

# Ju förr desto bättre

– vägar till en förebyggande socialtjänst

*Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst*

*Stockholm 2018*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2018:32**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsbild: Kennert Loheim Kangevik

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24791-4

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Lena Hallengren

Regeringen beslutade den 6 april 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453) och vissa av socialtjänstens uppgifter (dir. 2017:39). Till särskild utredare förordnades samma dag ambassadören Margareta Winberg.

De experter och sakkunniga som har förordnats att medverka i utredningen anges nedan.

Som utredningens huvudsekreterare anställdes den 12 juni 2017 departementssekreteraren Monica Malmqvist. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 augusti fristående utredaren Christer Persson, fr.o.m. den 21 augusti socialpolitiska chefen Camilla Sköld, fr.o.m. den 1 september kommunikativern Kennert Loheim Kangevik, fr.o.m. den 20 september kanslirådet Sofia Landelius och fr.o.m. 1 september t.o.m. den 31 december 2017 tidigare lagmannen Lars Grönwall.

Till utredningen är även enligt beslut förordnad en parlamentarisk referensgrupp som fr.o.m. den 18 oktober 2017 utgörs av riksdagsledamoten Thomas Finnborg, nämndledamoten Per-Olof Forsblom, riksdagsledamoten Yasmine Larsson, socialborgarrådet Åsa Lindhagen, kommunfullmäktigeledamoten Sofia Nilsson, riksdagsledamoten Per Ramhorn, kommunalrådet Andreas Sturesson samt biträdande socialchefen Ulrica Westerlund.

Utredningen har anlagt ett inkluderande och utåtriktat arbetssätt.

Utredningen har antagit namnet Framtidens socialtjänst (2017:03). Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32). Delbetänkandet har till huvudsaklig del arbetats fram av utredningssekreterare Camilla Sköld. De ytterligare frågor som uppdraget omfattar kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som ska lämnas senast den 1 december 2018.

## **Förteckning över sakkunniga och experter**

Om inte annat anges gäller förordnandet fr.o.m. den 7 juli 2017.

### *Sakkunniga*

Ämnesrådet Elisabet Aldenberg

Departementssekreteraren Jana Bornhäll Finnbogadóttir

Departementssekreteraren Tawar Dabaghi

Departementssekreteraren Ola Florin

Kanslirådet Karin Frank

Kanslirådet Charlotte Lönnheim

Departementssekreteraren Karin Norberg

Departementssekreteraren Elin Persson

Departementssekreteraren Annika Remaeus

Ämnesrådet Göran Ternbo

### *Experter*

Socialpolitiska strategen Yvonne Ahlström, Akademikerförbundet SSR, fr.om. den 11 september 2017.

Förbundsjuristen Emilia Danielsson, Sveriges Kommuner och Landsting.

Socialpolitiska strategen Kristina Folkesson, Vision, fr.om. den 11 september 2017.

Handläggaren Fredrik Hjulström, Sveriges Kommuner och Landsting.

Enhetschefen Beatrice Hopstadius, Socialstyrelsen.

Juristen Monica Jacobson, Inspektionen för vård och omsorg.

Vice ordföranden Ann Johansson, Vårdförbundet, fr.om. den 11 september 2017.

Utredaren Elinor Odeberg, Kommunal, fr.om. den 11 september 2017.

Tillförordnade avdelningschefen Monica Rydén, Myndigheten för delaktighet.

Utredaren Karin Röbbäck de Souza, Barnombudsmannen.

Utredaren Jessica Spångberg, Folkhälsomyndigheten.

Enhetschefen Lovisa Strömberg, Diskrimineringsombudsmannen.  
Projektledaren Marianne Svensson, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

Juristen Katrin Westlund, Socialstyrelsen.

Stockholm i april 2018

Margareta Winberg

/Sofia Landelius  
Kennert Loheim Kangevik  
Monica Malmqvist  
Christer Persson  
Camilla Sköld



# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>1 Utredningens uppdrag .....</b>   | <b>15</b> |
| 1.1 Utredningens uppdrag.....   | 15        |
| 1.2 Utredningens arbete .....   | 16        |
| 1.3 Syfte med delbetänkandet .....  | 17        |
| <b>2 Rättslig bakgrund .....</b>  | <b>19</b> |
| 2.1 Gällande rätt.....  | 19        |
| 2.1.1 Socialtjänstens statsrättsliga förankring.....                          | 19        |
| 2.1.2 Socialtjänstlagen .....   | 20        |
| 2.1.3 Förebyggande arbete .....   | 23        |
| 2.1.4 Tidigare utredningar och förarbeten .....                               | 23        |
| 2.1.5 Socialtjänstens handläggning av ärenden och<br>beslut om insatser ..... | 25        |
| <b>3 Begrepp och definitioner .....</b>                                       | <b>29</b> |
| 3.1 Sociala problem och social utestängning .....                             | 29        |
| 3.1.1 Vad avses med socialtjänstens förebyggande<br>arbete? .....             | 30        |
| 3.2 Beskrivningar av förebyggande insatser .....                              | 31        |
| 3.2.1 Insatser på samhälls-, grupp- och individnivå.....                      | 32        |
| <b>4 Socialtjänsten som förebyggare .....</b>                                 | <b>33</b> |
| 4.1 Värdet av förebyggande arbete.....  | 33        |
| 4.2 Komplexa problem och orsaker .....  | 34        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 4.2.1    | Att förebygga sociala problem .....                                       | 35        |
| 4.2.2    | Att förebygga social utestängning .....                                   | 36        |
| 4.3      | I och utanför samverkan .....   | 36        |
| 4.3.1    | Socialtjänst och folkhälsoarbete .....                                    | 38        |
| 4.3.2    | Socialtjänst och social hållbarhet.....                                   | 38        |
| 4.4      | Förebyggande arbete inom socialtjänsten i dag.....                        | 39        |
| 4.4.1    | Orsaker till att förebyggande arbete inte<br>prioriteras .....            | 41        |
| <b>5</b> | <b>En förebyggande praktik .....</b>                                      | <b>43</b> |
| 5.1      | Ett förebyggande perspektiv i socialtjänsten .....                        | 43        |
| 5.1.1    | Ett förebyggande perspektiv i praktiken .....                             | 44        |
| 5.1.2    | Ett förebyggande perspektiv i kommunen .....                              | 44        |
| 5.2      | Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen .....                     | 46        |
| 5.2.1    | Samhällsplanering som instrument för att<br>påverka sociala villkor ..... | 47        |
| 5.2.2    | Social kompetens i samhällsplaneringen.....                               | 47        |
| 5.2.3    | Former för socialtjänstens medverkan i<br>samhällsplaneringen .....       | 48        |
| 5.2.4    | Bedömning av sociala trender.....   | 48        |
| 5.2.5    | Bostadsförsörjning – en del av<br>samhällsplaneringen .....               | 49        |
| <b>6</b> | <b>Sociala investeringar .....</b>  | <b>51</b> |
| 6.1      | Sociala investeringar .....   | 51        |
| 6.2      | Olika hinder för sociala investeringar .....                              | 52        |
| 6.3      | Kostnader för att avstå från förebyggande arbete .....                    | 53        |
| 6.4      | Samhällsekonomiska analyser.....  | 54        |
| <b>7</b> | <b>Kunskapsutveckling för en förebyggande praktik .....</b>               | <b>57</b> |
| 7.1      | En kunskapsbaserad praktik .....  | 57        |
| 7.2      | Socialt arbete en kunskapsbas.....  | 58        |
| 7.3      | Kunskaper om förebyggande socialt arbete.....                             | 58        |



|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 7.4      | En lärande socialtjänst .....   | 59         |
| 7.5      | Samverkan mellan forskning och praktik .....                                      | 60         |
| <b>8</b> | <b>Utredningens slutsatser och bedömningar .....</b>                              | <b>63</b>  |
| 8.1      | Utredningens bedömningar .....  | 63         |
| 8.1.1    | Kombination av åtgärder och styrmedel .....                                       | 63         |
| 8.1.2    | Syfte med socialtjänstens förebyggande arbete .....                               | 64         |
| 8.1.3    | Förebyggande insatser på samhälls-, grupp-<br>och individnivå.....                | 65         |
| 8.1.4    | Samordnat förebyggande arbete i kommunen.....                                     | 65         |
| 8.1.5    | Nationellt utvecklingsarbete.....   | 66         |
| 8.1.6    | Stöd till lärande i en kunskapsbaserad<br>socialtjänst.....                       | 69         |
|          | <b>Kunskapsunderlag från forskare.....</b>  | <b>71</b>  |
|          | Samhällsplanering som verktyg för social hållbarhet.....                          | 71         |
|          | Socialtjänsten och samhällsplaneringen.....                                       | 103        |
|          | Hemlöshetsfrågan, bostadsmarknaden och<br>socialtjänsten .....                    | 129        |
|          | Ungdomskriminalitet och sociala miljöer .....                                     | 157        |
|          | Tidiga och samordnade insatser för att förebygga barns<br>utsatthet för våld..... | 171        |
|          | Förebyggande arbete inom äldreomsorgen.....                                       | 213        |
|          | En lärande socialtjänst .....   | 227        |
|          | <b>Källförteckning .....</b>  | <b>257</b> |
|          | <b>Kommittédirektiv .....</b>   | <b>265</b> |



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453) och vissa av socialtjänstens uppgifter. I uppdraget ingår bl.a. att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter.

När det gäller förebyggande arbete ska utredningen bl.a. lämna förslag som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser. Vidare ska utredningen analysera relevant forskning inom området samhällsplanering med koppling till sociala samband, förebyggande och trygghetsskapande arbete samt uppsökande verksamhet och lämna de förslag som bedöms lämpliga.

## Syfte med delbetänkandet

Syftet med delbetänkandet är att fördjupa kunskapen om och möjligheterna med att arbeta förebyggande. Målet är att väcka intresse för frågorna bland beslutsfattare, professioner och brukarföreträdare.

Betänkandet inleds med en redogörelse för den rättsliga bakgrunden, de bestämmelser och förarbeten som är av betydelse för att förstå socialtjänstens uppdrag och ansvar för förebyggande arbete. Därefter redovisas syftet med socialtjänstens förebyggande arbete, relevanta begrepp och vad som motiverar och krävs för införandet av ett förebyggande perspektiv. Betänkandet färdigbehandlar inte frågor om bl.a. samverkan, kunskapsstyrning samt tillgängliga insatser och förenklad handläggning.

Betänkandet avslutas med ett avsnitt innehållande texter av forskare. Texterna utgör fördjupnings- och kunskapsunderlag samt underlag till utredningens analyser och bedömningar. Respektive författare står för sin text.

## Utredningens bedömningar

Utredningens slutliga överväganden och förslag kommer att presenteras i slutbetänkandet. I detta betänkande redogör utredningen för bedömningar som ligger till grund för utredningens arbete:

- Det kommer att behövas en kombination av olika åtgärder och styrmedel för att ett förebyggande perspektiv i socialtjänsten ska bli verklighet.
- Socialtjänstens förebyggande arbete syftar till att förebygga sociala problem och social utestängning.
- Socialtjänstens förebyggande arbete bedrivs på samhälls-, grupp- och individnivå.
- Kommunen bör ta ett övergripande och aktivt ansvar för att samordna det förebyggande arbetet i kommunen och för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.
- Former och arbetssätt för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen behöver utvecklas och etableras.
- Det finns behov av metodutveckling och metodstöd till kommunerna, bland annat för att integrera ett förebyggande perspektiv i verksamheten, ta fram lokala kunskapsunderlag till samhällsplanering samt för samhällsekonomiska analyser.
- Det förebyggande arbetets innehåll, omfattning och utveckling över tid behöver synliggöras.
- Metodstöd behövs för att utveckla socialtjänsten till en lärande organisation.
- Regionala samverkans- och stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten behöver vara stabila och långsiktigt hållbara.

- Behovet av samordnad kunskapsutveckling, kunskapsspridning samt utveckling och förvaltning av evidensbaserade förebyggande metoder är stort.



# 1 Utredningens uppdrag

## 1.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453) och vissa av socialtjänstens uppgifter (dir. 2017:39). I uppdraget ingår bland annat att föreslå åtgärder som kan bidra till en förutsägbar, likvärdig, jämlik, jämställd och rättssäker tillgång till socialtjänsten och dess insatser. Syftet med uppdraget i denna del är att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter.

Mycket av socialtjänstens kraft har lagts ned på den ärendestyrda myndighetsutövningen. Det har inneburit att bl.a. det långsiktiga och strukturellt förebyggande arbetet har fått stå tillbaka.

Med socialtjänstens ökade ansvar för nya grupper och uppgifter har kommunernas utrymme för mer långsiktiga insatser i form av förebyggande arbete, uppsökande verksamhet och medverkan i samhällsplaneringen inom befintliga ramar minskat. De samhällspåverkande och gruppriktade uppgifterna har fått stå tillbaka för mer akuta och individriktade uppgifter, vilket i sig kan vara kostnadsdrivande.

Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen är tänkt att ge socialtjänsten möjlighet att förebygga sociala svårigheter och verka för att skapa goda levnadsvillkor och ökad trygghet för kommunens invånare. Det förutsätter att politiker och tjänstemän har överblick, kunskap och insikt om sociala grupper och sammanhang i det förebyggande arbetet på samhälls- och gruppnivå och att omvärldsbevakning är en del av socialtjänstens arbete.

Regeringen vill med översynen åstadkomma bättre förutsättningar för en hållbar socialtjänst som dels ger möjlighet till långsiktiga, tidiga, förebyggande insatser och trygghetsskapande arbete,

dels stärker socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Utgångspunkten ska vara en socialtjänst som klarar av att möta förändringar i samhället och omvärlden.

I direktivet är särskilt uttalat när det gäller förebyggande arbete att utredningen ska:

- lämna förslag som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser,
- analysera relevant forskning inom området samhällsplanering med koppling till sociala samband, förebyggande och trygghets-skapande arbete samt uppsökande verksamhet och lämna de förslag som bedöms lämpliga,
- föreslå åtgärder som tydliggör professionens uppdrag, befogenhet och ansvar för att verksamheten bedrivs kunskapsbaserat samt säkerställer en evidens- och kunskapsbaserad socialtjänst i hela kedjan – vid förebyggande, utredning, utförande och uppföljning. I detta utgör uppföljning och säkerställande av effektiva insatser en viktig del.

De förslag som lämnas ska rymmas inom ramen för befintligt åtagande.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete under hösten 2017. I ett tidigt skede av utredningen koncentrerades arbetet till den del av uppdraget som avsåg förebyggande arbete och perspektiv. Arbetet med delbetänkandet har bedrivits i samråd med utredningens sakkunniga och experter. Sedan dess har utredningen haft tre sammanträden med sakkunniga och experter, ett med den parlamentariska referensgruppen som är kopplad till utredningen samt ett med de organisationer, intressegrupper och förbund som ingår i utredningens referensgrupper. Utredningen har även genomfört tre forskardialoger. Därutöver har utredningen haft särskilda diskussioner och samtal med bl.a. företrädare för berörda utredningar, den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, Pensionärskommittén (S 1991:08), berörda nätverk och arbetsgrupper hos Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Föreningen Sveriges Socialchefer



(FSS) och Linköpings kommun. Utredningen har deltagit vid konferenser och seminarier och allmänt bedrivit ett utåtriktat arbete.

Utredningens bakgrundsanalyser och inhämtande av material har utgått från befintlig forskning och statistik, myndigheters rapporter samt den information som inhämtats vid utredningens sammanträden, dialoger och övriga möten.

### 1.3 Syfte med delbetänkandet

Regeringens syfte med utredningens uppdrag är att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Regeringen vill med översynen åstadkomma bättre förutsättningar för en hållbar socialtjänst som ger möjlighet till långsiktiga, förebyggande insatser och trygghetsskapande arbete samt stärker socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

Utredningen kunde tidigt konstatera att socialtjänstens förebyggande arbete är ett eftersatt område. Utredningens arbete koncentrerades därför till den del av uppdraget som avsåg förebyggande arbete och ett förebyggande perspektiv. Som ett led i detta beslutade utredningen under hösten 2017 att ta fram ett delbetänkande med fokus på socialtjänstens förebyggande arbete. Syftet är att genom delbetänkandet fördjupa kunskapen om och möjligheterna med att arbeta förebyggande. Målet är att väcka intresse för frågorna bland beslutsfattare, professioner och brukarföreträdare för att på så sätt bidra till en positiv, framåtsyftande diskussion om socialtjänstens möjligheter.

I betänkandet framhålls betydelsen av förebyggande arbete och att förebyggande arbete lönar sig. Vikten av förebyggande insatser på samhälls-, grupp- och individnivå understryks varav socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen uppmärksammas särskilt.

I betänkandet håller sig utredningen på en övergripande nivå och utgår från ett verksamhetsperspektiv. Betänkandet färdigbehandlar inte de frågor som har bäring på förebyggande arbete. Det gäller bl.a. frågor om samverkan, kunskapsstyrning samt tillgängliga insatser och förenklad handläggning. I betänkandet redogör utredningen för bedömningar som ligger till grund för utredningens fortsatta arbete. Utredningens slutliga överväganden och förslag kommer att presenteras i slutbetänkandet.



## 2 Rättslig bakgrund

### 2.1 Gällande rätt

I kapitlet redogörs för den övergripande rättsliga reglering som utredningen har att beakta och de förarbeten som har betydelse för socialtjänstens förebyggande arbete.

#### 2.1.1 Socialtjänstens statsrättsliga förankring

Socialtjänstens mål följer ytterst av grundlagen. Det inledande kapitlet i regeringsformen (RF) anger ramarna för den offentliga verksamheten i stort. För socialtjänstens vidkommande är 1 kap. 2 § RF av betydelse. I bestämmelsen ställs ett antal mål upp som det allmänna ska verka för i sin verksamhet.

Dessa målsättningsstadganden infördes 1976 i samband med att grundläggande rättigheter infördes i regeringsformens andra kapitel. I förarbetena uttalades att den enskildes välfärd är det övergripande målet med den politiska verksamheten och att det är naturligt att de rättigheter som har ett nära samband med denna målsättning kommer till uttryck i grundlagen. Det ansågs dessutom nödvändigt att individer har en viss materiell standard för att demokratin ska fungera. Rättigheterna lyfts därför fram som viktiga för att ge medborgare förutsättningar att delta i det politiska arbetet och intressera sig för demokratin. Bestämmelsen riktar sig till alla som utövar offentlig makt men den ger inte enskilda rättigheter som kan utkrävas i domstol.

## 2.1.2 Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen ålägger varje kommun att svara för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Socialtjänstlagen är en s.k. målinriktad ramlag som ska lämna en stor frihet till varje kommun att utforma verksamheten efter behov och lokala förutsättningar. Lagen anger vissa mål och ska överlämna åt dem som tillämpar lagen att med ledning av förarbeten ge lagen ett närmare innehåll.

Syftet är att lagens mål och intentioner ska styra hur verksamheten utformas i praktiken. Lagen är konstruerad för att fånga upp individens alla behov, även sådana som inte är definierade i förväg. Omvårdnaden och omsorgen ska ges på lika villkor med utgångspunkt i varje enskild persons behov.

Med *social tjänst* avses varje social insats som socialnämnden ansvarar för och som direkt eller förmedlat tjänar den enskilde och utgör medel för verksamhetens målpuppfyllelse. Med detta avses också verksamhet som socialnämnden inte direkt har hand om men har ett övergripande ansvar för (se bl.a. prop. 1979/80:1).

Med *insats* avses enligt Socialstyrelsens termbank ”en handling som är inriktad på ett (visst) resultat”. En beviljad insats är enligt Socialstyrelsens termbank en individuellt inriktad insats som beslutas med stöd av socialtjänstlagen.

Socialtjänstens medel kan sammanföras i tre huvudfunktioner: strukturinriktade insatser, allmänt inriktade insatser och individuellt inriktade insatser (se 3 kap. 1 § socialtjänstlagen. En viss social tjänst kan vara sammansatt och beröra mer än en huvudfunktion. Det är bedömningen av tjänstens huvudsakliga inriktning eller annorlunda uttryckt var tjänsten har sin tyngdpunkt som bestämmer indelningen. Vissa av socialtjänstens vård- och serviceområden griper över alla huvudfunktioner och då framför allt allmänt inriktade insatser och individuellt inriktade insatser (se prop. 1979/80:1).

## Övergripande mål och grundläggande principer

I socialtjänstlagens inledande paragraf 1 kap. 1 §, den s.k. portalparagrafen, formuleras socialtjänstens övergripande mål och grundläggande principer. Där regleras att socialtjänsten, på demokratins och solidaritetens grund, ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

I paragrafens andra stycke återfinns den s.k. principen om egenansvar. Där anges att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. I förarbetena till socialtjänstlagen (prop. 1979/80:1) sägs att socialtjänsten ska bygga på tilltro till människans egen förmåga och inriktas på att frigöra och utveckla den enskildes egna resurser, inte ta över ansvaret.

Principen kan sägas fylla två olika syften. Dels kan den relateras till att hjälp från socialtjänsten är avsedd som ett yttersta skyddsnät i samhället och att människor i första hand själva ska tillgodose sina behov. Dels att socialtjänstens insatser ska vara utformade som en ”hjälp till självhjälp” som kan utveckla den enskildes egna resurser att kunna ta eget ansvar för sin livssituation.

Av paragrafens tredje stycke framgår att verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet, den s.k. frivillighetsprincipen. Socialtjänsten ska erbjuda hjälp och stöd, men förlita sig på att människor själva vet bäst vad de behöver. Den närmare innebörden av principen är att socialtjänsten, som huvudregel, varken kan utreda, besluta om eller verkställa insatser utan samtycke från den enskilde. Syftet är att den enskilde ska vända sig till socialtjänsten av fri vilja eller frivilligt medverka till de åtgärder som socialtjänsten vill vidta.

Den lagstadgade respekten för enskildas integritet hänger samman med frivilligheten och innebär bland annat att socialtjänsten särskilt ska beakta att människor som berörs av socialtjänstens verksamhet är i en utsatt position. Stöd och hjälp ska ges i förtroendefull samverkan mellan enskilda och socialtjänsten.

En annan grundläggande princip är helhetssynen. Principen utgår från att den enskildes eller en grupp sociala situation och de problem som den enskilde eller gruppen upplever ska ses i förhållande till hela den sociala miljön. Hit hör inte bara familjen och

”närmiljön” i övrigt, utan också den enskildes eller gruppens förhållande i vidare mening. Det rör bl.a. frågor om möjlighet att få arbete, bostad och positiva fritidsförhållanden. Det gäller att kunna undvika utslagning, segregation och fattigdom i både materiell och i mer vidsträckt mening. Det är en fråga om att kunna nå värden som sammanfattas i begreppet livskvalitet.

Socialtjänsten ska sträva efter att finna en samlad lösning på sociala svårigheter och problem i den enskildes eller en grupps totala situation. Då den enskilde har behov av tjänster som bedrivs inom olika verksamheter eller av olika utförare och professioner innebär helhetssynen att dessa ska samordnas.

Det är mot dessa målsättningar och principer som socialtjänstens verksamhet – på alla plan – ska relateras.

### Vissa av socialtjänstens uppgifter

I 3 kap. socialtjänstlagen regleras vissa uppgifter inom socialtjänsten. Till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, att medverka i samhällsplaneringen och att i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen (3 kap. 1 § socialtjänstlagen). Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska, enligt 3 kap. 2 § socialtjänstlagen, bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen.

Nämnden ska också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla. Socialnämnden ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd. Socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

### 2.1.3 Förebyggande arbete

Särskilda bestämmelser om socialtjänstens förebyggande arbete finns beträffande missbruk och beroende samt barn och unga.

I 3 kap. 7 § socialtjänstlagen anges att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Socialnämnden ska även arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. Socialnämnden ska genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns.

När det gäller barn och unga regleras i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen bl.a. att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden samt bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Det anges att socialnämnden aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Nämnden ska även aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. Vidare ska nämnden tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem samt i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar en negativ utveckling får det skydd och det stöd de behöver.

### 2.1.4 Tidigare utredningar och förarbeten

#### Socialtjänstreformen

I regeringens proposition 1979/80:1 Om socialtjänsten lades förslag om en ny enhetlig socialtjänstlag. Propositionen grundade sig främst på Socialutredningens betänkande Socialvården. Mål och medel (SOU 1974:39) samt slutbetänkandet Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv (SOU 1977:40). Den 1 januari 1982 trädde den första socialtjänstlagen (1980:620) i kraft.

Den nya lagen utformades som en målinriktad ramlag med helhetssyn som utmärkande för socialtjänsten. Reformen innebar också att i stort sett all vård och behandling skulle ske i frivilliga former.

En av de stora nyheterna i socialtjänstreformen var att socialtjänsten ålades en skyldighet att utöver det individinriktade sociala arbetet även arbeta strukturinriktat. Avsikten var att genom socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen förebygga och motverka sociala problem.

Socialutredningens förslag och den därpå följande lagregleringen om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen fick i det närmaste ett enhälligt positivt mottagande av remissinstanserna.

Socialtjänstens arbete delades in i följande tre huvudfunktioner:

- Strukturinriktade insatser som syftade till en god samhällsmiljö. Hit räknades medverkan i samhällsplaneringen, arbete med sociala problem i samhället och uppsökande verksamhet.
- Allmänt inriktade insatser som var generellt utformade sociala insatser inom exempelvis äldreomsorgen.
- Individuellt inriktade insatser som avsåg insatser direkt anpassade till den enskildes behov. Dit räknades bland annat ekonomisk hjälp, upplysningar, samtal och rådgivning.

### Tidigare översyn av lagen

År 1991 tillkallades en parlamentarisk utredning, Socialtjänstkommittén, för att göra en allmän översyn av 1980 års socialtjänstlag. I direktiven till Socialtjänstkommittén angavs att kommittén ur ett folkhälsoperspektiv bl.a. skulle ta ställning till på vilket sätt socialtjänsten kunde och borde medverka i samhällsplaneringen. Kommittén skulle också utreda behovet av och formerna för socialtjänstens allmänt inriktade och förebyggande insatser.

I kommitténs huvudbetänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) konstaterades att socialtjänsten haft svårt att finna sin roll i samhällsplaneringen och att grupp- och områdesinriktat socialt arbete var svagt utvecklat i många kommuner. Socialtjänstens medverkan i den översiktliga planeringen var begränsad och det saknades samlad kunskap om hur socialtjänsten i övrigt hade medverkat i kommunens planering och vilket inflytande socialtjänsten haft i den kommunala planeringsprocessen.

Socialtjänstkommittén fann skäl att överge den struktur med tre huvudfunktioner som hade lagts fast i socialtjänstlagen och före-



slog att begreppen skulle ersättas med insatser på samhällsnivå, grupp- och områdesnivå samt individnivå. Kommittén ansåg att oklarheten i begreppen strukturinriktat respektive allmänt inriktat arbete bidrog till en osäkerhet om socialtjänstens roll och uppgifter i dessa avseenden och att de begrepp som kommittén föreslog tydligare angav socialtjänstens uppdrag. Kommittén ansåg också att de föreslagna begreppen harmonierade bättre med begreppen primärprevention, sekundärprevention och tertiärprevention som då var de allmänt vedertagna begreppen inom det hälsoförebyggande och drog förebyggande arbetet.

På grundval av Socialtjänstkommitténs förslag föreslog regeringen ändringar i flera hänseenden genom prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen och aviserade samtidigt att en ny översyn av socialtjänstlagen var nödvändig. Ändringarna i lagen innebar bl.a. preciseringar i rätten till försörjningsstöd och nya bestämmelser för att stärka barnperspektivet.

En särskild utredare tillsattes 1997 för att göra en översyn och utredningen, som antog namnet Socialtjänstutredningen, överlämnade bland annat slutbetänkandet Socialtjänst i utveckling (SOU 1999:97). Utredningen kom fram till samma slutsats som Socialtjänstkommittén, att socialtjänstlagens grundläggande karaktär av ramlag inte borde förändras. En ramlag som anger övergripande mål för vissa verksamheter i socialtjänsten och stödet till vissa grupper i samhället att föredra framför en detaljreglering.

Socialtjänstutredningens förslag låg till grund för prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m. I propositionen föreslogs en ny socialtjänstlag, som var kapitelindelad och språkligt moderniserad. Vissa materiella ändringar föreslogs i förhållande till den tidigare lagen. Bl.a. vidgades den enskildes rätt till bistånd och rätten att överklaga genom förvaltningsbesvär utsträcktes till att omfatta i princip alla typer av biståndsbeslut. Den nya socialtjänstlagen (2001:453) antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 2002.

### **2.1.5 Socialtjänstens handläggning av ärenden och beslut om insatser**

Socialtjänstlagen innehåller bestämmelser som till viss del ersätter eller kompletterar de generella regler om handläggning av ärenden som framgår av förvaltningslagen (1986:223). För att förstå den del

av socialtjänstens verksamhet som avser handläggning av ärenden och beslut om insatser, den s.k. myndighetsutövningen, följer nedan en sammanfattning av relevanta regler och begrepp.

## Rätten till bistånd

Rätten till bistånd regleras i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och gäller samtliga människor oavsett ålder, situation eller hjälpbehov. Bestämmelsen utgår från att rätten till bistånd prövas i förhållande till en enskild persons behov. Rätten till stöd och hjälp från socialnämnden kan inte avse andra insatser än sådana som bedöms kunna tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt.

Med stöd av bestämmelsen beslutas om rätten till såväl öppna insatser som andra frivilliga insatser.

Kommunen har även med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen befogenhet och möjlighet att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 §.

Den 1 juli 2018 föreslås en ny bestämmelse träda i kraft, 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen. Bestämmelsen ger socialnämnden möjlighet att erbjuda äldre personer hemtjänst utan föregående behovsprövning. Med hemtjänst avses olika typer av insatser som den enskilde kan få i syfte att underlätta den dagliga livsföringen och avser serviceuppgifter, personlig omvårdnad och trygghetslarm. Befogenheten gäller under förutsättning att den äldre personen har fått viss information. Tanken är att kommunen i sina riktlinjer ska ange vilken ålder personen ska ha för att kunna erbjudas hemtjänst med stöd av bestämmelsen. Den äldre personen ska ansöka om hemtjänst hos socialnämnden som prövar ansökan utifrån kommunens riktlinjer, t.ex. mot ålderskrav. Bestämmelsen innebär inte någon inskränkning av den enskildes rätt att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller kommunens skyldighet att utreda och pröva sådana ansökningar enligt 11 kap. socialtjänstlagen.

## Socialtjänstens insatser och beslut

Socialtjänstinsatser kan utgöras av öppna insatser eller andra insatser. Öppna insatser som ges efter biståndsbeslut benämns öppenvårdsinsatser eller i vissa fall beslutade öppna insatser. Öppna insatser

som inte har föregåtts av ett biståndsbeslut benämns service eller öppna insatser utan biståndsbeslut.

Service är en del av det vidare begreppet förebyggande insatser och i många kommuner kallas dessa insatser för råd och stöd.

## Ärende, utredning och beslut

Med handläggning av ärenden avses myndigheternas beslutande verksamhet samt hela den procedur som börjar med ärendets anhängiggörande och slutar med dess avgörande. Från ärendehandläggning brukar skiljas sådan verksamhet som betecknas som faktiskt handlande. Skillnaden anses principiellt ligga i att handläggningen av ett ärende utmynnar i ett beslut av något slag.

Att bedöma enskilda individuella behov får alltid anses innefatta någon form av utredning och därmed även handläggning av ärende. Hur ärenden som gäller stöd och hjälp till enskilda ska handläggas och utredas följer av bestämmelser i socialtjänstlagen och förvaltningslagen.

En utredning ska ges den omfattning som behövs för att den ska kunna leda till ett sakligt korrekt beslut. En utredning ska begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av sökandes behov av stöd och hjälp.

## Myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning syftar på ärenden som mynnar ut i bindande beslut. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.

Begreppet är inte definierat i lag men används inom socialtjänsten för den del av socialtjänstens verksamhet som handlägger, utreder och fattar beslut om bistånd. (För närmare beskrivning av begreppet se bl.a. prop. 1971/72:30, prop. 1985/86:80 och JO 2001/02 s. 252).

Förvaltningsverksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked utgör inte myndighetsutövning men kan ändå räknas som handläggning av ärenden. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs även att myndigheten grundar

sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av riksdag eller regering.

### **Dokumentation**

All verksamhet som utgör handläggning av enskilda ärenden ska dokumenteras. Det gäller även ärenden som inte avser myndighetsutövning mot enskild. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess det avslutas genom beslut. Utöver handläggning av ärenden ska dokumentation ske av sådant faktiskt handlande som utgör genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling. Ett ställningstagande att inte inleda utredning ska också dokumenteras. Undantag görs för rådgivning, information och vissa öppna verksamheter, som är tillgängliga utan någon individuell behovsprövning.

## 3 Begrepp och definitioner

Gemensamma begrepp och definitioner är en förutsättning för att utveckla det förebyggande arbetet inom socialtjänsten. Det är än viktigare när vanligt förekommande begrepp saknar entydiga definitioner.

Utredningen har utifrån möten och dialoger med olika intressenter valt nedanstående begrepp och definitioner. De har ett verksamhetsperspektiv och ligger till grund för utredningens kommande överväganden och förslag.

### 3.1 Sociala problem och social utestängning

Av 1 kap.1 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att socialtjänsten ska främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt människors aktiva deltagande i samhällslivet. Arbetet ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Med utgångspunkt i dessa mål och principer kan syftet med socialtjänstens förebyggande arbete beskrivas som att det handlar om att förebygga sociala problem och social utestängning.

*Sociala problem* är ett vedertaget begrepp inom forskning och utbildning i socialt arbete. En entydig definition saknas, men gemensamt för de flesta definitioner är att de speglar sambandet mellan samhällsliga förhållanden och människors villkor. Olika förklaringar kan sedan uttrycka olika uppfattningar om hur samhällets respektive individens ansvar för sociala problems uppkomst och lösningar ska betonas.

Utredningen avser med sociala problem olika problem som samhället anses ha ansvar för och där lösningar går att finna i socialpolitiska insatser på samhälls-, grupp- och individnivå. Vad som anses vara sociala problem varierar över tid och hör samman med värderingar och rådande omständigheter. Som exempel på aktuella

sociala problem kan bland annat nämnas fattigdom, missbruk och beroende, våld i nära relationer, hemlöshet, prostitution, kriminalitet och att barn far illa.

Med *social utestängning* avser utredningen situationer och företeelser där människor begränsas i sina möjligheter att aktivt delta i samhällslivet. Det kan handla om att människor stängs ute från sociala relationer, bostads- och arbetsmarknaden, kultur- och fritidsaktiviteter samt politik. Utestängningen kan vara upplevd, till exempel att boende i ett visst område upplever att de står utanför samhällsgemenskapen, eller konkret i form av hinder i den fysiska miljön.

Sociala problem och social utestängning är företeelser som kan överlappa och förstärka varandra; till exempel kan social utestängning bidra till att sociala problem uppstår.

Vad som anses vara sociala problem eller social utestängning varierar över tid och det går inte att förutse vilka företeelser eller situationer som i framtiden kommer att utgöra sociala problem eller social utestängning. Enligt utredningen finns det därför anledning att beskriva syftet med socialtjänstens förebyggande arbete på en övergripande nivå. Detta medger en flexibilitet som är nödvändig för att socialtjänsten ska kunna möta förändringar i samhället och i omvärlden. Det behöver finnas handlingsutrymme för politiska prioriteringar av förebyggande insatser utifrån aktuella förhållanden.

### 3.1.1 Vad avses med socialtjänstens förebyggande arbete?

Utredningen utgår i sitt arbete från definitionen att med förebyggande arbete inom socialtjänsten avses insatser som förhindrar eller motverkar uppkomst av sociala problem och social utestängning.

Begreppet *förhindrar* är i det här sammanhanget synonymt med att stoppa uppkomsten av sociala problem eller social utestängning. Det är det övergripande målet med allt förebyggande arbete.

Begreppet *motverka* är synonymt med att motarbeta eller försöka förhindra sociala problem och social utestängning.

## 3.2 Beskrivningar av förebyggande insatser

Förebyggande insatser kan beskrivas och kategoriseras på olika sätt. Vilka begrepp som används varierar över tid och mellan olika verksamhetsområden. Inom socialtjänsten används bl.a. begreppen universell, selektiv, respektive indikerad prevention.

Med *universell* prevention menas förebyggande insatser som riktar sig till alla i en population utan någon gemensam riskfaktor. *Selektiv* prevention är förebyggande insatser som riktar sig till grupper utifrån någon gemensam riskfaktor. *Indikerad* prevention är insatser som riktar sig till personer som har uppmärksammade problem. Gränsen mellan indikerad prevention och tidig behandling är svår att dra (SBU 2010).

De begrepp som ligger till grund för socialtjänstlagen och indelningen av socialtjänstens insatser i olika huvudfunktioner är följande:

- *Strukturinriktade* insatser syftar till en god samhällsmiljö. Hit räknas medverkan i samhällsplaneringen, arbete med sociala problem i samhället och uppsökande verksamhet.
- *Allmänt inriktade* insatser är generellt utformade sociala insatser inom exempelvis äldreomsorgen.
- *Individuellt inriktade* insatser avser insatser direkt anpassade till den enskildes behov. Dit räknas bland annat ekonomisk hjälp, upplysningar, samtal och rådgivning.

Socialtjänstkommittén (SOU 1994:139) ansåg att begreppen strukturinriktat respektive allmänt inriktat arbete var oklara och bidrog till osäkerhet om socialtjänstens roll och uppgifter. Kommittén förordade i stället begreppen samhällsnivå, grupp- och områdesnivå respektive individnivå. Kommittén ansåg att de föreslagna begreppen också harmonierade bättre med primärprevention, sekundärprevention och tertiärprevention som då var de allmänt vedertagna begreppen.

