kommunen. Vi ser också att statsbidraget har bidragit till att sätta i gång ett arbete för att minska och motverka segregation i flera av de kommuner vi har studerat närmare. Det har skett främst genom att kommunerna med stöd av bidragen har kunnat förtydliga vad segregation innebär och hur det kan analyseras, samt hur ett segregationsperspektiv kan komma till nytta för de kommunala verksamheterna.

6.4 Kommunerna påverkas olika av att statsbidragen upphör

Regeringen avser att inte tillföra några ytterligare medel till statsbidragen inom området (se kapitel 3). I de kommuner som vi har intervjuat är det olika hur detta kommer att påverka deras arbete för att minska och motverka segregation framöver.

Vår analys visar att bidragen har startat ett arbete mot segregation i flera kommuner som också har lett till att skapa långsiktiga förutsättningar för arbetet. Vissa insatser som har genomförts med statsbidragen finansieras nu inom ramen för den ordinarie budgeten och har blivit en del av kommunernas ordinarie verksamhet. Statsbidragen har också lämnat avtryck i olika styrdokument då kommunerna i större utsträckning har börjat inkludera ett segregationsperspektiv i sina styrdokument.⁷⁸

Men det finns vissa indikationer på att arbetet ändå kan minska i omfattning när bidragen upphör. Det gäller särskilt i de kommuner där arbetet inte är prioriterat av den politiska ledningen. I vissa kommuner som vi har intervjuat bygger finansieringen av arbetet mot segregation nästan enbart på medel från statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden, eftersom dessa medel innebar ganska stora tillskott. Det finns

⁷⁸ Se även Tillväxtverket. (2020).

särskilt en risk att små och mellanstora kommuner inte prioriterar arbetet mot segregation, givet att arbetet inte ingår i kommunernas formella ansvar och att dessa kommuner i regel har mer begränsad finansiering.⁷⁹

6.4.1 Statsbidragen bidrar till viss del till kortsiktiga insatser

Vår bild är att kommunerna i vår enkät och våra intervjuer upplever en dubbelhet kring riktade statsbidrag inom området. En del kommuner efterfrågar fortsatta statliga medel för arbetet för att minska och motverka segregation. Men det är långt ifrån alla kommuner som efterfrågar det. De ekonomiska tillskotten har varit välkomna, men flera kommuner anser att de också bidrar till tillfälliga och kortsiktiga insatser. Det är något som vi också ser i en del av de insatser som kommunerna har genomfört med hjälp av statsbidragen. Flera kommuner lyfter snarare fram att de behöver en långsiktig, statlig finansiering av åtgärder mot segregation, givet att det tar lång tid att påverka utmaningar kopplat till segregation.

6.5 Segregationsbarometern används i olika utsträckning av kommunerna

Sedan Delmos lanserade Segregationsbarometern 2021 har kommuner och regioner kunnat använda sig av verktyget för att mäta och följa segregation, vilket bland annat har legat till grund för segregationsanalyser.

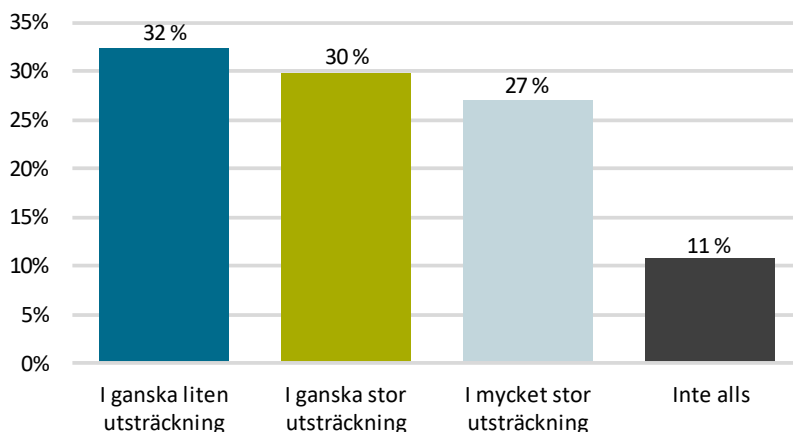
I följande avsnitt beskriver vi i vilken utsträckning som kommuner använder Segregationsbarometern, och vilka behov kommuner har av ytterligare uppgifter och data i arbetet för att minska och motverka segregation. I kapitel 7 beskriver vi närmare hur regionerna använder verktyget.

⁷⁹ Se till exempel Statskontoret (2019:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport.*

6.5.1 Kommunerna har olika behov av Segregationsbarometern

Vår enkät visar att det varierar i vilken utsträckning som kommunerna använder Segregationsbarometern, men att de flesta kommunerna använder analysverktyget i någon utsträckning. Mer än hälften av kommunerna i vår enkät anger att de använder Segregationsbarometern i ganska eller i mycket stor utsträckning (se figur 4). Endast 11 procent av kommunerna anger att de inte alls har använt barometern. Bland de kommuner som inte använder Segregationsbarometern anger de allra flesta att de använder andra verktyg och data för arbetet i stället. Men ett par kommuner anger även att de inte känner till Segregationsbarometern.

Figur 4. Kommunernas användning av Segregationsbarometern.
(Fråga: I vilken utsträckning använder ni er av Segregationsbarometern för era kartläggningar/analyser av segregation?) n=37.



Våra enkätsvar ger inte helt entydiga svar om skillnader mellan kommuner av olika storlek när det gäller att använda Segregationsbarometern. Men våra intervjuer tyder på att små och mellanstora kommuner har haft större behov av Segregationsbarometern. Det kan bero på att de har de mer begränsade resurser och mindre kompetens för analys och uppföljning.

Större kommuner har generellt bättre analyskapacitet för att bearbeta data på egen hand och att genomföra olika typer av analyser. Till exempel har de ofta särskilda analysenheter, med särskild kompetens inom till exempel

kvantitativ analys. Det innebär att de redan begär in data från till exempel SCB som de analyserar själva utifrån olika geografiska områden i kommunen. Det finns även kommuner som har utvecklat egna index och analysverktyg för att följa segregation.

6.5.2 Kommunerna använder även en stor mängd uppgifter från andra aktörer

Kommunerna i vår enkät kompletterar data från Segregationsbarometern med en stor mängd annan data eller kunskap från andra aktörer för sina segregationsanalyser. Samtliga svarande kommuner i vår enkät anger att de även använder andra statistikverktyg och annan data.⁸⁰

De kommuner som vi har intervjuat säger bland annat att det beror på att Segregationsbarometern bygger på ett urval av indikatorer och datakällor. Barometern innehåller till exempel inte uppgifter från enkäter eller attitydundersökningar. Därför behöver kommunerna inkludera ytterligare data och andra uppgifter för att få en heltäckande bild av segregation, något som Delmos även har uppmuntrat till.⁸¹ Det behovet varierar mellan kommunerna beroende på deras lokala förutsättningar och den lokala ledningens prioriteringar. Segregationsbarometern lanserades även relativt nyligen (2021), vilket innebär att flera kommuner sedan tidigare har använt sig av andra typer av källor och analysverktyg.

