

PM 2004 RVI (Dnr 337-2958/2004)

Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram (SOU 2004:79). Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen

Remiss från justitiedepartementet

Remisstid 29 oktober 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Teres Lindberg anför följande.

Bakgrund

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de rapporter mm som har tagits fram inom ramen för de lokala utvecklingsavtal som har tecknats mellan regeringen och storstadskommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö, Huddinge, Haninge, Södertälje och Botkyrka (den s k Storstadssatsningen). Utredaren ska inventera, sammanställa och analysera rapporterna i syfte att omvandla gjorda erfarenheter till kunskap.

I uppdraget har även ingått att lämna förslag på ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal. Ett sådant förslag lämnas i delbetänkandet *Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram* (SOU 2004:79). (En sammanfattning redovisas i *bilaga 2*.) I betänkandet föreslås inrättande av *Institutet för utvärdering av urban politik* (IUUP) som ett separat och oberoende statligt organ, för att säkerställa en långsiktig struktur. Institutet föreslås vara sektorövergripande med en tvärvetenskaplig inriktning för att möta utvärderingsbehov inom ett politikområde som överbryggar ett flertal sakområden.

Institutets uppgifter ska vara att initiera, planera och koordinera utvärdering och forskningsinsatser inom området urban politik samt fungera som en kunskapsbank i kontakter med intressenter på olika nivåer, från lokal till internationell nivå. Uppgifterna kan beskrivas enligt följande.

- Samla och koordinera olika kunskapskällor inom området och därmed bygga grunden till en kunskapsbank.
- Utvärdera, samordna interna och externa utvärderare, utveckla kvalitet och kompetens avseende utvärderingsinsatser samt även bidra till lärandet kring metoder för uppföljning,
- Medverka till erfarenhets- och kunskapsutbyte genom nätverksträffar, seminarier, dialoger.

- Bygga kunskap genom kvalificerade analyser, både inom befintliga forsknings-teorier och genom utveckling av nya teorier, samt stimulera koppling mellan praktik och forskning.
- Erbjuder stöd för aktörer på såväl politisk, organisatorisk som praktisk nivå genom att tillhandahålla utbildning och konsultation avseende utvärdering av gjorda insatser.

Utredaren påpekar särskilt att det storstadspolitiska arbetet är under ständig utveckling och att det är viktigt att undvika inlåsning i ett specifikt sakområde. Därför bör institutet ha en flexibel resurs som kan tas i anspråk för utvärderingsuppdrag beroende på vilka frågor som aktualiseras.

Institutet föreslås ledas av en brett sammansatt styrelse med fyra aktörer som aktiv bas: stat, kommun, forskare och övriga intressenter. Utredaren utgår från att finansiering sker inom givna resursramar och att medel för utvärdering och uppföljning av aktuella frågor omprioriteras till institutet.

Stockholms stad har från justitiedepartementet fått betänkandet för yttrande senast den 29 oktober 2004.

Remisser

Betänkandet har inom staden remitterats till stadsledningskontoret samt till de fem stadsdelsnämnder som har omfattats av de nationella utvecklingsavtalen: Kista (med stadsdelen Husby), Rinkeby, Skärholmen (med centrala Skärholmen), Spånga-Tensta (med stadsdelen Tensta) och Vantör (med stadsdelen Rågsved). Även kommunstyrelsens arbetsmarknads- och integrationsberedning har behandlat ärendet.

Kista stadsdelsnämnd ställer sig positiv till inrättandet av ett institut för utvärdering av urban politik för att långsiktigt ta vara på erfarenheter och kunskap från bl a Storstadssatsningen.

Rinkeby stadsdelsnämnd stödjer förslaget om ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram för storstadssatsningen för att trygga kvaliteten i utvecklingsarbetet. Nämnden anser dock att det bör övervägas om arbetet istället kan inlemmas i någon befintlig organisation.