Indelningen samhälls-, grupp- och individnivå står inte heller i motsatsställning till begreppen universell, selektiv och indikerad prevention. Båda sätten att kategorisera förebyggande insatser har ett målgruppsperspektiv och beskriver att insatser riktar sig till olika grupper och individer samt till olika nivåer.

| Målgrupp             | Socialtjänstens insatser | Prevention |
|----------------------|--------------------------|------------|
| Alla i en population | Samhällsnivå             | Universell |
| Riskgrupp, riskmiljö | Gruppenivå               | Selektiv   |
| Identifierade behov  | Individnivå              | Indikerad  |

### 3.2.1 Insatser på samhälls-, grupp- och individnivå

Utredningen har valt att använda sig av begreppen samhälls-, grupp- respektive individnivå för att dela in socialtjänstens insatser. Begreppen är lättförståeliga för en bred allmänhet och ger socialtjänsten en struktur för att analysera, planera, genomföra och följa upp det förebyggande arbetet. Indelningen harmonierar dessutom med begreppen universell, selektiv och indikerad prevention.

Nedan finns exempel på insatser som kan vara aktuella på respektive nivå. Insatserna som exemplifieras är relevanta både i dagens socialtjänst och i en framtida verksamhet där ett förebyggande perspektiv är integrerat.

- *Insatser på samhällsnivå* syftar till en god samhällsmiljö. Hit räknas socialtjänstens medverkan i samhällsplanering och insatser som riktar sig till alla i en population. Det kan också vara uppsökande verksamhet, samhällsarbete eller att socialtjänsten lokaliserar delar av sin verksamhet på familjecentraler, ungdomsmottagningar eller öppna förskolan.
- *Insatser på gruppnivå* riktar sig till grupper och individer som vistas i riskmiljöer eller bedöms tillhöra någon riskgrupp. Det kan vara ungdomar i ett visst bostadsområde, barn till föräldrar med psykisk ohälsa eller äldre med svagt socialt nätverk. Insatserna kan till exempel vara råd och stöd, olika typer av gruppverksamheter eller riktade informationsinsatser.
- *Insatser på individnivå* är utformade utifrån en specifik individs behov. Det kan vara tidiga insatser och särskilt stöd till barn som uppvisar problembeteenden eller till föräldrar som har svårt att klara sin föräldraroll. Det kan också handla om återfallsprevention när det gäller brottslighet eller missbruks- och beroendeproblematik samt om individuella insatser inom ramen för ett salutogent arbetssätt (se Westlund, avsnitt Kunskapsunderlag från forskare).



## 4 Socialtjänsten som förebyggare

Socialtjänsten och det sociala arbetet kan vara ett verktyg för samhällsförändring. Socialtjänsten har en viktig roll i arbetet med att förebygga sociala problem såsom fattigdom, hemlöshet, kriminalitet, våld i nära relationer, missbruk och beroende eller när barn far illa. Det innebär att resurser används på ett mer effektivt sätt än att kompensera och reparera i efterhand

### 4.1 Värdet av förebyggande arbete

Utredningen menar att förebyggande arbete i socialtjänsten har ett värde ur brukar-, professions-, socialnämnds- och samhällsekonomiskt perspektiv.

Ur ett *brukarperspektiv* kan det innebära att färre personer blir klienter och brukare i behov av socialtjänstens insatser och att personer i behov av stöd får hjälp tidigare. Individuella konsekvenser av problem kan mildras och återfall, till exempel i missbruk och beroende eller i brottslighet, kan undvikas.

Ur ett *professionsperspektiv* påverkas arbetsinnehållet, mer eller mindre, för alla professioner inom socialtjänsten. Det kan ge större professionellt handlingsutrymme och innebära att ett bredare spektrum av kompetens, utbildning och yrkeserfarenheter efterfrågas. Medarbetare med utbildning i ämnet socialt arbete, såsom socionomer, kan få större användning av sina kunskaper om sociala problem. Utvecklingen av en förebyggande verksamhet kan också innebära förbättrade arbetsvillkor då det kan ge ökade möjligheter till variation i arbetet.

Ur ett *socialnämndsperspektiv* innebär en förebyggande socialtjänst att socialnämnden får en mer strategisk roll. Socialnämnden

kan bli en viktig röst i kommunens övergripande planerings- och utvecklingsarbete och en aktör i samhällsbygget.

Ur ett *samhällsekonomiskt perspektiv* kan förebyggande arbete vara god ekonomisk hushållning med resurser och därmed bidra både till ekonomisk och social hållbarhet. Genom att lägga större vikt på förebyggande och tidiga insatser kan kostnader för sociala problem och mer ingripande framtida insatser minskas. Det är angeläget att skattemedel används effektivt och till största möjliga nytta för medborgarna.

## 4.2 Komplexa problem och orsaker

Ett socialt arbete som syftar till att förebygga sociala problem och social utestängning för med sig att analyser och insatser inte enbart kan begränsas till individnivå. Fokus flyttas även till bakomliggande faktorer och till samspelet mellan samhälleliga förhållanden och människors villkor.

Goda, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor är en nyckel för att undvika sociala problem och för att uppnå god och jämlik hälsa. Uppväxtvillkor, sociala miljöer och samhälleliga sammanhang är sällan neutrala utan innehåller ofta både risk- och skyddsfaktorer som både kan bidra till att skapa sociala problem eller till att förebygga problem.

Kunskaper om risk- och skyddsfaktorer är viktiga i en förebyggande socialtjänst. Samtidigt som det finns faror med att alltför ensidigt utgå från dessa faktorer. Individuella förutsättningar och egenskaper har också betydelse och det kan vara svårt att förutsäga konsekvenserna för en enskild individ. Som Torstensson och Ivert konstaterar (se Torstensson & Ivert, avsnitt Kunskapsunderlag från forskare) går det trots allt bra för de flesta individer, även för de som befinner sig i riskmiljöer. Ett alltför stort fokus på riskfaktorer kan också innebära att till exempel barn som utsätts för våld förbises om de inte passar in i den bild som riskfaktorer ger. Våld mot barn kan utövas även i fall där det inte går att se några kända riskfaktorer. Riskfaktorer på en generell nivå kan användas för att utveckla förebyggande insatser som riktar sig till samhälls- och gruppnivå, men är mer problematiskt att använda som underlag

för beslut om individuella insatser (se Eriksson, avsnitt Kunskapsunderlag från forskare).

Kunskaper om sociala problems komplexitet för med sig att analyser och konkreta insatser behöver innefatta såväl samhälls-, grupp- som individnivå. Det gäller sociala problem, som gängkriminalitet (se Torstensson & Ivert, avsnitt Kunskapsunderlag från forskare) eller våld mot barn (se Eriksson, avsnitt Kunskapsunderlag från forskare) och även social utestängning (se Westlund, avsnitt Kunskapsunderlag från forskare).

#### 4.2.1 Att förebygga sociala problem

Förebyggande arbete som syftar till att förhindra eller motverka sociala problem fordrar analyser och förebyggande insatser på olika nivåer. Det gäller till exempel förebyggande arbete mot hemlöshet.

Hemlöshet kan förklaras på fyra analysnivåer (se Swärd, avsnitt Kunskapsunderlag från forskare).

På *samhällsnivå* kan orsaker hittas i demografiska mönster, markplanering, segregation, bostadsmarknadens funktionssätt och i socioekonomiska villkor. Det rör sig om samhällsliga förhållanden som har en direkt påverkan på hur många personer som hamnar i riskzonen för hemlöshet.

Den *institutionella nivån* handlar om hur service och vården är organiserad och vilka metoder som används för att bekämpa hemlöshet.

Den *rationella nivån* handlar om släktingar och nätverks möjligheter, eller brist på möjligheter, att ge stöd.

Den *individuella nivån* handlar om utlösande faktorer som separationer, utskrivning från vård eller frigivning efter avtjänat fängelsestraff eller materiell fattigdom.

Nivåerna i analyserna hänger ihop och betingar varandra. De övre nivåerna anger ramar för de undre nivåernas handlingsmöjligheter. För att komma till rätta med hemlöshet och trångboddhet måste insatser sättas in på alla nivåer.

De olika orsakerna till hemlöshet illustrerar komplexiteten i de frågor som socialtjänsten har att ta sig an. I en socialtjänst med fokus enbart på ärendehantering och myndighetsutövning ligger det nära till hands att nöja sig med insatser som riktar sig till individen,

såsom sociala kontrakt eller metoder som ”Housing First” eller Boendetrappor. I en socialtjänst som arbetar förebyggande blir det viktigt att, på individ- och gruppnivå, hitta tidiga indikationer på faktorer som kan leda till hemlöshet men också att kartlägga bakomliggande orsaker på samhällsnivå; hur har problemet utvecklats över tid, vilka är konsekvenserna av hemlöshet för individerna och för kommunen och vilka åtgärder behöver vidtas inom ramen för samhällsplaneringen.

#### 4.2.2 Att förebygga social utestängning

Även när det gäller att förebygga social utestängning – exempelvis för äldre – fordras analyser och insatser på olika nivåer.

På *samhällsnivå* kan social utestängning, bland annat, förklaras med brister i utformningen av bostadsområden och offentliga miljöer eller med socioekonomiska faktorer. På *gruppnivå* kan social utestängning till exempel handla om brister i miljön på särskilda boenden. På *individnivå* kan social utestängning vara följderna av en förlust av socialt nätverk eller brister i utformningen av individuella hemtjänstinsatser.

En socialtjänst som arbetar förebyggande tar sig an problematiken med social utestängning genom en kombination av insatser på samhälls-, grupp- och individnivå. På samhällsnivå kan det handla om att i samhällsplaneringen säkerställa tillgången till ändamålsenliga boenden och offentliga mötesplatser. På gruppnivå kan det handla om utformningen av kultur- och fritidsaktiviteter eller boendemiljön på särskilda boenden. På individnivå kan det förebyggande arbetet komma till uttryck genom att medarbetare i socialtjänsten ges förutsättningar att arbeta utifrån ett salutogent synsätt, dvs. utgå från den äldres egna resurser och möjligheter (se vidare Westlund, avsnitt Kunskapsunderlag från forskare).

### 4.3 I och utanför samverkan

Sociala problem och social utestängning är problem där lösningar dels står att finna på samhälls-, grupp- och individnivå dels i samverkan mellan olika samhällssektorer och olika aktörer. Det är något av ett signum att förebyggande arbete inom socialtjänsten

riktas till problem i samhället som kräver långsiktiga och samordnade insatser på olika nivåer.

I de dialoger utredningen haft med förtroendevalda, professioner, forskare och brukare så pekades en fungerande samverkan ut som angeläget och nödvändigt samtidigt som det uttalas att det finns hinder för att få det att fungera.

Samordning och samverkan behöver utvecklas och stärkas:

- inom kommunen, till exempel mellan den sociala barn- och ungdomsvården och familjerätten för att förebygga våld mot barn, eller mellan socialtjänsten och skolan,
- mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården, för att till exempel förebygga psykisk ohälsa, drog- och spelmissbruk,
- mellan socialtjänsten och statliga myndigheter som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för rehabiliterande insatser eller Migrationsverket för att förebygga att ensamkommande barn försvinner,
- mellan socialtjänsten och polisen och frivården till exempel för att förebygga gängkriminalitet, våldsbejakande extremism och återfall i brott,
- mellan socialtjänsten och Kronofogdemyndigheten för att till exempel förebygga avhysningar av barnfamiljer,
- mellan socialtjänsten och civilsamhället för att till exempel förebygga sociala utestängning.

En fungerande samverkan kan bidra till mer effektiva insatser och till att insatser kommer till stånd tidigare. Det kan också höja kvaliteten och träffsäkerheten i insatserna när kompetenser från olika professioner, discipliner och kunskapsområden tas tillvara. Socialtjänstens arbete behöver utvecklas både inom och utom samverkan.

Utredningen delar uppfattningen att det är angeläget att underlätta och stärka former för samverkan inte minst för att få effekt i det förebyggande arbetet. I detta delbetänkande behandlas dock inte dessa frågor vidare.

### 4.3.1 Socialtjänst och folkhälsoarbete

Samverkan mellan olika samhällsaktörer är central och det finns skäl att också synliggöra beröringspunkter mellan olika ämnesområden inom välfärdssektorn. Inte minst har socialtjänstens uppdrag och socialt arbete nära släktskap med folkhälsoarbete och folkhälsovetenskap.

Gemensamt för dessa är analysen att goda uppväxt- och levnadsvillkor är en nyckel till ett gott socialt liv och till hälsa. Det råder också en samsyn om det omvända att stora socioekonomiska skillnader får negativa konsekvenser för individer och för samhället i stort.

I folkhälsoarbetet beskrivs hälsa som ett tillstånd av ett fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och inte enbart som frånvaro av sjukdom eller handikapp. För att uppnå jämlik hälsa är det en rad förutsättningar som behöver vara på plats, såsom ekonomiska och sociala förutsättningar och goda uppväxtvillkor för barn och unga.

Beröringspunkterna mellan socialt arbete och folkhälsoarbete är med andra ord många. Förenklat kan det beskrivas som att det som socialtjänstlagen beskriver som *mål* för socialtjänsten, ekonomisk och social trygghet samt jämlikhet i levnadsvillkor, är *medel* i folkhälsoarbetet för att uppnå mål om hälsa.

Kommissionen för Jämlik hälsa (SOU 2017:47) har föreslagit ett tvärasektoriellt arbete där även socialtjänsten involveras. För att uppnå viktiga folkhälsomål pekar kommissionen bland annat på värdet av samverkan mellan socialtjänst och barnhälsovården, samlokalisering i familjecentraler samt socialtjänstens ansvar för arbete mot hemlöshet och trångboddhet.

### 4.3.2 Socialtjänst och social hållbarhet

I direktivet anges att syftet med utredningens uppdrag är att utforma en socialtjänst som bidrar till sociala hållbarhet.

Begreppet social hållbarhet kan härledas till Brundtlandkommissionen (den av FN-förbundet bildade Världskommissionen för miljö och utveckling – World Commission on Environment and Development) och vidare till Agenda 2030 (17 globala mål för en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling som ska

vara uppnådda år 2030 i världens alla länder och som antogs av FN:s generalförsamling 2015.) I Brundtlandkommissionens rapport "Vår gemensamma framtid" utvecklades begreppet hållbar utveckling. Kommissionen uttryckte att hållbar utveckling är "en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov". I rapporten kan utläsas att hållbar utveckling i stor utsträckning handlar om fördelning av resurser mellan generationer, men också inom generationer. Enligt rapporten är ekonomisk tillväxt och en rättvis fördelning av de ökade resurserna som följer av tillväxten en förutsättning för hållbar utveckling. Tillväxtens innehåll måste dock vara av god kvalitet. Den bör t.ex. vara material- och energisnål och kunna tillfredsställa mänskliga behov så som hälsa och utbildning. Tillväxten får inte äventyra livsförsörjande natursystem. Kommissionen betonade också att hållbar utveckling inbegriper såväl ekonomiska som ekologiska, sociala och kulturella aspekter.

De globala målen i Agenda 2030 syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. Målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Målen i Agenda 2030 harmonierar med socialtjänstlagen, bland annat med mål om att bekämpa fattigdom, bidra till hälsa och en inkluderande stadsplanering.

Via sitt socialpolitiska uppdrag är socialtjänsten en av samhällets aktörer som kan bidra till att målen i Agenda 2030 uppfylls. Det fordrar i sin tur att socialtjänsten arbetar med ett tydligt förebyggande perspektiv, på såväl samhälls-, grupp- som individnivå.

#### 4.4 Förebyggande arbete inom socialtjänsten i dag

Redan i dag förekommer förebyggande arbete inom socialtjänsten. Det finns dock ingen statistik som visar omfattningen.

De nationella uppgifter som vanligtvis används för att beskriva omfattning och kostnader i socialtjänstens olika verksamheter är framför allt öppna jämförelser och Socialstyrelsens lägesrapporter om tillståndet och utvecklingen inom socialtjänstens individ- och

familjeomsorg (IFO) samt inom vård och omsorg om äldre. Lägesrapporterna kommer årligen och slutsatserna bygger på aktuella utredningar och rapporter, öppna jämförelser, Socialstyrelsens hälso-databaser, socialtjänstregister, nationella kvalitetsregister samt Statistiska centralbyråns register över kommunernas räkenskaper. Ingen av dessa källor innehåller specifik statistik om det förebyggande arbetet i relation till andra insatser.

Det finns dock vissa uppgifter som tangerar frågeställningen. Lägesrapporterna om IFO innehåller information om ”övriga öppna insatser”. Det är insatser som ges utan individuellt beslut och utan krav på inskrivning, till exempel ungdomsmottagningar och öppna träfflokaler inom den sociala barn- och ungdomsvården. 2014 uppgick dessa insatser till 5,1 procent av IFO:s kostnader, 2015 till 5,2 procent och 2016 till 5,5 procent. Det kan jämföras med insatser i form av institutionsvård, familjehemsvård och öppna insatser (exklusive ”övriga öppna insatser”) som tillsammans uppgick till 37 procent, 37,7 procent respektive 39,2 procent av IFO:s totala kostnader. Övriga öppna insatser inom missbruks- och beroendevården uppgick 2016 till 1,4 procent av IFO:s totala kostnader.

Dessa uppgifter ger inte tillräckligt underlag för att beskriva det förebyggande arbetets omfattning men de indikerar att det utgör en mycket liten andel av socialtjänstens verksamhet. Bilden bekräftas i de dialoger utredningen haft med kommunpolitiker, socialchefer, socialarbetare och samhällsplanerare samt med brukarorganisationer, forskare med flera. Dagens socialtjänst är framför allt organiserad för att handlägga ärenden när problem redan uppstått. Myndighetsutövningen dominerar stort medan det förebyggande arbetet inte sällan bedrivs i projektform.

Det förebyggande arbete som dock bedrivs är ofta riktat till barn, unga och till föräldrar samt till äldre för att förebygga fallolyckor och undernäring. Däremot finns det färre exempel på socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen (se Cars m.fl. samt Denvall, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).



#### 4.4.1 Orsaker till att förebyggande arbete inte prioriteras

Det finns olika orsaker till att förebyggande arbete inte prioriteras. Akuta behov och andra individuella ärenden måste tas om hand. De prioriterar sig själva.

En annan förklaring är kommunernas lednings-, ersättnings- och styrsystem som inspirerats av New Public Management, NPM. NPM kan ses som ett samlingsbegrepp för ett synsätt där offentlig sektor ska styras och ledas i mer företagsliknande och marknads-mässiga former. Några kännetecken för NPM som lyfts fram i forskningen är, till exempel, att samhällsplanering och sociala reformer tonas ned medan stort fokus läggs på kostnadsminskningar och efterkontroll (Johansson, Dellgran och Höjer, red. 2015). Lednings- och styrningssystemen är inte konstruerade för att ta långsiktig hänsyn eller för att bygga på helhetssyn (se vidare kapitel 6).

Ökade krav på effektivitet och kostnadsbesparingar innebär vidare att produktion och drift ställs i förgrunden. Ett ensidigt fokus på drift riskerar att skapa en akutstyrd verksamhet som i praktiken tenderar att tränga undan det förebyggande arbetet (se Avby, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

Det finns även andra orsaker till att socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen inte fått fäste i praktiken. En period efter det att 1980 års socialtjänstlag (1980:620) trädde i kraft arbetade kommuner med sociala områdesbeskrivningar, men därutöver har exemplen varit få. Förklaringar som förts fram är bland annat att reformen inte var tillräckligt väl förberedd och dessutom sammanföll med stora förändringar i den kommunala organisationen och i synen på samhällsplanering som gick från att vara samhällsstyrd till mer marknadsstyrd. (Pettersson red 2014)

En annan orsak sägs vara att statliga myndigheters metodstöd uteblev samt att lagstiftningen ger knapphändig vägledning i hur medverkan i samhällsplaneringen ska genomföras (se Denvall, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare). Utöver nämnda förklaringar anser utredningen att även den ansträngda situationen inom delar av socialtjänsten bör uppmärksammas. Hög arbetsbelastning, och personalomsättning tar betydande resurser i anspråk och bidrar till att mycket energi får läggas på att lösa akuta situationer.

Sammanfattningsvis finns det olika förklaringar till att det förebyggande arbetet har haft svårt att hävda sig i relation till ärendehantering och myndighetsutövning; lagstiftningen ger inte tillräcklig vägledning, ledning- och styrningssystem försvårar långsiktighet och helhetssyn, brist på metoder och metodstöd samt en instabil personalsituation inom delar av socialtjänsten.

## 5 En förebyggande praktik

Utredningen anser att en socialtjänst som förhindrar eller motverkar sociala problem och social utestängning innebär något mer än att socialtjänsten erbjuder enstaka förebyggande insatser. I stället handlar det om att utveckla ett nytt arbetssätt och om att integrera ett förebyggande perspektiv. Det är en omställning där verksamheten konsekvent arbetar med frågeställningen; *Hur kan socialtjänsten arbeta för att på bästa sätt minska framtida behov av individuella insatser?*

### 5.1 Ett förebyggande perspektiv i socialtjänsten

Ett förebyggande perspektiv, integrerat i socialtjänstens ordinarie verksamhet, får genomslag i verksamhetsplanering, resursfördelning, målformulering, uppföljningar och i det praktiska arbetet. Det kan till exempel handla om att:

- det förebyggande perspektivet är förankrat i en politisk strategi och i lokala prioriteringar,
- det förebyggande arbetet har tydliga mål och kan bedrivas ut hålligt med ett längre tidsperspektiv,
- det förebyggande arbetet bedrivs med ett medvetet jämlikhet- och jämställdhetsperspektiv och att insatser når de grupper som bäst behöver det,
- det förebyggande arbetet bedrivs med en kombination av insatser på samhälls-, grupp- och individnivå,
- kunskap från forskning, professioner, brukare och civilsamhället tas tillvara i planering, utförande och uppföljning,

- professionerna får tillgång till kompetensutveckling samt även i övrigt har de förutsättningar som krävs för att arbeta förebyggande.

### 5.1.1 Ett förebyggande perspektiv i praktiken

I den praktiska verksamheten kan ett förebyggande perspektiv, till exempel, komma till uttryck genom att socialtjänsten:

- är känd för att ge människor ett gott bemötande, är lyhörd och utgår från individens villkor, rättigheter och egna resurser till förändring,
- gör sig väl förtrogen med levnadsvillkoren i kommunen och kartlägger lokala förhållanden,
- arbetar med specifika förebyggande insatser på samhälls-, grupp- och individnivå,
- organiserar sig för att underlätta kontakt med individer och grupper som befinner sig i risksituationer och i riskmiljöer,
- bidrar med kunskap i sociala frågor till andra verksamheter,
- samverkar med andra berörda aktörer.

### 5.1.2 Ett förebyggande perspektiv i kommunen

Utredningen menar att socialtjänsten är en outnyttjad resurs i arbetet med att förebygga sociala problem och social utestängning. Detsamma gäller kommunens övriga verksamheter.

Förskola och skola är viktiga arenor för att tidigt nå barn och unga innan behov av stöd från samhället blir alltför stora. Det är viktiga arenor att verka på, inte bara för skolan och elevhälsan, utan också för socialtjänsten, till exempel för att informera barn om socialtjänsten och vad den kan hjälpa till med.

Även andra kommunala verksamheter kan verka förebyggande såsom kultur- och fritidsverksamheter, folkhälsoarbete och samhällsplanering. Dessutom är kommunens verksamhet som sådan, t.ex. i fråga om var arbetstillfällen lokaliseras och hur den kommunala

servicen utformas, en resurs som kan bidra till goda sociala miljöer (se vidare Cars m.fl. avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

Den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården har i sin slutrapport, Barnets och ungdomens reform – Förslag för en hållbar framtid (2017), pekat på behov av att kommunfullmäktige engagerar sig i strategiska frågor som rör den sociala barn- och ungdomsvården. Exempel på att detta förekommer är dock sällsynta. Det bekräftas i de dialoger som utredningen haft med förtroendevalda och professioner inom socialtjänsten; strategiska diskussioner och strategiska beslut på övergripande kommunal nivå är sällsynt. Inte enbart när det gäller den sociala barn- och ungdomsvården utan när det gäller sociala frågor i stort.

Samordning och övergripande samverkan mellan olika kommunala verksamheter är ett utvecklingsområde. Tvärsektorielt, övergripande arbete behövs både för att samordna förebyggande insatser och för att stödja socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen (Cars m.fl. avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

Utredningen anser att en samordning av det kommunala arbetet kan ge nya möjligheter. Det skapar förutsättningar för berörda politiker att agera utifrån en helhetsbild över den sociala situationen i kommunen. Hänsyn kan tas till att sociala problem är kostnadsdrivande om inte förebyggande insatser genomförs i tillräcklig omfattning samt till att besparingar i en verksamhet kan innebära ökade kostnader i andra verksamheter och för hela kommunen.

Samordning kan till exempel komma till stånd genom att kommunfullmäktige tar ansvar för att det finns särskilda samordningsfunktioner, både på politisk nivå och på verksamhetsnivå. Som underlag för långsiktiga, övergripande kommunala strategier och för konkreta insatser kan socialtjänsten i sin tur bidra med kunskapsunderlag samt identifiera behov av samordnade förebyggande insatser.

## 5.2 Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

Utredningen har konstaterat att förebyggande arbete inte prioriteras i socialtjänsten. Det gäller förebyggande insatser i allmänhet och medverkan i samhällsplaneringen i synnerhet.

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen regleras i socialtjänstlagen (2001:453). Det finns flera beröringspunkter mellan socialtjänstlagen och plan- och bygglagen (2010:900). Båda tar upp goda livsmiljöer, trygghet och jämlika förutsättningar. Plan- och bygglagen utgör dock ingen grund för socialtjänsten att hävda sin medverkan i samhällsplaneringen eller för samhällsplanerare att hävda att socialtjänsten ska medverka.

Socialtjänstkommittén konstaterade redan i sitt betänkande Ny socialtjänstlag, (SOU 1994:139) att socialtjänsten haft svårt att finna sin roll i samhällsplaneringen. Socialtjänstens medverkan i den översiktliga planeringen var begränsad och det saknades kunskap om hur socialtjänsten i övrigt hade medverkat i kommunens planering. Kommittén föreslog att socialtjänsten skulle åläggas att till kommunfullmäktige rapportera behov av samordnade insatser för att förebygga eller avhjälpa sociala problem samt årligen rapportera betydande förändringar i sociala förhållanden. Dessutom skulle socialtjänsten ansvara för att ta fram sociala konsekvensanalyser i samband med kommunala beslut om större förändringar av fysisk miljö eller verksamheter som kunde antas få betydande sociala konsekvenser.

Utredningen om bostäder för äldre (SOU 2015:85) konstaterade att socialtjänsten har ett klart uttryckt krav på sig att se till att socialtjänstens kunskaper och erfarenheter kommer in som ett underlag i samhällsplaneringen. I syfte att tydliggöra att socialtjänsten ska medverka i planeringen av bostadsförsörjningen och tillföra kunskaper och erfarenheter om levnadsförhållandena i kommunen, föreslog utredningen en ny bestämmelse i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383). Bestämmelsen motsvarar det som redan regleras i 3 kap. 1 § socialtjänstlagen och syftade till att betona frågans vikt och göra det mer självklart för dem som arbetar utifrån den lagstiftningen att ta in socialtjänsten i planeringen.

### 5.2.1 Samhällsplanering som instrument för att påverka sociala villkor

Nationalencyklopedin definierar samhällsplanering som ”riktlinjer för utveckling av bebyggelse, service, kommunikationer och miljö”. När det handlar om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är det i den platsspecifika stadsplaneringen av befintliga eller nya områden som samhällsplanerare och socialtjänst kan samarbeta för att nå bästa resultat (se Cars m.fl., avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

Den fysiska miljön påverkar den sociala miljön som i sin tur påverkar de människor som bor där. Egenskaper i miljöerna kan till exempel främja eller motverka ungdoms- och gängkriminalitet (Torstensson & Ivert, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare) eller påverka ungas möjligheter till goda skolresultat (Cars m.fl., avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

Samhällsplanering, både resultatet och planeringsprocessen i sig, kan fungera som en drivmotor för ett mer socialt stabilt samhälle. Resultatet av samhällsplanering kan vara inkluderande miljöer som motverkar social utslagning. Planeringsprocessen, och utvecklingen av till exempel boendemiljöer, kan också vara inkluderande genom att involvera de människor som berörs. Processer som utgår från invånarna får bättre effekt än uppifrån ordnade processer. Organisering av hyresgäster och självförvaltning hos bostadsföretag kan bland annat bidra till att bostadsmiljön tas om hand på ett bättre sätt (Cars m.fl., avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

Det är först när strukturinriktade insatser kombineras med individinriktade insatser som de blir effektiva. Därför är samhällsplanering lika mycket en fråga för socialtjänsten som för stadsplaneringen (Cars m.fl., avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

### 5.2.2 Social kompetens i samhällsplaneringen

De som arbetar med samhällsplanering behöver tillföras social kompetens. Social kompetens behövs för att kunna analysera och förstå vilka planeringsåtgärder som är mest effektiva för att nå ett visst socialt mål och för att analysera sociala effekter av en viss fysisk åtgärd. Utan nödvändiga kunskaper kan insatser som har sociala mål få motsatt effekt. Till exempel kan lås och övervakningssystem

som syftar till att skapa trygghet snarare bekräfta otrygghet. (Cars m.fl., avsnittet Kunskapsunderlag från forskare). Arkitekter och samhällsplanerare får i sin utbildning en ytlig inblick i sociala frågor och socionomutbildningen har inslag som handlar om samhällsplanering. De är endast av orienterande karaktär och det finns därför behov av att komplettera utbildningarna (Cars m.fl., avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

### **5.2.3 Former för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen**

Ett nära samarbete mellan socialtjänsten och de samhällsplanerande organen i kommunen är av avgörande betydelse för effektiv resursanvändning. I samverkan kan det klaras ut vilka problem som hanteras effektivast med socialtjänstens insatser, vilka som hanteras effektivast av andra förvaltningar, vilka som hanteras effektivast av stadsplaneringens fysiska insatser och i vilka situationer en kombination av dessa insatser är den mest effektiva strategin (Cars m.fl., avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen kan dels ha fokus på individen och syfta till handlingsstrategier för samordnade individuella insatser dels ha fokus på fysiska och strukturella förändringar som bidrar till att lösa eller förebygga sociala problem.

Socialtjänstlagen reglerar inte hur medverkan i samhällsplaneringen ska genomföras. För att socialtjänsten ska kunna medverka krävs dock en organisation med formellt uppdrag och kompetens att utreda och agera. Socialtjänsten behöver förstå planeringsarbetet, delta i hela planeringsprocessen samt vara en erkänd aktör (Denvall, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

### **5.2.4 Bedömning av sociala trender**

Socialtjänsten kan bidra med kunskapsunderlag till långsiktiga, övergripande strategier och till konkreta insatser inom samhällsplaneringen. Socialtjänsten och dess medarbetare besitter viktig kunskap om sociala förhållanden. Det är kunskap, som tillsammans med kunskap från brukarföreträdare, ideella organisationer och andra,



kan peka ut företeelser i kommunen som genererar sociala problem som behöver åtgärdas.

De förslag som Socialtjänstkommittén presenterade (se ovan) handlade om att socialtjänsten skulle utarbeta årliga rapporter. Eftersom de är återkommande kan de bidra till kontinuerlig utveckling av planeringsinsatser samt skapa efterfrågan av kunskapsunderlag även från andra samhällssektorer. Något som i sin tur kan öka förutsättningarna för samverkan. Underlagen och dess analyser kan sedan ligga till grund för utformningen av långsiktiga välfärdsstrategier och till uppföljning av planeringen. Dessa systematiska utvärderingar av sociala förhållanden blir då även viktiga inslag i en kunskapsbaserad socialtjänst (Denvall, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

En möjlig modell för årliga rapporter presenteras av Cars med flera (se vidare Cars m.fl., avsnittet Kunskapsunderlag från forskare). Modellen ”Bedömning av sociala trender” bygger på att socialtjänsten sammanställer underlag baserat på tillgängliga sociala områdesdata. Inom ramen för olika projekt kan team tillsättas med representation från socialtjänsten och andra berörda förvaltningar. Teamet har fokus på sociala aspekter och gör områdesvisa analyser med förslag till lösningar som består av integrerade insatser på samhälls- och individnivå. Detta utgör sedan beslutsunderlag för politiska ställningstaganden. Enligt Cars m.fl. kan denna typ av rapportering, rätt introducerad, ”komma att ses som ett sätt att reducera behovet av individriktade insatser i en omfattning som vida överstiger den arbetsinsats som krävs för att ta fram rapporten”.

### **5.2.5 Bostadsförsörjning – en del av samhällsplaneringen**

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen kan leda till att kommunen vidtar åtgärder inom en rad olika samhällsområden. Ett av dessa är bostadssituationen. Kommunernas socialtjänster arbetar i dag med olika lösningar på problem med hemlöshet men gemensamt är att det kräver stora insatser och leder till omfattande sociala merkostnader (Swärd, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

Regeringens hemlöshetsamordnare pekar i sin slutrapport (Regeringskansliet 2014) på att hemlöshetsfrågorna måste lyftas

upp strategiskt på kommunledningsnivå där övergripande frågor om bostadsförsörjning kan behandlas. I socialtjänstens underlag till samhällsplaneringen behöver därför kommunens bostadssituation beskrivas, kostnader för hemlöshet analyseras samt riskgrupper och tidiga indikationer på utlösande faktorer identifieras.

## 6 Sociala investeringar

### 6.1 Sociala investeringar

Sociala investeringar kan vara ett medel för att socialtjänsten ska arbeta förebyggande. Det innebär att förebyggande insatser ses som en investering och inte enbart som en kostnad.

Sociala investeringar är ett relativt nytt begrepp. Internationellt har begreppet varit något av sinnebilden för omläggningen av välfärdspolitiken i många OECD-länder medan detta inte har varit lika tydligt i Sverige. Det är först under 2000-talet det började användas mer frekvent.

Ännu saknas en etablerad definition av begreppet sociala investeringar men följande utmärkande drag brukar lyftas fram:

- investeringarna är riktade till vissa målgrupper eller speciella riskmiljöer och syftar till att lösa vissa sociala problem,
- det handlar om förebyggande och tidiga insatser,
- de bygger på en helhetssyn och ett tvärsektorielt arbete,
- insatserna innehåller någon form av metodutveckling och ska, om möjligt, vara evidensbaserade,
- insatserna kan liknas vid investeringar vilket följer av deras långsiktighet, risktagande och omfördelningseffekter,
- de är någorlunda avgränsade i tid och rum, de genererar i regel en avkastning som kan mätas i ekonomiska termer och de bidrar till att minska samhällskostnaderna för olika sociala problem,
- effekterna av insatserna ska vara möjliga att följa upp, utvärdera och beräkna ekonomiskt.

Kommunerna kan i praktiken ha både ekonomiska och sociala mål för dessa investeringar. Vanliga mål är att stärka deltagandet på arbetsmarknaden, minska stuprörstänkandet, bidra till samhälls-ekonomiska vinster samt stimulera förebyggande och tidiga insatser. Det kan också förekomma andra mål som att förbättra skolresultat och minska psykisk ohälsa. Ett övergripande mål är att de ska minska framtida behov av den akutstyrda myndighetsutövningen och därmed bidra till en effektivare resursanvändning.

## 6.2 Olika hinder för sociala investeringar

I realekonomisk mening är sociala investeringar inte att jämställa med traditionella investeringar. Kostnaderna kan inte, på samma sätt som investeringar, periodiseras och skjutas framåt i tiden utan de belastar kommunens ekonomi det år de genomförs. Därmed konkurrerar sociala investeringar med kostnader för driften av andra verksamheter som t.ex. förskola, skola och äldreomsorg.

Sociala investeringar omfattas också av det balanskrav som finns för kommuner och landsting. Det betyder att kostnader för dessa investeringar måste finansieras med intäkter under samma år som de genomförs.

Förutom finansieringsproblem finns det andra faktorer som har försvårat en positiv utveckling av sociala investeringar. En faktor är den osäkerhet som följer av att intäkter och vinster av investeringen ligger längre fram i tiden och därför är osäkra, medan kostnaderna för olika förebyggande insatser direkt belastar den kommunala ekonomin.

En annan faktor är bristen på helhetssyn. Det kan påverka investeringsviljan negativt att vissa kommunala förvaltningar får stå för investeringskostnaden medan andra drar nytta av minskade kostnader. Bristen på långsiktighet i den kommunala besluts- och budgetprocessen är en annan faktor som motverkar olika sociala investeringar som genomgående är långsiktiga.

Bland de första kommunerna som började arbeta med sociala investeringar var Nynäshamn, Norrköping och Umeå. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, gjorde under 2014 en kartläggning med syfte att få en bild av hur kommuner och landsting/regioner arbetar med sociala investeringar. För nämnda år var det 51 kom-

muner och två landsting som hade avsatt medel till sociala investeringsfonder och drygt hälften, eller 152 kommuner, hade påbörjat ett arbete med sociala investeringar.

Totalt hade 694 miljoner kronor avsatts till olika sociala investeringsfonder och för kommunerna varierade fondavsättningarna mellan 1 miljon kronor och 100 miljoner kr. En studie som kompletterar denna kartläggning visade att omkring 20 procent av kommunerna, två landsting och två regioner hade infört sociala investeringsfonder (Balkfors och SKL 2015; Hultkrantz 2015). I dag har kommuner och landsting valt olika budgetmässiga metoder som gör det möjligt att finansiera sociala investeringar.

### 6.3 Kostnader för att avstå från förebyggande arbete

Sociala problem för med sig stora kostnader för samhället i stort och för kommunerna. Hur stora dessa kostnader, s.k. alternativa kostnader, blir beror på problemens svårighetsgrad, varaktighet och antalet personer i en kommun som är drabbade av problemen.

I regel etableras det också ett mönster i kostnadsutvecklingen. Det innebär att ju längre tid det tar innan effektiva insatser sätts in, desto mer fördjupas problemen, som i sin tur förstärker en negativ kostnadsutveckling. Otillräckliga resurser till förebyggande arbete kan därmed sägas vara kostnadsdrivande.