Flera kommuner anger till exempel att de använder folkhälsodata från Folkhälsomyndigheten och regionerna för att följa utvecklingen av segregation. Kommunerna inkluderar även ofta mått för trygghet i sina kartläggningar, till exempel från Polisens trygghetsmätningar och Brås nationella trygghetsundersökning. Vissa kommuner inkluderar även kvalitativa uppgifter från till exempel intervjuer med invånare i kommunen.

⁸⁰ Se även Delmos. (2022b).

⁸¹ Delmos. (2021a).

6.5.3 Kommunerna ser fortsatt behov av Segregationsbarometern och kunskapsstöd

Vår analys visar att de allra flesta kommuner i vår studie är positiva till Segregationsbarometern som analysverktyg. De anser att de mått som finns i barometern fyller en funktion, främst för kommunernas segregationsanalyser. Vår övergripande bild är att flera av våra intervjuade kommuner anser att analyser utifrån de olika måtten har gett ett mervärde i verksamheten och bidragit till att rikta och konkretisera kommunernas åtgärder mot de utmaningar som analyserna visar. Våra intervjuade kommuner lyfter särskilt fram att det är värdefullt att det finns ett enhetligt sätt för att följa upp och analysera socioekonomisk segregation, och gemensamma mått för områden med socioekonomiska utmaningar. Andra mått och kategoriseringar såsom Polisens lägesbild över utsatta områden har inte alltid varit lämpliga för arbetet på lokal nivå (se avsnitt 4.6.2). Verktyget har också sparat tid för kommunerna, eftersom de annars var och en skulle ha behövt ta fram mått och data för att analysera segregation.

Flera kommuner i vår studie nämner vikten av att Segregationsbarometern tydliggör det relationella perspektivet på segregation, det vill säga att segregation uppstår i relationen mellan olika områden och grupper. Barometern visar på detta sätt att segregationens orsak och effekter inte enbart är kopplat till vad som händer i enskilda områden, till exempel områden med socioekonomiska utmaningar, utan på utvecklingen och insatser i hela kommunen eller länet.

Vi ser samtidigt att det krävs en viss kompetens och kunskap för att kunna använda Segregationsbarometern på rätt sätt. Det handlar till exempel om att förstå vad de olika måtten visar, samt hur de ska analyseras och tolkas utifrån de lokala förutsättningarna. Vi konstaterar därför att särskilt små, men även mellanstora, kommuner kan behöva kunskaps- och metodstöd för att analysera utvecklingen av segregation.

6.5.4 Segregationsbarometern och måtten har vissa utvecklingsbehov

En del kommuner påpekar att delar i Segregationsbarometern och de mått som ingår skulle kunna utvecklas för att i större utsträckning än i dag matcha deras behov. Till exempel vill vissa kommuner kunna jämföra utvecklingen av segregation över kommungränser. Kommunerna lyfter

även fram exempel på ytterligare bakgrundsvARIABLES som de anser att verktyget skulle kunna inkludera, till exempel etnicitet. Slutligen lyfter några kommuner fram att det är en brist att verktyget använder RegSO och DeSO som geografiska nivåer att dela in statistiken efter. Dessa nivåer överensstämmer inte alltid med kommunernas behov av geografiska indelningar. Till exempel vill vissa kommuner kunna analysera data utifrån stadsdelar. Andra studier har påtalat bristerna med att använda administrativa områdesindelningar i analyser av segregation, eftersom de inte överensstämmer med hur individers rörelsemönster ser ut i vardagen.⁸²

Men vi konstaterar samtidigt att det finns utmaningar med alltför många bakgrundsvARIABLES och små områdesindelningar. Det beror på att det då kan bli alltför lätt att identifiera enskilda individer.⁸³

⁸² Se Boendesegregationsutredningen. (2022), s. 20.

⁸³ SCB. (2018). *Att mäta segregation på låg regional nivå.*

7 Regioners arbete för att minska och motverka segregation

I följande kapitel redogör vi för regionernas arbete för att minska och motverka segregation. Vi beskriver regionernas arbete mer översiktligt än vi har gjort i kapitel 4–6 där vi har beskrivit kommunernas arbete. Det beror på hur vi har avgränsat uppdraget samt att den nationella strategins mål och prioriterade områden i mindre utsträckning omfattar regionernas ansvarsområden (se kapitel 1).

Vi fokuserar därför främst på att belysa om regionerna har ett organiserat arbete mot segregation, inom vilka områden som det arbetet bedrivs, samt hur de använder statsbidraget för att minska och motverka segregation och analysverktyget Segregationsbarometern.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regionerna arbetar med att minska skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor utifrån andra begrepp och områden än specifikt segregation. Det är till exempel en central del av att främja en jämlik folkhälsa och hälso- och sjukvård.
- Arbetet mot segregation i regionerna sker främst inom regional utveckling samt sjukvård och hälsa, till exempel jämlik hälsa. Men vissa regioner arbetar även med att minska och motverka segregation inom boendeområdet och trafikplanering.
- Få regioner utgår från den nationella strategin i sitt arbete. Det kan bero på att inga av de prioriterade områdena i strategin omfattar regionernas obligatoriska ansvarsområden. Regionerna har också i liten utsträckning fått medel från statsbidragen inom området.

- De åtta regioner som har fått statsbidraget för att minska och motverka segregation har främst använt det till att öka kunskapen om segregation i länet, genom segregationsanalyser.
- Regionerna använder i liten utsträckning Segregationsbarometern. Det kan bland annat bero på att de har god analyskapacitet för att arbeta kunskapsbaserat, och att de därför inte samma behov av analysverktyget som kommunerna.

7.2 Regionerna arbetar med att minska skillnader i levnadsvillkor utifrån sina ansvarsområden

Den nationella strategin anger att regionerna har en central roll i arbetet för att minska och motverka segregation. Men regionernas formella ansvar är mindre omfattande än kommunernas i arbetet mot segregation (se kapitel 1). Strategins prioriterade områden och mål omfattar till exempel inte något av regionernas obligatoriska ansvarsområden såsom hälso- och sjukvård eller regional utveckling. Däremot lyfter strategin fram att åtgärder inom hälsa är viktiga för att minska och motverka segregation.

7.2.1 Arbetet mot segregation sker främst inom sjukvård och hälsa samt regional utveckling

Vår kartläggning visar att flera regioner i någon form har ett pågående arbete för att minska och motverka segregation. I vår enkät anger nio av tolv svarande regioner att de har ett pågående arbete, medan endast två regioner anger att de inte har det.⁸⁴

Både våra intervjuer och vår enkät visar att regionernas arbete i huvudsak utgår från andra begrepp och områden än specifikt segregation. Men att minska skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor mellan individer och olika grupper är en central del av regionernas arbete, till exempel i arbetet med att främja en jämlik hälso- och sjukvård och en jämlik folkhälsa.