Skärholmens stadsdelsnämnd tillstyrker förslaget och poängterar att en sådan instans behövs för att säkra kontinuiteten i arbetet. Det gränsöverskridande helhetsgreppet lyfts fram som positivt när det gäller att skapa bra förutsättningar för en fortsatt utveckling av storstadspolitiken.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd stödjer förslaget och understryker behovet av att göra en nära koppling till det storstadspolitiska arbete som sker på lokal nivå. På så sätt kan Stockholm dra nytta av det föreslagna institutet när det exempelvis gäller att utveckla en integrationspolitik inom stadens ordinarie verksamheter samt i frågor som rör uppföljnings- och utvärderingsarbete.

Vantörs stadsdelsnämnd tillstyrker förslaget och menar att det ger berörda aktörer möjlighet att få bra underlag vid utarbetandet av långsiktiga strategier.

Kommunstyrelsens arbetsmarknads- och integrationsberedning anser att det behövs en instans för utvärdering av urban politik och tillstyrker därför förslaget. Beredningen bedömer att institutet skulle svara upp mot de behov av stöd och kunskapsförmedling som ett fortsatt utvecklingsarbete i storstäderna kan behöva.

Mina synpunkter

Den hittillsvarande nationella storstadspolitikerna har i vissa avseenden varit mycket framgångsrik, inte minst när det gäller insatser på utbildningsområdet samt för att öka sysselsättningsgraden i de berörda områdena. I dessa avseenden har Stockholm mycket goda erfarenheter av sin medverkan, vilket också framgår av de årliga Oktoberrapporterna som lämnas till regeringen. Samtidigt har satsningen i olika sammanhang kritiserats för att vara alltför begränsad, både geografiskt, tidsmässigt och avseende de politiska sakområden som den omfattar.

I sin slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen, *På rätt väg?* (2002:05), konstaterar Integrationsverket bl a att de verktyg som storstadssatsningen har skapat främst inriktas på att ge stöd på individnivå genom att kompensera för de sämre villkor som ett boende i de berörda områdena innebär. Insatserna kan hjälpa enskilda individer men kan endast indirekt påverka de mekanismer – selektiv omflyttning och stor inflyttning av nyanlända invandrare, diskriminering och rasism – som vidmakthåller den etniska och socioekonomiska segregationen. Jag instämmer i Integrationsverkets bedömning att målet för storstadssatsningen, att bryta segregationen, är orealistiskt med tanke på de instrument och resurser som står till förfogande inom ramen för den hittillsvarande politiken.

Det behövs således en betydligt bredare satsning på storstadsfrågor. Det är därför glädjande att det förslag som nu presenteras avseende utvärdering och urbanforskning inte drar gränsen vid storstadspolitikens nuvarande inriktning och utformning utan tvärtom understryker att det handlar om ett politikområde i ständig utveckling. Jag anser att förslaget om ett oberoende institut är både spännande, konstruktivt och framåtblickande. Den föreslagna inriktningen på såväl utvärdering av hittillsvarande storstadspolitiska insatser som fortsatt forskning ger institutet goda förutsättningar att bidra till en synnerligen angelägen vidareutveckling av det relativt nya området urbanpolitik. Stockholms stad bör därför tillstyrka förslaget.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd efterlyser en tydlig koppling till det arbete som sker på det lokala planet. Detta önskemål tillgodoses väl genom institutets uppdrag att erbjuda stöd för aktörer på såväl politisk, organisatorisk som praktisk nivå samt att bidra till lärandet kring metoder för uppföljning.

I betänkandet nämns möjligheten att samlokalisera institutet med något annat lämpligt institut eller lärosäte i syfte att åstadkomma ett kunskapsbefrämjande utbyte och delade administrativa kostnader. Detta är en sympatisk tanke och jag vill i det sammanhanget peka på möjligheten att exempelvis samverka med Södertörns högskola. Under perioden 2000-2005 genomför en mångvetenskaplig forskningsgrupp vid denna högskola en utvärdering av den nya storstadspolitikerna och storstadssatsningen i fyra kommuner i stockholmsområdet, inklusive Stockholms stad.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Stockholm den 7 oktober 2004

TERES LINDBERG

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att
som svar på remissen anförä

Vi anser målen att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen är en av de viktigaste uppgifterna i vårt samhälle idag. Det är absolut nödvändigt för hela Sveriges framtid och vi har alla ett stort ansvar för att så sker. Vi anser dock inte att regeringens metod är den rätta.