Alternativkostnader handlar om merkostnader utöver de som i normala fall uppstår när individer och hushåll använder olika delar av välfärdssystemet.

En av de största alternativkostnaderna är produktionsförluster som är en konsekvens av att sociala problem ofta medför att personer ställs utanför arbetsmarknaden och därför inte kan bidra till den gemensamma produktionen (BNP). En annan kostnadspost är sociala ersättningar i form av arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen, sjukersättning och kommunernas försörjningsstöd. Dessa ersättningar har karaktären av transfereringar (inkomstöverföringar) mellan den offentliga sektorn och hushållen, och de utgör därför finansiella kostnader som belastar den offentliga budgeten.

En tredje kategori kostnader är de som betingas av olika samhällsinsatser i form av behandling, vård och omsorg, rehabilitering och olika arbetsmarknadspolitiska insatser.

Även uteblivna eller lägre skatteinkomster, till följd av minskade arbetsinkomster för en individ, leder till en finansiell försvagning av såväl statens som kommunens/landstingets budget. För att undvika att vissa poster räknas dubbelt brukar emellertid inte dessa kostnader ingå i den samhällsekonomiska kalkylen om denna samtidigt inkluderar kostnaden för produktionsförluster.

## 6.4 Samhällsekonomiska analyser

Oavsett om kommunerna avsätter resurser till förebyggande arbete eller inte så belastas både den offentliga budgeten och hela samhället av kostnader för olika sociala problem. Dessa kostnader är, som ovan redovisas, av olika slag.

Insatser till förebyggande arbete, som minskar framtida behov av stöd från samhället, understryker vikten av långsiktighet och helhetssyn i den kommunala verksamheten och av att det byggs upp en kompetens för kommunerna att själva kunna genomföra samhällsekonomiska analyser av sociala investeringar.

Denna typ av analyser fyller flera olika funktioner. En av de viktigare är att de kan fungera som besluts- och beredningsunderlag så att kommunen kan bedöma och prioritera sociala investeringar. Analysmetoderna har med tiden förfinats och är numera ett nationalekonomiskt verktyg för att utvärdera den samhällsekonomiska nyttan av förebyggande insatser.

Det typiska med analysmetoderna är att de används för att identifiera olika samhällseffekter som är möjliga att beräkna i ekonomiska termer och som därför omfattar både kostnader och intäkter. En av de stora fördelarna är att de synliggör både kostnader för sociala problem och det ekonomiska värdet av sociala investeringar som förebygger och motverkar sociala problem. De ska alltså ge en bild av investeringens samhällsekonomiska nytta.

Schematiskt beräknas denna nytta genom en jämförelse mellan investeringens engångskostnad och de besparingseffekter som följer av att de sociala investeringarna lyckas minska alternativkostnaderna för olika sociala problem (investeringens intäkter). En samhällsekonomiskt nyttig investering tillför resurser till samhället om besparingseffekterna är större än engångskostnaden. Sådana inve-

steringar är i regel också exempel på god ekonomisk hushållning i kommunerna.

Utredningen menar att det är viktigt att såväl kommuner som andra myndigheter på välfärdsområdet har tillgång till evidensbase-  
rade metoder för att kunna arbeta korrekt med samhällsekonomiska  
analyser av sociala investeringar.





## 7 Kunskapsutveckling för en förebyggande praktik

Utvecklingen av ett nytt arbetssätt och införande av ett förebyggande perspektiv behöver samordnas med utvecklingen av en kunskapsbaserad praktik i socialtjänsten. Utvecklingsarbetet kan inte följa en given mall där enbart färdiga metoder och kunskaper implementeras. Utredningen menar att det i stället handlar om att ett nytt arbetssätt behöver utvecklas i en socialtjänst som präglas av lärande och kontinuerlig kunskapsutveckling.

### 7.1 En kunskapsbaserad praktik

Betänkandet Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten till nytta för brukaren (SOU 2008:18) har lagt grunden för utveckling av en evidensbaserad praktik i socialtjänsten. I betänkandet definieras en evidensbaserad praktik som en praktik baserad på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap.

Efterhand har begreppet kunskapsbaserad praktik börjat användas alltmer. Innebörden i begreppen är i huvudsak densamma men begreppet en kunskapsbaserad praktik kan sägas betona att kunskap kan utvecklas med olika vetenskapliga forskningsmetoder och på beprövad erfarenhet. En kunskapsbaserad praktik i socialtjänsten handlar om att *använda* bästa tillgängliga kunskap och om att *utveckla* nya kunskaper med forskning, professioner och brukare som kunskapskällor.

## 7.2 Socialt arbete en kunskapsbas

Socialtjänsten är en komplex verksamhet som behöver hämta kunskap från olika ämnesområden. Det kan vara folkhälsovetenskap, psykologi, sociologi, omvårdnadsvetenskap, rehabiliteringsvetenskap och pedagogik. Kunskapsområden som alla är betydelsefulla i en socialtjänst som arbetar förebyggande.

Ett kunskapsområde som är av stor betydelse för analyser och utveckling av förebyggande arbetssätt är socialt arbete med sin sociala och samhälleliga kontext. Socialt arbete är både en forskningsdisciplin och en praktik. Socialt arbete som forskningsämne kan övergripande sägas handla om studier av sociala problem, dess orsaker, konsekvenser och lösningar utifrån teorier om samspelet mellan samhälleliga strukturer, grupper, organisationer och individer.

Ämnet socialt arbete finns inom socionomutbildningen som är den vanligaste utbildningsbakgrunden för handläggare inom socialtjänsten. Det specifika med socionomens profession är att kunskapsmässigt och praktiskt behärska spänningsfältet mellan det individuella och det samhälleliga (Morén 2015).

## 7.3 Kunskaper om förebyggande socialt arbete

Såvitt utredningen kunnat finna saknas systematiska kunskapsöversikter över området förebyggande socialt arbete. En översiktlig bild ger vid handen att ämnet inte är prioriterat vare sig inom forskningen eller hos berörda myndigheter.

Vissa material som berör förebyggande socialt arbete har tagits fram av Socialstyrelsen, Myndigheten för vård- och omsorgs analys, Folkhälsomyndigheten, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, och Länsstyrelserna. Det är rapporter som behandlar metoder och arbete på individ- och gruppnivå medan förebyggande socialt arbete på samhällsnivå knappt uppmärksammas.

Det saknas tillräcklig forskning inom området. Forte, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, har regeringens uppdrag att arbeta med ett nationellt forskningsprogram om tillämpad välfärdsforskning. (Regeringens forskningspolitiska proposition 2016/17:50, Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.). Fortes analys visar att det finns ett stort behov av forskning som utvärderar effekter av insatser som används i social-

tjänsten. Särskilt angeläget sägs behovet vara av att utvärdera effekter av tidiga och förebyggande insatser. Det är ett prioriterat område i Fortes utlysning av forskningsmedel inom programmet tillämpad välfärdsforskning ([www.forte.se](http://www.forte.se)).

## 7.4 En lärande socialtjänst

Framgångsrika organisationer har förmågan att använda olika kunskapsformer och organisera för lärande (se Avby, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

De statliga utredningar och andra nationella dokument som behandlar frågor om kunskapsutveckling inom välfärdsområdet tar i regel sin utgångspunkt i medicinen och hälso- och sjukvården. Utredningen anser att det är angeläget att samordna, exempelvis statens kunskapsstyrning inom socialtjänst och hälso- och sjukvård men att det också är viktigt att kunskapsutveckling inom socialtjänsten tar avstamp i det sociala arbetets praktik.

Utredningen menar vidare att utvecklingen av ett nytt arbetsätt och införandet av ett förebyggande perspektiv behöver vara samordnat med utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Kunskaper från forskning behöver användas men även lokal kunskap från professioner och från brukare. Det leder utredningen fram till en liknande slutsats som förs fram i betänkandet Kunskapsbaserad och jämlik vård – Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård (SOU 2017:48) om att verksamhetsnära kunskaper, erfarenheter och behov behöver vara mer vägledande.

Det mesta av lärandet sker i det vardagliga arbetet. Det visar på vikten av att lärandet och professionernas så kallade ”tysta kunskap” kan synliggöras, ifrågasättas och formuleras. Det är viktigt både för att mönstra ut sådant som är mindre bra och för att utveckla och bygga vidare på sådant som är bra.

Även brukarnas kunskaper och erfarenheter behöver tas tillvara. Det gäller generellt i en lokal kunskapsutveckling men också för att utveckla innehållet i det förebyggande arbetet så att det på ett bra sätt svarar mot de behov som finns.

En lärande organisation kan beskrivas på olika sätt men några kännetecken är bland annat att etablerad kunskap används, nya idéer provas, att det som görs utvärderas systematiskt samt att det

finns tid till kritisk reflektion (se Avby, avsnittet Kunskapsunderlag från forskare).

## 7.5 Samverkan mellan forskning och praktik

En kunskapsbaserad praktik förutsätter att befintlig kunskap omsätts i praktiken och att kunskap från professioner och brukare tas till vara i utvecklingen av ny kunskap. Kunskapsutveckling och lärande behöver vara en naturlig del av socialtjänstens verksamhet vilket i sin tur understryker behovet av stabila former för samverkan mellan forskning och praktik.

I regeringens forskningspolitiska proposition aviseras satsningar på forskarskolor för att långsiktigt bidra till kunskapsuppbyggnad inom socialtjänsten. Genom forskarskolor ökar förutsättningarna för stärkt praktikinära forskning, socialtjänstens forskningsanknytning och ökad samverkan mellan högskola och socialtjänst.

Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har under flera år ingått överenskommelser där stöd till uppbyggnad av regionala samverkans- och stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten, RSS, varit ett bärande inslag. Syftet med RSS är att skapa bättre samverkan i frågor som rör socialtjänsten och närliggande hälso- och sjukvård, mellan kommuner och mellan kommuner och landsting. Bland annat ska RSS stödja utvecklingen av evidensbaserad praktik på regional och lokal nivå.

Varje regional samverkans- och stödstruktur leds och finansieras i huvudsak av huvudmännen och verksamheten planeras och genomförs utifrån lokala behov. I dialog mellan RSS och nationell nivå utvecklas samverkan i form av ett partnerskap. Parterna är de respektive regionala samverkans- och stödstrukturerna, SKL samt Socialstyrelsen. Målet med partnerskapet är att skapa en systematisk och strategisk samverkan mellan nationell och regional nivå för att stärka kunskapsutvecklingen (SKL 2017).

Utredningen har under arbetets gång noterat ett starkt önskemål från förtroendevalda, chefer och medarbetare inom socialtjänsten att finansieringen av de regionala stödstrukturerna blir stabil och långsiktigt hållbar. En stabil finansiering anses vara av största betydelse för att utveckla en kunskapsbaserad praktik i socialtjänsten. Många kommuner är små och samverkan på regional nivå är nöd-

vändig för att säkra tillgången till verksamhetsstöd och underlätta samverkan med högskolor och FoU-miljöer. SKL anser att det finns behov av statlig medfinansiering (SKL 2017).

Regeringen har gett Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att utbilda och sprida vetenskapliga kunskapssammanställningar bland annat till utvecklingsledare, chefer inom socialtjänsten, forskare, kommunpolitiker och högre tjänstemän. Enligt uppdraget ska SBU utgå från och bidra till befintliga strukturer för kunskapsutveckling och kunskapsspridning inom socialtjänstens område, såsom forskning- och utvecklingsverksamheter och regionala samverkans- och stödstrukturer (Regeringskansliet Dnr S2018/1952/FST).



## 8 Utredningens slutsatser och bedömningar

Utredningen anser att det förebyggande arbetet behöver prioriteras inom socialtjänsten. Det handlar om att utveckla ett nytt arbetssätt och om att införa ett förebyggande perspektiv som får genomslag i socialtjänstens alla verksamheter och i insatser på såväl samhälls-, grupp- som individnivå.

För att åstadkomma detta anser utredningen att det behövs en kombination av olika åtgärder samt förstärkta styrmedel. Det kommer vidare att fordras ett långsiktigt, målmedvetet utvecklingsarbete där aktörer på nationell, regional och lokal nivå bidrar och samverkar. Behovet av mer forskning inom förebyggande socialt arbete är stort och utvecklingen av ett nytt arbetssätt behöver utgå både från befintliga kunskaper och från kunskap som utvecklas inom ramen för lokal kunskapsutveckling i en lärande socialtjänst.

Utredningens slutliga överväganden och förslag, i vilket det förebyggande arbetet också ingår, kommer att presenteras i slutbetänkandet.

Nedan redovisar utredningen bedömningar som ligger till grund för utredningens fortsatta arbete och kommande överväganden.

### 8.1 Utredningens bedömningar

#### 8.1.1 Kombination av åtgärder och styrmedel

**Utredningens bedömning:** Det kommer att behövas en kombination av olika åtgärder och styrmedel för att ett förebyggande perspektiv i socialtjänsten ska bli verklighet.

För att minska behovet av framtida individuella insatser anser utredningen att det är angeläget att socialtjänsten agerar mera kraftfullt och lägger ett större fokus på att arbeta förebyggande.

Av socialtjänstlagen (2001:453) framgår att socialtjänsten ska arbeta förebyggande, uppsökande samt medverka i samhällsplaneringen. Det kan dock, såsom Socialtjänstkommittén konstaterade, ifrågasättas om lagen fått det genomslag som är tänkt i praktiken. Att socialtjänsten inte prioriterat förebyggande arbete framkommer bl.a. vid redovisningar av socialtjänstens verksamhet och vid de dialoger som utredningen genomfört.

De styrmedel som kan användas för att stödja utvecklingen av ett nytt arbetssätt är bland annat lagstiftning, tillsyn, kunskapsstöd, utvecklingsmedel och andra ekonomiska styrmedel.

Utredningens bedömning är att det kommer att behövas en kombination av olika åtgärder och styrmedel för att förverkliga att socialtjänsten lägger större fokus på förebyggande arbete.

### 8.1.2 Syfte med socialtjänstens förebyggande arbete

**Utredningens bedömning:** Socialtjänstens förebyggande arbete syftar till att förebygga sociala problem och social utestängning.

Utredningen menar att syftet med socialtjänstens förebyggande arbete är att förebygga sociala problem och social utestängning.

Bedömningen är att begreppen svarar väl mot målen i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen, den s.k. portalparagrafen. Begreppen utgår från socialtjänstens uppdrag i relation till andra välfärdsinstitutioner och knyter an till socialt arbete och till kunskaper om orsakssamband mellan samhälleliga förhållanden och individers och grupperns levnadsvillkor.

Utredningen anser att syftet med socialtjänstens förebyggande arbete behöver formuleras övergripande. Förutom att det harmonierar med portalparagrafens målsättningar ger det ett handlingsutrymme som utredningen menar är nödvändigt. Vad som anses vara sociala problem är föränderligt. Inriktningen på socialtjänstens förebyggande arbete i praktiken måste avgöras av rådande omständigheter och politiska prioriteringar.



### 8.1.3 Förebyggande insatser på samhälls-, grupp- och individnivå

**Utredningens bedömning:** Socialtjänstens förebyggande arbete bedrivs på samhälls-, grupp- och individnivå.

För att förebygga sociala problem och social utestängning fordras en kombination av insatser på olika nivåer. Utredningen utgår i sitt fortsatta arbete från indelningen att förebyggande insatser bedrivs på samhälls-, grupp- respektive individnivå.

Utredningen menar att begreppen är lättförståeliga och ger socialtjänsten en struktur för att analysera, planera, genomföra och följa upp det förebyggande arbetet. Indelningen harmonierar dessutom med begreppen universell, selektiv och indikerad prevention som används i andra sammanhang för att beskriva socialtjänstens förebyggande arbete.

### 8.1.4 Samordnat förebyggande arbete i kommunen

**Utredningens bedömning:** Kommunen bör ta ett övergripande och aktivt ansvar för att samordna det förebyggande arbetet i kommunen och för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

Kommunerna besitter sammantaget stora resurser som kan samordnas för ett kraftfullt förebyggande arbete. Det handlar om socialtjänst, förskola och skola och om kultur- och fritidsverksamheter. Även lokalisering av kommunala arbetstillfällen och kommunal service utgör viktiga resurser.

En samordning av kommunala insatser ger många möjligheter. Det skapar förutsättningar för berörda politiker att agera utifrån en helhetsbild över den sociala situationen i kommunen.

Samordning kan till exempel åstadkommas genom att kommunfullmäktige tar ansvar för att det finns särskilda funktioner för samordning, på politisk nivå och på verksamhetsnivå. Funktioner som kan prioritera och samordna förebyggande insatser samt utgöra en plattform för socialtjänstens medverkan i samhällsplane-

ringen. Utredningen menar att kommunens resurser på detta sätt kan användas mer effektivt.

### Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

**Utredningens bedömning:** Former och arbetssätt för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen behöver utvecklas och etableras.

Utredningen har ovan pekat på att kommunen bör ta ett övergripande och aktivt ansvar för att samordna det förebyggande arbetet i kommunen och för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

Därutöver finns det behov av att utveckla och etablera former och arbetssätt för medverkan. Det kan till exempel handla om hur planeringsarbetet ska organiseras, vilka planeringsunderlag som ska utarbetas samt hur dessa ska presenteras och analyseras.

Utredningen anser att det är angeläget att former och arbetssätt för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen utvecklas och etableras. Olika typer av styrmedel samt metodstöd (se nedan) kan behövas för att stödja en sådan utveckling.

#### 8.1.5 Nationellt utvecklingsarbete

**Utredningens bedömning:** Ett samordnat nationellt utvecklingsarbete behövs.

Att integrera ett förebyggande perspektiv i socialtjänsten är ett utvecklingsarbete som dels behöver involvera många aktörer dels bedrivs stegvis över en längre tidsperiod.

Aktörer är först och främst huvudmännen, där förtroendevalda, professioner och brukarföreträdare behöver involveras, men även berörda myndigheter behöver bidra. Det gäller framför allt Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, samt Inspektionen för vård och omsorg, IVO.

Enligt utredningen behöver utvecklingsarbetet även ha en förankring i de olika organ som arbetar med kunskapsstyrning inom socialtjänsten, det vill säga Rådet för styrning med kunskap, Huvudmannagruppen samt Partnerskapet till stöd för kunskapsutveckling i socialtjänsten och närliggande hälso- och sjukvård.

Det utvecklingsarbete som kommer att krävas kan inte följa en på förhand uppgjord mall. Det handlar i stället om att systematiskt utveckla och prova idéer och nya arbetsmetoder samt undersöka olika alternativa utvecklingsvägar.

Utredningens bedömning är att karaktären på utvecklingsarbetet motiverar nationell samordning med ett processinriktat arbete där kommunerna får möjlighet att samverka och ingå i ett nationellt sammanhang.

Hur utvecklingsarbetet bäst organiseras bör avgöras i dialog med huvudmännen. Utvecklingsarbetet bör bedrivas över en längre tidsperiod samt involvera forskning och berörda kunskapsmyndigheter som kan stödja med utvärderingar, metod- och kunskapsstöd och med goda exempel. Det bör även vara möjligt att bedriva vissa utvecklingsarbeten i projektform.

## Metodutveckling och metodstöd

**Utredningens bedömning:** Det finns behov av metodutveckling och metodstöd till kommunerna, bland annat för att integrera ett förebyggande perspektiv i verksamheten, ta fram lokala kunskapsunderlag till samhällsplanering samt för samhällsekonomiska analyser.

Utredningens bedömning är att det finns behov av metodutveckling och metodstöd till kommunerna. En slutlig prioritering av vilka metodstöd som är mest angelägna att utarbeta bör göras i samråd med företrädare för kommunerna. Kommunerna bör även involveras i utveckling av metoder och i framtagande av metodstöd.

Utredningen har identifierat behov av metodutveckling och metodstöd inom framför allt tre områden:

- Metodstöd för att i verksamhetsplanering, målformuleringar, resursfördelning och uppföljningar samt i praktiskt socialt arbete

*integrera ett förebyggande perspektiv.* I metodstödet kan till exempel checklistor, goda exempel och förslag på indikatorer som kan synliggöra det förebyggande arbetet och dess effekter ingå. Liksom exempel på arbetsformer som involverar professioner och brukare i planering, genomförande och uppföljning.

- Metodstöd för att ta fram *lokala kunskapsunderlag till samhällsplanering*. En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna medverka i samhällsplaneringen är att kunskaper och erfarenheter om sociala förhållanden kan redovisas. Metodstödet kan till exempel utgöras av olika exempel på hur sociala rapporter, sociala konsekvensanalyser, sociala områdesbeskrivningar eller bedömningar av sociala trender kan utformas.
- Metodstöd för *samhällsekonomiska analyser*. En svårighet med förebyggande insatser är att resultat visar sig först på längre sikt, medan kostnader är synliga direkt. Dessutom kan kostnader för olika insatser komma att belasta en viss verksamhet i en kommun medan vinsten går till en annan verksamhet. Samtidigt som det också är kostnadsdrivande att *inte* förebygga sociala problem. Med användning av samhällsekonomiska analyser kan kommunen synliggöra kostnader för sociala problem samt utvärdera den samhällsekonomiska nyttan med det förebyggande arbetet.

Utredningen anser att det är angeläget med metodstöd och att dessa utformas på ett sådant sätt att de lämnar utrymme för lokala variationer och prioriteringar, inte minst kan stora och små kommuner ha olika behov.

### Det förebyggande arbetet behöver synliggöras

**Utredningens bedömning:** Det förebyggande arbetets innehåll, omfattning och utveckling över tid behöver synliggöras.

Idag saknas statistik som visar omfattningen av kommunernas förebyggande arbete. Inom ramen för ett nationellt samlat utvecklingsarbete bör modeller och metoder utarbetas som ger kommunerna möjlighet att synliggöra det egna förebyggande arbetet, dess

omfattning och hur det utvecklas över tid. Bland annat i relation till ärendestyrd insatser. Till grund för detta kan till exempel indikatorer utarbetas och den nationella statistiken utvecklas.

### 8.1.6 Stöd till lärande i en kunskapsbaserad socialtjänst

#### Utredningens bedömning:

- Metodstöd behövs för att utveckla socialtjänsten till en lärande organisation,
- regionala samverkans- och stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten behöver vara stabila och långsiktigt hållbara,
- behovet av samordnad kunskapsutveckling kunskapsspridning samt utveckling och förvaltning av evidensbaserade förebyggande metoder är stort.

Utvecklingen av ett nytt arbetssätt och införandet av ett förebyggande perspektiv behöver samordnas med utvecklingen av en kunskapsbaserad praktik.

Ett nytt, förebyggande arbetssätt behöver utvecklas i en socialtjänst som är organiserad för lärande. Det vill säga en organisation där bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap används men där även kunskaper från professioner och brukare tas tillvara på ett systematiskt sätt. En lärande organisation kan beskrivas på olika sätt men några kännetecken är att nya idéer provas, att det som görs utvärderas och att det finns tid till lärande och till kritisk reflektion. Utredningen anser att det är angeläget att kommunerna får metodstöd för arbetet med att utveckla socialtjänsten till en lärande organisation.

En lärande socialtjänst behöver i sin tur stabila strukturer som stödjer lärande och lokal kunskapsutveckling. Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har under flera år ingått överenskommelser där uppbyggnad av regionala samverkans- och stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten, RSS, varit ett bärande inslag. Den långsiktiga finansieringen av stödstrukturerna är en olöst fråga. Utredningen bedömer att det är

angeläget att former utvecklas som ger stabilitet och långsiktighet för de regionala samverkans- och stödstrukturerna för kunskapsutveckling inom socialtjänsten.

Behovet av forskning och metodutveckling inom förebyggande socialt arbete på samhälls-, grupp- och individnivå är stort. Utredningen anser att det finns motiv för inrättande av nationellt kunskapscentrum för kunskapsutveckling, kunskapsspridning samt utveckling och förvaltning av evidensbaserade förebyggande metoder.

# Kunskapsunderlag från forskare

## Samhällsplanering som verktyg för social hållbarhet

Av Göran Cars, Marianne Dock och Christer Larsson

Göran Cars, professor i samhällsplanering, Kungliga Tekniska Högskolan, KTH. Marianne Dock, arkitekt, och Christer Larsson, stadsbyggnadsdirektör, båda verksamma på Stadsbyggnadskontoret i Malmö.

### Introduktion

Rapporten innehåller tre delar:

- a) *Teoribildning om samhällsplanering som medel för att skapa social hållbarhet* Teorier om hur samhällsplanering kan bidra till att möta sociala behov och mål. Texten har en tyngdpunkt i forskning som handlar om förebyggande åtgärder för att stärka social sammanhållning, trygghet och delaktighet. (s. 3.)
- b) *Samhällsplaneringsinsatser som bidrar till socialt hållbara livsmiljöer.* Här fokuseras på välfärdsfrågor som kan påverkas genom samhällsplanering. Ett fokus ligger på planeringsåtgärder som varit framgångsrika i ambitionen att inkludera sociala mål och sociala hållbarhetsdimensioner i stadsbyggnadsprojekt. (s. 9.)
- c) *Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.* I rapportens avslutande del diskuteras organisatoriska frågor; yrkesroller samt ansvars- och rollfördelning mellan kommunala förvaltningar, i syfte att uppnå ett samhällsbyggande där frågor om sociala konsekvenser och social hållbarhet har en självskrivet plats. (s. 26.)

Denna rapport handlar om samhällsplanering som ett instrument för att påverka individens sociala livsvillkor. Givetvis är inte ens den mest genomtänkta och ambitiösa samhällsplanering tillräcklig för att på egen hand lösa de sociala utmaningar Sveriges står inför. Effektiva sociala strategier kräver en kombination av strukturinriktade åtgärder (samhällsplanering) och individinriktade insatser.

## Syftet

Syftet med rapporten är att analysera och diskutera på vilket sätt effektiva strukturinriktade insatser (samhällsplanering) kan användas som instrument för att främja en utveckling mot goda och jämlika sociala villkor; social hållbarhet.

## Begrepp och begränsningar

Socialtjänstlagen talar om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. I Nationalencyklopedin preciseras samhällsplanering som ”riktlinjer för utveckling av bebyggelse, service, kommunikationer och miljö”. I tätbebyggda miljöer och städer innefattas i praktiken mycket av det som definieras som samhällsplanering i begreppen *stadsplanering* och *fysisk planering*, det vill säga i utformningen av den fysiska miljön (bebyggelse, trafiklösningar och allmänna platser i form av torg, gator, parker). Dessa begrepp används när de beskriver relevanta former för samhällsplanering.

Rapporten har ett tydligt fokus riktat mot tätorter och städer, och framför allt socioekonomiskt svaga områden. Rapporten behandlar inte den typ av social problematik som finns på lands- och i glesbygden.

Rapporten är författad av Göran Cars (uppdragsansvarig), Tekniska Högskolan i Stockholm samt Marianne Dock och Christer Larsson, Stadsbyggnadskontoret i Malmö. Under arbetets gång har texter och resonemang stämts av med representanter från bland annat arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö samt WHO:s svenska nätverk Healthy Cities.



## Teoribildning om samhällsbyggande som medel för att skapa social hållbarhet

Teoribildning om samhällsplanering kopplat till sociala förhållanden kan schematiskt sett sägas följa två samstämda spår. Det första är *stadsplanering*, dvs. planering för utveckling av den fysiska miljön; bebyggelse, trafiklösningar och allmänna platser i form av torg, stråk och parker som har stor betydelse för hur en stadsdel kommer att fungera socialt. Det andra spåret är att socialt motiverade insatser ofta kan vara *samhällsekonomiskt motiverade*. Problemet är dock att den sociala investeringen som regel inte betalar sig förrän i ett längre tidsperspektiv och därför kan vara svår att realisera. Nedan redovisas relevanta forskningsansatser som direkt berör samspelet mellan samhällsplanering och social utveckling.

I forskningsrapporten Dela(d) stad (Legeby et. al, 2015) behandlas samspelet mellan den fysiska miljön och sociala förhållanden samt hur stadsbyggande kan spela en positiv roll för att stärka sociala livskvaliteter. Göteborgs stad utgör fallstudie för forskarna. Den kärnfråga som ställs är vilken roll stadsbyggande kan spela för att nå de målsättningar Göteborgs stad ställt upp för att utjämna livsvillkoren mellan olika stadsdelar. Forskarna pekar inledningsvis på att behovet av kartläggning av livsvillkor är stort. Det handlar om att utveckla metoder och mätverktyg för att kunna förstå och analysera skillnaderna i livsvillkor mellan olika delar i staden, samt de mekanismer som bidrar till en icke önskvärd social utveckling. Denna uppgift kan enligt forskarna fullgöras med två kompletterande insatser. Dels en strukturerad och utvecklad metod för insamling av sociala data som belyser välfärd och inte minst hur olika välfärdsvariabler utvecklas över tid. Dels genom utvecklandet av former och fora i vilka tjänstepersoner med olika professioner och olika roller möts i syfte att gemensamt belysa drivkrafter bakom den utveckling som kunnat iakttas och med denna analys som utgångspunkt tillsammans analysera samhällsplaneringsåtgärder (fysisk planering) som skulle kunna bidra till en utjämning av livsvillkoren. Vi tar fasta på dessa slutsatser från forskarna och återkommer, i det avslutande avsnittet, till hur en modell för sådant arbete skulle kunna utvecklas i kommunerna.

I anslutning till den forskning som Legeby et. al. bedrivit i Göteborg konstateras att stadsdelarna i Göteborg är relativt lika

vad gäller försörjning av offentlig basservice (skola, barnomsorg, etc.), men mycket olika när det kommer till att erbjuda ett bredare utbud av service i det som kallas ”urban basics”, det vill säga i det som stadsdelen kan erbjuda i form av närhet och kvalitet till de vardagliga behoven av livsmedel, rekreation och kollektivtrafik. Skillnaderna är också stora vad gäller det offentliga rummets roll som en arena för socialt samspel och integration. Socioekonomiskt svaga stadsdelar är också missgynnade vad gäller utbud av offentlig service och offentliga mötesplatser. Av detta konstaterande är det uppenbart att samhällsplaneringen har en roll att spela genom att skapa fysiska förutsättningar för socialt samspel och integration. Samhälls- och stadsplanering skulle kunna vara ett instrument för att underlätta för missgynnade områden att stärka sin attraktivitet. Detta kan ske med hjälp av genomtänkta planer för att fördela offentliga investeringar mer jämlikt mellan geografier och för att förstärka kvaliteter på allmänna platser i dessa stadsdelar. Forskningsresultaten understryker här att effektiva strategier för att lyfta missgynnade stadsdelar förutsätter att områdena relateras och kopplas till aktiviteter i den omgivande staden och samspelet med dessa.

I Dela(d) stad pekar forskarna (Legeby et. al. 2015) vidare på behovet av en utveckling av planerarprofessionen och planerarens kompetens. Forskarna belyser paradoxen, att de områden (exempelvis från miljonprogramsepoken) som tillkom för att stödja svaga grupper på bostadsmarknaden med tiden visat sig få precis motsatt effekt. Trots de goda intentionerna har det visat sig att de vägval som gjorts inte varit effektiva för att nå de sociala ambitioner som utgjorde utgångspunkt när dessa områden planerades och byggdes. Det föranleder forskarna att dra slutsatsen att planeringsprofessionen måste stärkas vad gäller social kompetens, dvs. förmågan att analysera och förstå vilka planeringsåtgärder som är de mest effektiva för att uppnå ett visst socialt välfärdsmål, men också att analysera vilka sociala effekter (avsedda och sidoeffekter) en viss fysisk åtgärd kan ge upphov till. Här kan Legebys forskning kopplas till annan forskning som understryker svårigheten att förstå vilka sidoeffekter en viss åtgärd kan ge upphov till. I boken *Social Exclusion in European Cities*, myntas uttrycket ”the road to hell is paved with the best of intentions” och understryks betydelsen av att analysera och förstå vilka effekter en viss åtgärd kan få, utöver

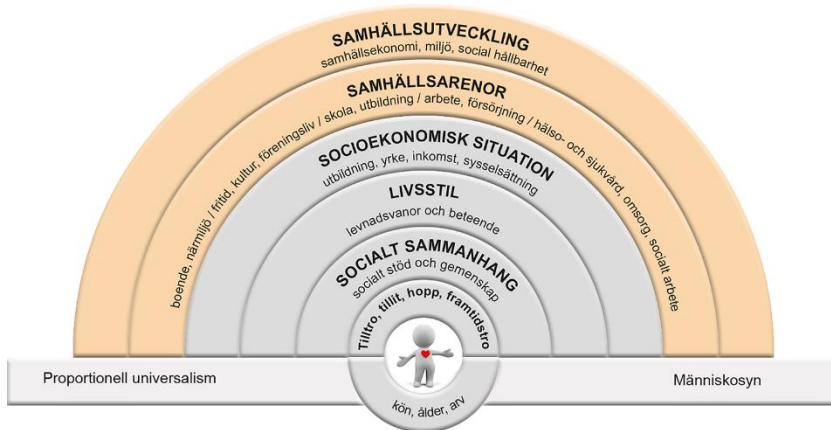
den avsedda. Vi återkommer i sista avsnittet till behovet av, samt kompetens för, att genomföra sociala konsekvensanalyser. Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö adresserade detta problem genom att rekommendera insatser enligt principen ”proportionell universalism”, det vill säga att inte längre enbart arbeta med fysiska och andra insatser inne i socioekonomiskt svaga områden utan rikta åtgärderna till hela befolkningen, men på ett sådant sätt att de mest behövande gynnas mest. I Malmö praktiseras synsättet exempelvis med projektet Amiralsstaden där den fysiska planeringens fokus ligger i att förbättra den sociala situationen genom att med en ny tågstation i gränsen mellan olika stadsdelar bidra till integrerande kopplingar, bättre kollektivtrafik och bättre förutsättningar för nya investeringar och sysselsättningar.

Behovet av områdesanalyser återkommer i den avslutande delen där det diskuteras hur den sociala planerarkompetensen kan stärkas och hur samverkan mellan en kommuns tekniska förvaltningar och socialförvaltning kan stärkas för att kunna erbjuda sociala konsekvensanalyser som underlag för den fysiska planeringen.

Ett annat forskningsspår med relevans rör närmiljöns påverkan på individens livssituation. Här ryms exempelvis frågor om utbildning och ungdomars skolvillkor samt om att dessa villkor varierar kraftigt mellan olika stadsdelar. Denna problematik och exempel på hur den kan hanteras beskrivs exempelvis i tidskriften *Skola och Samhälle* (Bergöö 2012). Studien har direkt bäring på samhällsplaneringen och förstärks av den vedertagna beskrivningen av hälsans bestämningsfaktorer (Dahlgren & Whitehead 1991), illustrerad nedan av Östgöta regionen, som visar på hur omgivningens sociala situation (som exempelvis utbildnings- och inkomstnivå) har mycket stor påverkan på individens förutsättningar och hur den fysiska miljöns sammansättning och blandning bidrar till den sociala miljön. Det finns exempel på hur elever från socioekonomiskt svaga områden placeras i skolor i välbärgade områden och förbättrat sina betyg, mycket på grund av omgivningens kamratsmitta genom att de inspirerats av elever som redan har en högre studiemotivation. Här kan också nämnas Dahlgrens påpekande att den som redan har sämre sociala och hälsomässiga förutsättningar, påverkas mer av faktorer som buller, trångboddhet, otrygghet etc. Samma exponering ger olika effekter beroende på individens situation.

**Figur. 1 Östgötamodellen för jämlik hälsa – Ett samspel mellan individ, miljö och samhälle**

Samhälleliga förutsättningar som är avgörande för de individuella bestämningsfaktorerna för hälsa



*Källa:* Modellen framtagen av Jolanda Van Vliet och Margareta Kristenson, 2014; baserad på hälsans bestämningsfaktorer av Dahlgren och Whitehead, 1991.

Ytterligare ett teoretiskt/akademiskt spår värt att följa rör Ingvar Nilssons forskning (se exempelvis Nilsson et.al. 2014 eller Nilsson & Lundmark 2016) om kostnader för social utslagning. En utgångspunkt i Nilssons forskning är att individer som hamnar i utanförskap belastar samhället med stora ekonomiska kostnader i form av vård, bidrag och rehabilitering och inte minst i form av förlorade skatteintäkter, i och med att individen inte är inkluderad i arbetsmarknaden. Nilssons tes är att stora samhällsekonomiska vinster skulle kunna erhållas om socialt stödjande åtgärder sattes in i ett tidigt skede och innebar att individen, i stället för att slås ut och därmed bli en social och ekonomisk belastning för samhället, skulle ges stöd så att hen blev en social och ekonomisk tillgång för samhället.

Ingvar Nilssons forskning ger upphov till tre reflektioner; Den första handlar om *samhällsplaneringens roll*. Uppenbart är att Nilssons argumenterande för tidiga och förebyggande insatser för att undvika marginalisering och utslagning inte enbart kan lösas genom stadsplanering. Många av de insatser som explicit och implicit kan utläsas ur Nilssons forskning handlar om ett direkt stöd till den

enskilda individen levererat av socialtjänsten. Men – inte minst mot bakgrund av vad som redovisats ovan om den sociala omgivningens påverkan på individens förutsättningar – finns anledning att förstå att också stadsplanering kan spela en viktig roll i detta sammanhang. Inte minst genom att bidra till att skapa bostadsmiljöer som är kopplande och inkluderande samt miljöer i form av allmänna platser (torg, parker och gångstråk) och planeringen samt lokaliseringen av offentlig service (exempelvis skolor) som motverkar det utanförskap som är grogrunden för exkludering och social utslagning.

En andra reflektion handlar om *komplexitet*. Av vad som sagts ovan kan det tyckas som självklart att göra sociala investeringar för att motverka och förebygga uppkomsten av sociala problem som när de väl uppstått är svåra och kostsamma att åtgärda. Problemet med att realisera till synes självklara slutsatser handlar om tidsperspektiv. Förebyggande insatser – hur samhällsekonomiskt lönsamma de än må vara – är svåra att realisera lokalt. Investeringen ska göras i nutid, men den ekonomiska vinsten uppstår först flera år framöver i tiden. Ofta förutsätter således strukturella förändringar som förbättrar livsvillkoren ett långt tidsperspektiv. I praktiken försvårar vårt valsysteem med fyraåriga mandatperioder förutsättningarna för investeringar som ger utdelning först i senare mandatperiod, detta gäller särskilt i kommuner utan stabila politiska majoriteter.