⁸⁴ En region anger ”vet ej”.

Regionernas grunduppdrag har fokus på jämlik hälsa och vård

Vi konstaterar att målen för det folkhälsopolitiska området och för hälso- och sjukvården är centrala utgångspunkter för regionernas arbete för att minska skillnader i levnadsvillkor och hälsa mellan individer och grupper. De övergripande målen för dessa områden är bland annat att hälsan ska vara god och jämlik i hela befolkningen respektive en god hälso- och sjukvård på lika villkor. Flera regioner lyfter därför fram att det ingår i regionernas grunduppdrag att arbeta mot segregation. Men regionernas utgångspunkt är snarare att skapa jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor än att minska segregation.

Flera regioner har också mål och program som handlar om en jämlik vård och hälsa. I Region Stockholm har till exempel husläkarmottagningar i vissa resurssvaga områden fått i uppdrag att ge ett utökat hälsofrämjande stöd till invånarna. Syftet har varit att skapa förutsättningar för en god och jämlik hälsa och att minska hälsoklyftor i befolkningen.⁸⁵

Därutöver styr de globala hållbarhetsmålen inom ramen för Agenda 2030 regionernas arbete när det gäller att verka för jämlikhet och mot skillnader i levnadsvillkor, i synnerhet målen som är inriktade mot en social hållbar utveckling. Flera regioner sätter ett likhetstecken mellan arbetet för social hållbarhet och arbetet för att minska och motverka segregation.

Ett segregationsperspektiv kan även ingå i det regionala utvecklingsansvaret

Regioner vi har intervjuat lyfter fram att arbetet med att minska och motverka skillnader i levnadsvillkor mellan områden och individer är viktiga utgångspunkter i det regionala tillväxtarbetet och den regionala utvecklingsstrategin (RUS). I Västra Götaland är till exempel ökad inkludering en långsiktig prioritering i den regionala utvecklingsstrategin. Det omfattar bland annat att minska boendesegregation i länet och att skapa bättre möjligheter till jämlik hälsa och utbildning.⁸⁶

⁸⁵ Region Stockholm. (2022). *Hälsofrämjande befolkningsinriktade insatser vid husläkarmottagningar*. Revidering av uppdrag 2022-03-01.

⁸⁶ Region Västra Götaland. (2021). *Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021–2030*.

7.2.2 En del regioner arbetar med boendesegregation inom ramen för den fysiska planeringen

Boende- och trafikplanering är en central del av regionernas arbete med regional utveckling. Vi ser att vissa regioner använder ett segregationsperspektiv i arbetet med att ta fram regionplaner. Ett segregationsperspektiv innebär att aktörer utgår från områdesstatistik och en indelning som belyser områdets olika socioekonomiska förutsättningar i analyser och åtgärder. Regionplanen ska ge vägledning till kommunerna för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser i länet. Region Stockholm, Skåne och Halland har ett obligatoriskt ansvar för regional fysisk planering och för att ta fram en regionplan.⁸⁷

Enheten för regional planering i Region Skåne har till exempel med hjälp av medel från Delmos kartlagt den socioekonomiska segregationen i Skåne.⁸⁸ Kartläggningen har i sin tur varit ett underlag i regionens Regionplan för perioden 2022–2044.⁸⁹ Region Skåne har även ett regionalt bostadsnätverk där regionen, kommunerna i länet och länsstyrelsen i Skåne samverkar för att öka bostadsbyggandet i länet och för att skapa en bostadsmarknad i balans. I Region Stockholms regionplan är en öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region ett av de övergripande målen. Där ingår bland annat delmålet att öka skillnader i medellivslängd mellan olika socioekonomiska grupper och kommuner i länet.⁹⁰

7.2.3 Den nationella strategin är inte styrande för regionernas arbete

Vår analys visar att regionerna i begränsad utsträckning använder sig av den nationella strategin mot segregation. Tre regioner anger att de utgår från den nationella strategin i sitt arbete för att minska och motverka segregation, medan fem regioner anger att de inte gör det. Även våra intervjuer visar att regionerna använder strategin i begränsad utsträckning.

⁸⁷ Plan och bygglagen (2010:900).

⁸⁸ Region Skåne. (2021). *Den socioekonomiska segregationen i Skåne*.

⁸⁹ Region Skåne (2021). *Regionplan för Skåne 2022–2044*.

⁹⁰ Region Stockholm (2018:10). *RUFS 2050 – Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen*.

Få regioner har en särskild organisering för arbetet mot segregation

Få regioner i vår studie har någon särskild organisering för arbetet mot segregation, till exempel uppger endast två regioner i vår enkät att de har någon samordnande funktion för arbetet för att minska och motverka segregation. Det kan förklaras av att segregation inte är ett centralt begrepp som regionerna arbetar utifrån. Vi kan däremot se att vissa regioner har samordnande eller ansvariga funktioner för andra områden som angränsar till segregationsfrågor, till exempel social hållbarhet, integration eller regional utveckling.

7.3 Begränsad användning av statsbidrag och Segregationsbarometern

Statsbidraget för att minska och motverka segregation har inte enbart syftat till att stödja och utveckla kommunernas arbete utan även regionernas arbete för att minska och motverka segregation. Men vi konstaterar att regionerna i begränsad utsträckning har fått medel från statsbidraget. Vi konstaterar också att de inte använder Segregationsbarometern särskilt mycket, men att flera regioner ändå har tagit fram olika typer av analyser av segregation.

7.3.1 Statsbidrag har främst använts till åtgärder för att utveckla kunskap och samverkan

Totalt har åtta regioner under perioden 2018–2021 beviljats statsbidraget för att minska och motverka segregation.⁹¹ Vissa regioner såsom Region Stockholm eller Region Västerbotten har ansökt om medel vid flera tillfällen.⁹² Region Västerbotten och Region Skåne har fått mest medel, totalt ungefär 2,2 miljoner respektive 1,7 miljoner kronor. Minst medel har regionerna i Halland, Västmanland, Örebro och Östergötland fått, ungefär 300 000 kronor vardera. Flest regioner fick medel under det första utlysningåret (totalt 6 regioner 2018).

⁹¹ Dessa regioner är Halland, Västmanland, Örebro, Östergötland, Stockholm, Skåne, Västerbotten och Uppsala.

⁹² Delmos. *Årsredovisningar 2018–2021*.

Medlen har främst använts till insatser för att öka kunskapen om segregationen i länet, genom olika typer av segregationsanalyser. Medlen har också använts till insatser för att utveckla samverkan mellan förvaltningarna inom regionen och mellan olika aktörer i länet. Det ligger också i linje med den huvudsakliga inriktning som statsbidraget har haft för både kommuner och regioner (se kapitel 6).