Storstadssatsningar som innebär att pengar under en mycket begränsad tid ströms över vissa utvalda stadsdelar och sedan upphör bidrar inte till några permanenta långsiktiga lösningar. Det är också anmärkningsvärt att många miljarder tas från Stockholmsregionens skattebetalare och att sedan en mycket liten del återförs med detaljerade krav. För att långsiktigt motarbeta segregation, krävs bra skola med tydliga kunskapskrav, riktiga jobb och möjlighet att själv välja var man vill bo, att kunna göra bostadskarriär. Det sker genom att människor ges möjlighet att äga sitt boende. Minskad segregation uppnås inte genom att skapa fler storskaliga statliga projekt.

I delbetänkandet föreslås att ett institut för utvärdering av urban politik ska inrättas. Det pågår redan ett flertal djupgående forskningsprojekt för att utvärdera statliga och kommunala satsningar på att minska segregationen och öka integrationen. Dessa visar entydligt att regeringens storstadssatsningar på att minska segregationen fullständigt har misslyckats. Vilket vi kontinuerligt under årens lopp har förutsett och kritiserat såväl den socialdemokratiska regeringen som vänstermajoriteten för.

Socialdemokraterna bedriver en politik som entydligt resulterar i att segregationen fördjupas genom att människor nekas att få äga sin egen bostad och genom att partiet accepterar att människor fastnar i passivt bidragsberoende istället för att kräva motprestationer i form av arbete.

ÄRENDET

Utredningen om utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen har presenterat delbetänkandet *Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram* (SOU 2004:79) (sammanfattning i bilaga 2). I betänkandet föreslås inrättandet av ett separat och oberoende statlig institut, *Institutet för utvärdering av urban politik* (IUUP).

Institutets uppgifter föreslås vara att initiera, planera och koordinera utvärdering och forskningsinsatser inom området urban politik samt fungera som en kunskapsbank i kontakter med intressenter på olika nivåer, från lokal till internationell nivå. Institutet föreslås vara sektorövergripande med en tvärvetenskaplig inriktning för att möta utvärderingsbehov inom ett politikområde som överbryggat ett flertal sakområden.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt till stadsdelsnämnderna Kista, Rinkeby, Skärholmen, Spånga-Tensta och Vantör. Även kommunstyrelsens arbetsmarknads- och integrationsberedning har behandlat ärendet.

Kista stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 23 september 2004 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande 5 september 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till inrättandet av ett framtida institut för utvärdering av urban politik. Idag saknas ett tvärsektoriellt och tvärpolitiskt institut som långsiktigt tar tillvara på de erfarenheter och kunskap som byggs upp bland annat i storstadssatsningen. Det är också av största vikt att stat och kommun kan få hjälp genom till exempel ett oberoende statligt institut för utvärdering av urban politik för att analysera och se effekterna av de interventioner som till exempel vissa bostadsområden ständigt utsätts för.

Rinkeby stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 23 september 2004 följande.

Rinkeby stadsdelsnämnd stödjer förslaget om ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram för storstadssatsningen för att trygga kvaliteten i utvecklingsarbetet. Dock anser vi att man bör ytterligare överväga om arbetet ska förläggas till ett nytt institut och inte i stället inlemmas i någon befintlig organisation som tillförs resurser för att kunna täcka även detta politikområde.

Rinkeby stadsdelsförvaltnings odaterade tjänsteutlåtande har i huvudsak följande lydelse.

Rinkeby stadsdelsförvaltning stödjer förslaget att inrätta Institutet för utvärdering av urban politik (IUUP). Om utvecklingsarbetet som påbörjats i storstädernas segregerade områden ska fortsätta behövs forskning och utvärdering kring insatser som är gjorda. Den erfarenhet som hittills har gjorts lokalt med bl.a. storstadssatsningen är mycket värdefull. Utvärderingarna som gjorts tidigare har pekat på flera faktorer som är avgörande om utvecklingsarbetet lyckas eller misslyckas. Utvärderingsrapporterna har gett Rinkeby stadsdelsförvaltning stor vägledning i det fortsatta arbetet med att utveckla Rinkeby tillsammans med rinkebyborna.