Den tredje reflektionen som kan göras med anledning av Nilssons forskning handlar om *effektivitet*. Uppenbart är att den typ av förebyggande åtgärder som förespråkas handlar såväl om individuellt inriktade åtgärder som om strukturella och samhällsplanerande insatser. En effektiv strategi för att intervensera i tidiga skeden i syfte att erhålla samhällsekonomiska vinster i ett längre tidsperspektiv förutsätter statliga incitament som gör det lokalpolitiskt intressant (och möjligt) att gör denna typ av investeringar. Det kan handla om såväl ”piska som morot”, dvs. ekonomiska incitament eller om mer lagstiftning och regler som föranleder ett långsiktigt agerande. Likaså förutsätts på den lokala nivån ett nära samarbete mellan kommunens socialförvaltning och de andra samhällsplanerande förvaltningarna om hur insatserna för att förebygga social utslagning ska riktas för att få optimal effekt, dvs. vilka problem hanteras effektivast med socialtjänstens individinriktade

och strukturella insatser, vilka hanteras effektivast med andra förvaltningsinsatser, vilka hanteras effektivast av stadsutvecklingens fysiska insatser och i vilka situationer är en kombination av dessa insatser den mest effektiva strategin? Det kan inte nog påpekas att en nära relation och samverkan mellan socialförvaltningen och de samhällsplanerande förvaltningarna är av avgörande betydelse för effektiv resursanvändning. I det avslutande avsnittet i denna rapport redovisas hur formerna för en sådan samverkan kan utvecklas och organiseras.

Ytterligare ett forskningsspår, relaterat till Ingvar Nilssons forskning, som är relevant rör socialt motiverade insatser för att möjliggöra utveckling i ett missgynnat område. Hans Lind och Stellan Lundström har studerat förnyelsen av stadsdelen Gårdsten i Göteborg och ställer frågan "Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?" Stadsdelen Gårdsten var fysiskt nedgången och den sociala problematiken påtagliga. 1996 påbörjades ett förnyelsearbete med målet att utveckla Gårdsten till en väl fungerande stadsdel. Forskarnas angreppssätt innebar att de lade samman det företagsekonomiska resultatet med det samhällsekonomiska. Forskarnas sammantagna värdering var att förnyelsen av Gårdsten varit lönsam. Den samhällsekonomiska vinsten överstiger väl den företagsekonomiska förlusten. Forskarna summerar sin studie av Gårdsten med konstaterandet att omvandlingen av Gårdsten blivit lönsam främst därför att människor kommit i arbete. De konstaterar samtidigt att "lönsamheten klingar av snabbt och förbytt i minus om det uppbyggda sociala kapitalet eroderar." Lind och Lundströms summerande slutsats är att det sannolikt inte är lönsamt att enbart byggnadstekniskt förnya miljonprogramsområden som Gårdsten; "Det krävs ett helt batteri med systematiska åtgärder för att bygga ett hållbart samhälle."

Lind och Lundströms slutsats, att först när strukturinriktade insatser kombineras med individinriktade blir de effektiva, understöds av forskarna Emmelin och Eriksson (2012). I rapporten Kan socialt kapital byggas in i våra bostadsområden och därmed förbättra invånarnas upplevda och mentala hälsa? är enligt forskarna svaret på den rubricerade frågan att interventioner måste riktas både mot individer och platser. Rapporten visar hur boendemiljöns inverkan på hälsan kan förstås utifrån ett områdes fysiska utformning och tillgängliga materiella resurser men också utifrån ett psyko-

socialt perspektiv där ett områdes ”sociala kollektiva fungerande” har stor inverkan. Med ett stärkt socialt kapital kan individen hantera socioekonomisk utsatthet bättre. Något som trycker på att samhällsplaneringen är lika mycket en fråga för socialtjänsten som för stadsplaneringen.

### **Samhällsplanering som bidrar till social hållbarhet**

Saker och ting äger rum i den miljö vi lever och verkar i. Vi relaterar företeelser och händelser till rum och platser. Det gör den byggda miljön till ett viktigt ramverk för det dagliga livet och inte minst för social interaktion mellan människor. Stadsplanering, både processen och resultatet, har därför potential att fungera som drivande motor och/eller utlösande katalysator för att åstadkomma förändring och underlätta för ett mer socialt stabilt samhälle. De redskap som stadsplaneringen hanterar bestämmer i hög grad förutsättningarna för livet i staden genom skala, orienterbarhet, tillgänglighet, mobilitet, mellanrum och utformningen av allmänna platser såsom torg, gatustråk och parker. Dessa faktorer bildar i sin tur förutsättningar för människors möjligheter att interagera i samhället, genom exempelvis möten och exponering mellan lika och olika. Dessa möten kan stärka det sociala kitt som bidrar till förståelse och tolerans för varandras olikheter och som bildar basen i den sociala hållbarheten; individens upplevelse av att vara delaktig med sin omgivning och att ha tillit till den samma.

Det bör påpekas att stadsplanering med sociala förtecken inte står för sig självt. Påfallande ofta har insatser med en tydlig inriktning på sociala faktorer dessutom positiva effekter på den miljömässiga och ekonomiska hållbarheten. Mötesplatsen i parken med social och hälsofrämjande inriktning kan samtidigt vara utrymmet för ekosystemtjänster eller hundraårsregnens dagvattenhantering. Bemannade lokala återvinningsplatser är en social mötesplats med tydlig inriktning på återanvändning och miljö. Fastighetsägare som gör sociala insatser hittar ekonomiska fördelar när vandalisering och omflyttning minskar. Alla åtgärder som bidrar till att spara resurser och bidra till bättre hälsa är också på sikt samhällsekonomiskt nyttiga.

## Stadsbyggande för att minska skillnader mellan stadsdelar

Med ovanstående sagt utgör påtagliga skillnader mellan olika stadsdelar ett problem. Det kan röra sig om skillnader i det redan nämnda urban basics, det vill säga skillnader som bidrar till att boende och verksamma kan uppleva sig sämre behandlade och följaktligen mindre delaktiga och ställda utanför samhällsgemenskapen. Upplevelsen av att bo i en missgynnad stadsdel med bristfällig service är också en faktor som kan få resursstarka att flytta där ifrån. Konsekvensen kan bli stadsdelar med en ensidigt sammansatt befolkning som aldrig eller sällan möter grupper med andra ekonomiska förutsättningar eller andra normer, och som då inte heller får möjlighet till förståelse eller att utveckla tolerans gentemot andra grupper i samhället. Är dessa enhetliga områden dessutom omgivna av olika typer av barriärer som förstärker intrycket av en enklaverad stadsdel blir segregationen och utanförskapet ännu tydligare.

Under arbetet med Kommission för ett socialt hållbart Malmö fick några kommissionärer i uppdrag att sammankalla en grupp som specifikt skulle titta på stadsplaneringens möjligheter att hantera den ojämnt fördelade hälsan i Malmö. Med hjälp av de forskare som ingick formulerades den segregerade stadens problem i underlagsrapporten Stadens rumsliga påverkan på hälsa. Problemet som sådant är inte att det existerar enhetliga områden med homogena befolkningsgrupper, bostadstyper och upplåtelseformer. Det är när dessa stadsdelar utgör ett större område och bildar en egen enklav, utan kontakt med omgivande stadsdelar med andra förutsättningar och normer, som problemet blir påtagligt. Det finns stadsdelar där det är normalt att ungdomar klarar grundskolan med godkända betyg, att föräldrarna har arbete och att kriminalitet är något obehagligt man kan råka ut för. I andra stadsdelar är verkligheten att ett fåtal klarar grundskolan med godkända betyg, att många föräldrar är arbetslösa och att kriminalitet innebär en möjlig framtida karriär. Dessa skillnader påverkar individens normer och självbild. Undersökningar som gjorts bland ungdomar (Ung livsstil Malmö, En studie av ungdomar i högstadiet 2017) visar också hur självbilden påverkas beroende på vilket rykte det egna bostadsområde har, exempelvis genom att vid en jobbintervju inte uppge rätt adress (motsvarande rinkebybon som uppger hemorten Spånga). Det är också stadsdelens rykte som avgör



om föräldrar inom en skolas upptagningsområde väljer, eller väljer bort, den anvisade skolan. Det finns många exempel på skolor som ligger i miljonprogramsområden där praktiskt taget alla barn från upptagningsområdets villabebyggelse har valt bort den nära skolan till förmån för andra skolor i annat område på längre avstånd från bostaden.

Individens normer bestäms i hög grad av livsmiljön och de normer som utvecklas i den, men stadsplaneringen kan bidra till att olika normer exponeras gentemot varandra och differentierar vad som är normalt och inte. Det tydligaste sättet är att planera för den blandade staden, där blandning inte bara betyder olika upplåtelseformer utan betyder olika bostadstyper och inte minst att blanda bostäderna med kontor och andra arbetstillfällen för att få en jämn och blandad ström av folkliv under dygnets timmar.

En viktig iakttagelse i detta sammanhang är att en ur social synvinkel starkt önskvärd social blandning av boendeformer är svår att åstadkomma i efterhand, när ett område redan är byggt och inflyttat. Inte sällan möter planer på att komplettera ett välmående medelklassområde med bostäder för en annan samhällsgrupp starkt motstånd grundat i rädsla för att området ska förlora i status och attraktivitet. Inte heller bostadstillkott med exempelvis villor eller bostadsrätter för att tillskapa en mer socialt blandad befolkning i ett socialt utsatt område är oproblematisk. Problemet är ytterst att det är svårt att få företag som är villiga att bygga, eftersom efterfrågan kan vara svag hos de grupper som har ekonomisk möjlighet att efterfråga villor eller bostadsrätter. Dessa svårigheter får inte tas som intäkt för att det inte går att åstadkomma denna typ av mer blandade områden. Med genomtänkta strategier finns möjligheter att framgångsrikt åstadkomma en önskvärd blandning, såväl vid nybyggnation som vid komplettering av befintliga stadsdelar.

I sammanhanget kan konstateras att bostadsfrågan är ett av flera områden där socialtjänsten har fått ansvar för nya grupper och uppgifter på grund av den bostads- och hemlöshet som skapats till följd av bristen på bostäder; strukturell hemlöshet. Trångboddheten ökar och allt fler människor utan andra sociala problem vänder sig till socialtjänsten för att få bistånd till olika former av akuta och tillfälliga boenden. Hemlöshet och osäkra bostadsförhållanden skapar i sig sociala problem för grupper och individer, inte minst gäller detta barn som lever i hemlöshet eller i extrem

trångboddhet. Utöver detta innebär den strukturella hemlösheten också stora ekonomiska åtaganden för kommunerna, då andra boendeformer, t.ex. hotell, är betydligt dyrare än ett lägenhetskontrakt. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) ska varje kommun skapa förutsättningar för att alla kommuninvånare ska kunna leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen, som en del av samhällsplaneringen, är därför ett område där socialnämndens medverkan behöver utvecklas för att främja tillgången på bostäder för alla grupper i samhället. Av dessa skäl är bostadsfrågan och socialtjänsten medverkan i den kommunala samhällsplaneringen utomordentligt angelägen.

I det nya bostadsområdet Vallastaden i Linköping har bostadsblandning och sociala kvaliteter varit ledstjärna i planeringen. Varje kvarter har, utöver blandade upplåtelseformer och bostadstyper, diffusa gränser mellan det privata och det allmänna och har försetts med ett gemensamt hus med gästrum och plats för social tillvaro. På många sätt visar alltså Vallastaden upp sociala kvaliteter, men har svårt att få till ett socialt och socioekonomiskt blandat område i nyproduktion, eftersom det fortfarande krävs en god ekonomi för att få tillgång till en bostad. En motsvarande reflektion kan göras om det nya området Djurgårdsstaden i Stockholm där hållbarhet varit ledstjärna. Miljömässigt är området "top-noch" och det har tvivelsutan många sociala kvaliteter. Men sett ur aspekten social (socioekonomisk) blandning kan konstateras att de två områdena kännetecknas av att hushåll med lite tunnare plånböcker inte finns representerade. Detta är, som diskuterats ovan, problematiskt ur aspekten social sammanhållning och social hållbarhet. Vi återkommer till detta resonemang nedan i en diskussion kring de sociala begreppen bonding och bridging.

Västra Hamnen i Malmö är ett annat exempel på hur man kan planera för social blandning och sociala möten. När området var under utbyggnad möttes det av omfattande kritik som såg området som ett reservat för de rika, ett område som med ekonomiska och mentala barriärer skulle isolera sig från det övriga Malmö. Så har det inte blivit. Visserligen är medelinkomsten hög, likaså bostadspriserna och hyrorna. Området som plats att bo på är således homogent. Men stadsdelen har utöver bostäderna ett utbud av

kontor, butiker, parker, skolor, universitet och kulturella verksamheter, som attraherar långt fler människor än de som bor i stadsdelen. Det sundsnära läget har öppnat upp för småbåtshamn och en populär badplats, promenader längs vattnet och utflyktsmål för picknicken. Dessutom har en högklassig skateboardanläggning anlagts. Dessa åtgärder har bidragit till många besökare från andra stadsdelar. Västra hamnen har kommit att bli en av Malmös mest frekventerade mötesplatser. Här finns också många bostadsinitiativ med det uttalade målet att gynna social samvaro och minska miljöbelastning med exempelvis gemensam odling och cykelpooler.

Västra Hamnen utgör ett gott exempel på hur en plats kan utvecklas för att dels erbjuda serviceinriktade arbetsplatser, dels med sitt avgiftsfria utbud kring vattnet få människor med annan socioekonomisk bakgrund att ha anledning att ta sig till stadsdelen. Paradoxen är att boendet är starkt socialt segregerat samtidigt som den omgivande miljön utmärks av en hög grad av integration.

Exempel på hur befintliga, väletablerade stadsdelar kan utvecklas med bostäder också för sämre bemedlade delar av befolkningen finns, men är långt ifrån vanliga, ofta beroende på lokalt motstånd (NIMBY; Not In My Back Yard) mot planerna på nya bostäder. I de fall sådan kompletteringsbebyggelse uppförts är det långt ifrån självklart att dessa lever upp till de sociala integrationseffekter som var projektets utgångspunkt. Det finns risk för att de bostäder som uppförs för de sämre bemedlade på sikt gentrifieras och tas över av mer resursstarka hushåll. Kvarteret Fältöversten i Stockholm anförs ofta som ett exempel på detta. Kvarteret bebyggdes med hyresrätter och lägenheterna fördelades av Bostadsförmedlingen. Ett mål var att åkomma en allsidigare befolkningssammansättning i området. Så har det inte blivit. Successivt har de ursprungliga hyresgästerna, av olika skäl, flyttat ut och ersatts av mer resursstarka.

### **Infrastruktur på gott och ont – att bygga för tillgänglighet och bygga bort barriärer**

Ambitionen att utjämna skillnader mellan olika stadsdelar och att undvika ytterligare segregation innebär att planeringen måste ha som utgångspunkt att kopplingarna mellan olika stadsdelar ska vara så sömlösa som möjligt. Det betyder att stadsplaneringen ska

motverka fysiska barriärer i form av exempelvis trafikleder mellan bostadsområden och i stället underlätta för smidiga och osökta kontakter med omgivningen. Stadens utformning ska inte bidra till att spä på de mentala och sociala barriärer som ändå kan uppstå. Det betyder inte att stadsdelar måste likna varandra och avstå från att ha en egen synlig identitet. Tvärtom så kan ett områdes tydliga karaktär bidra till de boendes tillhörighet och stolthet över sin stadsdel, vilket i sin tur stärker deras sociala kapital och stadsdelarna som komplement till varandra.

Många socioekonomiskt svaga områden kommer från miljonprogrammet där idealet var att trafikseparera och funktionsuppdelas så att de stadsdelar som byggdes till stor del bara bestod av bostäder och dessutom omgavs av trafikleder för att minska biltrafiken inne i bostadsområdet. Detta innebar att många stadsdelar från denna epok ofta kommit att utvecklas som isolerade öar utan kontakt med den omgivande staden. Detta gäller såväl boende i stadsdelen som människor i den omgivande staden. För den som inte bor i stadsdelen finns inget som lockar till ett besök. Stadsdelen framstår som en återvändsgränd, utan attraktioner som gör den värd ett besök. En slutsats, som starkt understöds av exempelvis Legeby m.fl. för att främja social integration, är att dels förlägga offentliga attraktioner till dessa områden, dels att med hjälp av planeringsåtgärder överbrygga fysiska och mentala barriärer som i dag innebär att dessa stadsdelar upplevs som otillgängliga. Ett redan stigmatiserat område får ännu svårare att hävda sig om det dessutom är omgivet av påtagliga barriärer. Trafiksepareringen bidrar dels till de nämnda barriärerna mellan stadsdelar med olika socioekonomisk karaktär, dels till bristande flexibilitet. Tidigare planering möjliggjorde transporter direkt till husens entréer vilket gjorde att en markanvändning i bottenvåningen relativt enkelt kunde byggas om när efterfrågan på nya verksamheter uppstod, exempelvis kunde en bostad omvandlas till ett kontor eller en butik. Miljonprogrammets bostadsområde var färdiga och kunde inte erbjuda den typen av flexibilitet som innebär att området med relativt enkla åtgärder kan förändras för att möta efterfrågan av nya utbud över tid. Det finns samtidigt flera exempel på hur ambitiösa fastighetsägare lyckats få in verksamheter som i dag efterfrågas och bidrar till ett ökat folkliv i miljonprogramsområden.

Fördelen med de bilfria områdena var givetvis att barnen inte behövde samma passning och kunde ta sig till skolan över en gångbro eller genom en gångtunnel på egen hand. Buller och avgaser kunde undvikas och ytor användas till parker och träd i stället för till gator. En förklaring till att barn i dessa områden kunde känna sig främmande i den omgivande staden, med trottoarer längs gator med cykelbanor och övergångsställen. Paradoxen med trafiksepareringen i miljonprogrammets höghusområden blev att utryckningsfordon och annan service ändå var tvungna att kunna ta sig fram, så stora ytor behövde lämnas för deras framkomlighet. De bilfria kvaliteterna ska inte ringaktas, men det motsäger inte en ambition om att öka tillgängligheten för transporter i dessa områden, som i sin tur bidrar till områdets attraktivitet och flexibilitet.

Trafiknätet, på gott och ont, som ett medel att skapa tillgänglighet eller som en barriär är alltså frågor som är av största vikt för ambitionen att stärka den sociala integrationen.

Barriäreffekter kan alltså övervinnas på olika sätt. En snarfunnen lösning är att skapa attraktiva och säkra passager för att få bort barriäreffekter. Ett exempel på detta är stadsdelen Tensta där man nu bygger över den europaväg som tangerat stadsdelen och utgjort en barriär mot Järvafältet. Överbyggnaden innebär att människor på ett enkelt sätt kan nå det som de visuellt kunnat se från sina fönster, men som varit svårare att ta sig till fysiskt, Järvafältet och Kista.

## Stadsplanering för att stötta individer i en missgynnad stadsdel

Otaliga insatser har gjorts, främst i miljonprogramsområden med flerfamiljshus, för att få bukt med de problem som följt i en missgynnad stadsdel där funktionsuppdelning kombinerats med socioekonomiskt svaga invånare. Miljardbelopp har sedan nittioalets satsats från nationell och lokal nivå (Blommanpengarna 1995–1999, URBAN 1996–1999, Storstadssatsningen 1999–2003, Valfärd för alla 2004–2008 och Malmös Områdesprogram 2010–2015). Det finns i dag inte många lyckade exempel på varaktiga positiva resultat, mycket beroende på att insatserna varit tidsbegränsade och att tillståndet efter det att projektet avslutats återgått till hur det var innan projekten startades. Få strukturella förändringar har skett,

och den gemenskap som uppstod när boende exempelvis fick bestämma över den upprustade gården försvann med nya omflyttningar och ökat slitage.

Redan dessa insatser, som ofta initieras från kommunal nivå, kan bli en del av stigmatiseringen av ett område där projektrötthet gjort invånarna luttrade och spätt på en misstro mot kommunala initiativ. Många gånger har invånarna ombetts att vara med i en uppifrån ordnad process, i stället för att kommun och fastighetsägare bjuder in sig till invånarnas processer. Ett exempel på det är att den entreprenöranda som finns har svårt att hitta utrymme i den rådande och färdigplanerade strukturen.

Där man har lyckats har insatserna haft en bestående karaktär exempelvis i form av stöd till fortsatt organisering av hyresgäster. Ett bra exempel är självförvaltningen hos bostadsföretag där det tydligt syns på den omhändertagna miljön vilka gårdar som med sin gemenskap lyckas hålla vandalisering och klotter borta. I Malmö har breda samverkansprocesser varit en väg framåt för att utveckla socialt hållbara områden. I stadsdelen Lindängen går förändringar utifrån kommunens fysiska förvaltningar hand i hand med kultur-, skol- och socialförvaltning, parallellt med att privata fastighetsägare engagerar sig i sociala frågor, föreningslivet deltar aktivt i förändringen och Malmö högskola följer arbetet. I Rosengård finns Kraftsamling Herrgården, en samverkansprocess där ett 60-tal aktörer från idéburna, offentliga och privata sektorn samt akademien via metoden ”collective impact” arbetar på bred front för en utveckling. Här väljer både små och stora aktörer att medverka därför att det ger mervärden både till organisationerna och till området. Det tål att upprepas att lyckade satsningar ofta har bestått av insatser från ett flertal aktörer som hand i hand har gått samman för att åstadkomma förändring.

Utmaningen för att utveckla dessa områden är inte bara att stötta människor med svaga resurser, utan också att utveckla de fattiga miljöerna. Dessa stadsdelar har ofta en befolkning som skulle kunna utgöra en grund för ett stadsliv, men avsaknaden av arbetsplatser och verksamheter gör att detta stadsliv inte uppstår.

En väsentlig del av problemet handlar om barns torftiga uppväxtmiljöer. Det handlar om förskolan som kan vara placerad i före detta lägenheter (inte anpassade efter barns behov), det kan vara den fysiska miljön runt trappuppgången och gården (märkta av

klotter och brist på trevliga vistelseort), det kan vara en gemensam gård som alldeles för många boende ska dela på så att inte bara slitaget ökar utan att grupper även avstår att vistas på dessa platser. Det handlar också om miljön i hemmet som kan innebära att det inte finns utrymme att göra sin läxa och kanske inte heller en förälder som har förmåga att hjälpa till med den. Har omgivningen dessutom ett bristande utbud av attraktiviteter och attraktioner blir det ett område som många gånger inte kan ge barn de stimulanser och förebilder som är viktiga för hur de ska lyckas på vägen in i vuxenlivet.

Det faktum att de områden som fokuserats i stadsförnyelse är lika stigmatiserade i dag som de var innan åtgärderna sattes in är för många liktydigt med ett misslyckande. Den slutsatsen kan vara förhastad. Om vi ser till områdena som sådana så finns ingen invändning mot att förnyelseåtgärderna varit ineffektiva. De områden som vi såg som utsatta på 1970-talet är i de allra flesta fall lika, eller än mer, stigmatiserade i dag. Men om vi vänder fokus och ser på individen, så kan svaret bli ett annat. De åtgärder som vidtagits kan för många ha bidragit till att ge kraft och resurser att förverkliga livsdrömmar om arbete, social integration i det omgivande samhället och för en del också drömmen om en bostadskarriär. Stadsdelen Tensta i Stockholm kan här användas som en grovt schematisk illustration. Stadsdelen beboddes initialt av svensk arbetarklass som flyttade till Stockholm för att få arbete, de flyttade ut och ersattes av finnarna, följda av turkarna, chilena, invånare från forna Jugoslavien och på senaste tid av personer från Mellan Östern. I områdets historia kan vi alltså utläsa att det haft markanta byten av invånare och att stadsdelen fungerat som en "gateway", en första boplatz i Stockholm från vilken många sedan sökt sig vidare till vad man uppfattat vara stadsdelar med bättre möjligheter. Innan hittills vidtagna åtgärder för stadsdelsförnyelse och integration sågs med fotknölna finns det skäl att ta vara på och vidareutveckla det som faktiskt gjorts och som bidragit till att enskilda individer kunnat förbättra sin livssituation.

Vad gäller områdenas utsatthet och status är det emellertid svårt att komma till en annan slutsats än kritikerna. Områdena är lika eller än mer stigmatiserade i dag som de var för fyrtio–femtio år sedan. Av detta skäl drar vi slutsatsen att det finns skäl att tänka om inför vägval och strategier, om vi ska lyckas göra dessa områden

mer attraktiva. En effektiv strategi för att förnya dessa områden måste ha två parallella perspektiv, individen och området, samtidigt hand i hand. Utöver individuellt inriktade åtgärder måste även planeringsåtgärder i syfte att åstadkomma strukturella förändringar inkluderas i en utvecklingsstrategi. Här finns ypperliga möjligheter att på kommunal nivå samarbeta mycket mer intimt mellan de sociala och de samhällsplanerande förvaltningarna. Ett exempel på detta sätt att integrera det individinriktade och strukturella kan vi se i Malmös arbete där det bland annat i Lindängen och Rosengård, som ett led i arbetet med att ta fram en strategi för utveckling av stadsdelarna, arbetades med integrerande områdesprogram. I Lindängen har det lett till ett spännande försök att från kommunens sida samla alla investeringar från samtliga inblandade förvaltningar (gata, park, fritids, bibliotek, skola, socialtjänst) för att på så sätt bättre få ett helhetsgrepp på hur kommunens miljoner bäst kan användas och synergieffekter uppstå.

I Rosengård inledde stadsdelsförvaltningen 2011 (Malmö 2011) ett arbete för att utveckla och integrera stadsdelen i det omgivande Malmö. Arbetet hade ett tvådelat fokus: För det första handlade det om att effektivisera och utveckla det individbaserade och serviceinriktade arbetet. För det andra var strategin att utveckla ett strukturinriktat arbete som stärker stadsdelen som sådan. Det strukturinriktade arbetet handlade om upprustning och utveckling av gator, grönområden och platser, eller nybyggnation. Ambitionen var också att stärka stadsdelens relationer och fysiska kopplingar med den omgivande staden. Ytterst handlade det strukturinriktade arbetet om att stärka stadsdelens attraktivitet. I områdesprogrammet konstateras att åtgärder kan vara renodlat individ/serviceorienterade eller strukturella;

Men i de allra flesta situationer finns samband mellan individ- och strukturinriktade insatser. Det är viktigt att vara medveten om dessa samband och hur de kan påverka resultaten av en insats.

Detta arbete har i förlängningen lett till en satsning på den redan nämnda Amiralstaden som med Rosengårds tågstation i centrum inbegriper inte bara en stadsdel utan kopplar samman område för småindustri och utåtriktade verksamheter med de befintliga bostadsområdena. Stationen som tas i bruk i december 2018 har också bidragit till att investeringsviljan ökat, vilket innebär att den



planerade förtätningen med butiker och bostäder (projektet Culture Casbah) längs cykelstråket som kopplar Rosengård till resten av staden har fått betydligt bättre förutsättningar att realiseras och bidra till nya målpunkter.

I Stockholm görs lovande försök i stadsdelen Rinkeby att förlägga arbetsplatser till området (bland annat har kulturförvaltningen flyttat dit), att bygga om de trafikseparerade gatorna till stadsgator med kantande butiker (Rinkebystråket) och att tillföra nyproducerade bostäder som vänder sig till betalningsstarka boende och där husens placering bildar länk till intilliggande områden (Rinkebyterrassen). Det stämmer också överens med den rådande slutsatsen inom forskningen, som verifieras och sammanfattas väl av UN Habitat, att människor i såväl små som stora städer vill leva i en sammanhållen urban kontext.

## Planera och bygga för tillit och trygghet

Basen i social hållbarhet ligger i individers upplevelse av att vara delaktig i ett större sammanhang och att ha tillit till människor och strukturer i sin omgivning. Det handlar mycket om det som benämns socialt kapital och i vilken grad du har förmåga till sammanlänkande kapital (*bonding*) där du har goda relationer och förtroende för de som har en motsvarande situation som du själv, och överbyggande kapital (*bridging*) där du har motsvarande tillit till de som befinner sig i andra situationer. För stadsplanerare finns det goda möjligheter att underlätta för *bonding* och *bridging*.

Det första begreppet, *bonding*, underlättas med gemensamma platser, från trapphusets mer privata och omhändertagna förplats vid entrén till kvarterets samlande lekplats (eller odling eller hundrastgård). Ju mer en individ, och den egna gruppen, kan sätta sin prägel på omgivningen, desto större chans är det att man känner sig delaktig och bidrar till områdets sociala kapital. Där stadsplaneringens möjlighet tar slut kan boende, fastighetsägare och andra ta vid med organisering kring gemensamma och platsbundna verksamheter och mötesplatser i form av exempelvis odlingar, trappvärdar, självförvaltning eller fritidsverksamheter. *Bridging* för stadsplaneraren handlar mycket om att underlätta för att överbygga mentala, sociala och fysiska barriärer och behandlades i det föregående av-

snittet. Stadsplanering på gatu- och kvartersnivå kan bidra till att den fysiska miljön inte cementerar och understryker socioekonomiska skillnader utan kan bidra till en mer sömlös bebyggelse där gränser mellan områden blir diffusa och gemensamma platser för olika grupper bidrar till osökta möten.

Nyckelordet i både bonding och bridging är just underlätta. Den fysiska miljön ska stödja möten och kontakter mellan individer, men inte vara påtvingande.

Tillit och trygghet är två närliggande begrepp. Tillit hänger mer samman med det sociala kapitalet och trygghet med en känsla. Ofta associeras begreppet med sin motsats, otrygghet, dvs. risken att ut-sättas för brott, hot eller våld.

Åtgärder i den fysiska miljön för att få bukt med otrygghet har ofta karaktär av mer belysning och bortrensning av buskage. De får ändå kallas de mer oskyldiga åtgärderna. Medan de mer kontra-produktiva handlar om att stängla in sig bakom låsta grindar. Tyvärr finns det en industri som rider på otrygghetsvågen och vänder sig till bostadsrättsföreningar och fastighetsägare med färdiga så kallade säkerhetspaket, som i praktiken innebär att otryggheten blir bekräftad med lås och övervakningssystem. När man börjar fundera på dessa åtgärder har man redan kommit förbi det förebyggande arbetet för att uppnå tillit och trygghet. Det ger troligtvis mycket bättre effekt att låta människor mötas än att hålla dem belysta och åtskilda, om det är tillit vi vill uppnå.

Det finns situationer när otryggheten har gått så långt att gemensamma aktiviteter och åtgärder måste ske parallellt med rent polisiära ingrepp. Det gäller exempelvis när en grupp som upplevs som skrämmande och kriminell har lagt beslag på en plats eller när uttalade hot och utpressning riktas mot affärsidkare. Dessa polisiära åtgärder har större chans att få bestående positiva effekter om de samtidigt följs av samhällets övriga möjligheter. En vanlig röst vid förtätning av otrygga områden är att ”först ta hand om buset” och sedan bygga nya bostäder. Det borde inte vara några problem att möta dessa frågor samtidigt om man arbetar tillsammans över sektorsgränserna.

Trygghet och säkerhet är två andra begrepp som ofta blandas samman. Trygghet står alltid för den egna upplevelsen och skiljer sig från individ till individ. Säkerhet är objektiva och går att mäta i form av åtgärder som berör exempelvis trafik, skalskydd och lås. Det

är inte alltid begreppen går hand i hand. Det som är en trafiksäker lösning med en planskild korsning ger en otrygg passage i tunneln under gatan. Det som innebär säkerhet genom stängsel och lås signalerar också att här kan oegentligheter hända.

Trygga områden har fördelen av att också vara platser för utevistelse och promenader. Fysisk aktivitet, inte minst vår vardagsmotion att gå eller cykla (även om det bara är till busshållplatsen) bidrar till god hälsa. Fler människor i rörelse gör också att den sociala uppsikten ökar, som i sin tur ökar tryggheten och gör att fler vågar gå ut. Goda exempel handlar om att bidra med aktiviteter och seende ögon på platser och längs stråk. Det gäller att få igång den positiva spiralen.

### **Offentlig plats och offentlig service som instrument för jämlikhet och inkludering**

På samma sätt som tillit och delaktighet är viktig för den sociala hållbarheten, spelar jämlika förutsättningar en stor roll för att uppleva inkludering. På punkt efter punkt kan invånare i många bostadsområden lista hur de från offentlig nivå upplever sig orättvist behandlade. Det kan handla om kvalitet i den offentliga miljön jämfört med mer centrala stadsdelar (som granit och blommor jämfört med betongsten och taggbuskar), turtäthet på kollektivtrafiken och utbud av samhällsservice med mera. Det är begripligt att staden vill satsa på de mer centrala delarna med sin julbelysning eller blomsterarrangemang, men för den som redan upplever sig längst ner på rättvisestegen kan innerstadens kvalitativa högre omhändertagande ses som ett hån.

Kommunen har rådighet vad gäller offentlig service och förvaltningar, som både bidrar med inkludering och med arbetstillfällen, men som också indirekt skapar förutsättningar för att en lunchrestaurang, jourbutik eller annan service kan få lönsamhet i området. Andra fördelar som redan nämnts är ökad trygghet med ökat folkliv och fler vuxna förebilder för barn. Trafikplanerare pekar på fördelen med fler arbetsplatser i de utpräglade bostadsområdena, så att trafikströmmen inte bara går på ett håll på morgonen och motsatt håll tillbaka på kvällen. Offentliga investeringar, som den redan nämnda Rosengårds station, är exempel på hur offentliga medel bidrar till att göra platser mer attraktiva för privata in-

tressenter, och därmed också direkt och indirekt för boende i stadsdelen.

Kommunen har rådighet över och kan styra lokalisering och utformningen av offentliga platser och miljöer. Användandet av dem är inte lika lätt att styra. Ofta finns en önskan att skapa offentliga platser som passar alla, men vi vet också att miljöer kan uppfattas mer eller mindre inbjudande beroende på vem du själv är och hur inkluderande du känner dig med den grupp som redan befinner sig på platsen. Många undersökningar visar också att det är män och pojkar som tar offentliga platser i besittning. Det gäller inte bara idrottsplatserna, utegymen och skatebanan utan också andra offentliga rum. Undantagen är de familjeinriktade platserna som signalerar barn och lek. Speciellt i invandrartäta bostadsområden kan skillnaden mellan kvinnor och män som uppehåller sig i det offentliga rummet vara stor.

Rosens röda matta är en plats i Rosengård som utformades i samverkan med flickor i gymnasieåldern. Syftet var att utgå från flickors behov och önskemål kring mötesplatser i det offentliga rummet. De medverkande flickorna valde i sin tur att bjuda in fler – både flickor och pojkar – att medverka med förslag. Att rikta sig inledningsvis till målgruppen flickor ledde således till ett inkluderande förhållningssätt. Processen resulterade i en plats med bland annat ljudanläggning, scen, klättervägg och cykelbana. Flera av de medverkande flickorna fortsatte engagera sig i samhällsfrågor och stadsplanering. Detta har skett bland annat via föreningen Tjejer i förening. I användandet av platsen är pojkar dominerande, men inte i samma utsträckning som på andra platser.

### **Privat och offentlig samverkan för att utveckla socialt hållbara stadsdelar**

Stadsplanering är inte nog för att skapa integrerade miljöer, det behövs även kompletterande och stödjande krafter från både övriga kommunala instanser och privata intressenter.

Kommunal samverkan försvåras bland annat av det enkla faktum att varje förvaltning hanterar sin egen budget. De samband som redovisades i inledningen (Ingvar Nilsons forskning) med tidiga insatser för att få vinning längre fram innebär ofta att den som står för initialkostnaderna inte är den som gör den långsiktiga bespa-

ringen. Här finns skäl att studera andra investeringsmodeller. Geografiskt baserad ekonomi i stället för förvaltningsbaserad har redan nämnts i fallet Lindängen. Sociala utfallskontrakt praktiseras bland annat i Norrköping där privata investerare står för risken och samhället tar del av vinsten.

Den privata sektorn, i de här sammanhangen ofta representerade av fastighetsägare och byggsektor, blir glädjande nog mer och mer drivande i sociala frågor eftersom de känner av och betalar för brister på ett påfallande och nära sätt. Sociala klausuler i mark-anvisningar och exploateringsavtal mellan kommun och privat sektor blir allt vanligare. Det finns många bra exempel på hur byggare och fastighetsägare vänder sig till långtidsarbetslösa och ger praktikplatser under byggtiden och underhållsarbete senare i drift-skedet. Hjälp förekommer också från privata företag (exempelvis Comesta AB) som stöttar kommunens åtagande utifrån bostadsförsörjningslagen genom att erbjuda stöd och lägenheter till bostadslösa i olika flerstegsprogram.

Kommunens samverkan med civilsamhället innebär både ren kunskapsinhämtning vid planeringstillfället och stöd i användandet av den fysiska miljön. Den finns en styrka i den frivilliga sektorn som inte synliggörs eller får tillfälle att synas i den kommunala hanteringen. Ofta handlar det om att de styrande och beslutande funktionerna har svårt att få kontakt med de som står längst bort från beslutsfattandet. Brist på tillit, många gånger efter projekttrötthet där engagemanget inte har lett till bestående förändringar, är en av anledningarna. Här kan civila organisationer vara en ambassadör eller ett språkrör för aktörer som inte själva når maktens korridorer. Organisationer som Röda korset, Rädda barnen, idrottsföreningar och andra intresseföreningar kan vara vägen in för att nå en bredare grupp. Inte minst för att ta över ett arbete med sociala förtecken när den fysiska planeringen har gjort sitt.