I sina kartläggningar av segregation har regionerna till exempel belyst skillnader inom områden såsom bostadsförsörjning, utbildning, etablering på arbetsmarknaden, demokrati och civilsamhälle samt hälsa. Regionerna har ofta utgått från sitt uppdrag inom hälso- och sjukvården och fokuserat på exempelvis ungdomars, nyanländas och asylsökandes hälsa. Medlen har bidragit till att regionerna har gått från att enbart sätta fokus på hälsofrågor till att införa ett bredare segregationsperspektiv i verksamheten.⁹³

Regionerna har också använt medlen för att identifiera relevanta aktörer att samverka med, till exempel inom civilsamhället eller universitet och högskolor. Några regioner har också arbetat med insatser för att skapa delaktighet bland medborgare, till exempel för att utveckla trafikinfrastrukturen.⁹⁴

Regionerna upplever att statsbidraget främst har bidragit till kunskapsutveckling

Av de tolv regioner som har svarat på vår enkät har sex regioner tilldelats statsbidraget för att minska och motverka segregation. Bland dessa regioner kan vi se att statsbidragets främsta bidrag har varit att öka kunskapen om hur segregationen ser ut i länet. Samtliga av dessa regioner instämmer i ganska eller mycket hög utsträckning med påståendet.

Majoriteten av de svarande regionerna instämmer i mycket eller ganska stor utsträckning i påståendet att inriktningen för statsbidraget har varit relevant (fyra av sex regioner). Men regionerna anser i mindre utsträckning att medlen har bidragit till att utveckla samarbete och samordning inom den regionala organisationen eller till att utveckla samarbete och samverkan med aktörer utanför regionen. Två regioner respektive tre regioner instämmer i dessa påståenden.

⁹³ Delmos. (2019), s. 17.

⁹⁴ Ibid.; Delmos (2021b).

7.3.2 Regionerna använder i liten utsträckning Segregationsbarometern

Vår bild är att regionerna inte har samma behov av kunskapsstöd som kommunerna när det gäller arbetet för att minska och motverka segregation. Vi konstaterar att Segregationsbarometern används i begränsad utsträckning av de svarande regionerna i vår enkät. Fem regioner anger att de använder analysverktyget i ganska liten utsträckning eller inte alls, medan bara en region anger att de använder verktyget i ganska stor utsträckning. Bland de regioner som har använt Segregationsbarometern har den bland annat använts för trafikplanering inom kollektivtrafiken.

De flesta regioner anger att de använder andra verktyg och data för att analysera segregation och skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor. Till exempel använder regionerna SCB:s regiondatabas och Kommun- och landstingsdatabasen Kolada. Regionerna anger också att de använder data och databaser för att följa upp utvecklingen inom hälsa och hälso- och sjukvården inom länet. Till exempel har regionerna ofta egna vårddatabaser. I Stockholms län finns bland annat Folkhälsokollen som är ett webbverktyg som ger överblick över folkhälsan i Stockholms län. I verktyget finns data om hur livsvillkor, levnadsvanor och hälsa är fördelade och utvecklas över tid i kommuner och stadsdelar i Stockholms län.

7.3.3 Regioner utgår från analyser av skillnader i levnadsvillkor i sitt arbete

Vi konstaterar samtidigt att flera regioner utgår från analyser av skillnader i uppväxt- och levnadsvillkor mellan geografiska områden i sitt arbete. Sex av nio svarande regioner anger till exempel att de har genomfört kartläggningar och analyser av hur segregationen ser ut i länet. De flesta av dessa regioner har gjort analyserna med hjälp av statsbidraget för att minska och motverka segregation. Men även vissa regioner som inte har tilldelats medel anger att de har genomfört kartläggningar och analyser av segregation.

Region Gävleborg har inte tilldelats statsbidrag men har ändå genomfört en utredning som bland annat adresserar olika utmaningar kopplat till jämlikhet i länet. Utredningen berör även segregation, till exempel

skillnader i grundläggande livsvillkor mellan olika grupper och områden i Gävleborg (se rutan nedanför). Utredningen innehåller även ett antal förslag till åtgärder för att minska dessa skillnader.⁹⁵

Region Gävleborgs arbete med Jämlikhetsutredningen har bland annat legat till grund för regionens *Program för god och jämlik hälsa* som omfattar samtliga nämnder och förvaltningar i regionen under perioden 2022–2030. Programmet har som mål att hela styrkedjan i regionen ska genomsyras av ett jämlikhetsperspektiv, från politiska mål till verksamhetsplaner, genomförande och uppföljning.⁹⁶

Region Gävleborgs arbete med Jämlikhetsutredningen

Gävleborgs regionstyrelse initierade 2019 en jämlikhetsutredning med uppdraget att ge en samlad beskrivning av skillnader i grundläggande livsvillkor mellan olika grupper i Gävleborgs län. Utredningen pågick mellan 2019 och 2021 och omfattar sex olika områden: utbildning, arbete, ekonomi, tillgänglighet och boendemiljöer, demokrati och delaktighet, samt hälsa och vård. Rapporten bygger på statistik som har brutits ned utifrån diskrimineringsgrunderna, geografi och socioekonomisk position. Rapporten bygger även på dialoger med ett antal olika aktörer i länet, till exempel förvaltningar och enheter inom Region Gävleborg, länets kommuner, statliga myndigheter, Högskolan i Gävle och civilsamhället.

7.3.4 Regionerna har goda förutsättningar för att arbeta kunskapsbaserat

Vår enkät och våra intervjuer visar att regionerna generellt har goda förutsättningar för att arbeta kunskapsbaserat inom segregationsfrågor, även om dessa förutsättningar kan variera mellan regionerna. Nästan samtliga regioner i vår enkät som har ett pågående arbete mot segregation anger till exempel att de arbetar kunskapsbaserat i mycket eller ganska

⁹⁵ Region Gävleborg. (2022) – *Jämlikt Gävleborg. Rapport från Jämlikhetsutredningen.*

⁹⁶ Region Gävleborg. (2022). *God och jämlik hälsa för alla för ett hållbart Gävleborg. Program för god och jämlik hälsa.*

stor utsträckning inom arbetet mot segregation (sju av nio regioner). Regionerna är stora organisationer och det finns därmed god tillgång till kompetens för att göra uppföljningar och analys, samt olika typer av data, analysverktyg och databaser. Det gäller även inom de områden som arbetet mot segregation främst bedrivs, det vill säga regional utveckling och hälso- och sjukvården. Till exempel är kunskapsbaserade arbetssätt en central del av kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården.

Referenser

Arbetsförmedlingen. (2022). *Förstärkt arbete mot segregation. Återrapport*. (Dnr. Af-2022/0036 7165).