En instans för utvärdering av urban politik behövs för att säkra en kontinuitet i utvecklingsarbetet. Det är positivt att institutet ska koppla ihop forskning med praktisk erfarenhet samt tillvarata gjorda erfarenheter och omvandla dessa till generaliserbar kunskap. Institutet ska också sprida kunskapen till såväl praktiker som forskare och andra. Detta gör att IUUP svarar upp mot de behov av stöd och kunskapsförmedling som ett fortsatt utvecklingsarbete i storstäderna kan behöva.

Skärholmens stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 23 september 2004 att tillstyrka förslaget att inrätta Institutet för utvärdering av urban politik (IUUP) samt att överlämna tjänsteutlåtandet som sitt yttrande till kommunstyrelsen.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande 6 september 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen tillstyrker inrättandet av Institutet för utvärdering av urban politik (IUUP). Det behövs en instans för utvärdering av urban politik som ser till att säkra en kontinuitet i utvecklingsarbetet genom att ta tillvara på erfarenheter, kunskap och resultat av såväl tidigare gjorda som kommande satsningar. Institutet ska genom sitt uppföljningsarbete ge besked om måluppfyllelse, resultat och effekter av metoder och strategier. Institutet föreslås ha både utvärderings- och ämneskompetens, vilket ger ett gränsöverskridande helhetsgrepp med överblick över ett komplext politik-, verksamhets- och kunskapsfält. Härigenom skapas bra förutsättningar för utvecklingen av storstadspolitiken genom att berörda aktörer kan erhålla bra underlag för långsiktiga strategier. IUUP ska också ta tillvara gjorda erfarenheter och omvandla dessa till generaliserbar kunskap och se till att kunskapen sprids till såväl praktiker som forskarna och andra. Förvaltningen bedömer att IUUP svarar upp mot de behov av stöd och kunskapsförmedling som ett fortsatt utvecklingsarbete i storstäderna kan behöva.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 23 september 2004 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Ann-Katrin Åslund m fl* (fp), *Madeleine Jacobsson m fl* (m) och *Uno Gustin* (kd), *bilaga 1*.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande 10 september 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen stödjer förslaget om ett inrättande av Institutet för utvärdering av urban politik, IUUP, för utformandet av en framtida urband politik. För att tillförsäkra användandet på lokal nivå är det viktigt att kunskapen tas tillvara även från lokala satsningar, ex.vis ytterstadssatsningen och nu stadsdelsförnyelse. Tensta har haft olika satsningar, lokala och nationella, mer eller mindre kontinuerligt från 1980-talet. Förmodligen kommer olika satsningar även framöver tas fram. Det är då angeläget att det finns en sammanhållande kunskapsbank som har tagit tillvara på erfarenheter och kan ge vägledning för utformandet av en urban politik. På så vis kan även Stockholms stad ha nytta av detta föreslagna institut för fortsatta lokala satsningar och/eller utvecklande av en integrationspolitik inom stadens ordinarie verksamhet. En urban politik måste bygga på ett långsiktigt tänkande och ta hänsyn till lokala skillnader i förutsättningar. Det är också angeläget att den insamlade kunskapen används till hur utvärderingar och uppföljningar kan gå till. Detta område är komplext och relativt nytt. Det finns stort behov av stöd för att tillvarata erfarenheter lokalt, både med hjälp av externa utvärderare och kanske framför allt genom självutvärderingar av det dagliga arbetet. Detta behov av stöd finns både gällande satsningar och inom det ordinarie integrationsarbetet med arbetsmarknadsfrågor och skola/utbildning. Steget efter utvärdering är att omforma denna kunskap till nya handlingsprogram, hur man går vidare i det dagliga

arbetet konkret. Den akademiska forskarvärlden på utvärderingssidan är ofta försiktiga med att komma med råd och stöd för utformande av en fortsatt verksamhet. Det skulle då vara värdefullt om ett sådant i remissen föreslaget institut kunde vara behjälplig med goda råd och konkreta förslag för den dagliga fortsatta verksamheten.