I Kraftsamling Herrgården och i arbetet med Lindängens utveckling samarbetar aktörer i nya konstellationer och kring nya frågor. Föreningen Rädda Barnen i Malmö är ett exempel på en aktör från idéburna sektorn som aktivt proklamerar att man är samhällsbyggare. Föreningen tar en aktiv del i samhällsplaneringen bland annat via lokala processer i Lindängen och Rosengård. Vidare har man tagit initiativ till ett malmögemensamt utvecklingsarbete om social hållbarhet.

Det är läge att fråga vad den offentliga sektorn kan bidra med till invånarnas processer i stället för att be invånarna delta i de offentligas processer. Organisationer som Communities That Care, (CTC), har visat sig vara en effektiv länk mellan offentliga och privata intressenter. Inom Amiralstaden finns ett väl utvecklat samarbete mellan kommunen och en organisation bildad i industriområdet Sofielund med ett stort antal fastighetsägare, föreningar och aktörer som är beredda att aktivt ta del av stadsutvecklingen och driva frågor som gynnar den sociala sammanhållningen. Trianon är ett exempel på ett nytänkande fastighetsbolag som satsar på byggande av bostäder i miljonprogramsområden som inte har de bästa ryktena, och gör det i samarbete med individer och föreningar, bland annat genom att tillsammans med arbetsförmedling och socialtjänst anställa långtidsarbetslösa från närområdet. De hjälper också till med kontakter med byggföretag och har med i sin kravlista att deras byggen ska innehålla praktikplatser som i sin tur kan leda till permanenta anställningar.

### **Vem planerar vi för och vem planerar vi med?**

Ser vi i backspegeln kan vi konstatera att stadsbyggnadskontoren ofta har planerat med ett uppifrånperspektiv tillsammans med trafikplanerare och investerare. Ett mer nyanserat sätt att se på planering är numer utbrett. Det tål att upprepas att basen i social hållbarhet handlar om individens upplevelse av delaktighet och tillit till omgivningen. När vi planerar våra städer och miljöer har vi utmärkta möjligheter att ta del av den kunskap och de synpunkter som boende och aktörer besitter, men att nå fram både för att få säga sin mening och få erfarenheten av att ha varit delaktig är inte helt lätt. Det finns många som på grund av sin samhällssituation har fördelar när det gäller att påverka samhällsplaneringen. Eftersom de kan göra sin röst hörd behöver desto mer ansträngning läggas på att ta vara på de intressen som inte hörs lika tydligt, och som kanske till och med är motstridiga övriga intressen.

När vi talar om involvering av lekmän i stadsutveckling bör vi ha ramar för vad som är möjligt att påverka och vad som redan är fastställt. Som komplement till dessa ramar behövs en tydlig förklaring till varför man överhuvudtaget har bestämt sig för att

utveckla en plats. Mycket av den misstänksamhet som finns mot förändringar i individens närhet (NIMBY) grundar sig i att det inte framkommer vilka övergripande syften som gör att kommunen väljer att bygga precis utanför individens dörr.

Trots ett ökat intresse för involvering där både medborgare och social fackkunskap ska få säga sin mening finns ändå exempel på att stadsutvecklingen inte tar till sig synpunkterna. Fortfarande ser vi förskolor med minimala utemiljöer trots att forskningen är enig om utvistelsens nytta för barnens koncentration, motorik och inlärningsförmåga. Fortfarande ser vi miljöer och aktiviteter som ska rikta sig till barn och unga men som i mycket vänder sig till pojkar (bollplaner, skateramper). Fortfarande ser vi förtättningsförslag i redan belastade områden där kvartersmarken krymper på bekostnad av mindre vistelseytor och ökat slitage, oavsett vad de boende tycker.

Även när stadsplaneringen har ambition att skapa offentliga miljöer som i sin tur ska bidra till möten mellan olika människor med olika bakgrund, ser vi i stället ofta platser som tas i anspråk av homogena grupper. Västra Hamnen i Malmö har tidigare nämnts som ett exempel på ny exploatering som lyckats skapa offentliga funktioner som attraherar malmöbor och andra besökare från många olika geografiska håll. Det är helt riktigt, men man måste samtidigt hålla i minnet att en del av det som platsen samlar och som Malmö lyfter fram som sin positiva och lite coola karaktär (spelindustrins etablering, skateparken, badet med sin spännande trampolin) är aktiviteter som främst attraherar män och pojkar. På liknande sätt ser vi i många invandratäta områden offentliga platser som befolkas av framför allt män eftersom den rådande normen gör det svårt för kvinnor att ta plats där det inte finns en tydlig familjeinriktning, som exempelvis en lekplats.

Uppenbara grupper som inte kommer till tals är dagens små och ofödda barn, våra framtida medborgare. Det är svårt att veta vilka behov de kommer att ha, vilket kräver en flexibel planering som tål att förändras. Uppenbart, oavsett hur tydligt det kan artikuleras av olika målgrupper, är behovet av utemiljöer som bidrar med upplevelser, med grönska, med ekosystemtjänster, med möjligheter till hälsofrämjande fysisk aktivitet och inte minst med platser att träffas på utanför hemmet och arbetsplatsen. Dessa aspekter får inte tappas bort i stadsutvecklingens förtättningsiver.

## **Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen**

### **Socialtjänstens uppdrag**

Socialtjänstens övergripande uppdrag är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet. I socialtjänstlagen stadgas att till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen och att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen, (3 kap. 1 § socialtjänstlagen). När vi i detta sammanhang talar om samhällsplanering menar vi den platsspecifika planering som utgörs av befintliga eller nya områden, det vill säga inom ett fält där stadsplanering och socialtjänst kan kroka arm för att nå bästa resultat. Likheter mellan socialtjänstlagen och plan- och bygglagen är många. Båda lyfter vikten av ett helhetstänkande med fokus på individens bästa; möjlighet till bostad, goda livsmiljöer, trygghet och jämlika förutsättningar. Därtill kan läggas bostadsförsörjningslagen som både socialtjänst och stadsplaneringen måste samarbeta kring.

I direktiven för översyn av socialtjänstlagen konstateras att utrymmet för mer långsiktiga insatser i form av förebyggande arbete, uppsökande verksamhet och medverkan i samhällsplaneringen inom befintliga ramar minskat. Som en förklaring anges att socialtjänsten fått ett ökat ansvar för nya grupper och nya uppgifter. De samhällspåverkande och gruppriktade uppgifterna har fått stå tillbaka för mer akuta och individriktade uppgifter, vilket i sig kan vara kostnadsdrivande.

### **Utmaningen – att beakta den sociala dimensionen i samhälls- och stadsplanering**

En aktiv medverkan i samhälls- och stadsplanering kräver professionalism inom ämnesområdet. Envar lekman kan se samhällsföreteelser som skapar sociala komplikationer. Det är ofta lätt att identifiera offentliga miljöer där missbruk och kriminalitet utgör ett påtagligt problem och där det finns en risk att unga personer dras in i ett asocialt beteende. Kruxet är dock att effektiva planeringsinsatser är betydligt svårare att utveckla än vad det är att observera problemen.



Huvudbudskapet här handlar om att enskilda insatser från en enstaka förvaltning inte når samma genomslagskraft som samlade fysiska och sociala åtgärder gör.

Valet av vilka gemensamma åtgärder som ska väljas ställer krav på professionalism. Professionalism innebär att kunna analysera och förstå vilken eller vilka åtgärder som är de effektivaste för att hantera det problem man har. Kravet på professionalism blir än mer accentuerat mot bakgrund av två krav som alltid måste ställas i ett planeringsprojekt. För det första måste kostnaden stå i rimlig proportion till den sociala vinst som uppstår. För det andra måste varje tänkbar åtgärd för att lösa ett visst problem analyseras med avseende på eventuella oönskade sidoeffekter.

Socionomutbildningen har förvisso inslag som handlar om samhällsförändring och samhällsplanering, på samma sätt som arkitekter och stadsplanerare får en ytlig inblick i sociala frågor, men dessa inslag är mer av orienterande karaktär än professionellt kunskapsbyggande. Den individinriktade utbildningen på socionomutbildningen borde kompletteras med en bredare samhällsinriktning, samtidigt som arkitektutbildningen borde få mer fokus på hur den fysiska miljön påverkar sociala aspekter (som exempelvis bonding och bridging). Detta konstaterande måste vara utgångspunkten om ambitionen är att föra en seriös diskussion om socialtjänstens medverkan i samhälls- och stadsplanering.

Socialtjänstens medverkan måste ske i andra former än genom medverkan i den löpande processen då ett projekt stegvis går från idéskede till genomförande. Såväl professionella som ekonomiska (tidsmässiga) skäl talar för denna slutsats. Mot denna bakgrund diskuteras nedan hur vi ser att socialtjänstens angelägna roll i samhällsplanering och stadsutveckling kan utvecklas och stärkas i former som skulle ge tydligt avtryck i det som planeras och byggs.

Utgångspunkten för förslagen tas i direktiven till översynen av socialtjänstlagen.

## **Socialtjänstens roll i samhällsplanering och stadsbyggande**

I direktiven konstateras att socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen är tänkt att ge möjlighet att förebygga sociala svårigheter och verka för att skapa goda levnadsvillkor. Socialtjänsten är

en central arena med kunskap om den mest utsatta befolkningen i kommunen. Här möter man ett utsnitt av befolkningen som har ett särskilt behov av stöd och resurser, det gäller inte minst barn i miljöer som präglas av socioekonomisk utsatthet. Den kunskapen, och framför allt de bakomliggande orsakerna till utsattheten, är ovärderlig för samhällsplaneringen.

I direktiven konstateras också att ansvaret för kommunal planering vilar ytterst på kommunstyrelsen, och att formerna för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen inte är närmare reglerad.

Regeringen vill med översynen åstadkomma bättre förutsättningar för en hållbar socialtjänst som dels ger möjlighet till långsiktiga, tidiga, förebyggande insatser och trygghetsskapande arbete, dels stärker socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Utgångspunkten ska vara en socialtjänst som klarar av att möta förändringar i samhället och omvärlden. Inom socialtjänstens verksamhet behöver det också finnas en beredskap för att kunna hantera kriser och en ständig omvärldsbevakning.

I direktiven efterfrågas specifika förslag som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser.

Utgångspunkt för de förslag som lämnas är att de, i enlighet med utredningens direktiv, ska rymmas inom ramen för befintligt åtagande.

Som redovisats i den inledande delen av denna rapport finns klara forskningsbelägg för att stora samhällsekonomiska vinster kan göras om sociala problem kan identifieras och åtgärdas i tidiga skeden (Nilsson m.fl.). Ofta kan socialtjänsten i tidiga skeden se problem som om de inte åtgärdas kommer att accelerera och på sikt leda till såväl stora sociala förluster som höga samhälleliga kostnader. Till en del har socialtjänsten mandat och kan själv hantera dessa problem genom individinriktade insatser. Men ibland är de problem som socialtjänsten uppmärksammar av sådan karaktär att individinriktade åtgärder inte är tillräckliga. Lösningen kan ligga i strukturinriktade åtgärder och fysisk planering över vilka socialtjänsten har varken mandat eller professionell kunskap för att kunna hantera. Konsekvensen blir ofta ett glapp mellan å ena sidan social kunskap och å den andra samhällsplanering och stadsutvecklingsprojekt. Huvudbedömningen i detta dokument är att en fundamental förutsättning för en socialt inriktad samhällsplanering

och stadsutveckling ligger i att överbrygga sektorsgränserna mellan socialtjänsten och stadsplaneringen samt andra berörda förvaltningar och myndigheter.

En grundförutsättning för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är alltså att samverkan etableras med andra förvaltningar. Denna samverkan kan schematiskt sett vara av två slag. Den kan för det för det första ha ett fokus på individen och syfta till att stötta denna genom att tillsammans med andra aktörer utveckla handlingsstrategier. Denna typ av samverkan är vanligt förekommande och många kommuner har under åren utvecklat effektiva former för samspel mellan berörda förvaltningar och myndigheter exempelvis social-, skol- och fritidsförvaltningar samt polisen, arbetsförmedlingen och andra myndigheter. Detta i huvudsak individfokuserade arbete har vunnit stort genomslag genom att samverkan och samordning av resurserna inneburit effektiviseringsvinster. På motsvarande sätt, men inte alls lika välutvecklat, finns möjligheter till samverkan mellan socialtjänsten och andra aktörer för att med samhällsplaneringen som instrument åstadkomma fysiska och strukturella förändringar som bidrar till att lösa eller förebygga sociala problem.

Dagsläget kan summeras på följande sätt: Samverkan med fokus på individen och former för att tillsammans arbeta fram lösningar har utvecklats och erfarenheterna är positiva. Olika aktörer möter individen i olika roller, genom att samordna agerande och insatser har betydande effektivitetsvinster kunnat göras.

När det gäller medverkan i stads- och samhällsplaneringen har socialtjänstens medverkan varit svårare att omsätta i praktiken. En viktig förklaring har legat i svårigheten att hitta en effektiv form för samverkan, dvs. ett på vilket socialtjänsten, inom ramen för tillgängliga personalresurser, kan ta en konstruktiv roll i samhällsplaneringen. Nedan diskuteras möjligheterna att skapa en plattform som skulle möjliggöra en konstruktiv och effektiv form för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Social hållbarhet är alltså en dimension av samhällsplaneringen som kommit att få allt större fokus. Det är vanligt att kommuner i sina planprocesser och stadsutvecklingsprocesser efterlyser representanter som kan bidra med perspektivet social hållbarhet, som den tekniska förvaltningen inte har.

Rent konkret vill vi förorda att landets socialförvaltningar ges i uppdrag att årligen sammanställa en ”Bedömning av sociala trender”. I många kommuner finns redan ansatser och dokument av liknande slag, med varierande namn, exempelvis Vårdförbättringsrapport. Vi ser dock ett behov av att systematisera denna typ av sociala bedömningar och att göra dem obligatoriska och områdesspecifika för samtliga kommuner. Vid sidan om specifika expertkunskaper inom det sociala området behövs även sociala generalister som kan agera mellan och tillsammans med såväl socialförvaltningar som tekniska förvaltningar samt övriga involverade aktörer. På så sätt kan samverkan underlättas och också samordnas mer långsiktigt i stället för från fråga till fråga. Utifrån kommunstorlek och lokal kontext finns anledning att överväga hur funktioner för social hållbarhet ska organiseras förvaltningsmässigt.

Risken med, att i ett sammanhang som detta, lämna förslag på nya ”måsten” är att de uppfattas som en ny påлага i en redan pressad arbetssituation och därmed lämnas utan åtgärd eller blir genomförd på ett styvmoderligt sätt. Denna typ av avrapportering, rätt introducerad, skulle dock kunna få motsatt effekt, den skulle kunna komma att ses som ett sätt att reducera behovet av individinriktade insatser i en omfattning som vida överstiger den arbetsinsats som krävs för att ta fram rapporten.

Den årliga ”Bedömningen av sociala trender” skulle kunna vara ett förhållandevis enkelt dokument att ta fram. Den skulle baseras på en sammanställning av tillgängliga sociala områdesdata. För olika geografiska områden (stadsdelar och mindre orter) skulle inledningsvis den sociala utvecklingen och trender redovisas med hjälp av siffror (det vill säga redan existerande statistik). Exempel på variabler skulle kunna vara skolresultat, sysselsättningsgrad, trygghetsmätningar, bidragsberoende, anmälda brott, inkomstnivåer och missbruksproblematik. I ett andra steg skulle sedan berörda tjänstepersoner göra en skriftlig kommentar som gav förståelse för den utveckling och de trender data pekar på; varför vi ser en kraftig ökning av anmälda brott i område X eller varför missbruksproblematiken ökar i stadsdel Y.

”Bedömningen av sociala trender” ställs till kommunernas stadsbyggnadsförvaltning (eller motsvarande) som underlag för en gemensam analys där socialtjänsten och representanter från andra förvaltningar är parter. En effektiv form för socialtjänstens med-

verkan i samhällsplaneringen är att inom ramen för stadsbyggnads- eller stadsutvecklingsprojekt tillsätta ett team med representation från socialtjänsten och andra berörda förvaltningar. Detta team ska ges det explicita ansvaret att analysera sociala aspekter i geografiska områden och föreslå hur dessa ska hanteras. Här kan annan befintlig statistik kring exempelvis omflyttningar, skolval och mobilitetsvanor läggas till. Teamets analys ska ha ett fokus på vad som krävs för att förbättra stadsdelar med höga brister i den sociala välfärden och stadsdelar där man kan observera nedåtgående trender. Många av de problem som identifieras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle kunna lösas genom en genomtänkt integration av struktur- och individriktade insatser, dvs. genom att socialförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen tillsammans utvecklar en strategi för att hantera problemet med kompletterande kunskaper. Teamets sammantagna bedömning av de mest effektiva vägarna för att hantera icke önskvärda sociala förhållanden skulle sedan utgöra en del av beslutsunderlaget vid det politiska ställningstagandet, och även tillföra kommentarer vad som förväntas om man inte gör något.

Analogt med hur miljöfrågan hanterats ser vi även skäl till att ge frågor om social hållbarhet en större tyngd, än vad som är regel i kommunernas översiktsplaner. Här finns skäl att utveckla sociala konsekvensbedömningar av samma paritet som de lagstadgade miljökonsekvensbeskrivningarna. En viktig utgångspunkt för detta arbete är de sociala analyser som här föreslås tas fram i anslutning till stadsbyggnads- och stadsutvecklingsprojekt. I arbetet med översiktsplanen blir uppgiften att sammanställa detta underlag, dels för att kunna identifiera trender, dels för att kunna analysera skilda behov av sociala insatser i olika stadsdelar. Här vore det önskvärt med en tydligare koppling mellan socialnämnden och nämnder för den fysiska planeringen, både vad gäller ansvaret för framtagande och genomförande av översiktsplanen.

För att ett arbete med sociala konsekvensanalyser ska kunna bedrivas effektivt och bli slagkraftigt förutsetts att kommunernas stadsbyggnadsförvaltningar (eller motsvarande) och andra berörda förvaltningar stärker sin sociala kompetens vilket kan åstadkommas på två sätt. För det första genom regelrätta utbildningsinsatser och för det andra genom direkt samverkan med socialtjänsten under det löpande planarbetet. De ovan förordade ”Bedömningar av sociala

trender” torde här vara en lämplig utgångspunkt för socialt kunskapsbyggande och samverkan.

### Källförteckning:

- Bergöö, K. (2012). Elvesonpriset till Linnéskolan i Malmö. *Tidskriften Skola och Samhälle*. 20 november 2012.
- Dahlgren M. och Whitehead, G. (1991). *Policies and strategies to promote social equity in health*.
- Emmelin, M. och Eriksson, M. (2012). *Kan socialt kapital ”byggas in” i våra bostadsområden och därmed förbättra invånarnas upplevda och mentala hälsa?*
- Legeby, A., Berghauser-Pont, M. och Marcus, L. (2015). Dela(d) stad. *Stadsbyggnad och segregation. 5 Summerande reflektioner*. Stockholm: KTH, Arkitektursektionen.
- Lind, H. och Lundström, S. (2008). *Affären Gårdsten – Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?* Stockholm: Tekniska Högskolan, Institutionen för Fastigheter och byggande.
- Madanipour A., Allen J. och Cars G. (1998). *Social Exclusion in European Cities*. London: Jessica Kingsley.
- Nilsson Lundmark, E. och Nilsson I. (2016). *Tänk längre – det lönar sig – Ett strategiskt och systemförändrande perspektiv på sociala investeringar*. Malmö: Region Skåne & Samordningsförbundet Trelleborg.
- Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013) slutrapport: *Malmöns väg mot en hållbar framtid*.
- Malmö kommun, Ahlgren, E. och Dethorey, S. (2011). *Strategiskt program – Att utveckla Herrgården och Rosengård*.
- Malmö kommun (2017) *Ung livsstil Malmö, En studie av ungdomar i högstadiet*.
- Nilsson I., Wadeskog A. och Hök L. (2014). *Utanförskapets pris: En bok om förebyggande sociala investeringar*. Stockholm: Studentlitteratur AB.

## Socialtjänsten och samhällsplaneringen

Av Verner Denvall

Verner Denvall, professor i socialt arbete, Lunds universitet och Linnéuniversitetet.

### Inledning

Uppfattningen om hur välfärdsstaten bör formas har sedan efterkrigstiden varierat kraftigt inom och mellan politiska partier, professioner samt forskare. Ett förändringsförslag har varit att socialtjänsten skall medverka i samhällsplaneringen. Förslaget uppstod efter omfattande samhällskritik från bland annat socialarbetare under 1960- och 1970-talen och fick stor uppslutning bland professionella och i riksdagen. Strukturinriktade insatser skulle framför allt ske genom att tillföra sociala aspekter till planeringen. Socialtjänstens medarbetare skulle genomföra undersökningar om sociala frågor i kommunen och vidarebefordra kunskap till politiker. De kunde handla om trygghet, segregation, och olika gruppers levnadsförhållanden. Socialtjänsten skulle särskilt påverka utformningen av nya och gamla bostäder samt bidra till ett inkluderande och mera jämlikt samhälle. Idéerna materialiserades i socialtjänstlagen som trädde i kraft 1 jan 1982.

Förhoppningarna var stora. Sedan snart trettio år tillbaka vet vi att reformen inte utföll som avsett. Både utredare och forskare har beskrivit stora svårigheter: byråkrati, värderingskonflikter, metodosäkerhet, samarbetssvårigheter, bristande myndighetsstöd, utvecklade planeringsmetoder och ett odemokratiskt arbetssätt. Dessutom har det skett stora samhällsförändringar sedan förändringarna infördes varför lagen i dessa delar har betecknats som misslyckad. Detta avsnitt syftar till att sammanfatta vad vi vet om utfallet av lagen och hur det kan förklaras samt skissa på några möjliga vägar framåt. Texten innehåller även undersökningar av hur medlemmar från Föreningen Sveriges Socialchefer uppfattar utmaningar och möjligheter med socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

## Bakgrund

Framväxten av social expertis samt försöken att förändra staden och det politiska och professionella intresset för att utveckla välfärdsstaten, var bärande inslag i uppkomsten av lösningen om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Tydliga paralleller kan dras till 1930-talets intresse att stärka det statliga inflytandet över samhällsutvecklingen. Det parti som burit upp staten under bägge tidsperioderna har aktivt intervenerat i skapandet av planeringsmodeller med ett socialt innehåll. Tidigare var det arkitekter som drev frågorna (de sociala ingenjörerna) men under 1960-talet dominerades debatten av socialchefer, forskare och högre tjänstemän. Under slutet av decenniet var de aktiva inom bland annat Föreningen Sveriges Socialchefer och ställde krav på en radikal förändring av socialvårdens passiva och konserverande funktion. Här fanns ett starkt socialt patos. Det var dags att modernisera och förändra socialvården så den aktivt kunde förändra problemalstrande strukturer i samhället. Genom konferenser, studiedagar, bildandet av organisationen Samarbetskommittén för Socialvårdens Målfrågor, författande av böcker m.m. lyckades de aktiva påverka den statliga socialutredningen (se t.ex. Berglind, 1976). I den lag som trädde i kraft 1982 är socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen ett viktigt inslag som en stor majoritet ställde sig bakom. Socialtjänsten skall tillföra underlag, delta i samt följa upp planering. Omfattande försöksverksamheter och utbildningsinsatser startade, exempelvis Norrbottenprojektet men även andra projekt vilka redovisades av Socialstyrelsen i flera skrifter (Socialstyrelsen, 1980, 1982).

Vad som uppfattades vara en socialt inriktad och radikalt utformad idé om samhällsplanering fick ett brett professionellt, politiskt och institutionellt stöd. Tankarna gav hopp om utökat inflytande för de socialpolitiska krafter som ville förändra välfärden inifrån de politiska institutionerna, liksom för att förändra socialtjänsten. Man måste förstå de stora ambitionerna utifrån dåtidens förhållanden. Den svenska sociala lagstiftningen utreddes mellan 1968–1977 och debatterades livligt. Först 1982 förverkligades en ny svensk sociallagstiftning i bred enighet mellan de politiska partierna. Den kanske viktigaste uppgiften av alla, och den som också fick störst anklang, handlade om hur betydelsefullt det var att socialtjänsten



aktivt deltog i samhällsbygget. Den gamla förlegade fattigvården skulle försvinna och i stället skulle det växa fram en modern reformerad socialtjänst som arbetade strukturinriktat, medvetet och professionellt med sociala problem i samarbete med ett flertal andra offentliga aktörer.

I Socialutredningens slutbetänkande (SOU 1977:40) sammanfattades socialtjänstens uppgifter under tre huvudgrupper: Strukturinriktade insatser, allmänt inriktade insatser och individuellt inriktade insatser. Med de strukturinriktade avsågs medverkan i samhällsplaneringen, arbete med sociala problem i samhället och uppsökande verksamhet. Själva medverkan sammanfattades under tre slags insatser: tillföra underlag till planeringen, delta i planeringen samt att delta i uppföljningen. En metod anvisades beträffande tillförandet av underlag, nämligen sociala områdesbeskrivningar. Med detta avsågs uppgifter om befolkningens sammansättning, inkomstförhållanden mm. Tanken var att socialnämnden dessutom skulle tillföra andra nämnder kunskap om ”sociala problemgruppers behov” (a.a:98).

I den efterföljande propositionen slogs dessa förändringar fast med eftertryck; städgummerollen skulle bort och socialtjänsten skulle i en ny tappning i stället utöva inflytande över samhällsutvecklingen. Sociala hänsynstaganden skulle vinna ett ”ökat insteg inom de andra instansernas syn på en ökad samhällsutveckling” (prop. 79/80:1:127). Dessa sociala mål skulle syfta till en utjämning av levnadsvillkoren och ingå som ett led i den allmänna socialpolitik som gick ut på att minska de sociala och ekonomiska klyftorna. Socialtjänsten skulle genom sitt deltagande verka för grupper som på olika sätt var underförsörjda. Dessutom betonades det att medverkan i planeringen skulle ske så att den sociala tryggheten omfattade alla, att gemenskap och solidaritet mellan människor förstärktes och att medborgarnas engagemang i gemensamma angelägenheter främjades.

Propositionen nämnde återkommande behovet av en mera utvecklade planering. Med detta avsågs framför allt den interna verksamhetsplaneringen. Denna måste göras mera samlad och mål-inriktad genom att följa upp planer och förmedla kunskap och erfarenheter vidare till beslutsfattare. Personalens kunskaper och erfarenheter skulle systematiseras och tas tillvara. Därigenom skulle samverkan med andra samhällsorgan kunna ske smidigare, resurser

fördelas rättvist, socialtjänsten ges bättre möjligheter för uppföljning och ett politiskt och administrativt ansvar lättare kunna utkrävas. Satsningen på strukturinriktat arbete markerade enligt propositionen en strävan att minska behovet av individuella tjänster. I stället "blir socialtjänsten en aktiv problemsökare som kan beskriva sociala problem och missförhållanden i samhället (a.a:159).

Flera remissinstanser hade tidigare påtalat att det inte fick vara exklusivt förbehållet socialnämnderna att bidra med social kunskap till planeringen eller att övriga nämnders ansvar fick minska. Detta anfördes i propositionen som orsak till varför det samordnade planeringsansvaret i fortsättningen skulle ligga kvar på kommunstyrelsen. Den hade "att åstadkomma ett sådant arbetsklimat och öppet samarbete över fackgränserna att olika verksamheter inte konkurrerar med varandra" (a.a:161). Därigenom behövdes inga särskilda bestämmelser om socialtjänstens medverkan vid sidan av det som stadgades i socialtjänstlagen. Trots de omfattande justeringar och kompletteringar som skett av sociallagstiftningen sedan den infördes är de paragrafer intakta som stadgar socialnämndernas skyldighet att bedriva en socialt inriktad samhällsplanering. De återfinns nu i det tredje kapitlet.

### **3 kap. Vissa uppgifter inom socialtjänsten, m.m.**

#### **1 § Till socialnämndens uppgifter hör att**

- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,
- informera om socialtjänsten i kommunen,
- genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden,
- svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

2 § Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen skall bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden skall också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla.

I början av 1980-talet startade omfattande fortbildningsinsatser. Bilden nedan kommer från en av de utbildningar som togs fram av dåvarande Svenska Kommunförbundet i samband med att lagstiftningen skulle sjösättas.

Figur. 2 Former för samverkan

## Former för medverkan

Ska ske genom

- tillföra underlag
- delta i planeringen
- delta i uppföljningen



Källa: Illustration i utbildningsmaterial från Svenska Kommunförbundet.

Ett stort antal skrifter förde fram liknande uppfattningar; samhällsplaneringen behövde tillföras social sakkunskap, planeringsunderlagen förbättras och tillföras sociala dimensioner och socialtjänsten skulle finna nya vägar att effektivisera eget och andras planerings-

arbete. Frånvaron av konkreta resultat oroade inte till en början – det fanns många vägar och metoder att prova (Denvall, Henning, Lieberg, Salonen, & Öresjö, 1997, s. 64). Socialstyrelsen tog fram förslag till allmänna råd om socialtjänsten i samhällsplanering (Socialstyrelsen, 1987). Sällan har väl råd från Socialstyrelsen blivit så kritiserade av remissinstanser. Kritiken handlade om att metoderna som föreslogs var svårtolkade, de handlade om ett byråkratiskt språk och om brist på konkretion och tydlighet. Flera kommuner rådde Socialstyrelsen att inte ge ut råden vilket heller aldrig skedde. Flera av remissinstanserna pekade på socialtjänstens svårigheter att företräda svaga gruppers behov i planeringen gentemot andra grupper och "... det kan i ett framtidsperspektiv bli än svårare om inte lagstiftning och anvisningar ger socialtjänstens företrädare ett reellt inflytande." (Socialstyrelsen, 1989, s. 55).

Denna framtidspaning skulle visa sig hållbar.

#### **Socialtjänstkommittén 1994**

Åtta år efter att lagen trätt i kraft, 1990, tillsattes en kommitté som tog namnet Socialtjänstkommittén. Dess direktiv var bl.a. att göra en översyn av rätten till bistånd men även andra delar skulle ses över. Dels hade det skett stora förändringar i förutsättningarna för socialtjänsten genom en omfattande expansion av bl.a. barnomsorg och äldreomsorg men det hade även kommit en del rapporter om svårigheter med genomförandet av det strukturinriktade arbetet. Det hade fungerat väl med utbyggnad av barnomsorg medan individinriktade insatser till barn inte genomfördes som de borde. Socialstyrelsen menade att socialtjänstens organisation behövde ses över och det ställdes frågor om socialbyråerna verkligen behövdes (SOU, 1994, s. 631).

När kommittén redovisade förslaget till ny socialtjänstlag föreslogs en rad skärpta bestämmelser med konsekvenser för den sociala planeringen. Socialtjänstens verksamhet skulle bedrivas planmässigt, den skulle vara målinriktad och nämnden skulle vara skyldig att följa upp och utvärdera sina verksamheter. Kommittén menade att det trots en mängd svårigheter att förverkliga planeringsbestämmelserna existerade en bred uppslutning kring att socialtjänsten skulle arbeta strukturinriktat. Kommittén förslög därför

en utvidgning och precisering av ansvar och uppgifter. En uppgift borde vara att samla in uppgifter om sociala förhållanden, bearbeta dessa och delge dem till den kommunala planeringen (SOU, 1994, s. 388). En annan i form av larmsignaler; när någon ogynnsam utveckling uppmärksammades skulle man slå larm. Socialtjänstkommittén tänkte sig en årlig social rapport i form av en rullande redovisning av sociala förhållanden i kommun. Den skulle bli ett ”verksamhetsredskap för uppföljning och utvärdering av kommunens insatser på samhälls- samt grupp- och områdesnivå” (s. 391).

Socialtjänsten skulle vidare medverka i samhällsplaneringen och främja goda miljöer i kommunen. Förvaltningen skulle vara aktiv vid bebyggelse- och verksamhetsplanering, bidra med systematiserad kunskap, engageras vid förnyelse av bostadsområden och överlag arbeta för att främja människors jämlikhet i levnadsvillkor. En sådan insats skulle kunna vara sociala konsekvensanalyser inför beslut om större förändringar av den sociala eller fysiska miljön (SOU, 1994, s. 393). Det kunde röra sig om direkta kompletterande beslutsunderlag men även om att stödja sociala processer mellan berörda intressenter. Kommittén önskade dessutom att den framtida socialtjänsten skulle arbeta med tidiga insatser, bedriva en uppsökande verksamhet för att förebygga och avhjälpa sociala problem och ohälsa, främja en gynnsam social utveckling på grupp- och områdesnivå och arbeta med förebyggande insatser mm. Socialtjänsten skulle inta en självklar och betydelsefull plats i utvecklingen av välfärden.

Remissinstansernas uppfattningar var delade (socialdepartementet, 1996). På det hela taget ansåg flertalet att det var positivt att ett socialt synsätt skulle präglade den kommunala planeringen (s. 52). Socialtjänstens ställning borde skärpas ansåg flera, social rapportering och sociala konsekvensanalyser kunde vara viktiga uppgifter och det fanns ett starkt stöd för arbetet med uppsökande och tidiga uppgifter samt insatser på grupp- och områdesnivå. Svenska Kommunförbundets synpunkter sammanfattar den kritik som flera riktade som en ”... bristande tilltro till kommunernas förmåga att utforma verksamheten bl.a. avspeglas i de mycket preciserade förslagen om hur socialtjänsten skall medverka i den kommunala planeringen” (s. 20).

Flera påpekade att det skulle innebära utökade arbetsuppgifter, man beförde kostnadsökningar och tyckte det var för detaljerade

anvisningar. Staten borde i stället stimulera metodutveckling och utbildning.

Året därefter, 1997, lämnade socialdepartementet förslag på ny socialtjänstlag till lagrådet för granskning. Då saknades helt samtliga förslag om att tydliggöra och vässa skrivningarna kring det strukturinriktade arbetet och deltagandet i samhällsplaneringen. Vad hade hänt? Ett möjligt svar hittar vi i en skriftlig reservation i utredningen från Göte Jonsson (m).

Jag anser det däremot vara felaktigt att i socialtjänstlagen detaljreglera vissa åtgärder från socialtjänstens sida, såsom årliga rapporter till kommunfullmäktige och upprättande av konsekvensanalyser. Inom olika områden har målsättningen från statsmakternas sida varit att minska detaljstyrningen och plankraven gentemot kommunerna. Detta har skett i stort samförstånd med kommunerna. Jag anser att man inte heller inom socialtjänsten skall frångå denna princip. Att lagreglera vissa metodfrågor för att uppnå angivna mål är enligt mitt synsätt felaktigt. (SOU, 1994, s. 620)

I samtal som författaren till denna text vid den tiden förde med företrädare för kommittén berättades det om att de föreslagna förändringarna föll bort under förhandlingar med Svenska Kommunförbundet om införandet av riksnormen i socialbidrag.

Orsaken till detta är naturligtvis krasst ekonomisk. Kommunerna vill inte acceptera nya uppgifter som staten lägger på dem. Exempelvis att tvingas utföra konsekvensanalyser och sociala rapporter (Denvall et al., 1997, s. 242).

### Vad sa forskarsamhället?

Låt oss göra halt under nittioalet, vilken kunskapsbas fanns för Socialtjänstkommittén att luta sig mot och som fick kommittén att föreslå de nya inslagen? Kommittén hade beställt ett diskussionsunderlag som sammanställdes av en f.d. socialchef (SOU, 1993). Forskaren Lars Hjärne bidrog med en kunskapsöversikt. Socialchefen är förhoppningsfull och optimistisk. I hans del av denna SOU förekommer 91 stycken ”bör” eller ”borde”. Enkelt uttryckt kan man säga att underlaget är en pamflett till välfärdsstatens försvar, ett försvar som bör skötas av socialtjänst och social planering. Socialchefen önskar se ett aktivt samhälle och en aktiv stat som balanserar orättvisor och konsekvenserna av de välfärdsproblem

som ytterst drabbar människor. I denna kamp bör socialtjänsten inta en främsta position och arbetet styras av socialtjänstlagens värderingar. Forskaren är mera krass och betonar de utmaningar som dåvarande forskning konstaterat. I hans avsnitt sammanfattas de problem och svårigheter som motverkar intentionerna att utveckla social planering ytterligare i nio punkter:

1. Socialtjänstens inre organisation med byråkrati och administrativ förvaltningskultur där stödinsatser krockar med tvångsinsatser.
2. Karaktären på den sociala kunskapen. Den uppfattas som fragmentarisk, problembaserad samt ytlig och distanserad.
3. Relationen mellan tjänstemän och politiker är i vissa fall präglad av misstänksamhet där dålig ekonomi och nedskärningar skapar spänningar.
4. Lagstiftningen har begränsad räckvidd, i synnerhet samverkansansvaret är svårt att genomföra.
5. Sektoriseringen inom den kommunala planeringen medför att sociala planeringsunderlag får en oklar relation till den övriga planeringen.
6. Det finns begränsat politiskt stöd bakom underlag från socialtjänsten och de har inte kompletterat politiska beslut. Ramlagen har skapat osäkerhet kring värdet av social planering.
7. Det förekommer bristande kommunalt handlingsutrymme vad gäller samhällsplanering, kommunen begränsas av externa faktorer och aktörer.
8. Den fysiska planeringen har förändrats. Nu karakteriseras den av förhandlingsplanering, vilket medför oklarheter och skiftande aktörer.
9. Det råder ofta oklara samband sociala problem och strukturella förhållanden vilket medför komplexa analyser.

Lars Hjärne sammanfattande det som att värderingskonflikter undervärderades, den rationalistiska planeringssynen var otidsenlig, metoderna dåligt utarbetade, den offentliga förmågan att styra och skapa välfärd svag, politiskt ointresse för reformen liksom att mobilisera medborgare. Vad borde då ske? I rapporten trycks det på

vikten av politisk vilja att förverkliga reformen men att möjligheten att styra och åstadkomma förändring genom planering behöver problematiseras. Han refererar till annan forskning (Olsson, 1989) som föreslår att socialtjänsten behöver förstå planeringen bättre (kunskapsproblematiken), delta i hela planeringsprocessen (samordningsproblematiken) samt bli en erkänd aktör (organiseringproblematiken). Jag ska återkomma till dessa tre perspektiv längre fram. Analyserna lyfter fram socialtjänstens förmåga att utöva externt och internt inflytande liksom att bygga upp fungerande instrument som aktör. ”Det handlar om makt, vilja, mod, resurser, tilltro och förmåga mer än om kunskaper hur man borde göra” (SOU, 1993, s. 150).