Arbetsmarknadsdepartementet (2022). *Träffsäkrare statsbidrag för att minska och motverka segregation*. Pressmeddelande 2022-01-27. www.regeringen.se

Arbetsmarknadsdepartementet. (2020). *Ett Sverige som håller ihop. Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla*. (Dnr. A2020/02652).

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2019/20:AU1. *Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.

Boendesegregationsutredningen. (2023). *Boendesegregation och verktyg för att räkna på sociala värden. En kunskapsöversikt för samhällsbyggnadssektorn*. (Dnr. Komm2023/00144/).

Boverket. (2022:14). *Förslag till och förutsättningar för att överföra uppgifter från Delmos till Boverket*. (Dnr. 3037/2022).

Boverket. (2023). *Vad beror boendesegregationen på?* (Hämtad 2023-01-02). <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/boendesegregation/orsaker>

Dagens Nyheter. 2022-09-24. *Så gick det för eleverna som bussades till andra skolor*. (Hämtad 2023-02-02). <https://www.dn.se/sverige/sa-gick-det-for-eleverna-som-bussades-till-andra-skolor>

Delmos. (2018). *Ett nationellt uppföljningssystem för uppföljning av segregation*.

Delmos. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Delmos. (2020a). *Redovisning av statsbidrag 2019*.

- Delmos. (2020b). *Årsredovisning 2019*.
- Delmos. (2021a). *Ett nationellt system för uppföljning av segregation*.
- Delmos. (2021b). *Redovisning av statsbidrag 2020*.
- Delmos. (2021c). *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*.
- Delmos. (2021a). *Så mäter och följer du segregation, Användarhandbok för Segregationsbarometern*.
- Delmos. (2021b). *Årsredovisning 2020*.
- Delmos. (2022a). *Platsens betydelse. Årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*.
- Delmos. (2022b). *Segregationsanalyser i kommuner – vad, hur och varför? Samlade lärdomar om nytta och tillvägagångsätt*.
- Delmos. (2022c). *Skillnader och likheter mellan polisens lista och områdestyperna*.
- Delmos. (2022kd). *Årsredovisning 2021*.
- Eskilstuna kommun. (2021). *Utvecklingsplan för Fröslunda, Lagersberg och Råbergstorp*. (Ärendenr. 2019:256).
- Eskilstuna kommun. (2023). *Vad är stadsläkning?* (Hämtad 2023-01-03). <https://stadsutveckling.eskilstuna.se/stadsutveckling/oversiktlig-planering/stadslakning>
- Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1. *Statens budget 2022 – Rambeslut*.
- Huddinge kommun. (2015). *Handbok för jämlikhetsanalys*.
- Huddinge kommun. (2021). *Mål och budget 2022 för Huddinge kommun*.
- IFAU (2015:5). *Skolsegregation och skolval*.

Kommittén för inrättandet av en delegation mot segregation (2017). *Segregation – en bild av läget i landets kommuner inför inrättandet av Delegationen mot segregation*. (Dnr. Komm2017/00909–5).

KPMG. (2021). *Granskning av kommunens arbete med trygghet – Eskilstuna kommun*.

Kulturdepartementet. (2017). *Regeringens områdebaserade satsningar för att motverka segregation – en översikt av utvärderingar 1995–2015*. (Dnr. Ku2017/00837).

Kulturdepartementet. (2018). *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*. (Dnr. Ku2018/01462).

Lindemann, L. och Kim, R. (2020). *Blandningspolitik och strategier för social blandning. En litteraturöversikt*. (SBV Working Paper Series 20:2).

Malmö stad. (2021a). *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026 – Riktlinjer för bostadsförsörjning*.

Malmö stad. (2021a). *Malmö stads budget 2022*.

Motala kommun. (2019). *Program för inkludering och social sammanhållning 2019–2027*.

Polismyndigheten. (2021). *Lägesbild över utsatta områden*. (Dnr. A028.504/2021).

Proposition 2019/20:10. *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande*.

Proposition 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Proposition 2022/23:1. *Budgetproposition för 2023*. Utgiftsområde 13.

Proposition 2022/23:42. *Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete*.

Ramboll. (2020). *Kunskapsöversikt om boendesegregation*.

Regeringsbeslut 2021-05-27. *Uppdrag att öppna nya servicekontor*. (Dnr Fi2021/02151).

Regeringsbeslut 2022-04-28. *Uppdrag till Statens skolverk om förstärkt arbete mot segregation.* (Dnr. Ju2022/01508).

Region Gävleborg. (2022) – *Jämlikt Gävleborg. Rapport från Jämlikhetsutredningen.*

Region Gävleborg. (2022). *God och jämlik hälsa för alla för ett hållbart Gävleborg. Program för god och jämlik hälsa.*

Region Skåne (2021). *Regionplan för Skåne 2022–2044.*

Region Skåne. (2021). *Den socioekonomiska segregationen i Skåne.*

Region Stockholm (2018:10). *RUFS 2050 – Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen.*

Region Stockholm. (2022). *Hälsofrämjande befolkningsinriktade insatser vid husläkarmottagningar.* Revidering av uppdrag 2022-03-01.

Region Västra Götaland. (2021). *Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021–2030.*

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Delegationen mot segregation.

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Boverket.

Riksrevisionen. (2020:140). *Statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden.*

SCB. (2018). *Att mäta segregation på låg regional nivå.* (Dnr. 2017/1421).

Skolinspektionen. (2022). *Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser.* (Dnr. 2022:4573).

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

Statskontoret (2019:5). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner.* Delrapport.

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.*

Statskontoret. (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport.*

Statskontoret. (2021). *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget. Slutrapport.*

Tillväxtverket. (2019). *Uppdrag att stärka kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Återrapportering av genomförda insatser och resultat. Delrapport 2019.*

Tillväxtverket. (2020). *Uppdrag att stärka 32 kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Återrapportering av genomförda insatser. Slutrapport 2020.*

Trollhättans stad. (2020). *Likvärdig skola i Trollhättans stad. Utredning.*

Uppsala kommun. (2021). *Bostad för alla. Program för bostadsförsörjningen 2021–2024.*

Vetenskapsrådet (2018). *Svensk forskning om segregation – en kartläggning.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

II:4

2022-06-02
Ju2022/01980

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utreda arbetet för att minska och motverka segregation

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att ge Statskontoret i uppdrag att utreda arbetet för att minska och motverka segregation. Uppdraget ska särskilt fokusera på arbetet på lokal och regional nivå.

Statskontoret ska senast den 28 februari 2023 lämna en skriftlig redovisning av arbetet till Regeringskansliet (Justitiedepartementet). En muntlig delredovisning ska lämnas senast den 30 november 2022. Redovisningen av arbetet med uppdraget ska hänvisa till diarienumret för detta beslut.

Närmare beskrivning av uppdraget

Uppdraget syftar framför allt till att öka kunskaperna om hur arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå är organiserat. Statskontoret ska i uppdraget fokusera på platser som har ett särskilt organiserat arbete för att minska och motverka segregation.