Sammanfattningsvis stödjer förvaltningen förslaget om inrättande av detta institut med tillägget att institutets arbete kopplas mer till det lokala planet genom att:

- omfatta även insamlande av kunskap om lokala satsningar
- vara behjälplig med råd och stöd i metodfrågor om utvärderingar och uppföljningar
- samt också, vid behov, vara behjälplig i arbetet med utvecklingsprogram för den dagliga verksamheten med att skapa goda stadsdelar.

Vantörs stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 23 september 2004 att tillstyrka förslaget att inrätta Institutet för utvärdering av urban politik.

Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande 2 september 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen är positiva till inrättandet av Institutet för utvärdering av urban politik (IUUP), en instans för utvärdering av urban politik som ser till att säkra kontinuitet i utvecklingsarbetet. Det är av särskild vikt att tillvarata de erfarenheter, kunskap och resultat av såväl tidigare genomförda som kommande satsningar. Institutet ska genom sitt uppföljningsarbete ge besked om måluppfyllelse, resultat och effekter av metoder och strategier. Institutet föreslås ha både utvärderings- och ämneskompetens, vilket ger ett gränsöverskridande helhetsgrepp över ett komplext politik-, verksamhets- och kunskapsfält. Detta skapar förutsättningar för utvecklingen av storstadspolitiken genom att berörda aktörer kan erhålla bra underlag för långsiktiga strategier. IUUP ska också ta tillvara erfarenheter och omvandla dessa till generaliserbar kunskap som ska spridas till såväl praktiker som forskare och övriga intressenter.

Stadsdelsförvaltningen bedömer att IUUP svarar upp mot de behov av stöd och kunskapsförmedling som ett fortsatt utvecklingsarbete i storstäderna kan behöva.

Kommunstyrelsens arbetsmarknads- och integrationsberedning beslöt vid sitt sammanträde den 21 september 2004 att tillstyrka förslaget att inrätta Institutet för utvärdering av urban politik (IUUP) samt att överlämna tjänsteutlåtandet som sitt yttrande till kommunstyrelsen.

Ersätтарыttrande gjordes av Paul Lappalainen (mp), bilaga 1.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 31 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret tillstyrker inrättandet av Institutet för utvärdering av urban politik (IUUP). Det behövs en instans för utvärdering av urban politik som ser till att säkra en kontinuitet i utvecklingsarbetet genom att ta tillvara på erfarenheter, kunskap och resultat av såväl tidigare gjorda som kommande satsningar.. Institutet ska genom sitt uppföljningsarbete ge besked om måluppfyllelse, resultat och effekter av metoder och strategier. Institutet föreslås ha både utvärderings- och ämneskompetens, vilket ger ett gränsöverskridande helhetsgrepp med överblick över ett komplext politik-, verksamhets- och kunskapsfält. Härigenom skapas bra förutsättningar för utvecklingen av storstadspolitiken genom att berörda aktörer kan erhålla bra underlag för långsiktiga strategier. IUUP ska också ta tillvara gjorda erfarenheter och omvandla dessa till generaliserbar kunskap och se till att kunskapen sprids till såväl praktiker som forskarna och andra. Stadsledningskontoret bedömer att IUUP svarar upp mot de behov av stöd och kunskapsförmedling som ett fortsatt utvecklingsarbete i storstäderna kan behöva.

RESERVATIONER

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Reservationen av Ann-Katrin Åslund m fl (fp), Madeleine Jacobsson m fl (m) och Uno Gustin (kd) har följande lydelse.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkat

Att uttala följande

Vi anser målen att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen är en av de viktigaste uppgifterna i vårt samhälle idag. Det är absolut nödvändigt för hela Sveriges framtid och vi har alla ett stort ansvar för att så sker. Vi anser dock inte att regeringens metod är den rätta.

Storstadssatsningar som innebär att pengar under en mycket begränsad tid strös över vissa utvalda stadsdelar och sedan upphör bidrar inte till några permanenta långsiktiga lösningar. Det är också anmärkningsvärt att många miljarder tas från Stockholmsregionens skattebetalare och att sedan en mycket liten del återförs med detaljerade krav. För att långsiktigt motarbeta segregation, krävs bra skola med tydliga kunskapskrav, riktiga jobb och möjlighet att själv välja var man vill bo, att kunna göra bostadskarriär. Det sker genom att människor ges möjlighet att äga sitt boende.