Denna får man säga bredsida från en av Socialtjänstkommitténs rapporter späs under de kommande åren på med flera samstämmiga analyser och avhandlingar (Denvall, 1994; Denvall et al., 1997; Jacobson, 1991; Mosesson, 1991; Sundh, 1999; Sundh & Turunen, 1992). Forskargrupperna kom särskilt från institutionerna för socialt arbete vid universiteten i Göteborg och i Lund samt från Nordiska institutet för samhällsplanering i Stockholm (Bohm, 1985; Bohm & Lilja, 1986; Westlund, 1986). Deras analyser stödde i stora drag Socialtjänstkommitténs utredning och de poängterade särskilt hur förutsättningarna hade skiftat sedan lagen infördes 1982. Utmaningarna att genomföra lagstiftarens intentioner kunde sammanfattas i problem kring begreppsoklarhet, synen på samhällsplaneringens räckvidd, socialtjänstens begränsade mandat och arbetsformer samt de omfattande samhällsförändringarna under åttio- och nittiotalen. Det handlade om ökad globalisering, privatisering, ekonomisk kris för de offentliga finanserna och om en tilltagande arbetslöshet. Avinstitutionalisering av psykiatri, ädelreformen med övertagande av ansvaret för äldre, införandet av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) samt flyktingvägen från ex-Jugoslavien ändrade förutsättningarna för socialtjänsten. Kommunerna sökte hantera de nya kraven samtidigt som de ofta var upptagna av inre omorganisering med ambitioner att implementera dåtidens organiseringstrender; kommunaldelsnämndsreformer och beställar-utförarorganisationer. Samtidigt kom det larmsignaler om att välfärden för sårbara grupper i samhället försämrades.



Forskarna påtalade att samhällsplanering aldrig är en exakt, rationell verksamhet. Dess räckvidd och betydelse stakas ut i politiken och påverkas av de organisationer som politiken skapat. Begrepp som förhandling och medbestämmande ringar in planering som en verksamhet bortom rationella kunskapsunderlag. Förmågan att planera knyts till förmåga till organisering av resurser som t.ex. kunskap och inflytande. Flera forskare påtalade att planering måste sammankopplas med maktbegreppet. Organisering resulterar i tillgång till än större maktmedel och sker genom samutnyttjande med andra organisationers resurser, genom nätverk och i samverkan med medborgare. Makt att planera är därför tillgänglig för den som kan forma en organisation. Planering sågs som en aspekt av villkorlig makt i form av strategier för att hålla samman institutioner och uppnå avsedda mål.

Reformens mål menade de fanns det bred politisk enighet kring. Men den statliga myndighetens metodstöd uteblev vilket bidrog till osäkerheten som följde. Det medförde problem som mål-förskjutningar, lösa kopplingar mellan enheter som skulle arbeta strukturinriktat, svag kontroll inom den egna organisationen och oklarhet kring hur utfallet skulle bedömas. Arbets sättet överlevde inte i den kommunala planeringen. Ett annat viktigt skäl är att reformen syftade till att stärka socialtjänsten, vilket bidrog till ökad konkurrens om inflytandet över den kommunala planeringen.

Forskarna betraktade socialtjänstens medverkan i planeringen som ett intressefält där nya idéer skulle ta plats i redan existerande diskurser. Socialtjänstens deltagande i samhällsplaneringen symboliserade en ny era som skulle förändra viktiga sociala problem. Samtidigt fick nya idéer fotfäste och signalerade nedskärning av offentlig verksamhet, decentralisering, effektivisering och ökad kontroll. När dessa nya krav, nya uppdrag och nya samhällsproblem trängde sig på och socialtjänsten dessutom saknade såväl kompetens som mandat att agera kom reformens mål inte att infrias.

## **Föreningens Sveriges Socialchefer**

Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS) var en av de drivande aktörerna bakom tillkomsten av socialtjänstlagen. Flera nu legendariska socialchefer (exempelvis Bengt Hedlén, Malmö, Birger Stark, Sunds-

vall och Mats Forsberg, Eskilstuna) var synnerligen pådrivande och medverkade vid konferenser, i böcker och i forskningsråd. De formade föreningen till en tongivande socialpolitisk aktör. FSS har vid årliga studiedagar återkommande tagit upp teman med anknytning till socialtjänstens medverkan i samhällsplanering. Denna texts författare har vid två tillfällen undersökt medlemmarnas uppfattningar.

FSS är en oberoende socialpolitisk förening som verkar för utveckling och nyskapande inom den svenska välfärden. Medlemmarna är ledare inom socialtjänsten och närliggande verksamheter.  
(www.socialchefer.se 2018-01-30)

Undersökningarna skulle ta reda på i vilken uträkning som kommunernas socialtjänst arbetar med de strukturinriktade uppgifterna. Dessutom skulle de ta reda på hur pass angelägna uppgifterna uppfattades vara. Utgjorde lagen ett stöd, levde socialtjänsten upp till intentionerna? Hur såg föreningens medlemmar på en eventuell ny lagtext; var de nöjda med hittillsvarande skrivning, ville de att den skulle slopas eller se en förstärkt roll för socialtjänsten i samhällsplaneringen? Genom att två liknande enkäter distribuerats med tio års mellanrum kunde en komparation ske. En postenkät genomfördes våren 2005 med god svarsfrekvens och en webbenkät våren 2015, men med färre som svarat. 514 medlemmar hade möjlighet att svara år 2015. Även om svarsfrekvensen är medelmåttig (vilket den ofta är i webbenkäter) bedöms så pass många medlemmar svarat att svaren är tillfredsställande. Frågorna i enkäten var i huvudsak samma som i 2005 års enkät med några tillägg. Enkäten ventilerades i en mindre grupp i FSS:s styrelse innan den distribuerades. Resultat har presenterats på ett seminarium under Socialchefsdagarna i Norrköping 30 sept. 2015.

Nedan redovisas resultat och enkätsvar från 2005 jämförs med svar från 2015. För varje fråga var det möjligt att ge nyanserade kommentarer.

**Tabell. 1 Vilka medlemmar besvarade enkäten? (1)**

|                         |                          |                       |
|-------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Postenkät maj/juni 2005 | 71 % svar – 254 personer | Kvinnor – män 50–50   |
| Webbenkät maj 2015      | 49 % svar – 252 personer | Sju av tio är kvinnor |

Genom tillgång till medlemsregistret har en begränsad bortfalls-analys kunnat genomföras. Den visar exakt samma könsfördelning 2015 för de som ej har svarat, dvs. 70 procent kvinnor respektive 30 procent män. Några andra variabler kunde inte utnyttjas då exempelvis inte födelseår registreras och då anställningsform inte är en obligatorisk uppgift att redovisa för medlemmarna. Den ingick däremot i enkäten.

**Tabell. 2 Vilka medlemmar besvarade enkäten? (2)**

|      |                                  |                          |   |
|------|----------------------------------|--------------------------|---|
| 2005 | 8 av 10 är<br>förvaltningschefer | 2 av 3 mellan 51–60 år   | Var femte varit medlem<br>mer än femton     |
| 2015 | 7 av 10 är<br>förvaltningschefer | Varannan mellan 51–60 år | Var tionde varit medlem<br>mer än femton år |

Fler kvinnor än män besvarade 2015 års enkät, de är något yngre än för tio år sedan och med en kortare medlemstid i FSS. Det har alltså skett en viss förändring av de som svarat jämfört med år 2005.

## Resultat

Resultaten redovisas under de två huvudfrågor som ställdes i enkäten. Det fanns även möjlighet att kommentera fritt. Diagram redovisas för två särskilt centrala frågor med tillhörande kommentarer. Av utrymmesskäl redogörs enbart för några få representativa svar. Tabellerna gör det möjligt att få en överblick över medlemmarnas ställningstaganden.

### Fråga A

FSS var under ett antal år en av de drivande aktörerna bakom skapandet av socialtjänstlagen. Inte minst tillmättes de delar som ger socialtjänsten skyldighet att delta i samhällsplaneringen stor vikt. Frågan besvaras utifrån Din allmänna uppfattning om förhållandena i den kommun där Du är eller varit huvudsakligen verksam. På det hela taget hur anser Du att socialtjänsten sköter nedanstående uppgifter?

Respondenterna ombads därefter att i en följdfråga markera hur pass viktig de uppfattade att uppgiften var för socialtjänsten.

Tabell. 3 Hur sköter socialtjänsten sina åtaganden?

Svar i procent

| Svar i procent-<br>andel   | Hur anser Du att socialtjänsten<br>sköter nedanstående uppgifter |        |             |        | Hur pass viktig är uppgiften för<br>socialtjänsten |                  |                  |                  |
|--|--|--------|-------------|--------|--|------------------|------------------|------------------|
|  | 2005 N: 254  |        | 2015 N: 252 |        | 2005 N: 254  |                  | 2015 N: 252      |                  |
|  | Bra  | Dåligt | Bra         | Dåligt | Mycket<br>viktig                                   | Mindre<br>viktig | Mycket<br>viktig | Mindre<br>viktig |
| Medverkar i sam-<br>hällsplaneringen<br>i kommunen                     | 27,8   | 42,8   | 37,9        | 32,1   | 95,7   | 4,3              | 93,6             | 4,4              |
| Deltar i uppfölj-<br>ning av sam-<br>hällsplaneringen                  | 18   | 48,4   | 25          | 37,7   | 95,2   | 4,8              | 93,3             | 4,8              |
| I samverkan<br>med andra orga-<br>nisationer främ-<br>jar goda miljöer | 39,2   | 28     | 39,7        | 23,4   | 93,6   | 6,4              | 94,1             | 4,0              |
| Bedriver<br>uppsökande<br>verksamhet                                   | 37   | 31,3   | 49,6        | 16,7   | 91   | 9                | 95,6             | 2,4              |
| Främjar en god<br>boendemiljö  | 32   | 33,6   | 36,1        | 29,4   | 89,6   | 10,4             | 90,1             | 7,9              |
| Främjar tillgäng-<br>lighet för funk-<br>tionshindrade                 | 57   | 14,8   | 58,3        | 11,9   | 97,6   | 2,4              | 96,0             | 1,2              |
| Främjar<br>människors<br>ekonomiska och<br>sociala trygghet            | 67,5   | 8,8    | 71,4        | 7,6    | 97,6   | 2,4              | 96,6             | 1,6              |
| Främjar<br>människors<br>jämlighet i<br>levnadsvillkor                 | 37,3   | 25,3   | 50,4        | 16,3   | 91,2   | 8,8              | 93,6             | 4,4              |
| Främjar män-<br>niskors aktiva<br>deltagande i<br>arbetslivet          | 48,2   | 17,3   | 57,5        | 11,9   | 94,4   | 5,6              | 94,4             | 3,2              |

I tabellen har det skett en justering så att svarsalternativen ”Mycket bra” och ”Ganska bra” redovisas som ”Bra”, motsvarande har skett för ”Dåligt”. Mittenalternativet ”Varken-eller” har utelämnats för att tydliggöra redovisningen. ”Mycket viktig” och ”Ganska viktig” redovisas som ”Mycket viktig” samt motsvarande negativa svar som ”Mindre viktig”. Även här har mittenalternativet utelämnats. Antalet ofullständigt besvarade frågor är försumbara och bedöms inte ha påverkat redovisningen. Svartalternativen har hämtats från socialtjänstlagens skrivningar.

Det är tydligt att föreningens medlemmar inte är fullt nöjda med hur uppdragen hanteras samtidigt som de tillmätts stor vikt. Vid flera frågor finns delade uppfattningar bland medlemmarna om hur det fungerar, det finns dock en stor samstämmighet om att detta är viktiga åtaganden. Här finns en tendens att några uppdrag/uppgifter hanteras något bättre 2015 jämfört med tio år tidigare. Det gäller särskilt medverkan och uppföljning i samhällsplaneringen, den uppsökande verksamheten liksom hur man främjar jämlikhet och deltagande i arbetslivet. Medlemmarna anser även att man nu i större utsträckning har en verksamhet som bygger på kunskap om resultat av insatser.

Några kommentarer kan nyansera svaren. Först en medlem som ser positivt på möjligheterna:

I den kommun där jag verkar har socialtjänstens deltagande i flera av dessa delar inte varit så god, medverkar har skett i slutet av processer som rört detta. Sedan ett par år tillbaka har det påbörjats en förändring men vi står bara i starten av detta arbete, resultatet har ännu inte hunnit visa sig men det finns gott hopp att det kommer att bli en stor förändring helt i linje med det som jag tycker är viktigt dvs inte endast hårda värden tas med i samhällsplaneringen utan även mjuka.

Men även kritiska reflektioner kommer fram:

Socialförvaltningen/socialnämnden yttrar sig i stadsplaneärenden på ett mycket allmänt, generellt plan, där det då och då finns synpunkter på att barn och funktionsnedsattas intressen ska beaktas. Har aldrig sett att vår förvaltning/nämnd yttrat sig på en strukturell nivå kring förslag till åtgärder i frågor om att minska skillnader i samhället/verka för jämlikhet i levnadsvillkor eller folkhälsa. Förvaltningen deltar aldrig i någon medial debatt utifrån socialt perspektiv i strukturella frågor, t ex vilka effekter de senaste årens nationella politik fått för redan utsatta människor.

Att delta i samhällsplaneringen kräver en kompetens som inte finns inom nuvarande socialförvaltning. Vårt deltagande är amatörmässigt.

Flera medlemmar påtalar att socialtjänsten inte ensam kan ta detta ansvar:

Socialtjänsten är mycket omvärldsberoende. Kan påvisa tex behovet av bostäder men äger varken resurser eller möjligheter att ordna detta självt.

Allt är relativt och frågan borde ju ses i förhållande till ett sammanhang. Flera av uppgifterna är inget socialtjänsten kan göra själva utan måste göra tillsammans med övrig kommun, externa (statliga) och frivilliga organisationer m.m. Svaret är angett i förhållande till vad som är möjligt.

De kritiska och negativa rösterna i tabellen ovan bör tolkas med försiktighet. Det finns medlemmar som resonerat som följer:

Varför ange oviktigt- Jo, den negativa samhällsutvecklingen där behoven med råge överskrider resurserna medför också behovet av att utse syndabockar. Socialtjänsten är perfekt för detta ändamål. OM de hade agerat på ett annorlunda sätt så ... Det socialtjänsten nu behöver är att få fokusera på kärnuppdraget. Folk som behöver hjälp här och nu. ANDRA instanser måste också ta sitt ansvar.

På de punkter där jag skrivit att det är en ganska oviktig uppgift, så menar jag inte att den är oviktig. Jag menar i stället att det inte bara är socialtjänstens ansvar utan ett kommunövergripande ansvar.

Eftersom undersökningen riktats till Föreningen Sveriges Socialchefer kan vi inte vara säkra på att svaren skulle bli desamma om enkäten riktats till förvaltningschefer i samtliga kommuner. De ger en indikation om att socialtjänsten inte anpassat sig helt väl till lagstiftarens krav men att kraven inte ifrågasätts utan tvärtom anses önskvärda. Uppgifterna bedöms som mycket viktiga. Följande enkätfrågor berörde de mer konkreta förslag som lyfts fram i debatten, dessutom tillfogades frågor om kunskapsproduktion och styrning.

## Fråga B

På senare tid har flera förslag uppkommit om hur socialtjänstens verksamhet skall bygga på ökad kunskap. Det är frågor som har framförts av FSS sedan 1970-talet. Några av förslagen har omsatts i initiativ eller föreskrifter. Vad anser du om nedanstående förslag?

Jag anser att detta är ett Mycket bra förslag, Bra förslag, Varken bra eller dåligt förslag, Dåligt förslag, Mycket dåligt förslag.

I likhet med föregående tabell har svaren sammanförts i två kolumner, ”Bra” och ”Dåligt”, även här har mittenalternativet utelämnats.

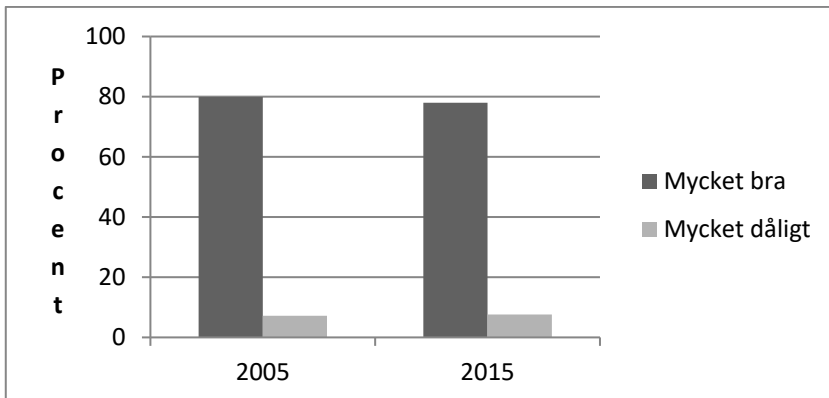
Nedan redovisas en tabell där samtliga svar presenteras. Två frågor presenteras utförligare tillsammans med några kommentarer.

**Tabell. 4** Är nedanstående förslag viktiga?

Svar i procent

|   | Jag anser att detta är ett ... förslag, procentandel |        |             |        |
|---|--|--------|-------------|--------|
|   | 2005 N: 254  |        | 2015 N: 252 |        |
|   | Bra  | Dåligt | Bra         | Dåligt |
| Att socialtjänsten årligen skall utarbeta ett socialt bokslut till fullmäktige  | 79,9   | 7,2    | 78          | 7,6    |
| Att socialtjänsten skall genomföra sociala konsekvensbeskrivningar vid större förändringar i kommunen                         | 86,1   | 4,8    | 89,2        | 10,4   |
| Att socialtjänsten skall bedriva egen forskning, s.k. klinisk verksamhet  | 58,2   | 15,3   | 53          | 10,4   |
| Att socialtjänsten skall anställa disputerad personal   | 35,9   | 12,7   | 50,6        | 11,2   |
| Att inriktningen mot en kunskapsbaserad socialtjänst måste få fortsätta   | 95,6   | 0,4    | 98,4        | 0      |
| Att ökad brukarmedverkan ökar kvaliteten på socialtjänstens verksamhet  |  |        | 92,8        | 0      |
| Att socialtjänstens verksamhet i ökad utsträckning skall styras av nationella riktlinjer och föreskrifter                     |  |        | 58,2        | 10,8   |
| Att socialtjänstlagen borde justeras så att socialtjänstens uppgifter kring medverkan i samhällsplaneringen skärps            |  |        | 71,5        | 5,2    |
| Att socialtjänstlagen borde justeras så att socialtjänsten inte längre åläggs uppgifter kring medverkan i samhällsplaneringen |  |        | 11,2        | 66,0   |

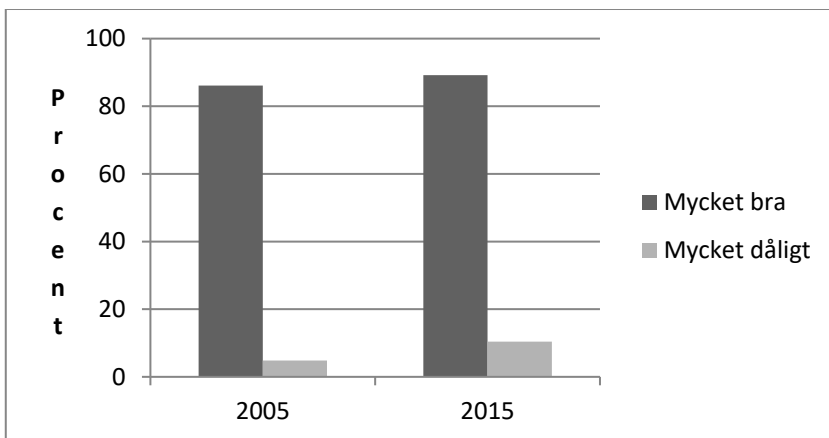
**Figur. 3 Socialtjänsten ska årligen utarbeta ett socialt bokslut till fullmäktige.**



Denna fråga och nästa representerar två förslag på hur socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen skulle kunna genomföras.

Varför jag tycker socialt bokslut etc. inte är toppviktigt beror på att det blir märkligt om det endast är socialtjänstens uppdrag. Det borde vara en angelägenhet för flera förvaltningar.

**Figur. 4 Socialtjänsten ska genomföra sociala konsekvensbeskrivningar vid större förändringar i kommunen.**





Det vore bra om socialtjänsten inte bara skrev sociala bokslut till KF utan även skrev långsiktiga välfärdsstrategier. För att kunna utveckla och följa upp verksamheter krävs längre tidshorisonter än budgetplanerna (som oftast inte är längre än 3–4 år).

Svaren antyder att medlemmarna har en positiv inställning till de två förslagen. I synnerhet anses det viktigt att kunna göra sociala konsekvensanalyser. En fråga som i hög grad har diskuterats på senare tid är i vilken utsträckning som socialtjänsten ska genomföra egen kunskapsproduktion om sina insatser. Kanske i form av lokal utvärdering, eventuellt som egen klinisk forskning i likhet med hälso- och sjukvården. Andra frågor berörde därför synen på kunskapsbaserad socialtjänst och behov av kompetens hos personal och ledning. Det föreligger en nära nog hundra procentig uppslutning kring inriktningen mot en kunskapsbaserad socialtjänst bland FSS medlemmar. I tabellen ser vi även ett massivt stöd för att brukarmedverkan ökar kvaliteten i socialtjänstens verksamheter. Tilltron till brukarmedverkan är påtaglig. Däremot fick frågan ”att socialtjänstens verksamhet i ökad utsträckning skall styras av nationella riktlinjer och föreskrifter” inte starkt stöd, enbart strax mer än varannan medlem stödjer den åsikten.

Engagemang kräver också tid för reflektion och möjlighet till diskussion i större utsträckning än vad som ges tid till i nuläget. Därtill krävs naturligtvis en förståelse hos såväl kommunledning som politik om vikten av att de kommunala förvaltningarna deltar utifrån sin profession och kompetens. Vidare så behöver också samarbetet/samverkan mellan de kommunala förvaltningarna förbättras och stärkas.

## Resultaten sammanfattade

För att sammanfatta svaren på dessa frågor: Medlemmarna är inte helt nöjda med hur socialtjänsten medverkar, följer upp, samverkar, arbetar uppsökande eller främjar goda boendemiljöer. Meningarna är visserligen delade men flera menar att man inte har en verksamhet som bygger på kunskap om insatser. I allmänhet är medlemmarna dock mer nöjda i dag än för tio år sedan. Men dessa frågor anser samtidigt nio av tio att de är mycket viktiga. Här är det små skillnader.

Medlemmarna är mera nöjda med hur man främjar tillgänglighet för funktionshindrade, jämlikhet och människors aktiva deltagande

i arbetslivet. Medlemmarna är mycket nöjda med att verksamheten präglas av respekt för människors självbestämmande och anser att man har en god förtrogetenhet med levnadsförhållandena i kommunen.

Drygt tre av fyra medlemmar (71,5 procent) anser att socialtjänstlagen borde skärpas vad gäller skrivningar om medverkan i samhällsplaneringen. Var tionde medlem (11,2 procent) anser tvärtom att socialtjänsten inte längre borde åläggas uppgifter kring medverkan i samhällsplanering. Ett citat från studien får avsluta.

... visa på samband mellan politiska beslut i bl.a. den ekonomiska politiken och hur olika grupper i samhället påverkas av dem. Med dessa kunskaper borde sen sociala och folkhälsunderbyggda analyser vara mer styrande för hur samhället ska formas och styras.

### Vad är möjligt – vad är önskvärt?

Det saknas inte samhällsutmaningar i det svenska välfärdssystemet. I ”Den kantstötta välfärden” målas det upp en bild av en havererad bostadspolitik, ökande skillnader i ohälsa och inkomster i befolkningen samtidigt som den demografiska utvecklingen och inte minst ökningen av ensamkommande flyktingbarn ställer kommunerna inför stora prövningar (Svärd, 2017). Flera forskare är djupt kritiska till utvecklingen och oroade över tilltagande polarisering, gentrifiering och segregation i boendet (Clark, 2013; Righard, Johansson, & Salonen, 2015). Behovet av gedigna kunskapsunderlag för att vägleda politiken är omfattande.

Kommissionen för ett socialt hållbart samhälle som Malmö stad genomförde 2011–2013 visar hur ett lokalsamhälle kan mobilisera experter och anställda för att få underlag i syfte att utjämna skillnader i levnadsvillkor. Uppemot 2 000 personer engagerades, 31 vetenskapliga rapporter togs fram och drygt 200 förslag lämnades till politiken hur Malmö behövde utvecklas i ett framtidsperspektiv (Stigendal & Östergren, 2013). Det är ett uppfordrande och resurskrävande arbete som staden genomfört, något få kommuner kan förväntas upprepa.

Socialtjänstlagen ger knapphändig vägledning hur medverkan i samhällsplaneringen skall genomföras. De två förslag till förtydligande som Socialtjänstkommittén lyfte fram 1994 kom aldrig att genomföras på bred front. Det är ett problem att staten abdikerat från sitt ansvar att stödja implementering av medverkan. Jag ska

avsluta denna text genom att utnyttja en analysmodell från nittio-talet utformad av professor emeritus Sören Olsson, Göteborgs universitet, tidigare presenterad under "Vad sa forskarsamhället". Framställningen koncentreras på kunskapsunderlag, samordning och samverkan samt organisering.

## Kunskapsunderlag

Ingen forskning motsäger att vare sig årliga sociala rapporter eller sociala konsekvensanalyser skulle kunna ge viktiga kunskapsunderlag om sociala förhållanden till den kommunala planeringen. Andra begrepp kan naturligtvis utnyttjas för att beskriva sådana inslag. Nämligen vikten av regelbunden bevakning av sociala förhållanden i en kommun respektive analyser av särskilt angelägna sociala frågor.

För att kunna leva upp till socialtjänstlagens intentioner om att främja goda levnadsförhållanden och livsmiljöer krävs kunskap på gedigen grund. Socialtjänstkommitténs analyser från nittio-talet byggde på att socialtjänsten genom sin verksamhet får både särskild överblick och inblick i sociala förhållanden i sin kommun och att den bör ha en skyldighet att reagera på varningssignaler rörande problem för grupper och ogynnsamma miljöer. Genom att uppmärksamma problem tidigt och även genom att åläggas att ta fram en årlig social rapport kan kunskap tillföras övrig kommunal planering, politiska processer och allmänheten. Därigenom skapas också förutsättningar att på saklig grund balansera den ryktesspridning och "fake news" om sociala förhållanden som sociala media och sajter som Avpixlat/Samhällsnytt förmedlar.

Om social rapportering sker rullande årsvis ökar möjligheten för en kommun att följa upp sin och andra aktörers planering och att kontinuerligt bevaka sociala förhållanden som bedömts som riskfyllda eller problematiska. Det skapar även efterfrågan av kunskapsunderlag som utformats inom andra samhällssektorer och skulle öka förutsättningarna för samverkan. Det kan vara i form av nationell statistik och analyser från myndigheter som Kronofogden, Boverket eller Socialstyrelsen men även från Länsstyrelser och från regionala organ, exempelvis folkhälsorapporter. Det kan även röra sig om underlag från andra kommunala förvaltningar eller från idé-

burna organisationer. Rädda barnen och Unizon är exempel på två organisationer som själva genomför nationella kartläggningar om barnfattigdom respektive Kvinnofridsbarometern. Kunskap skapas numera i ökad utsträckning i samverkan och dialog mellan aktörer (Nowotny, Scott, & Gibbons, 2001). Utredningen behöver därför överväga att socialtjänsten ges uppdrag att ansvara för att det sker regelbunden social rapportering till fullmäktige i en kommun.

Socialtjänstkommittén hade vidare en utförlig argumentation kring sociala konsekvensanalyser. Inför förändringar som kunde antas medföra betydande konsekvenser för miljö eller enskildas levnadsförhållanden skulle beslut i en kommun föregås av en social konsekvensanalys (SOU, 1994, s. 393). Kommittén önskade ökad medvetenhet om intresse motsättningar och om förändringar som kunde få allvarliga sociala konsekvenser. Detta är svårt att invända mot. Sådana förändringar kan exempelvis vara demografiska förändringar i en kommun eller föreslagna försäljningar av allmännyttiga bostäder (se text av Hans Swärd). Socialtjänsten behöver då samverka med andra organisationer och i synnerhet med berörda boende och medborgare. Analyserna ska sedan kunna användas som underlag för uppföljning av planering och utformning av långsiktiga välfärdsstrategier. Systematiska utvärderingar av sociala förhållanden blir då viktiga inslag i en kunskapsbaserad socialtjänst. Sociala konsekvensanalyser kan då utgöra strategiska inslag i socialtjänstens arbete inom samhällsplaneringen.

### **Samordning och samverkan**

Planering är långtifrån en verksamhet där en tjänsteman sitter isolerad och tar fram en skrivbordsprodukt i pappersformat. Planering innebär däremot omvärldskontakter, förhandlingar och samverkan med stort antal aktörer.

Det finns numera tillgång till utökad kunskap om samverkan, dess möjligheter och begränsningar varför skrivningarna från propositionen framstår som något daterade (Axelsson & Bihari Axelsson, 2013; Danermark & Kullberg, 1999). Svårigheter för aktörer att samverka i samband med kommunal planering kan handla om varierande uppdrag och förståelseraster i form av logiker, ideologier liksom om tänkesätt som baseras i skilda utbildningar och kompe-

tenser. De kunskapsunderlag som produceras av socialtjänsten kan framstå som felaktiga eller t.o.m. obegripliga för den som kommer från en förvaltning med andra traditioner. Samverkan underlättas av tydliga uppdrag och mål men kräver även engagemang och förmåga att gå utanför ramarna i gränsöverskridande processer.

Uppdraget att främja utsatta gruppers levnadsvillkor och bidra med kunskapsunderlag om sociala förhållanden medför att socialtjänsten därför kan hamna i konflikt med konkurrerande synsätt och uppfattningar. Något som medför att kunskapsunderlag behöver vara precisa och genomarbetade på många plan och hämta stöd i aktuell forskning. Socialtjänsten behöver därför utveckla verktyg för att både ta fram kunskapsunderlag som är korrekta och som har en demokratisk förankring samt utveckla förmågan att driva planeringsprocesser. Samverkan behöver ske trots variationer i uppfattningar och intressen. I synnerhet behöver socialtjänsten inkludera personer med egna erfarenheter av utanförskap i sin planeringsverksamhet. De är potentiella resurspersoner i kunskapsallianser och samskapande processer (Krogstrup, 2017; Stigendal & Östergren, 2013).

## Organisering

Sedan slutet av 1990-talet saknas i stort sett empiriska undersökningar om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen och om det strukturinriktade arbetet. Däremot har internationell socialvetenskaplig forskning uppmärksammat de särskilda genredrag som karakteriserar socialtjänsten som organisationsform. Den ska stödja, förändra och skydda människor (Hasenfeld, 1992; Johansson, Dellgran, & Höjer, 2015). Eftersom den ska ge service åt människor måste dess medarbetare ha en hög etisk kompass vilket också medför att den är särskilt påpassad av media och av allmänhet. Socialtjänsten behöver hämta stöd och legitimitet i sin omgivning och är känslig för reaktioner och kritik. Den befinner sig i en politiskt utsatt position eftersom den är resurskrävande och är så central inom välfärdssektorn.

För att kunna agera som en aktör inom den kommunala planeringen krävs en organisation med formellt uppdrag (stöd i lagstiftning), kompetens bland tjänstemän att utreda och handla liksom

omgivningens stöd. Komplexa samhällsutmaningar löses i samverkan inom nätverk av offentliga, kommersiella och ideella aktörer. Dagens planeringssituation har utvecklats sedan socialtjänstlagen tillkomst och medför andra förutsättningar för samordning och organisering. Ett utökat mandat för socialtjänsten accepteras av en majoritet av förvaltningscheferna inom FSS.

Enligt min uppfattning krävs en ordentlig satsning på att tjänstemän inom socialtjänsten och deras organisationer utbildas så de kan axla det ansvar som ålagts dem vad gäller de strukturinriktade insatserna. Sådana satsningar på kunskapsutveckling kräver samverkan mellan statliga organ, högskolor och andra intressenter där de innehållsmässiga delarna konkretiseras. Min konklusion är således att det är hög tid att infria socialtjänstlagens intentioner och att de förslag som Socialtjänstkommittén utformade 1994 bör aktualiseras i en kommande lagstiftning. Ett omtag föreslås därför. Socialtjänsten behöver bli auktoriserad att gripa sig an uppdraget och utveckla fungerande verktyg. Uppdrag måste därför utformas till myndigheter att bistå vid implementering och lärosäten behöver involveras.

## Källförteckning

- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013). *Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar*. I R. Axelsson & S. Bihari Axelsson (Red.), *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Berglind, H. (1976). *Ideal och verkligheter i svensk socialvård*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Bohm, K. (1985). *Med- och motborgare i stadsplanering. En historia om medborgardeltagandets förutsättningar*. Stockholm: Liber.
- Bohm, K. & Lilja, E. (1986). *Socialektorns medverkan i samhällsplanering – fyra föreläsningar* (Vol. 1986:1). Stockholm: Nordplan.
- Clark, E. (2013). *Boendets nyliberalisering och sociala polarisering i Sverige*. *Fronesis*(42-43), 151-170.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999). *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur AB.

- Denvall, V. (1994). *För samhällets bästa: socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Floda: Zenon.
- Denvall, V., Henning, C., Lieberg, M., Salonen, T. & Öresjö, E. (1997). *Välfärdens operatörer: social planering i brytningstid*. Umeå: Boréa.
- Denvall, V. & Vinnerljung, B. (Red.). (2006). *Nytta och fördärv: socialt arbete i kritisk belysning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Hasenfeld, Y. (Red.) (1992). *Human services as complex organizations*. Newbury Park, Calif: Sage.
- Jacobson, T. (1991). *Välviljans förtryck. En fallstudie av allmännyttig bostadspolitik*. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (Red.). (2015). *Människo-behandlande organisationer: villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Krogstrup, H. K. (Red.) (2017). *Samskabelse og capacity building i den offentlige sektor*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Mosesson, M. (1991). *I okunnig välmening: ambitioner och förutsättningar för strukturellt socialt arbete*. Floda: Zenon.
- Nowotny, H., Scott, P. B. & Gibbons, M. T. (2001). *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Olsson, S. (1989). *Handlingsutrymme och process: om samhällsplanering och socialtjänstens medverkan i planeringsprocessen*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete.
- Righard, E., Johansson, M. & Salonen, T. (Red.). (2015). *Social Transformations in Scandinavian Cities: Nordic Perspectives on Urban Marginalisation and Social Sustainability*. Lund: Nordic Academic Press.
- Socialdepartementet. (1996). *Sammanställning av remissyttranden över Socialtjänstkommitténs huvudbetänkande Ny socialtjänstlag 1994:139*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Socialstyrelsen. (1980). *Sociala utgångspunkter i samhällsplaneringen; erfarenheter och försök*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (1982). *Så gjorde vi – arbetsätt och metoder i projekt social utvecklingsplanering i Norrbottens län*. Stockholm: Socialstyrelsen 1982:9.

- Socialstyrelsen. (1987). Socialtjänsten i samhällsplaneringen. *Allmänna råd – remissutgåva* (Vol. 1987/170). Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (1989). *Remissammanställning angående förslag till allmänna råd om socialtjänsten i samhällsplaneringen* (Vol. 1989:18). Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1993:91. *Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete – en kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1994: 139. *Ny socialtjänstlag*. Huvudbetänkande av Socialtjänstkommittén. Stockholm: Fritzes.
- Stigendal, M. & Östergren, P.-O. (Red.). (2013). *Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa välfärd och rättvisa*. Malmö stad.
- Sundh, K. (1999). *Socialtjänstens strukturinriktade arbete: utveckling, möjligheter och hinder*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Sundh, K. & Turunen, P. (Red.). (1992). *Social mobilisering: om samhällsarbete i Sverige*. Stockholm: Publica.
- Swärd, H. (Ed.) (2017). *Den kantstötta välfärden*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Westlund, P. (1986). *Rationalitetens begränsningar. Tanke och handling i socialt arbete*. Stockholm: Nordiska Institutet för samhällsplanering, Nordplan.



# Hemlöshetsfrågan, bostadsmarknaden och socialtjänsten

Av Hans Swärd

|   |
|---|
| Hans Swärd, professor i socialt arbete, Socialhögskolan Lund. |
|---|

## Inledning

Socialtjänstlagen (2001:453) ger kommunerna genom dess socialtjänster det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som innefattas i begreppet *skälig levnadsnivå* om inte behovet tillgodoses på annat sätt (2 kap. 1 § socialtjänstlagen). Det innebär att socialtjänsten har ett ansvar för att se till att människor som inte har egna resurser att lösa sitt boende får hjälp med detta. Insatserna ska vara av god kvalitet och barnets bästa ska särskilt beaktas.

Socialtjänstens ansvar för bostadsfrågor har fått allt högre aktualitet det senaste kvartseket då den ordinarie bostadsmarknaden inte blivit tillgänglig för en växande andel av befolkningen. Hemlösheten har därigenom ökat sedan 1993 och sammansättningen av gruppen hemlösa har förändrats. I dag handlar det om en ansevärd del så kallat strukturellt hemlösa. De har låga inkomster och är fattiga och blir därför inte godkända av hyresvärdarna. Av denna anledning blir de klienter hos socialtjänsten.