Statskontoret ska belysa både kommuners, regioners och statliga myndigheters roll i arbetet på lokal och regional nivå och skillnader i arbetssätt mellan olika typer av kommuner. I uppdraget ingår att besvara följande frågor:

- 1 Hur är arbetet mot segregation organiserat på lokal och regional nivå?
- 2 I vilken utsträckning bedrivs arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå i enlighet med utgångspunkterna

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-20 27 34
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

och målen som anges i regeringens långsiktiga strategi för politikområdet?

- 3 Vilka hinder finns det för arbetet på lokal och regional nivå?
- 4 Hur används de statistikverktyg och riktade statsbidrag som finns för arbetet?

Baserat på resultaten från utredningen ska Statskontoret lämna rekommendationer för regeringens fortsatta arbete för att minska och motverka segregation fram till 2028. Rekommendationerna måste inte begränsas till frågor om hur arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå är organiserat. Vid framtagande av rekommendationerna ska Statskontoret beakta resultatet av regeringens uppdrag till Boverket och Delegationen mot segregation (Delmos) att analysera förutsättningarna för att överföra vissa uppgifter från Delmos till Boverket (Ju2022/01503).

Bakgrund

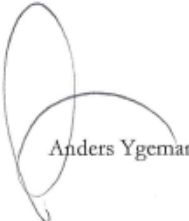
Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation beslutades i juli 2018 (Ku2018/01462/D) och anger målsättning och inriktning för regeringens arbete på området under perioden 2018–2028. I strategin utlovas en slututvärdering i slutet av strategiperioden och en deltidutvärdering efter tre till fyra år. Statskontorets redovisning av uppdraget utgör den deltidutvärdering som utlovas i strategin.

Strategin pekar ut fem prioriterade områden (boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsambälle samt brottslighet) och delmål och insatsområden inom dessa. Det övergripande målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. Riksdagen har ställt sig bakom det övergripande målet i samband med att budgeten för 2020 beslutades.

Strategin redogör för ett antal utgångspunkter som ska genomsyra arbetet och som baserats på erfarenheter från tidigare satsningar på området. Arbetet ska vara långsiktigt och främja god planering och uthållighet. Aktörer på alla nivåer behöver ha ett sektorsövergripande arbetssätt där man kan hantera de målkonflikter som kan uppstå i arbetet med en komplex fråga, vilket även kräver samverkan och samordning. Ytterligare en utgångspunkt är att tidiga och förebyggande insatser är viktiga för att ge barn

och unga goda och likvärdiga möjligheter. Arbetet behöver vara kunskapsbaserat och beakta lokala och regionala perspektiv. Det behöver också ske samlat och på både nationell, regional och lokal nivå. Både generella reformer och riktade insatser behövs för att hantera det som leder till segregation och de omedelbara behoven och konsekvenserna. Det innebär att det finns verktyg och resurser dels genom det som särskilt riktats till arbetet mot segregation, dels genom de verktyg och resurser som finns inom de generella systemen.

På regeringens vägnar



Anders Ygeman



David Andersson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/KRIM
Finansdepartementet/BA, BB, K, SFÖ, SPN
Utbildningsdepartementet/GV, S
Kulturdepartementet/CSM, MD
Arbetsmarknadsdepartementet/A
Arbetsförmedlingen
Boverket
Brottsförebyggande rådet
Delegationen mot segregation
Polismyndigheten
Statens skolverk
Statistiska centralbyrån
Sveriges Kommuner och Regioner

4 (4)

Bilaga 2

Hur vi har genomfört uppdraget

I denna bilaga beskriver vi närmare hur vi har genomfört vårt uppdrag och vilka analysfrågor, metodval och material som har legat till grund för analysen. Vi utvecklar även vår tolkning av de utgångspunkter för att minska och motverka segregation som regeringen anger i den nationella strategin.

Våra analysfrågor

I Statskontorets uppdrag anger regeringen flera delfrågor och medskick om vad uppdraget innebär (se bilaga 1). Vi har brutit ned uppdragsfrågorna i analysfrågor för att kunna operationalisera dem genom lämpliga metoder. I tabell 5 sammanfattar vi uppdragets frågor, våra analysfrågor samt vilka metoder och material vi har använt för att samla in underlag.

Statskontorets studie baseras huvudsakligen på intervjuer, enkätundersökningar och dokumentstudier. I kommande avsnitt beskriver vi våra metoder för datainsamling närmare.

Tabell 5. Analysfrågor.

Uppdragsfråga	Analysfrågor
1. Hur är arbetet mot segregation organiserat på lokal och regional nivå?	Hur definieras segregation i kommunen/regionen? Fokuseras arbetet till ett särskilt område? Vilka resurser finns för arbetet mot segregation? Finns en särskild funktion och/eller är arbetet integrerat i den ordinarie verksamheten? Vilken förvaltning respektive nämnd är ansvarig? Drivs frågan av den politiska ledningen? Vilka styrdokument är centrala för arbetet? Vilka särskilda insatser görs för att motverka segregation? Vad har ändrats/förbättrats genom att kommuner och regioner organiserar sig på ett särskilt sätt? Upplever man några effekter av sitt sätt att organisera arbetet på?

Uppdragsfråga	Analysfrågor
<p>2. I vilken utsträckning bedrivs arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå i enlighet med utgångspunkterna och målen som anges i regeringens långsiktiga strategi för politikområdet?</p>	<p>Inom vilka av strategins målområden bedrivs arbetet mot segregation lokalt och regionalt?</p> <p>Vilka målområden prioriteras mer eller mindre?</p> <p>I vilken utsträckning sker arbetet inom områden som sträcker sig utanför kommunernas formella uppdrag?</p> <p>I vilken utsträckning sker arbetet långsiktigt, sektorsövergripande, samordnat, förebyggande och kunskapsbaserat? (se <i>tolkning av utgångspunkter nedan</i>)</p> <p>I vilken utsträckning sker arbetet genom generella respektive riktade insatser?</p>
<p>3. Vilka hinder finns det för arbetet på lokal och regional nivå?</p>	<p>Vilka interna hinder finns?</p> <p>Vilka externa hinder finns?</p> <p>Hur kan staten (regeringen och myndigheter) undanröja hinder och förbättra förutsättningarna för regioner och kommuner?</p>
<p>4. Hur används de statistikverktyg och riktade statsbidrag som finns för arbetet?</p>	<p>I vilken utsträckning används statistikverktygen?</p> <p>Vilken nytta ger verktygen i arbetet mot segregation på lokal och regional nivå?</p> <p>Vilka utmaningar finns med att använda statistikverktygen? Används andra statistikverktyg?</p> <p>I vilken omfattning används de riktade statsbidragen på kommunal och regional nivå?</p> <p>Till vilka huvudsakliga insatser används de?</p>
<p>5. Vilka roller och ansvar har statliga myndigheter på lokal och regional nivå?</p>	<p>Vilka myndigheter har uttalade uppgifter och uppdrag, samt finansiering, kopplat till arbetet mot segregation?</p> <p>Vilka myndigheter är centrala i arbetet mot segregation på lokal och regional nivå?</p> <p>Är roller och ansvarsfördelning mellan myndigheter, samt mellan förvaltningsnivåerna tydlig? Sker arbetet samordnat?</p>

Hur vi har tolkat utgångspunkterna i strategin

I strategin anges ett antal utgångspunkter som beskrivs som viktiga i regeringens fortsatta arbete för att minska och motverka segregation. Enligt uppdraget ska vi bland annat besvara i vilken utsträckning arbetet på lokal och regional nivå bedrivs i enlighet med utgångspunkterna. Utgångspunkterna bygger på forskning och beprövade erfarenheter från tidigare insatser inom området. Vi beskriver hur vi har tolkat dessa utgångspunkter närmare nedan.