Det utvärderingsprogram och det institut som här föreslås bygger på att storstadsmedel ska fortsätta att ”dimpas ner från skyn” lite då och då. Vi tror inte på den modellen och vill följaktligen inte ha något institut för utvärdering av detta. Vi vill ändå understryka att all verksamhet bör utvärderas men är övertygade om att detta kan ske utan att nya byråkratier inrättas.

Kommunstyrelsens arbetsmarknads- och integrationsberedning

Ersätтарыttrandet av Paul Lappalainen (mp) har följande lydelse.

Att avstyrka förslaget tills vidare

Dels verkar institutets inrättning för närvarande vara för snävt inriktad på det som många vill gärna tror har haft någon effekt i motverkande av segregation och diskriminerande strukturer – dvs storstadssatsning. Det skulle behövas en bredare satsning på storstadsfrågor (sk urban policy studies) som inte avgränsas till den ram som utgörs av ”storstadssatsningen” och idéer om tillväxtavtal som relevanta frågor.

Dels borde en utredning först analysera hur det kommer sig att politiker, tjänstemän och forskare och andra har haft så svårt att ta till sig de utvärderingar av storstadspolitik som redan finns. Till exempel påpekas i *På rätt väg*, s 94, Integrationsverket.

”Redskapen som storstadssatsningen har skapat inriktar sig främst på att stödja individer och kompensera för de sämre villkor som ett boende i dessa områden innebär. Insatserna kan hjälpa enskilda individer men kan endast indirekt påverka de mekanismer, selektiv omflyttning och stor inflyttning av nyanlända invandrare, diskriminering och rasism, som vidmakthåller den etniska och socioekonomiska segregationen. Därför är målet för storstadssatsningen – att bryta segregationen – orealistiskt med tanke på de instrument och resurser som står till förfogande.

Om det inte finns ett svar på denna fråga är det svårt att förstå hur ett institut kan förbättra situationen. Trots den uppenbara kritiken som finns ovan får man också lätt bilden av att många utvärderare kopplade till storstadssatsningen har varit försiktiga och återhållsamma. Därtill kan tilläggas att kritiska utvärderingar av liknande tidigare projekt har inte påverkat nämnvärt nya liknande satsningar.

Utdrag ur utredningen

Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram (SOU 2004:79)

Sammanfattning

Bakgrund

De allt tydligare tendenserna under 1990-talet mot en ökande social och etnisk segregation i storstäderna har varit en stark drivkraft bakom tillskapandet av en samlad storstadspolitik i Sverige. Sedan 1998 driver regeringen på riksdagens uppdrag en nationell storstadspolitik. Politikens övergripande mål är dels att öka de svenska storstadsregionernas förutsättningar för en långsiktigt hållbar tillväxt genom att bidra till nya arbetstillfällen, dels att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen. Det senare målet är särskilt inriktat på bostadsområden med stor andel hushåll i socioekonomiskt utsatta positioner.

Ett av de instrument som tillskapats för att bryta segregationen och vända utvecklingen i positiv riktning i dessa stadsdelar är de lokala utvecklingsavtalen. Genom att länka samman storstadspolitiska mål med lokalt framtagna mål önskar man åstadkomma relevanta långsiktiga insatser byggda på underirränsningsperspektiv och samverkan. I detta arbete är utvärdering en viktig del för att följa upp och kritiskt granska vilka erfarenheter och kunskaper som arbetet leder fram till. År 1999 tecknades de första utvecklingsavtalen mellan stat och kommun med överenskommelser om ett gemensamt åtagande när det gäller sociala insatser på stadsdelsnivå. Sju kommuner med sammanlagt 24 stadsdelar berörs av avtalen.