Bakgrunden är att den svenska bostadspolitikern genomgick genomgripande förändringar i början av 1990-talet. Bostadsmarknaden avreglerades och marknadsanpassades (Clark 2013). Utvecklingen har fått konsekvenser med minskat bostadsbyggande och med stor brist på hyresrätter i en majoritet av landets kommuner, enligt Boverkets bostadsmarknadsenkäter (2009; 2015 b; 2017). Drabbade är grupper med svag ställning på bostadsmarknaden (Boverket 2010; Movilla Vega 2017; Olsson 2017; Sahlin 2017). Hemlösheten hamnade i samband med detta i ett vacuum. Då ingen annan instans tog hand om problemet fick kommunerna och dess socialtjänster i kraft av det yttersta ansvaret hand om bostadsförsörjningsfrågan för dem som inte fick tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det fick till konsekvens att en särskild bostads-

marknad kom att utvecklas i social regi utan egentliga beslut eller överväganden.

Det innebär att kommunerna i dag, ofta genom sina socialtjänster, förvaltar en stor bostads- och logimarknad som vuxit fram det senaste kvartseket och som på olika sätt skiljer sig från den ordinarie bostadsmarknaden genom att boendena är tillfälliga. De boende på denna marknad saknar de rättigheter som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden har enligt hyreslagen.

Först handlar det om *den sekundära bostadsmarknaden*, som består av olika typer av sociala kontrakt, träningslägenheter, övergångslägenheter, kategorilägenheter, stödboenden, och så vidare. Beteckningarna varierar i olika kommuner. Gemensamt är att socialtjänsten, och i vissa fall andra kommunala nämnder, hyr lägenheter av bostadsbolagen på orten, som man sedan hyr ut med olika inskränkningar i besittningsrätten genom specialkontrakt till dem som inte kan få egna kontrakt av hyresvärdarna. Boverket har i upprepade rapporter följt upp och dokumenterat den sekundära bostadsmarknaden (t.ex. Boverket 2008; 2011; 2014; 2015 a–c). Utvecklingen har också återkommande dokumenterats i forskningen (t.ex. Sahlin 1996; 2007; 2017).

För det andra handlar det om *hotell och logimarknaden* som består av hotell, härbärgen och andra kortvariga boendalternativ. Antingen driver kommunen själva dessa boenden eller upphandlar de genom ett anbudsförfarande av frivilligorganisationer eller privata entreprenörer. Detta är egentligen ingen ny verksamhet, utan den har rötter i en äldre tradition. Men de flesta av dessa institutioner försvann eller fasades ut under 1970-talet då det var balans mellan tillgång och efterfrågan på bostadsmarknaden och till och med ett visst överskott av bostäder. Bakom nedläggningen låg också vårdideologiska skäl och forskningsresultat som visade på negativa härbärgeseffekter (Svärd 2008). I samband med att hemlösheten åter började öka i slutet av 1980- och början av 1990-talet har dessa lösningar återigen tillgripits. De har kommit att ses som en form av vandrande lösningar på akuta problem som kräver snabba lösningar (Knutagård & Nordfeldt 2007). Bakom dessa tillfälliga boenden har det ofta funnits en idé om att de ska vara akutlösningar. Men i praktiken har de kommit att permanentas för lång tid (Knutagård 2009).

Vid sidan om hotell- och logimarknaden och den sekundära bostadsmarknaden finns en mindre grupp hemlösa som sover utomhus i parker, tält eller i tomma lokaler, trappuppgångar och toaletter. I de större kommunerna driver frivilligorganisationer och kyrkor värmestugor, soppkök osv. för denna grupp. Under senare tid har gruppen dominerats av fattiga EU-medborgare som tillfälligt vistas här. De räknas inte in i den svenska hemlöshetsstatistiken och behandlas inte här.

Det handlar om ett vildvuxet och svårhanterligt system av boendelösningar vid sidan av den ordinarie bostadsmarknaden som har vuxit fram för att hantera den ökande hemlösheten. Dessutom vidtas en mängd andra åtgärder alltifrån soppkök och värmestugor till olika mer omfattande projekt för att stödja och integrera de hemlösa i samhället. Lösningarna kan se olika ut i olika kommuner, men gemensamt är att de kräver stora insatser och sociala merkostnader för kommunerna.

Samtidigt med avregleringen av bostadsmarknaden förändrades bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) – se 16 §, som gav kommuner och landsting möjligheten att lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Dock gäller det inte myndighetsutövningen. Det innebar att de särskilda insatser som härbärgen och stödinsatser som drivits av kommunerna tidigare under 1900-talet, lades ut på frivilligorganisationer och privata entreprenörer genom anbudsförfaranden. Forskare har visat att det finns en risk för fragmentisering av verksamheten, kortvariga bindningstider med avtal som omförhandlas som skapar en ryckighet och minskad kvalitet som kan förhindra stabila förhållanden för de hemlösa (Dyb & Loison 2007).

Bostadsfrågorna är idag en av nyckelfrågorna för landets socialtjänster. Systemets negativa effekter med socialtjänsten som hyresvärd har framhållits i en lång rad statliga utredningar och myndighetsutlåtanden (se till exempel SOU 2001:95; SOU 2016:6; Socialstyrelsen 2009 a–b). I praktiken har det varit svårt att vända utvecklingen. Svårigheten ligger bland annat i att socialtjänsten har ansvar för att människor får tak över huvudet och ska inom sina ramar motverka att människor hamnar i hemlöshet. Men ytterst är hemlösheten en bostadspolitisk fråga som handlar om hur alla grupper ska hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Dagens hemlöshet har ett samband med bostadsmarknadens

utseende och funktion samt stadsplaneringen i stort, vilket Boverket visat i årliga rapporter om bostadsmarknaden (t.ex. 2015 b; 2017). Frågan skär genom olika politikerområden och rör olika samhällsnivåer. När efterfrågan av bostäder är större än tillgången kommer det alltid att finnas förlorare.

Här ska jag ge en kort översikt över utvecklingen av hemlösheten och den svenska bostadspolitik efter miljonprogrammets färdigställande. Därefter kommer jag att redovisa vad forskningen säger, dels om uppkomstbetingelser och mekanismer som genererar hemlöshet, dels om hur sociala problem av denna karaktär måste attackeras på olika samhällsnivåer för att motverkas och lösas. Slutligen redovisas översiktligt statens och kommunernas åtgärder för att förebygga hemlöshet under det senaste kvartseket. Men först något om vem som räknas som hemlös.

### Vad är hemlöshet?

Ett problem i beskrivningar och analyser av hemlöshet är att det råder oklarheter om innehållet i själva begreppet och vem som ska räknas in. Det förekommer lite olika traditioner i de kommunala kartläggningar som förekommer vid sidan av Socialstyrelsens rikstäckande kartläggningar.

Enklast är att utgå från Socialstyrelsens definitioner och sätt att avgränsa gruppen hemlösa. Myndigheten har nämligen haft riksdagens uppdrag att sedan 1993 var sjätte år kartlägga den svenska hemlösheten. Man har då fortlöpande fått ta ställning till vilka som ska innefattas.

I den första räkningen 1993 användes en definition av hemlöshet (1994:15, s. 36). I kartläggningar under 2000-talet har myndigheten tagit intryck av det synsätt som råder inom EU. Numera beskrivs i frågeformulären som ska fyllas i av uppgiftslämnarna olika situationer av hemlöshet som en person kan befinna sig i. I senaste kartläggningen 2017 användes följande situationer. Det ungefärliga antalet i varje situation från den senaste räkningen redovisas också.

1. *Situation 1: Akut hemlöshet.* Personen är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår också personer som sover i offentliga lokaler, utomhus

eller i trappuppgångar osv. (drygt 5 900 personer 59 procent män; 41 procent kvinnor).

2. *Situation 2: Institutionsvistelse och stödboende.* Personen är antingen intagen eller inskriven på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende (HVB) eller liknande. Personen ska flytta därifrån inom tre månader efter mätveckan, men har inte någon egen bostad ordnad inför flytten eller utskrivningen (Drygt 4 900 personer, 78 procent män, 22 procent kvinnor).
3. *Situation 3: Långsiktiga boendelösningar.* Personen bor i en av kommunen (socialtjänsten) ordnad boendelösning såsom försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt kontrakt eller motsvarande på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal (eller kontrakt) där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler (15 838 personer, 55 procent män, 45 procent kvinnor).
4. *Situation 4: Eget ordnat kortsiktigt boende.* Personen bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (max tre månader efter mätveckan) inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson. Den uppgiftslämnande verksamheten har haft kontakt med personen av detta skäl och kände till att denna hemlöshetsituation gällde under den aktuella mätveckan (5704 personer, 66 procent män, 44 procent kvinnor).

Personer som saknar uppehållstillstånd i Sverige, är placerade på den sociala barnvårdens institutioner, äldreboenden, LSS-boenden och boenden liknande vårdinstitutioner samt papperslösa och EU-/ESS- och tredjelandsmedborgare som i stöd av den fria rörligheten tillfälligt vistas här, ingår inte i siffrorna ovan.

Kartläggningar i Sverige och andra länder brottas med metodologiska problem. Det är tvärsnittsberäkningar som mäter hemlösheten under mätperioden (i Sverige under en vecka under våren), men de säger ingenting om hur många hemlösa som finns under en längre period, t.ex. ett år. De säger ingenting om hemlöshetens dynamik, dvs. antalet hemlösa som går in i eller ut ur hemlöshet under en längre period t.ex. en månad eller ett år. Vi vet inte heller

hur många som socialtjänsten faktiskt hjälper att skaffa bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden.

Både definitioner och frågeformulär har reviderats över tid och även kretsen av uppgiftslämnare. Siffrorna är därför inte, som utredarna påpekar, helt jämförbara utan säger endast något om tendensen i utvecklingen.

## **Svensk hemlöshet efter miljonprogrammet**

Miljonprogrammet, som är det största bostadspolitiska program vi haft i Sverige och som pågick mellan åren 1965–1975 (prop. 1967:100), minskade bostadsbristen radikalt.

Med miljonprogrammet hävdades bostadsbristen för första gången i modern tid och på 1970-talet rådde balans mellan tillgång och efterfrågan på bostadsmarknaden och på vissa håll även ett överskott av bostäder. Det var en bostadspolitiskt gynnsam period om vi jämför med tiden både före och efter vad gäller tillgången på lägenheter. Samtidigt hade huvuddelen av det gamla bostadsbeståndet renoverats eller rivits.

Det innebar att bostadsmarknaden efter miljonprogrammet öppnades upp för grupper som tidigare varit utestängda från bostadsbeståndet. Under 1970-talet var hemlöshetssiffrorna låga. Många specialinstitutioner lades ner, t.ex. härbärgen och ungarshotell. Under denna tid skedde också en avinstitutionalisering av flera andra institutioner, som till exempel de stora mentalsjukhusen.

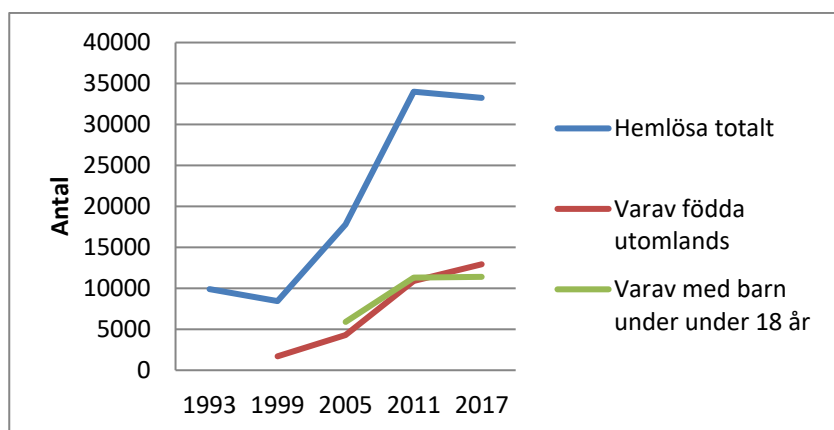
Under senare delen av 1980-talet började det emellertid att inkomma rapporter både i Norden och i en rad andra länder i Europa om ökade hemlöshetstal. Efter ett flertal riksdagsmotioner i slutet av 1980- och början av 1990-talet (t.ex. Motion 1991/92:So213) har Socialstyrelsen sedan 1993 haft regeringens uppgifter att kartlägga den svenska hemlösheten.

Gruppen hemlösa har förändrats i mätningarna och är mer sammansatt i dag. Utvecklingen av antalet hemlösa enligt Socialstyrelsens är följande: år 1993 redovisades 9 903 hemlösa, 1999: 8 440, 2005: 17 800, 2011: 34 000 och 2017: 33 250 hemlösa. Eftersom färre kommuner deltog i 2017 års kartläggning får man anta att siffran skulle ha varit högre om alla kommuner hade svarat (Socialstyrelsen 1993; 2000; 2006; 2012; 2017).

I regeringens direktiv skulle kartläggningen 2005 även innefatta hemlösa barnfamiljer. Utredarna har emellertid klagat på att det i kartläggningarna har varit svårt att få in uppgifter från uppgiftslämnarna om barnfamiljer och noterar att det genomgående förekommit ett stort bortfall på dessa frågor.

I senaste kartläggningen 2017 konstateras att uppskattningsvis 10 500–15 000 barn kan ha befunnit sig i någon form av hemlöshet under mätveckan, stadigvarande eller växelvis. Ytterligare 3 600–7 300 barn skattades ha föräldrar som var i hemlöshet. Sedan 1999 har också födelseland kartlagts som ett mått på etnicitet. Utvecklingen framgår av nedanstående figur.

Figur. 5 Antalet hemlösa i Socialstyrelsen kartläggningar 1993–2017



Källa: Socialstyrelsen

En tendens i utvecklingen sedan 1993 är att könsfördelningen under åren blivit jämnare efter att från början dominerats av män. I den senaste kartläggningen var 62 procent män och resten kvinnor. Antalet kvinnor har ökat med 900 jämfört med kartläggningen 2011. En tredjedel av alla personer i hemlöshet är föräldrar till barn under 18 år och något fler kvinnor än män är föräldrar. Sammantaget var det minst 24 000 barn vars föräldrar var i någon av hemlöshetssituationerna. Antalet födda utomlands har ökat sedan 1999.

En tendens är att vräkningarna minskar enligt Kronofogdens statistik. År 1993 förekom 7606 verkställda vräkningar och år 2016 var antalet 2117. Antalet barn som berörs av verkställd avhysning var 2008, då Kronofogden började föra statistik, 716 och 2016 hade

siffran gått ner till 387 barn. Sedan 2008 är det dock över 5 000 barn som berörts av en vräkning. Den vanligaste orsaken är hyreskulder. Minskningen beror sannolikt på vräkningsförebyggande arbete och att de sociala kontrakten har ökat, vilket gör att Kronofogden inte blir inblandad när hyresgästen tvingas flytta.

## Hemlöshet som socialt problem och arena för insatser

Hemlösheten ses av hemlöshetsforskare som ett motståndskraftigt problem som beskrivas i termer av *wicked*, d.v.s. elaka eller svår-bemästrade. De berör flera olika sektorer, organisationer, myndigheter och nivåer i samhället samtidigt. De går på tvärs över gängse politikområden.

Redan 1973 hävdade de båda forskarna i social planering Horst W. J. Rittel och Melvin M. Webber i en ofta citerad text att vissa problem inte kunde hanteras med stöd av traditionella metoder. Motsatsen var *tame*, det vill säga enkla problem. Kännetecknande för de elaka problemen är att de är svåra att formulera och tolka på ett entydigt sätt och synen på problemen kan variera över tid (Rittel & Webber 1973, s. 163). Det är oklart vem som har det egentliga ansvaret och det kan förekomma starka intressemotsättningar om hur problemen ska lösas.

En grupp amerikanska kulturgeografer har utvecklat en nivåmodell om hur hemlöshet ska förklaras, men den har också kommit att användas som underlag för hur hemlösheten ska attackeras (Dear & Wolch 1987; Wolch, Dear & Akita 1988; 1993).

Ofta används fyra analysnivåer, nämligen en *strukturell nivå* som ser hemlösheten som en konsekvens av demografiska förändringar det vill säga befolkningsförändringar och flytt- och migrationsmönster, andelen vuxna i befolkningen och så vidare. Till strukturella förhållanden hör också markplanering och bostadsmarknadens struktur, balansen mellan efterfrågan och tillgången på lämpliga bostäder, upplåtelseformer det vill säga relationen mellan ägande- och hyresrätt, konsekvenser av välfärdens omorganisation, ekonomiska förändringar, segregation och andelen människor med allvarlig materiell fattigdom osv. Enligt Wolch, Dear & Akita (1988) avgör de strukturella förhållandena hur många personer som är i



riskzonen för hemlöshet. För att attackera hemlösheten gäller det både att identifiera och förebygga riskfaktorer på alla nivåer.

Den *institutionella nivån* handlar om hur servicen och vården är organiserad och vilka metoder som används i bekämpningen av hemlöshet, till exempel socialtjänstens, sjukvårdens och frivilligorganisationernas insatser. Den *relationella nivån* handlar om släktingar och nätverks möjligheter att ge stöd. Den *individuella nivån* handlar om för individen olyckliga händelser (utlösande faktorer) som orsakar hemlöshet. Människor som är i riskzonen för bostadslöshet kan, men behöver inte bli hemlösa. I hemlöshetsforskningen har en rad riskfaktorer identifierats, till exempel kan utskrivningar efter olika fängelsestraff eller vårdperioder när inte bostäder är ordnade. Skilsmässor och separationer kan leda till att människor blir hemlösa. Allvarlig materiell fattigdom är också en riskfaktor, och förhindrar i dag att människor får bostäder.

Nivåerna i analysmodellen hänger ihop och betingar varandra. De övre nivåerna anger ramar för de undre nivåernas handlingsmöjligheter. För att komma tillrätta med hemlöshet, trångboddhet och så vidare måste åtgärder vidtas på alla nivåer. Om vi använder detta sätt att se på svenska förhållanden kan utvecklingen av hemlösheten här förklaras på följande sätt:

## Strukturell nivå

Oljekriserna 1973 och 1979 utlöstes av att oljeländerna höjde oljepriserna kraftigt, vilket gjorde att den svenska basindustrin blev mindre konkurrenskraftig och skapade en strukturkris för den svenska basindustrin, med friställning av arbetskraft och ökad arbetslöshet in på 1980-talet. Under åren 1981 och 1982 genomförs flera stora devalveringar och under den ekonomiska krisen åren 1991–1994 krymper åter svensk ekonomi och BNP minskar och politikerna stramar åt ekonomin. Genom flera krispaket skars också utgifterna ner under 1990-talet (SCB – Sveriges ekonomi).

Dessa kriser påverkade statens och kommunernas ekonomi. Det offentliga började dra ner på landets utgifter och se över var de kunde göra besparingar och effektivisera och göra den offentliga förvaltningen billigare. Nya styrformer kom till användning. Dessa styrningsformer inom den offentliga sektorn har gått under

samlingsbeteckningen New Public Management (NPM) (Pollitt & Bouckaert 2004). Styrningen skulle utgå ifrån ekonomiska faktorer och förklaringsmodeller och verksamheten skulle konkurrensutsättas och evidensbaseras.

Även på kommunal nivå har de politiska styrformerna förändrats mot en ökad ekonomistyrning, prestationsmätningar och införandet av marknadsliknande system i serviceproduktionen. Konkurrens blev ett nyckelbegrepp som skulle skapa drivkrafter för kontinuerliga förbättringar av den kommunala verksamheten (SOU 1991:104). Utvecklingen har påverkat den svenska bostadspolitikens vilket i sin tur fått konsekvenser för svensk hemlöshet (Olsson 2017; Movilla Vega 2017; Sahlin 2017).

I början av 1990-talet skedde en avreglering av bostadsmarknaden. Bostadsdepartementet försvann 1991 och statens utlåning till byggandet upphörde vid årsskiftet 1991/1992. I samband med saneringen av statsfinanserna 1991 förutsattes att statens kostnader för bostadspolitik skulle minska. I utredningen Avreglerad bostadsmarknad (SOU 1992:24) skrev utredaren att subventionssystemet med ett omfattande regelsystem påverkar stadsbudgeten negativt och riskerade få "förödande effekt för landets ekonomi" (s. 12). Utredningens förslag kom i allt väsentligt att genomföras under de kommande åren.

År 1993 hävdades den lag om bostadsanvisning som hade gett kommuner möjligheter att styra fördelningen av lägenheter på sociala grunder. Samma år avvecklades också investeringsbidraget för ny- och ombyggnad av bostäder och räntebidragen för ny- och ombyggnad av bostäder sjönk väsentligt, för att nämna några exempel.

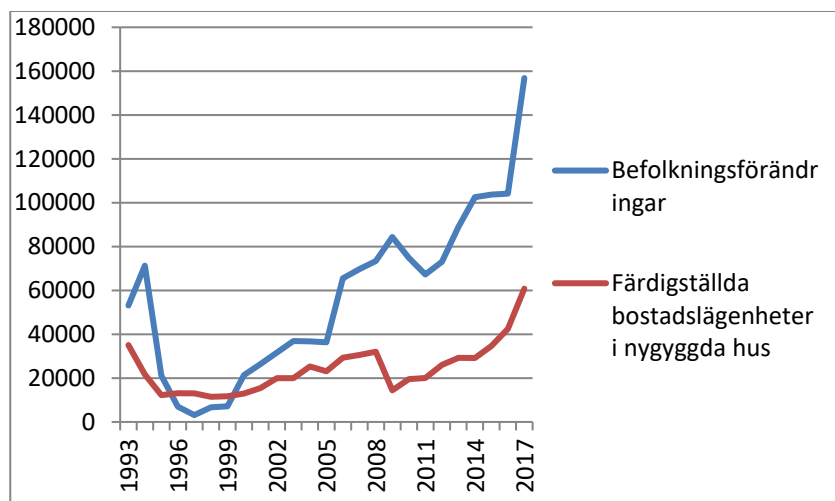
Eric Clark (2013) som är professor i kulturgeografi visar att förändringarna i bostadspolitik under 1990-talet har lett till minskad nyproduktion av bostäder, ökad trångboddhet, nedlagda bostadsförmedlingar, kommunala bostadsbolag som i ökad utsträckning drivs i vinstsyfte, privatisering av planeringen samt ökad polarisering och segregation på bostadsmarknaden. Andra forskare har också belagt denna utveckling (Lind & Lundström 2007; Lindbom 2001).

Konsekvenserna av minskade statliga subventioner blev ett minskat byggande, vilket i sin tur ledde till bostadsbrist i de flesta kommuner, som senare har förvärrats. I Boverkets senaste bostads-

marknadsenkät (2017) konstateras att av landets 290 kommuner bedömer 255 att det är underskott på bostäder på marknaden. Det har på två år skett en ökning med 72 kommuner som har bostadsbrist. Värst drabbade är storstadsregionerna med en ökad urbanisering. Boverket bedömer att det ansträngda läget kommer att bestå en bra tid framöver.

Tillskottet av bostäder genom ny- och ombyggnation står inte i proportion till befolkningsökningen i landet (Boverket 2015 b; Olsson 2017). Glappet mellan nybyggnation och befolkningsökningar har ökat de senaste decennierna. Nedanstående figur visar färdigställda lägenheter i nybyggda hus i förhållande till befolkningsökningen under perioden.

**Figur. 6** Färdigställda bostadslägenheter i nybyggda hus och befolkningsförändringar åren 1993–2017



Källa: SCB

Trots att bostadsbyggande har kommit i gång under senare år motsvarar den inte befolkningsökningen. Bostadsfrågan fick hög aktualitet hösten 2015. Flyktningmigrationen till Sverige hade varit hög några år och slog rekord år 2015 då totalt 162 877 personer ansökte om asyl. Det ställer krav på bostadsmarknaden efterhand som de asylberättigade får uppehållstillstånd i landet. Av de nyanlända 2015 var 70 384 barn, varav hälften var ensamkommande barn. Många av dessa som får uppehållstillstånd kommer att behöva egna bostäder.

När flyktingmottagandet år 1985, fördes över från AMS till Invandrarverket, räknade vi i Sverige med att mellan 3000–6000 kvotflyktingar och asylsökanden skulle anlända till Sverige varje år. Siffran har kommit att bli betydligt högre och det ställer högre krav på bostadsplaneringen och infrastruktur i övrigt. Införandet av det egna bosättningsalternativet (EBO) för flyktingar den 1 juli 1994 har medfört att de större städerna växt och har svårt att klara bostadsförsörjningen och annan service, eftersom många flyktingar bosatt sig där. Med den så kallade bosättningslagen från 2016 vill regeringen göra en rättvisare fördelning mellan landets kommuner, som på sikt kan lindra bostadsbristen i de kommuner som tagit emot många nyanlända. Sveriges inträde i EU 1995 har också öppnat upp arbetsmarknaden och den fria rörligheten i Europa vilket också ställt krav på bostadsmarknaden. 50 000 barn är med om en separation varje år enligt SCB. Det har blivit vanligt att domstolarna dömer till delad vårdnad, vilket gör att föräldrarna måste ha plats för barnen i två i stället för en lägenhet. Det kan vara ett problem för ekonomiskt resurssvaga grupper.

Regeringen har under de senaste åren gjort en del för att stimulera bostadsbyggandet på längre sikt genom byggbonus till kommunerna, investeringsstöd till bostadsbyggande företag, ändrade regelsystem för snabbare, enklare och billigare byggande och resurser till länsstyrelserna för snabbare handläggning av plan- och byggnadsärenden (Regeringen 2015).

Men även om bostadsbyggandet ökar framöver finns det ingen garanti för att de hemlösa släpps in på den ordinarie bostadsmarknaden så länge det förekommer en bostadsbrist och det inte byggs på ett sätt så alla grupper kan hitta en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

De allmännyttiga bostadsbolagen började efter avregleringen på 1990-talet att jämföras med privata bostadsföretag och förväntades inte på samma sätt som tidigare ta ett socialt ansvar. Delar av allmännyttan har sålts ut. Boverket visar i sin bostadsmarknadsenkät att drygt 11 000 allmännyttiga bostäder såldes bara under 2016. Över 90 procent av dem såldes till privata hyresvärdar för fortsatt uthyrning. En mindre del såldes till bostadsrättsföreningar. Det finns också en tendens att allmännyttan i mindre utsträckning bygger bostäder till resurssvaga utan vänder sig till mer betalningsstarka grupper. Det har också blivit svårare att motivera kommu-

nerna att driva bostadsbolag (Grander 2015; Sahlin 2017). Även om allmännyttan ska ta ett samhällsansvar utifrån ett affärsmässigt förhållningssätt preciseras inte hur detta ska ske i lagstiftningen och ansvaret varierar från kommun till kommun (Salonen 2015).

Dagens Samhälle (2018-01-11) har nyligen gjort en enkät till 261 bostadsföretag/stiftelser och visar att det är en stor brist på hyresrätter i hela landet. Fyra av tio allmännyttiga bostadsbolag kommer inte att hyra ut några bostäder under 2018. Också enligt Hyresgästföreningens rapporter är det en stor brist på billiga hyreslägenheter (Hyresgästföreningen 2017).

Ett successivt avskaffande av bostadsförmedlingar i de flesta kommuner sedan början av 1990-talet har gjort det svårare framför allt för resurssvaga hushåll att söka bostäder. 1982 års Bostadskommitté (SOU 1986:5, s.6) ville skapa bättre förutsättningar för en kommunal bostadsförmedling som skulle förmedla större delen av hyresbostäderna. Det skulle ge större möjligheter åt dem som av sociala skäl hade små möjligheter att välja bostad.

Bostadsförmedlingsutredningen som kom med sitt betänkande sex år senare pekade på att många kommuner lagt ner sina bostadsförmedlingar och att en vanlig åsikt har blivit att parterna

bör mötas direkt på marknaden, vilket bäst ansetts ske då fastighetsägarna själva förmedlar sina lägenheter, och då de bostadsökande själva direkt vänder sig till bostadsupplåtarna med sina bostadsönskemål (SOU 1992:71, s.18).

Det var också denna linje som kom att få politiskt stöd.

Enligt Ingrid Sahlin (2017) fanns det år 2016 endast några få kommunala bostadsförmedlingar i landet. En av anledningarna till nedläggningarna var sannolikt att man inte längre hade några kommunala bostäder att förmedla. Finns det ingen organisation som kan tillvarata resurssvaga gruppers intressen på bostadsmarknaden blir det svårt för dem att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden.

Skattereformen 1990–1991 medförde att hyrorna höjdes samtidigt som det blev svårare att få bostadsbidrag (SOU 2001:95, s. 66 ff). Statistiska centralbyrån har visat att den genomsnittliga årshyran per kvadratmeter efter lägenhetstyp har ökat kraftigt sedan 2005 även med hänsyn taget till utvecklingen av konsument-

prisindex. Särskilt gäller detta i de expanderande storstadsregionerna (SCB 2018 – Hyror i bostadslägenheter 2017).

Systemskiftet inom bostadspolitiken har haft tydliga effekter för hemlöshetspolitiken. Många av de kommunala boendelösningarna som härbärgen och ungarshotell lades ner när bostadsmarknaden öppnades upp efter att miljonprogrammet var färdigställt på 1970-talet. Läget förändrades dock snabbt på 1980-talet och utbudet av bostäder blev mindre än efterfrågan. Antalet hemlösa ökade därigenom.

De båda brittiska professorerna Patricia Kennett och Alex Marsh visar i sin bok *Homelessness – Exploring the New Terrain* (1999) att man runt om i Europa öppnade upp ett nytt fält när staten och kommunerna drog sig tillbaka från bostadsmarknaden och hemlösarbetet. I detta välfärdsvacuum kom frivilligorganisationer och privata aktörer att få ett större inflytande och kommunerna började upphandla tjänster.

Arbetet med hemlösa blev mer splittrat och framförallt allt har inte frivilligorganisationer och företag tillgång till de socialpolitiska redskap som också krävs för att motverka problemet i grunden. En långsiktig tendens är att vi i Sverige och i andra länder i praktiken håller på att koppla bort hemlöshetsfrågan från bostadspolitiken, trots att det finns en nära koppling mellan markplanering, bostadsbyggande, befolkningsförändringar och hemlöshet. Det har fått till konsekvens att vi i allt högre utsträckning kommit att betrakta hemlösheten som ett individuellt och inte ett strukturellt problem.

### **Institutionell nivå**

Den institutionella nivån handlar om hur kommuner, socialtjänster och andra organisationer samarbetar och agerar för att motverka hemlöshet genom en lokal plan- och bostadspolitik och genom att använda metoder som har ett vetenskapligt stöd i det direkta hemlöshetsarbetet.

De boendesystem som har utvecklats det senaste kvartseket tillkom från början som nödlösningar, men har sedan varit svåra att rubba. Med början i storstäderna vidtog under 1980-talet akutlösningar i kommunerna. Nya hemlöshetsinstitutioner uppstod, inte sällan med religiösa organisationer som huvudmän. Även dag-

centraler och värmestugor för hemlösa byggdes upp av frivilligorganisationer och privata bolag. Som Ingrid Sahlin (1996) visar tillkom då många nya hyresförhållanden – specialkontrakt, lägenheter med sociala kontrakt, övergångslägenheter – som började ta hand om det växande antalet hemlösa.

Den här typen av lösningar har sedan institutionaliserats och expanderat. Systemet är svårt att ändra på så länge det inte finns några starka incitament för fastighetsägarna att hyra ut direkt till de hemlösa. Kommunerna är säkra hyresgäster. Socialtjänsten får bära ansvaret om problem i boendet uppstår och grannar klagar.

I socialtjänstens arbete med enskilda hemlösa förekommer i dag två huvudstrategier nämligen den s.k. trappstegsmodellen och Bostad först. Trappstegsmodellen är den vanligaste metoden i Sverige och först på senare tid har Bostad först börjat introduceras i ett antal kommuner, men når bara en liten andel av dagens hemlösa.

Trappstegsmodellen innebär att man använder sig av både mycket tillfälliga övernattningsmöjligheter som härbärgen, hotell och olika typer jourboenden och olika typer av träningslägenheter, referensboende och sociala kontrakt. Som nämnts inledningsvis är det frågan om svaga kontraktsförhållanden och kommunen eller socialtjänsten tecknar avtal med fastighetsägare och hyr ut i andra hand till människor som inte anses kunna få ett eget kontrakt.

Den bärande tanken bakom boendetrapporna är att de hemlösa successivt ska tränas i att *klara* ett eget boende och därmed avancera till högre nivåer. Från temporära boendeformer som t.ex. härbärgen ska man kvalificera sig uppåt via kategoribostäder, sociala kontrakt osv. för att nå översta trappsteget. För att kunna flytta vidare i boendetrapporna måste man uppfylla olika typer av krav. Kraven kan variera mellan kommuner.

Systemet med boendetrappor har inte löst den svenska hemlösheten och det finns inga vetenskapliga bevis för att det är den mest effektiva modellen. Forskare har visat att i stället för att underlätta en återgång till den ordinarie bostadsmarknaden, utgör systemet snarare ett hinder än en lösning på problemen (Knutagård 2009).

Nackdelen med boendetrapporna är att det tar lång tid att nå ett eget boende, trots dokumenterad skötsamhet i boendet. Det är få personer som når översta trappsteget. De hemlösa måste flytta runt för att kvalificera sig till ett avancemang till ett högre trappsteg.

Det innebär byten av boenden. De hemlösa får svårt att rota sig och bygga upp stabila sociala kontakter. Det förstärker lätt en stigmatisering.

Människor i boendetrapporna utsätts för fler krav än boenden i vanliga bostäder. Systemet skapar inlåsningsmekanismer och fungerar inte som det är tänkt, dvs. att man successivt ska avancera från lägre till högre steg. Många fastnar i trappan och det är vanligt att människor flyttas neråt. Dessutom är trappstegssystemet dyrt och krångligt och tenderar snarare att öka än att minska hemlösheten (Knutagård 2009).

Internationellt har hotell- och härbärgessystemet varit föremål för mest forskning. Det talas om härbärgeseffekter som en viktig orsak till att människor blir kvar i hemlöshet (Hopper 1990; Barak 1991). Direkta effekter innebär att hotell- och härbärgessystemet åsamkar de hemlösa skador som gör det svårt för dem att återvända till ett vanligt liv. Indirekta effekter innebär att själva systemets existens kan leda till att fastighetsägare blir mer benägna att avvisa eller vägrar att släppa in vissa hyresgäster med vetskap om att de slipper hamna på gatan.

Avsikten är att hotell- och härbärgesboende skall vara av tillfällig karaktär. Klienterna skall så snart som möjligt slussas vidare till andra boendeformer. Men ofta blir det inte så utan gästerna blir kvar under långa tider.

Housing First eller Bostad först utvecklades i USA på 1990-talet, men har sedan spridit sig till flera västländer, varav en del har antagit Bostad först som en nationell strategi. Att arbetssättet börjat tillämpas i våra nordiska grannländer har att göra med ett missnöje med hur delar av den tidigare förda hemlöshetspolitiken fungerat. Den hemlöshetspolitik som utformades under 1990-talet i många västländer bygger ofta på akutlösningar och en trappstegsmodell där de hemlösa stegvis skulle kvalificera sig för en bostad. Synsättet bakom Bostad först är att en egen bostad på vanliga hyresvillkor är en förutsättning för att andra eventuella problem skall kunna åtgärdas. De hemlösa ska därför först erbjudas en fast bostad under vanliga hyresvillkor och därefter få det stöd i den form och omfattning som de själva väljer. Ofta sätter man in mycket stöd och hjälp i början för att kunna trappa ner stödet efterhand. En viktig uppgift är att förebygga vräkningar och särskilt vräkningar av barnfamiljer. Det är dock bara en liten del av Sveriges hemlösa som



i dag får ta del av något utvecklat program som bygger på grundprinciperna för Bostad först.

### Relationell nivå

Hemlöshet drabbar inte bara de hemlösa utan också barn och övriga familjemedlemmar. Även om det har varit svårt att få upplysningar från uppgiftslämnarna i de nationella kartläggningarna, visar det sig att många hemlösa har barn. En del av de särskilda satsningar på försöksprojekt som regeringen har gjort har riktat sig mot arbetet med barnfamiljer, som jag ska återkomma till. Projekten har bland annat arbetat med att återupprätta brutna familjerelationer. Andra försöksprojekt har handlat om att förebygga hemlöshet genom samarbete med kronofogde och hyresvärdar för att få tidiga indikationer på att inte allt står rätt till.

Hyresgästföreningen visar i rapporten Unga vuxnas boende 2017 att 213 000 unga vuxna bor hemma hos sina föräldrar trots att de hellre skulle bo på ett annat sätt och det är en grupp som inte hamnar i hemlöshet därför att föräldrar har möjligheter att låta dem bo hemma. Men alla har inte dessa möjligheter. Migranter som kommer till Sverige eller andra utan sociala nätverk är andra exempel på människor som lätt kan hamna i riskzonen för hemlöshet eller i allvarlig materiell fattigdom.

### Individuell nivå

Enligt Boverkets analyser av den sekundära bostadsmarknaden och Socialstyrelsens kartläggningar har andelen hemlösa som inte har några andra problem än att de inte kan få en bostad ökat och i dag kan det handla om 30–35 procent av de hemlösa enligt Boverkets bedömningar. Det är svårt att få säkra siffror, inte minst därför att hemlösheten i sig orsakar många problem. Malmö stad, som årligen gör kartläggningar av hemlöshet skiljer mellan strukturell och social hemlöshet, visar att den strukturella hemlösheten har ökat kraftigt sedan 2009. I dag är denna hemlöshet den klart främsta orsaken till hemlöshet i Malmö. Den har ökat med drygt 3,5 gånger sedan 2009 (Statistik Malmö 2017). Även om uppskattningen av

andelen strukturellt hemlösa skiljer sig åt i olika undersökningar är det uppenbart att den har ökat.

I Socialstyrelsens kartläggningar får uppgiftslämnarna uppge orsakerna till att människor befinner sig i hemlöshet. Problembilden har efter hand förändrats i och med att nya grupper kommit att räknas som hemlösa. I dag är det frågan om en sammansatt problembild. Problemen kan handla om skilsmässa eller våld i nära relationer, ekonomiska problem och skulder som gör att de inte klarar de krav som hyresvärdarna ställer. Nyanlända invandrare kan ha svårt att få bostad då de inte har några tidigare referenser till bostadsmarknaden. Det finns också hemlösa som inte kan få bostäder på grund av andra problem som missbruk och psykisk sjukdom. Ju längre en person är i hemlöshet, desto större är risken att man utvecklar olika problem. En av de viktigaste åtgärderna för socialtjänsten är att se till så människor inte hamnar i hemlöshet genom att identifiera riskgrupper och hitta tidiga indikationer på sådana utlösande faktorer som kan leda till hemlöshet.