Vår tolkning utgår dels från den beskrivning av utgångspunkterna som regeringen ger i strategin, dels den översikt av utvärderingar av områdesbaserade satsningar mot segregation som ligger till grund för att regeringen lyfte fram utgångspunkterna i strategin.⁹⁷

Utgångspunkter för att minska och motverka segregation

Långsiktighet innebär att åtgärder och finansiering ska vara långsiktiga och förutsägbara för att underlätta kommunernas och regionernas planering och samordning. Det kan till exempel handla om att undvika ryckiga styrsignaler, åtgärder i projektform och kortsiktig finansiering.

Ett sektorsövergripande arbetssätt innebär att de olika sektorer som segregation berör behöver samverka och samordnas för att vända utvecklingen, till exempel boende, skola och arbetsmarknad. Det gäller på såväl statlig som regional och kommunal nivå. Vidare kan det finnas målkonflikter mellan sektorerna som behöver hanteras.

Samverkan och samordning är en förutsättning för ett sektorsövergripande arbetssätt men är även viktigt för arbetet mellan förvaltningsnivåer, myndigheter inom en sektor eller mellan offentliga, privata och ideella aktörer.

⁹⁷ Kulturdepartementet. (2017). *Regeringens områdesbaserade satsningar för att motverka segregation – en översikt av utvärderingar 1995–2015*.

Tidiga och förebyggande insatser innebär att särskilt rikta åtgärder till barn och unga för att vända en negativ utveckling på längre sikt. Det handlar om att skapa goda och likvärdiga möjligheter för individer så tidigt som möjligt genom till exempel insatser i skolan och andra verksamheter som berör barn och unga.

Ett kunskapsbaserat arbetsätt innebär att insatserna mot segregation behöver bygga på erfarenheter och kunskap. Det kan innebära att arbetet utgår från forskning men även lokala, beprövade erfarenheter. Det innebär också att reformer ska utformas så att de går att följas upp och utvärderas.

Generella reformer och riktade insatser innebär att det behövs både breda reformer som förändrar samhällsstrukturer och riktade insatser för att hantera mer omedelbara behov. Det tidigare kan handla om att påverka bostadsbyggandet eller att utjämna skillnader i inkomst, medan det senare kan handla om mer avgränsade insatser inom till exempel skola och omsorg.

Insatser på flera nivåer behövs i arbetet mot segregation, dvs. nationell, regional och lokal nivå. Det behövs även en tydlig ansvarsfördelning där staten ansvarar för att bidra med goda förutsättningar för aktörer på olika nivåer, medan kommunerna och regionerna ansvarar för att arbetet genomförs inom ramen för deras respektive ansvarsområden. Även civilsamhället har en central roll när det gäller till exempel demokratifrågor och fritidsverksamhet för barn och unga.

Intervjuer

Intervjuer med kommuner och regioner

Vi har intervjuat totalt sju kommuner och två regioner (vi har därtill fått in skriftliga svar från en region). Syftet med intervjuerna var att få en bild av hur kommunerna och regionerna organiserar och styr sitt arbete mot segregation, i vilken utsträckning de arbetar enligt strategins utgångspunkter, samt vilka hinder och utvecklingsbehov som finns i arbetet. Vi har koncentrerat oss på hur arbetet har bedrivits (till och med hösten 2022). Vi har intervjuat en eller två personer per kommun och

region men i enstaka fall fler personer. Vi har bland annat använt det kommunnätverk mot segregation som SKR ansvarar för, för att hitta representanter från kommuner som arbetar med segregationsfrågor. De intervjuade har haft olika funktioner men har bland annat varit strateger, främst inom hållbar utveckling och har haft god kännedom om kommunens verksamhet mot segregation i sin helhet. I regionerna har de intervjuade bland annat samordnat arbetet med regional utveckling och/eller social hållbarhet.

Principer för urval av kommuner och regioner

Enligt vårt uppdrag ska vi fokusera på platser med ett särskilt organiserat arbete för att minska och motverka segregation. En central princip för vårt urval av kommuner har därför varit att välja kommuner som har ett pågående arbete för att minska och motverka segregation och där det finns en uttalad struktur för arbetet (se avsnitt 1.3 för en närmare beskrivning av vår tolkning av uppdraget). Vi har utgått från ett urval av kommuner som Delmos tog fram. Studien genomfördes aldrig men vi bedömer att deras urvalskriterier är relevanta även för vår studie. Kommunerna i Delmos urval skulle till exempel ha insikt om att deras kommun är segregerad och arbeta aktivt med frågan. De valde även kommuner av olika storlek, geografisk placering, kommungrupp och utveckling enligt Segregationsbarometern. Samtliga valda kommuner uppfyller ett eller flera av måtten i Segregationsbarometern (se tabell 6).

Urvalet av kommuner är inte representativt, men det fångar till viss del kommuner med olika förutsättningar, till exempel vad gäller storlek, län och kommungrupp. Men våra urvalskriterier innebär att kommunerna främst befinner sig i södra Sverige, samt i eller nära storstäder eller större städer (kommungrupp A och B). Samtliga kommuner som vi har intervjuat har tilldelats statsbidraget till socioekonomiskt eftersatta områden.

Tabell 6. Statskontorets urval av kommuner för intervjuer.

Kommun	Storlek	Kommun-grupp	Region	Ojämlighets-index	Områdestyp 1 och 2
Huddinge	113 234	A	Stockholm	Uppfyller	Uppfyller inte
Malmö	347 949	A	Skåne	Uppfyller	Uppfyller
Eskilstuna	106 975	B	Sörmland	Uppfyller	Uppfyller inte
Trollhättan	59 249	B	Västra Götaland	Uppfyller	Uppfyller inte
Uppsala	233 839	B	Uppsala	Uppfyller	Uppfyller inte
Motala	43 640	B	Östergötland	Uppfyller	Uppfyller inte
Filipstad	10 503	C	Värmland	Uppfyller inte	Uppfyller

A. Storstäder och storstadsnära kommuner

B. Större städer och kommuner nära större stad

C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

Ojämlighetsindex: Visar graden av segregation inom en kommun.