Som en del i programmet anlät de sju avtalskommunerna lokala utvärderare från universitet och högskolor för att ta till vara gjorda erfarenheter och därmed kunna utveckla verksamheten. Dessa utvärderingar publicerades och publiceras ännu successivt i anslutning till programmet. De lokala utvärderingsuppdragen kombinerades med ett nationellt utvärderingsuppdrag förlagt till Integrationsverket, som fick i uppdrag att sammanställa och analysera det gemensamma resultatet. Integrationsverket kom att bygga upp ett statistiskt analysinstrument och presentera ett flertal rapporter innan de avslutade sitt nationella uppdrag år 2002. Flera av de lokala utvärderingarna är ännu idag inte färdigställda och har därmed inte kunnat ingå i den nationella utvärderingen.

Som ett led i att finna en långsiktig lösning för att säkra politikområdets kunskapsuppbyggnad och för att trygga kvaliteten i utvecklingsarbetet har vi fått i uppdrag att i detta delbetänkande lämna ett förslag på ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal (Direktiv 2003:136). Förslaget skall ta hänsyn till relevant kompetens som är av betydelse för det lokala utvecklingsarbetet.

Vårt förslag

Ett institut för utvärdering av urban politik

Vi föreslår inrättande av ett institut med en tvärpolitisk och tvärsektoriell inriktning på utvärdering av urban politik, här benämnt Institutet för utvärdering av urban politik (IUUP) eller The Institute for Evaluation on Urban Politics.

Med utgångspunkt från det underlag som presenteras i detta delbetänkande föreslår vi att institutet inrättas som ett separat och oberoende statligt institut, i syfte att säkerställa en långsiktig struktur för utvärdering, tillvaratagande av erfarenheter och befrämjande av kunskapsuppbyggnad kring det urbana politikområdet. Institutet bör vara sektorsövergripande med tvärvetenskap-

lig inriktning för att möta utvärderingsbehov från ett politikområde som överbryggat ett flertal politik- och sakområden.

Institutet bör bygga på en bred förankring, inledningsvis omfattande flera av de aktörer som medverkat i de befintliga lokala utvecklingsavtalen. Därmed finns en möjlighet att tillvarata erfarenhet och kompetens som utvecklats i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. Flera av aktörerna har långvarig kunskap om likartade insatser inom politikområdet, vilket utgör en värdefull kunskapsresurs för framtida utvecklingsarbete.

Långsiktighet krävs om målet att bygga kunskap ska kunna realiseras. Att samla ihop, sprida erfarenheter och utbyta exempel kan eventuellt ske inom ett kort tidsintervall, men att systematisera erfarenheterna, analysera dem och anrika dem till generaliserbar kunskap kräver en satsning över tid och koppling till relevant analyskompetens.

En tydlig och fast struktur bör utvecklas utifrån en konkret kärna bestående av tillsvidareanställd personal med forskningsbaserad utvärderingskompetens. Genom att koppla institutet till en stimulerande och kunskapsbyggande miljö ökar förutsättningarna för ett långsiktigt kvalitativt arbete med utvärderingar. Om institutet exempelvis samlokaliseras med annat lämpligt institut eller lärosäte medför detta även vinster bl.a. i form av ett kunskapsbefrämjande utbyte och delade administrationskostnader.

Verksamhet och uppdrag

Institutet ska på uppdrag av styrelsen initiera, planera och koordinera utvärdering och forskningsinsatser på området urban politik, samt fungera som en kunskapsbas i kontakt med intressenter på olika nivåer; från lokal till internationell nivå.

Institutets uppgifter kan översiktligt beskrivas utifrån en rad stödord:

- *Samla och koordinera* olika kunskapskällor inom sakområdet. Att samla in, systematisera, tematisera, sammanfatta och förmedla befintlig utvärdering, forskning och kunskap kring politikområdet innebär att bygga en grund för en kunskapsbas.
- *Utvärdera*, vilket innebär att initiera och genomföra utvärderingar och förstudier eller uppdraga åt externa aktörer att utvärdera. Ha en samordnande funktion för interna och externa utvärderare. Utveckla utvärderingskvalitet inom politikområdet men också generell utvärderingskompetens. Bidra till lärande kring metoder att följa upp insatser.
- *Erfarenhets- och kunskapsutbyte*. Aktivt medverka till och befrämja erfarenhets- och kunskapsutbyte, bland annat genom att stödja bildandet av nätverk, anordna nätverksträffar, dialoger, seminarier och konferenser kring aktuella frågor.
- *Bygga kunskap*. Med bas i ovanstående genomföra kvalificerade analyser som ansluter till befintliga forskningsteorier och/eller bistå med utveckling av nya teorier. Ta tillvara och korsbefrukta befintlig sektorsspecifik utvärdering och forskning, samt att stimulera koppling mellan praktik och forskning.
- *Stödja och främja* genom att erbjuda en interaktiv med möjlighet för aktörer på politisk, organisatorisk och praktisk nivå att erhålla stöd, utbildning eller konsultation när det gäller utvärdering av insatser i politikområdet.

Organisering

Ansvaret för planering av utvärderingar förläggs i vårt förslag på en organisation som samlar olika intressenter och aktörer på det aktuella området. Det kan omfatta representanter från forskning, administration (byråkratin), praktiker (professionella), brukare, eller andra som kan anses tillföra viktiga perspektiv. Denna förankring förenar ambitioner om en utvärderingsverksamhet grundad i frågeställningar som är angelägna ur flera perspektiv, med att bereda möjlighet till ett brett inflytande. Detta medför att även parter som medverkar i planeringsprocessen kan bli en av målgrupperna för utvärderingen.

För att säkra ett brett förankrat inflytande och att befintlig kompetens tas tillvara föreslår vi att en styrelse bildas med fyra aktörer som aktiv bas: stat, kommun, forskare och övriga intressenter.

En fast kärna med flexibel extern resurs

För att skapa stabilitet och kontinuitet krävs en kärna eller fast personalgrupp med tvärsektoriell kompetens. Erfarenheter från andra institut säger att denna bas måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Det bör särskilt uppmärksammas att i ett utvärderingsinstitut är det två huvudsakliga former av kompetens som är grundläggande; dels en kvalificerad utvärderingskompetens, dels ämneskompetens kring olika sakfrågor inom politikområdet.

Det storstadspolitiska arbetet är under ständig utveckling. Att binda resurser enbart till en specifik personalstab vore att tidigt begränsa de frågeställningar som institutet kan hantera. För att således undvika inlåsning i ett specifikt sakområde eller begränsas av den ursprungliga personalgruppens utvärderingskompetens, bör institutet ha en flexibel resurs som under olika perioder kan tas i anspråk för utvärderingsuppdrag beroende på vilka frågor som är aktuella. Här finns utrymme dels för att utvidga urvalet av utvärderingsmetoder, dels för att inhämta specifik kompetens. Detta kan förslagsvis ske genom ett kvalificerat samarbete med andra specialinriktade kunskapsproducenter, som enskilda forskare, kommun- och landstingsförbund, FoU-enheter, lokala forskargrupper, myndigheter, forskningsinstitut.

Flexibla referensgrupper

Med en storstadspolitik i utveckling är det viktigt att behålla en öppenhet för nya infallsvinklar och aktörer. Referensgrupper bör därför utses. En flexibel sammansättning av referensgrupper kan därmed utgå från dagens frågeställningar utan att förlora en beredskap för framtida utmaningar.

Konsekvenser

Vårt förslag omfattar i första hand en principiell struktur för ett nationellt utvärderingsprogram. För att kunna realiserats behöver förslaget ytterligare beredas av instanser med relevant kompetens för att på en mer detaljerad nivå beräkna de kostnadsmässiga konsekvenserna. Vår preliminära bedömning är att detta institut i ett första skede bemannas med 10–15 personer. Med en genomsnittlig årskostnad per anställd på ca 750 tkr, skulle förslaget medföra kostnader på uppskattningsvis 7–11 miljoner kr per år, exklusive kostnader för lokaler.

Vi utgår från att förslaget finansieras inom givna resursramar och att medel för utvärdering och uppföljning av aktuella frågor inom respektive politikområde omprioriteras till institutet. Omfattningen av institutets verksamhet och därav följande resursbehov menar vi är beroende av storstadspolitikens fortsatta inriktning, omfattning och mål. Finansiell resurstilldelning, utöver de grundläggande kostnaderna för institutets basverksamhet som angetts ovan, får avvägas med hänsyn till omfattningen av institutets uppdrag.