Områdestyp 1 och 2: andelen av befolkningen som lever i områden med socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1 och områdestyp 2) i varje kommun.

Att uppfylla kriterierna innebär att kommunen har höga avvikelser från medelvärdet. Delmos tolkning för att uppfylla måttet ojämlikhetsindex är kommuner som har ≥ 1 standardavvikelse över riksgenomsnittet. Det andra måttet innebär att kommunen har en andel av befolkningen som lever i områden med socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1 och 2) som är $\geq 1,5$ standardavvikelse över riksgenomsnittet. Se Delmos (2021). Förteckning över kommuner med stora utmaningar vad gäller socioekonomisk segregation.

Vi har intervjuat totalt två regioner (se tabell 7) och fått in svar på skriftliga frågor från en region (Region Stockholm). Precis som vid urvalet av kommunerna har vi fokuserat på de regioner som har ett pågående arbete för att minska och motverka segregation. Delmos och SKR har gett oss förslag till regioner att intervjuas. En grundläggande urvalsprincip var att det skulle finnas kommuner med utmaningar kopplat till segregation och kommuner med områden med socioekonomiska utmaningar inom regionen.

Tabell 7. Statskontorets urval av regioner för intervjuer.

Region	Storlek
Västra Götalandsregionen	1 734 443
Region Gävleborg	287 502

Intervjuer med myndigheter

Enligt uppdraget ska vi även belysa statliga myndigheters roll i arbetet på lokal och regional nivå. Därför har vi intervjuat ett urval av myndigheter med ansvar inom strategins prioriterade områden, nämligen Arbetsförmedlingen, Boverket, Delmos, Skolverket och Polismyndigheten.

Andra externa intervjuer och kontakter

Vi inledde vår studie med ett par orienterande intervjuer med bland annat två forskare inom området, Martin Grander, biträdande lektor vid Institutionen för urbana studier vid Malmö universitet och Emma Holmqvist, forskare i kulturgeografi vid Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet. Vi har även intervjuat representanter från Sveriges Allmännyttan och SKR. Vi har dessutom deltagit vid SKR:s kommunnätverk mot segregation vid två olika tillfällen (september och november 2022). Slutligen har vi även skickat skriftliga frågor till ansvarig enhet på Justitiedepartementet med fokus på regeringens styrning av området under strategiperioden.

Enkätundersökningar

Vi har genomfört en enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner och en till samtliga regioner. Syftet med enkäten var att få en bredare bild av hur kommuner och regioner arbetar för att minska och motverka segregation. Kommuner och regioner har fått besvara i stort sett samma frågor. Enkäten togs fram i samråd med SKR. Delmos har även fått möjlighet att lämna synpunkter på enkätfrågorna.

Enkätundersökningen riktades till ett urval av 74 kommuner med stora utmaningar med socioekonomisk segregation. Urvalet bygger på en sammanställning som regeringen presenterade i januari 2022 och som

Delmos ursprungligen tog fram.⁹⁸ Nästan samtliga regioner har kommuner med stora utmaningar kopplat till socioekonomisk segregation enligt mått i Segregationsbarometern. Samtidigt är kunskapen om hur arbetet mot segregation bedrivs på regional nivå mer begränsad i jämförelse med kommunerna. Därför fick samtliga regioner möjlighet att svara på vår enkätundersökning.

Vi skickade enkätundersökningen till registratorsfunktionen inom kommunerna och regionerna. Det har inneburit att respektive kommun och region fick bestämma vem som var bäst lämpad att besvara enkäten. Vår analys visar att enkäten främst har besvarats av en chef eller av en strateg, utredare eller verksamhetsutvecklare.

Svarsfrekvens

Vi genomförde enkätundersökningen från och med 2022-10-11 till och med 2022-11-11 och under den perioden skickade vi ut två påminnelser. Totalt svarade 51 av 74 kommuner på vår enkät vilket ger en svarsfrekvens på cirka 69 procent. Sammantaget bedömer vi att svarsfrekvensen är god, men eftersom enkäten skickades till ett urval av kommuner är resultatet inte representativt för alla landets kommuner. Urvalet av kommuner avspeglas i vår svarsfrekvens där merparten av kommunerna som har besvarat vår enkät är stora eller mellanstora kommuner. Trots det fångar enkäten ändå in ett antal små kommuner (se tabell 8).

Tabell 8. Antal svarande kommuner utifrån storlek.

Storlek	Antal kommuner
Större kommuner	25
Mellanstora kommuner	20
Små kommuner	6

Större kommuner omfattar kommuner med fler än 50 000 invånare, mellanstora kommuner omfattar kommuner med 10 000–50 000 invånare och små kommuner omfattar kommuner med färre än 10 000 invånare.

⁹⁸ Arbetsmarknadsdepartementet. Pressmeddelande. (2022-01-27). *Träffsäkrare statsbidrag för att minska och motverka segregation.*

Vår enkätundersökning har gått ut till samtliga regioner. Totalt svarade 12 av 21 regioner på vår enkätundersökning vilket ger en svarsfrekvens på 57 procent.

Kartläggning och dokumentstudier

Vi har även kompletterat våra intervjuer med studier av relevanta styr- och ledningsdokument, exempelvis budgetar, handlingsplaner, strategier och verksamhetsplaner på lokal och regional nivå. Syftet var att få en tydligare bild av hur arbetet styrs och är organiserat, samt om det bedrivs i enlighet med strategins mål och utgångspunkter.

För att kunna belysa myndigheternas roll och ansvar i arbetet för att minska och motverka segregation på lokal och regional nivå har vi genomfört en kartläggning av ett urval av 16 myndigheters uppgifter och regeringsuppdrag. Vårt urval utgår bland annat från de 27 myndigheter som regeringen pekar ut som relevanta för arbetet mot segregation i strategin. Utifrån dessa myndigheter gjorde vi ytterligare en avgränsning med tydligare koppling till strategins prioriterade områden. Vår kartläggning av myndigheternas uppgifter och regeringsuppdrag täcker främst in perioden 2018–2022. Men vi har även gått igenom myndigheternas regleringsbrev för 2023 för att fånga in mer aktuella förändringar.

För att undersöka hur kommuner och regioner har använt statsbidragen inom området har vi tagit del av de uppföljningar som Delmos och Tillväxtverket har tagit fram för statsbidragen. Vi har även tagit del av kommunernas återrapporteringar av hur statsbidragen har använts från de sju kommuner som vi har intervjuat.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp som har bestått av Gabriella Jansson, Sanna Rehn (projektledare) och Veronica Sjöberg (praktikant till och med januari 2023). Kommuner och regioner som vi har intervjuat har fått möjlighet att faktagranska delar av rapporten. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.