### **Insatser mot och förslag för att förebygga hemlöshet**

Det saknas inte förslag på hur hemlösheten ska förebyggas och utrotas det senaste kvartseket. Det genomgående dilemmat som lyfts fram genom åren är att socialtjänsten i praktiken fått bära ett stort ansvar för de hemlösas bostadssituation, men förfogar inte över de bostadspolitiska instrumenten som skulle kunna trygga ett reguljärt boende.

I princip alla förslag har också gått ut på att åtgärdsnivåer, sektorer, organisationer, myndigheter och politikområden måste samordnas på ett bättre sätt och en tydligare organisation måste skapas för samhällets hemlöshetsarbete, liksom en bättre långsiktighet.

De mest omfattande och helhetstäckande förslagen för hur samhället ska förebygga och minska hemlösheten har den parlamentariska Hemlöshetskommittén, som tillsattes 1998, levererat. Kommittén tillsattes ”för att i dialog med myndigheter och organisationer föreslå och initiera åtgärder för att förhindra hemlöshet och skapa en bättre organisation för hemlöshetsarbetet” (SOU 2001:95).

Kommittén hade förslag på en helhetslösning som rörde både statens, kommunernas och socialtjänstens ansvar. Bland annat ville

den att starkare incitament skulle skapas för att stimulera fysisk planering och bostadsbyggande. Dessutom föreslogs att en bostadsanvisningslag skulle återinföras, så kommunerna fick större möjligheter att fördela bostadsbolagens lägenheter för att underlätta för resurssvaga hushåll att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Kommittén ville också förstärka de hemlösas rättigheter genom ett tillägg i socialtjänstlagen som tydligare markerade rätten till bostad. Dessutom efterlystes en nationell strategi för hemlösheten. Eftersom hemlösheten berör många olika myndigheter lämnades förslag om att åtgärdssystemet skulle samordnas på ett bättre sätt och det borde finnas en mer långsiktighet i planeringen i arbetet mot hemlöshet. Kommunerna borde arbeta med konsekvensanalyser av olika åtgärders effekt och kostnader.

Hemlöshetskommittén kom också med en rad andra förslag om kunskapsutveckling och bättre planeringsförutsättningar för att kunna angripa de mekanismer som skapade och vidmakthöll hemlöshet. Man ville också att kommunerna i högre utsträckning skulle arbeta med metoder som hade vetenskapligt stöd och exempel från andra länder spreds av kommittén (Busch-Geertsema 2005).

De flesta av de förslag som utredningen lämnade kom inte att realiseras, till exempel förslaget om behovet av starkare incitament för ökat bostadsbyggande, att i lag stärka de hemlösas rättigheter eller att återinföra en bostadsanvisningslag. Däremot förverkligades några av de andra förslagen, bland annat att regeringen skulle fortsätta att satsa pengar för att utveckla metoder och sprida kunskap på det lokala planet i syfte att stimulera metod- och kunskapsutveckling och sprida goda exempel till berörda kommuner hur de kunde arbeta förebyggande (Socialstyrelsen 2006).

Kunskapsläget om hemlösheten har också blivit bättre. Boverket har till exempel fått i uppdrag att beräkna och analysera kommunernas kostnader för den sekundära bostadsmarknaden och kommunernas kostnader i övrigt för personer som inte har en egen bostad till exempel i regleringsbrevet 2015 (Boverket 2015 c). Bara kommunernas boendelösningar för personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden beräknas kosta 5,3 miljarder per år. Läger man till de totala samhällskostnaderna som Boverket inte beräknat blir kostnaderna betydligt högre.

Statliga myndigheter har också senare kartlagt hemlösheten med uppgifter på kommunnivå, gett ut kunskapsöversikter, visat hur kom-

munerna kan göra effektutvärderingar och så vidare. Boverket och Kronofogdemyndigheten har fått uppdraget att serva kommunerna med statistik och även Länsstyrelserna har uppgiften att bidra med planeringsunderlag till kommunerna för att de bättre ska kunna planera bostadsbyggandet och därigenom minska hemlösheten.

De lokala hemlöshetsprojekten, som blev ett resultat av Hemlöshetskommitténs arbete, har utvärderats och sammanfattats av Socialstyrelsen (Socialstyrelsen 2006 b). Bedömningarna och slutsatserna sammanfattas i nio punkter som också kom att utgöra nationella rekommendationer. Det konstateras att hemlöshet berör olika politikområden som t.ex. hälso- och sjukvårdspolitik, bostadspolitik, integrationspolitik och många olika kommunala verksamheter. För att lösa frågan krävs det samverkan. Socialstyrelsen efterlyser därför en sammanhållen politik både centralt och lokalt. Man vill att hemlöshetsfrågan skall lyftas fram och ges större tyngd inom den kommunala planeringsverksamheten och socialtjänstens synpunkter bör väga tyngre i de nämnder som har hand om fysisk planering och bostadsbyggande.

Ett problem som Socialstyrelsen också pekar på är att socialtjänsten saknar verktyg för att säkra bostadsförsörjningen eftersom man inte kan påverka fördelningen av lägenheter eller hyresvärdarnas kvalifikationskrav.

År 2007 presenterade regeringen den nationella strategin Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar – en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Strategin var tidsbegränsad till åren 2007–2009. Syftet med strategin var att skapa en struktur åt arbetet med de hemlösa. Strategin byggde på fyra mål som gick ut på att hemlösheten skulle minska och inga barn skulle vräkas (Socialdepartementet 2007).

Socialstyrelsen fick i samband med strategins tillkomst i uppdrag att i samråd med Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården samt Sveriges Kommuner och Landsting leda, samordna och koordinera ett fortsatt arbete mot hemlöshet samt att motverka vräkning och hemlöshet bland barn. Dessutom skulle Socialstyrelsen fördela 50 miljoner kronor till olika utvecklingsprojekt i kommunerna som skulle stödja de olika målen i regeringsstrategin (Socialstyrelsen 2007; 2008 a–c; 2010).

Utvärderarna fann att strategin misslyckats med att uppfylla de fyra målen. Hemlösheten hade inte minskat och vräkningar av barn-

familjer fortsatte, även om antalet minskat. Utvärderarna pekade dock på vällovliga försöksverksamheter men flera av dem hade svårt att överleva när de statliga projektpengarna tog slut och projekten integrerades i den dagliga verksamheten. Omsättningen av personal, omorganiseringar och andra akuta problem kom att överskugga hemlöshetsfrågan (Denvall m.fl. 2011).

En del av försöksprojekten som beviljades medel arbetade med boendelotsar, boendeteam, case management, oftast ACT-team (assertive community treatment) för att undvika nackdelarna med specialiseringen och många myndighetskontakter. Det samordnande och behandlande ansvaret togs av lotsarna eller teamen i försöks- och träningslägenheter och de arbetade också med vräkningsförebyggande arbete.

Andra lovande projekt var till exempel hjälp med skuldsaner-ningar. Skulder bedömdes som ett viktigt hinder för att bli godkänd som hyresgäst. Projekt med vräkningsförebyggande arbete visade också framgångar. En viktig erfarenhet var att människor som av någon anledning blir hemlösa snabbt blir hjälpta tillbaka till bostadsmarknaden. Men det finns också en grupp i dag som aldrig kommit in på bostadsmarknaden och det kräver andra förhållnings-sätt.

Den 1 januari 2012 tillsatte regeringen en nationell hemlöshets-samordnare, med uppgiften att ge kommunerna stöd i deras arbete med att motverka hemlöshet och ”skapa långsiktiga och hållbara strukturer och fungerande rutiner i arbetet samt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet.”

Samtidigt fick länsstyrelserna samma år ett regeringsuppdrag att analysera hur kommunerna arbetade med att motverka hemlöshet, och Länsstyrelserna skulle lämna stöd i arbetet med att planera bostadsförsörjningen.

I hemlöshetsamordnarens slutrapport (Regeringskansliet 2014) lämnas en rad förslag som baseras på besök i ett fyrtiotal kommuner, samt besök hos myndigheter, intresse- och frivilligorganisationer, kommunala bostadsbolag, privata fastighetsägare och andra aktörer.

I rapporten konstateras att hemlösheten inte kan lösas enbart av socialtjänsten, vilket är fallet i många kommuner. Frågan berör i hög grad ”situationen på arbetsmarknaden, inriktningen på integrations-, utbildnings-, hälso- och sjukvårdspolitiken och framför allt

bostadspolitikerna” (s. 9). Samordnaren slår fast att det måste ske en samordning mellan socialtjänsten och stadsbyggnadsförvaltningen i kommunerna men också mellan kommunala bostadsbolag och privata fastighetsägare. Hemlöshetsfrågorna måste strategiskt lyftas upp på kommunledningsnivå där frågor om den övergripande bostadsförsörjningen befinner sig.

Samordnaren menar också att kommunerna kan öka ägarstyrningen över sina egna bolag och kommunerna ”kan understryka bolagens sociala ansvar och ge direktiv för hur många nya bostäder de ska bygga” (s. 14). De besökta kommunerna har uppgett att privata fastighetsägare är skeptiska till att hyra ut lägenheter för socialtjänstens klienter.

Det behöver också ske en samordning på nationell, regional och lokal nivå för att trygga bostadsförsörjningen också för grupper som har en mindre betalningsförmåga för att klara dagens hyreskostnader. Vid kommunbesöken har framkommit att det råder brist på hyresrätter med överkomliga hyresnivåer i de besökta kommunerna. Trångboddheten är ett annat stort problem, som kan skapa hemlöshet (Boverket 2016).

Samordnaren vill vidare att kostnaderna för hemlösheten analyseras bättre, att det vräkningsförebyggande arbetet förbättras och att de preventiva åtgärderna överlag ges större utrymme genom att identifiera olika riskfaktorer och att en större stabilitet och långsiktighet skapas i hemlöshetsarbetet.

I dag får alltså kommunernas socialtjänst lägga ner stora resurser på att ordna tak över huvudet eller agera hyresvärdar och bostadsförmedlingar för klienter som saknar bostad. Systemet med social housing, som innebär lågprisbostäder för speciellt utsatta grupper, som är vanligt i flera andra länder, har ibland lyfts fram som en lösning i Sverige när vi inte lyckats få bukt med hemlösheten. Hemlöshetssamordnaren diskuterade denna lösning. Frågan blev också aktuell 2015 efter att Boverket lämnade över sin rapport Boendesituationen för nyanlända, där myndigheten skrev:

Boverkets uppfattning är att staten behöver initiera processer så att bostäder byggs för de hushåll och grupper som har de lägsta inkomsterna, vilket i praktiken betyder en modell för bostadsbyggande som riktar sig mot specifika målgrupper och inte till alla hushåll (s. 11).

Förslaget blev omdiskuterat. En ren social housing är behäftad med en rad problem med stigmatisering och inlåsnings effekter och tycks inte ha så starkt politiskt stöd i Sverige. Den svenska bostadspolitikerna har under efterkrigstiden och inte minst under miljonprogrammet fokuserat på utbudssidan och syftat till ett varierat bostadsbestånd.

Projektchef Gunnar Blomé och professorn i fastighetsekonomi Hans Lind skrev nyligen i artikeln ”Markplanera för alla plånböcker och preferenser” att stadsplanering och kommunal markpolitik måste

styras av målet att alla grupper ska kunna hitta en bostad på marknaden. Både den som vill bo i hyreshus och den som vill äga, både den som har en hög inkomst och den som har en låg inkomst. /.../ Finns det bara ett tillräckligt stort utbud kommer marknaden att fungera för alla (Blomé & Lind 2017).

Författarna menar till och med att om inte kommunerna har ett stort markinnehav och privata markägare inte vill ha sin mark planlagd bör kommunerna expropriera mark.

I övriga nordiska länder har man arbetat med mer långsiktiga nationella strategier och större satsningar på större försöksverksamheter. Det finska systemet utvärderades till exempel för några år sedan av en internationell utvärderingsgrupp (Please m.fl. 2015). Finland tycks uppnått ett rejält trendbrott i utvecklingen av hemlösheten. Dels anses det bero på att det skett ett skifte från en trappstegsmodell i hemlöshetsarbetet till Bostad först-principen i kommunerna, dels har miljöministeriet arbetat med en nationell strategi som har finansierat olika bygg- och bostadsprojekt i kommunerna.

Även Socialstyrelsen i Sverige rekommenderar, i sina nationella riktlinjer för behandling av missbruk och beroende, boendestabiliteten, även om det vetenskapliga underlaget är begränsat eftersom insatsen inte fått så stor spridning här.

## Källförteckning

- Barak, Gregg (1991). *Gimme Shelter: A Social History of Homelessness in America*. New York: Praeger.
- Blomé, Gunnar & Lund, Hans (2017). Markplanera för alla plånböcker och preferenser. *Dagens Samhälle*, nr 40.
- Busch-Geertsema, Volker (2005). *Från härbärke till egen bostad. Uppföljning av projektet H 13 i Hannover sju år senare*. Malmö: Égalité.
- Bosättningslagen. Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.
- Boverket (2008). *Hyreskontrakt via kommunen – Sekundära bostadsmarknaden 2008*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2009). *Bostadsmarknaden 2009–2010. Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2009*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2010). *Trösklar till bostadsmarknaden: om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2011). *Sociala hyreskontrakt via kommunen. Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2014). *Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2015 a). *Boendesituationen för nyanlända Slutrapport. Rapport 2015:40*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2015b). *Behov av bostadsbyggande (Rapport 2015:18)*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2015c). *Andrahandsmarknaden: hyror, utbud och institutioner*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2016). *Trångboddheten i storstadsregionerna. Rapport 2016:28*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2017). *Bostadsmarknaden med slutsatser från Bostadsmarknadsenkäten*. Karlskrona: Boverket.
- Clark, Erik (2013). Boendets nyliberalisering och sociala polariseringen i Sverige. I *Fronesis: Hemmet och bostaden*, nr 42–43 s. 151–170.
- Dagens Samhälle* (2018-01-11).



- Dear, Michael & Wolch, Jennifer R. (1987). *Landscapes of Despair. From Deinstitutionalization to Homelessness*. Cambridge: Polity Press.
- Denvall, Verner, Granlöf, Shari, Knutagård, Marcus, Nordfeldt, Marie & Swärd, Hans (2011). *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, många ansvar"*. Slutrapport. Lund: Socialhögskolan.
- Dyb, Evelyn & Loison, Marie (2007). Impact of Service Procurement and Competition on Quality and Standards in Homeless Service Provision. *European Journal of Homelessness*, Volume 1, December.
- Grander, Martin (2015). Samhällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag. I Salonen, Tapio (red.), *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber.
- Hopper, Kim (1990). Public Shelter as "a Hybrid Institution": Homeless men in Historical Perspective. *Journal of Social Issues*, 46 (4): 13–29.
- Hyresgästföreningen (2017). *Unga vuxnas boende 2017*  
[www.hyresgastforeningen.se/bostadspolitik/rapporter/ungavuxna2017/](http://www.hyresgastforeningen.se/bostadspolitik/rapporter/ungavuxna2017/) (Hämtat 2018-01-28).
- Kennett, Patricia & Marsh, Alex (1999). Homelessness. *Exploring the new terrain*. University of Bristol: Policy Press.
- Knutagård, Marcus & Nordfeldt, Marie (2007). Natthärbärgets som vandrande lösning. *Sociologisk forskning*, (4): 30–57.
- Knutagård, Marcus (2009). *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité.
- Kommunallagen (1991:900) 16 §.
- Lind, Hans & Lundström, Stellan (2007). *Bostäder på marknadens villkor*. Stockholm: SNS.
- Lindbom, Anders (2001). Bostadspolitiskt systemskifte. I: Anders Lindbom (red.) *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa.
- Motion 1991/92:So213 *De hemlösas situation*.
- Movilla Vega, Daniel (2017). *99 Yers of the Housing Question in Sweden*. Lund: Studentlitteratur AB.

- Olsson, Titti (red) (2017). *Höra hemma. Om det bostadspolitiska dilemmat*. Stockholm: ArkDes Resumé.
- Pleace, Nicholas; Culhane, Dennis; Granfelt, Riitta; Knutagård, Marcus (2015). *The Finnish Homelessness Strategy – An International Review* (2015) <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/153258>.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004). *Public management reform: A comparative analysis*: Oxford University.
- Proposition 1967:100 *Angående riktlinjer för bostadspolitik m.m.*
- Regeringskansliet (2014). *Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*. Diarienummer: S2014.019. Stockholm.
- Regeringen (2015). *Investeringar för framtiden*. [www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/sveriges-nya-jobbagenda/investeringar-for-framtiden/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/sveriges-nya-jobbagenda/investeringar-for-framtiden/) (hämtat 2018-01-28).
- Rittel, Horst & Webber, Melvin (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, Vol. 4: 155–169.
- Sahlin, Ingrid (1996). *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, Ingrid (2007). Den sekundära bostadsmarknadens följder och förändring. I Hansen Lofstrand, Cecilia & Nordström, Marie (red.) *Bostadslös! Lokal politik och praktik*. Malmö: Gleerups.
- Sahlin, Ingrid (2017). Bostadsmarknad, bostadspolitik och hemlöshet. I Swärd, Hans (red.) *Den kantstötta välfärden*. Lund Studentlitteratur AB.
- Salonen, Tapio (red.) (2015). *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber.
- SCB (2018) – Sveriges ekonomi.
- SCB (2018) – *Hyrer i bostadslägenheter 2017*.
- Socialdepartementet (2007). *Hemlöshet – många ansikten, många ansvar: en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Stockholm.

- Socialstyrelsen (1993). *Hemlösa i Sverige. En kartläggning*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1993:13. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (1994). *De bostadslösas situation i Sverige*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:15. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2000). *Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 200:1. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006). *Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006a). *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005. Resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2007). *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Plan för genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2008a). *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2008b). *Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär. En kunskaps- och informationsstrategi*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2008c). *Hemlöshetsprojekt 2005–2007. Lokala erfarenheter, resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2009a). *Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2009b). *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2010). *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2012). *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017). *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen. SOU 1986:5. *Bostadskommitténs slutbetänkande*. D. 1.
- SOU 1991:104. *Konkurrensen inom den kommunala sektorn: delbetänkande av Konkurrenskommittén*.
- SOU 1992:24. *Avreglerad bostadsmarknad*.
- SOU 1992:71. *Bostadsförmedling i nya former*.
- SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*.
- Statistik, Malmö (2017). <http://malmo.se/Kommun--politik/Fakta-och-statistik/Bostader-och-hemloshet/Hemloshet.html> (hämtat 2018-01-29).
- Swärd, Hans (2008). *Hemlöshet*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Wolch, Jennifer R. & Michael J. Dear (1993). *Malign Neglect. Homelessness in an American City*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Wolch, Jennifer R. Michael Dear & Andrea Akita (1988). *Explaining Homelessness*. Journal of the American Planning Association, 54 (4): 443–453.

## Ungdomskriminalitet och sociala miljöer

Av Marie Torstensson Levander & Anna-Karin Ivert

Marie Torstensson Levander, professor i Hälsa & Samhälle, Malmö universitet. Anna-Karin Ivert, fil.dr. Hälsa & Samhälle, Malmö universitet.

### Inledning

I denna text diskuteras centrala utgångspunkter för socialtjänstens roll och bidrag till det brottsförebyggande arbetet. Eftersom socialtjänsten är en av de aktörer på brottspreventions-området som tidigt får kännedom om, eller kontakt med, individer som löper risk att utveckla allvarlig kriminalitet, ligger de största brottspreventiva möjligheterna inom det socialpreventiva området. Social prevention kan beskrivas som åtgärder som på olika sätt påverkar individens förutsättningar och utveckling (Wikström & Torstensson, 1997; Wikström & Treiber, 2017).

Socialtjänsten anses ofta vara en av huvudaktörerna inom det brottspreventiva området. Detta gäller i synnerhet åtgärder i samverkan med andra aktörer – särskilt polisen – och när åtgärderna avser reaktioner på brott begångna av ungdomar. I en rapport från slutet av 1990-talet beskrivs socialtjänsten som ”samhällets mest otydliga brottspreventiva resurs”, trots den viktiga roll den ansågs ha i det brottsförebyggande arbetet, både när det gäller nyrekrytering och åtgärder mot personer som redan visar en utvecklad problembild. Som skäl angavs de vida formuleringarna i lagtexten (Wikström & Torstensson, 199:91).

Socialtjänsten är – precis som polisen – i hög grad en reaktiv organisation. Arbetet tar sin utgångspunkt i ärenden som rapporteras in, vilket innebär att verksamheten begränsas till individer som är på väg att utveckla eller redan utvecklat en allvarlig problembild. Eftersom brottet redan är begånget är det förebyggande arbetet begränsat och blir snarare inriktat mot att förebygga återfall i brott än att förhindra att brott begås.

Vad krävs då för att avgöra hur det brottspreventiva arbetet ska utformas och vilka åtgärder det ska innehålla? Absolut centralt är att de olika aktörerna – i det här fallet socialtjänsten – baserar sitt arbete utifrån en (gemensam) referensram om brottslighetens mönster och orsaker. Om man förstår hur individuella utvecklingsmönster/livsförlopp skapar förutsättningar för faktorer som påverkar individer att bryta mot regler, får man också ledning i när, var och hur olika åtgärder ska sättas in

En slutsats av detta är att socialtjänstens verksamhet i högre grad bör utgå från en problemorienterad ansats, där man genom kartläggning av den lokala problembilden och samordning med andra aktörer prioriterar tidig upptäckt av barn och ungdomar med risk att utveckla en kriminell livsstil, men också av miljöer och situationer där sådana problem kan uppstå.

### **Ungdomskriminalitet en kort beskrivning.**

Ungdomar begår ofta brott tillsammans med andra, på samma sätt som de utför andra typer av aktiviteter i grupp. Gränsdragningen mellan vad som ses som en ”grupp” eller ett ”gäng” är inte helt enkelt och vi kommer i den här underlagsrapporten i huvudsak fokusera på ungdomskriminalitet mer generellt. I vissa fall skulle dock en tydlig definition av vad som utgör ett gäng vara viktig, i synnerhet om vi vill utforma specifika insatser för att nå de individer som riskerar att involveras, eller redan är involverade, i gängkriminalitet snarare än generella insatser som riktar sig mot ungdomsgrupper som vid enstaka tillfällen begår brott (Klein & Maxson, 2006). En majoritet av forskningen kring ungdomsgäng eller ungdomsgrupper som begår brott är gjord i en amerikansk kontext, men en definition för den europeiska kontexten har tagits fram av nätverket Eurogang. Enligt denna definition är ett gäng eller en besvärlig grupp av ungdomar: ”any durable, street-oriented youth group whose identity includes involvement in illegal activities is part of its group identity” (Weerman m.fl. 2009, p. 20). Samtidigt kan det vara svårt att hitta en definition som är tillämpbar på alla olika typer av (kriminella) ungdomsgäng, och att vad som är ett gäng bör definieras inom ramen för den aktuella kontexten (Dunbar, 2017).

Ungdomstiden är den period i livet då en relativt stor andel begår brott. I Brottsförebyggande rådets senaste Skolundersökning om brott (Brå 2016) rapporterade 49 procent av ungdomar i årskurs nio att de begått något brott det senaste året. I en longitudinell studie av ungdomar i Malmö födda 1995 rapporterade 40 procent att de begått något brott under det år det gick i årskurs nio. Även om det är en större andel pojkar som rapporterar att de begått något brott i den här åldern är skillnaderna mellan pojkar och flickor i dessa åldersgrupper inte särskilt stora. Däremot skiljer sig flickor och pojkar åt när det gäller vilken typ av brott de begått. Pojkar är generellt mer utåtriktade och begår fler våldsbrott och skadegörelse, samtidigt som andelen som begått stöldbrott är ganska jämnt fördelad (se t.ex. Brå 2016).

Även om många ungdomar begår brott i tidiga ungdomsåren kommer de flesta att sluta med brottslighet. I forskningen används begreppet kriminell karriär för att beskriva detta förlopp, det vill säga beskrivningen av olika utvecklingsmönster i kriminalitet och egenskaper hos de individer som fortsätter att begå brott även efter ungdomstiden, hos de som begår brott under en begränsad tid eller de som aldrig begår några brott. Det handlar exempelvis om brottsdeltagande, brottsfrekvens (hur många brott, registreringar), brottens grovhet, gärningspersonernas versatilitet (brottsbredd eller specialisering, antal olika brottstyper) och varaktighet (antal år med brottslighet).

Genom att studera kriminella karriärer har vi möjlighet att besvara frågor om hur och när individer startar, fortsätter, ökar och avslutar sin kriminalitet (Farrington, 1999; Piquero et al., 2007). Detta är viktigt eftersom svaren på dessa frågor kan användas för att styra brottspreventiva insatser till olika skeden under livsförloppet. Kunskapen om kriminella karriärer styr också rollfördelningen bland olika aktörer. Exempelvis har polisen svårt att ingripa mot barn som inte uppnått straffmyndighetsålder, medan andra aktörer som mödravård, barnavård, socialtjänst och skola kan intervensera betydligt tidigare i barns liv.

Det räcker inte att beskriva olika utvecklingsmönster i kriminalitet, utan vi måste också *förklara* varför sådana mönster uppstår. Ökar vi kunskapen om bakomliggande faktorer så ökar vi också möjligheterna att både rikta och skraddarsy åtgärder för att förebygga

och förhindra brott (Wikström & Torstensson, 1997; Wikström & Treiber, 2017).

Weerman och kollegor (2015) visar att relation till familj, vänner och skola har betydelse både för att gå med i och för att lämna gängkriminalitet. De menar att individens utvecklingsmönster i kriminalitet är nära sammanflätade med utvecklingsmönster i kamratrelationer eller familjesituation. Till exempel innebär en förändring (transition) i form av en försämring i relationen till familjen och/eller ökat umgänge med vänner som begår brott en ökad risk för att en individ ska gå med i ett gäng. Samtidigt visar de att en förändring i form av att relationen till familjen förbättras och/eller att ungdomen byter umgänge och slutar umgås med vänner som begår brott, så är också sannolikheten stor att individen samtidigt lämnar gänget.

### Utvecklingsmönster i kriminalitet

De senaste decennierna har forskning om utvecklingsmönster i kriminalitet fått stort utrymme (se t.ex. Blokland et al., 2005; Laub & Sampson, 2003; Moffitt et al., 2001; Piquero et al., 2007). Sådana mönster brukar benämnas *trajectories* (spår) och *pathways* (utvecklingsmönster). Dessa utvecklingsmönster innehåller också så kallade *transitions* vilka beskriver de övergångar eller förändringar som sker under livsförloppet och som påverkar utvecklingsmönstren.

Den forskning om kriminella karriärer eller utvecklingsmönster som har fått stor betydelse är den *taxonomi* som presenterades av Moffitt i början av 1990-talet (Moffitt et al, 2001). Baserat på individens brottsfrekvens och varaktighet i brott definierade Moffitt två huvudspår i kriminalitet: dels de så kallade *life-course persistent criminals* (livsförloppskriminella) vilka karakteriseras av tidig debut och en relativt stabil kriminalitetsutveckling över stora delar av livsförloppet; dels *adolescent-limited criminals* (tillfälligt ungdomskriminella) vilka har en senare debut och en brottslighet som är koncentrerad till ungdomsperioden. En viktig princip i Moffitt's klassificering är ju tidigare debut, desto längre och allvarigare karriär.

En mängd forskning har testat Moffitt's modell och dessa studier bekräftar i stora drag Moffitts taxonomi. Flera studier har



identifierat fler än två karriärvägar, men i huvudsak är dessa varianter av Moffitt's, till exempel *högaktiva kroniker* respektive *lågaktiva kroniker* samt *högaktiva ungdomsbrottslingar* och *lågaktiva ungdomsbrottslingar* (Andersson et al, 2012; Piquero et al, 2017; Blokland et al 2005).

En viktig slutsats från karriärforskningen är att:

- De flesta som begår brott under tonårstiden slutar.
- En mindre grupp – cirka 1,5 procent av varje ålderskohort – kommer att fortsätta begå brott under en stor del av livsförloppet. De flesta är pojkar.

### Individfaktorer och kriminalitet

En central fråga som måste få större utrymme, både i forskning och i det brottspreventiva arbetet, är att förklara de olika spåren i kriminalitetsutveckling bland ungdomar, nämligen ”varför begår ungdomar brott”? Här är det viktigt att skilja mellan att förklara handlingen (regelbrottet) och utvecklingen (vad påverkar en individ att bli den han/hon är).

Vissa individer har en ökad benägenhet att bryta mot regler. Vi kallar detta *brottsbenägenhet*. Brottsbenägenhet innebär att individen har bristande tilltro till och respekt för regler och därmed en ovilja att följa dessa regler (moral) samt en lägre förmåga till självkontroll. Forskningen visar att den grupp som oftare än andra begår brott har en svagare självkontroll och/eller svagare moralvärderingar än den grupp som inte begår brott (Wikström et al, 2012; Ivert et al, 2018). Detta gäller både unga män och kvinnor. I gängforskning har man också visat att risken att ansluta sig till gäng är högre för individer med svagare moralvärderingar, lägre förmåga att känna skuld och en positiv attityd till kriminalitet (Lenzi et al, 2015). En låg grad av självkontroll kan få som konsekvens att man har svårt att stå emot frestelser och/eller är lättprovocerad. Det finns ett starkt inslag av ”här och nu” eller ”allt genast”. Individen har svårt att vänta på belöningar, eftersom uthålligheten är lägre. Självkontroll inkluderar, förutom svag impuls kontroll, egenskaper som exekutiva problem och ibland bristande empatisk förmåga (Gottfredson & Hirschi, 1991).

Förmågan till självkontroll och respekt för regler (moralvärderingar) är till stor del en effekt av socialisationsprocessen, av den unges livserfarenheter och sårbarhet. Därför är det viktigt att påverka individens utveckling så tidigt som möjligt – ju tidigare desto större är möjligheten att påverka denna utveckling.

### **Sociala miljöer som rekryteringsbas för ungdomskriminalitet**

Barns utveckling sker som resultat av ett samspel mellan individuella/medfödda egenskaper och de olika sociala miljöer eller kontexter som barnet växer upp och interagerar i (Bronfenbrenner, 1979). Dessa sociala miljöer eller kontexter sträcker sig från den närmaste familjen, vännerna och skolan till de miljöer och kontexter som utgörs av bostadsområdet och samhället i stort (välfärdssystem, segregation etc.). I detta avsnitt fokuserar vi främst på de sociala miljöer som utgörs av bostadsområdet och de platser där barn och ungdomar spenderar sin tid. Egenskaper i dessa miljöer kan antingen *främja* eller *motverka* ungdoms- och gängkriminalitet.

Den sociala miljön kan vara viktig för förståelsen av gäng/ungdomskriminalitet både på ett individuellt och ett kontextuellt plan. Olika miljöer kan, på lång sikt, påverka den individuella utvecklingen av egenskaper som har betydelse för exempelvis individens brottsbenägenhet och livsstil, vilka i sin tur har betydelse för individens kriminalitet. Den sociala miljön i bostadsområden och på andra platser där barn och ungdomar tillbringar mycket tid, kan påverka deras utveckling genom den (kollektiva) socialisation som sker i det offentliga rummet. Den påverkar också genom de tillgängliga resurser och genom de regler eller normer som karakteriserar miljöer och platser (se t.ex. Wikström & Sampson, 2003). Det kan handla om i vilken utsträckning vuxna föregår med gott exempel, bygger upp tillit, konsekvent tillrättavisar regelbrytande beteenden hos barnen i området, eller vilka resurser som finns i området för att stödja föräldrar i deras föräldraskap. Detta sammantaget påverkar i vilken utsträckning barn och ungdomar kommer att exponeras för situationer som kan påverka deras självkontroll och deras uppfattningar om vad som är rätt och fel i olika situationer (deras moral).

Samtidigt är den sociala miljön viktig för att förstå varför gäng-/ungdomskriminalitet förekommer på en specifik plats, varför vissa miljöer upplevs som mer tillåtande till kriminella aktiviteter än andra, dvs. varför de är mer kriminogena (brottsalstrande) än andra miljöer (Wikström & Sampson, 2003). Vilken typ av värderingar (pro- eller antisociala, konventionella eller icke-konventionella) som karakteriserar en specifik miljö (plats eller område), eller i vilken utsträckning dessa (prosociala/konventionella) normer upprätthålls eller efterlevs, påverkas till stor del av de personer som vistas där och de aktiviteter som utförs i miljön.

En miljö skulle alltså kunna anses vara kriminogen om de individer som vistas där och de aktiviteter som utförs uppmuntrar till lagbrytande beteenden. I de fall då individer som vistas i dessa miljöer inte kan upprätthålla regler, lagar eller samhällets prosociala värderingar, är alternativet att vuxna i området ingriper eller säger ifrån om någon klottrar på en husvägg, uppträder störande, vandaliserar etc. i området (Wikström & Treiber, 2017). Denna brist på gemensamma prosociala värderingar eller förmåga (eller vilja) att upprätthålla gemensamma normer brukar i litteraturen beskrivas som brist på *kollektiv styrka* bland de som bor i området eller vistas på en plats.

Ofta är den kollektiva styrkan lägre i socialt utsatta områden eftersom det i dessa områden kan vara svårare att känna samhörighet eller utveckla gemensamma normer. Detta kan bero på en hög in- och utflyttningen vilket gör det svårt att utveckla sammanhållning. Ett annat skäl kan vara att varken institutioner eller boende har tillräckliga resurser för att upprätthålla den formella och informella (prosociala) kontrollen.<sup>1</sup> Detta innebär alltså att det inte är de boendes resurser (tex. utbildning- eller inkomst) i sig som är orsaken till att kriminaliteten är högre i vissa områden, utan snarare det faktum att en koncentration av problem kan medföra att det kan vara svårare för de boende att upprätthålla gemensamma normer i dessa områden.

---

<sup>1</sup> Det är viktigt att komma ihåg att det inte är sammanhållning/nätverk eller social kontroll i sig som är det centrala, om sammanhållningen är negativ kan det ha direkt motsatt effekt. Till exempel om sammanhållningen bygger på normbrytande värderingar eller om kontrollen består i att de boende upplever att de t.ex. inte vågar kontakta polisen av rädsla för tongivande kriminella i området.

Andra platser som kan utgöra kriminogena miljöer är stadskärnan eller lokala centrumområden. Här finns en stark koncentration av frestelser (varor att stjäla) eller provokationer (t.ex. nöjeslivsrelaterade konflikter, berusade personer). Här rör sig många olika människor utan direkt ansvar för platsen och som inte heller känner varandra vilket försvårar den informella kontrollen – vår egen tillsyn och reaktion på oönskade händelser i vardagslivet. Detta sammantaget bidrar till att centrumområden eller platser inom sådana områden utgör kriminogena miljöer, där risken för att brott ska begås är kraftigt förhöjd.

Resonemangen ovan är också tillämpliga när det gäller gängkriminalitet. Till exempel visar Dupéré och kollegor (2007) i en longitudinell studie där en grupp ungdomar följts under flera år, att de som växer upp i områden med hög befolkningsomflyttning har en förhöjd risk att vara involverade i gängkriminalitet. Författarna argumenterar för att brist på kollektiv styrka i dessa områden kan vara en viktig bidragande orsak till detta. De visar vidare att det inte har samma betydelse för alla individer att växa upp i ett instabilt bostadsområde. Ungdomar med högre brottsbenägenhet var mer känsliga för att växa upp i en miljö som karakteriseras av instabilitet och bristande kollektiv styrka.

### **Samspel mellan individ och miljö: vilka individer med vilka egenskaper väljer vilka miljöer, bryter mot regler i olika miljöer, med vilka?**

Trots en stark brottsbenägenhet (benägenhet att bryta mot regler) ägnas en liten del av vardagen åt att begå brott. Det krävs alltså något mer – något som i samspel med brottsbenägenhet – triggas igång brottshandlingen. När brottsbenägna ungdomar exponeras för miljöer, situationer och platser dit frestelser och provokationer är koncentrerade och där kontrollen är svag, ökar risken för att brott begås. Om upptäcktsrisken upplevs som liten, frestelsen stark och man ser brott som ett alternativ (svag självkontroll och svag moral) ökar risken att man väljer att begå brottet. Det innebär samtidigt att den unge som ser regelbrott som otänkbart kan exponeras för frestelser i en svagt kontrollerad situation utan att för den skulle begå brott.

Att ungdomar med hög brottsbenägenhet oftare tenderar att hamna i kriminogena situationer utgör en typ av självselektion. Individer med hög brottsbenägenhet väljer att umgås med likasinnade (med hög brottsbenägenhet) i grupp eller gäng, dessa individer väljer också aktiviteter som är spännande, frestande eller provocerande, och löper därmed högre risk att exponeras för kriminogena miljöer.

### **Att förebygga brott i olika miljöer**

Att göra insatser som syftar till att förändra den sociala miljön, oavsett om det handlar om bostadsområden eller andra offentliga eller semioffentliga miljöer, är en viktig del i det brottsförebyggande arbetet. För att dessa insatser ska vara effektiva är det viktigt att man fokuserar på att främja den kollektiva styrkan genom att skapa miljöer som uppmuntrar och stärker respekt för regler och regelföljande beteende, samt strukturer för hur dessa normer kan upprätthållas på ett effektivt sätt genom formell och informell social kontroll (Wikström & Treiber, 2017). På så vis kommer platsen eller området att vara mindre attraktivt som arena för kriminella eller antisociala aktiviteter eftersom risken att bli tillsagd, upptäckt eller åka fast ökar, om de personer som befinner sig på platsen i ingriper, antingen direkt (t.ex. säger ifrån) eller indirekt (t.ex. genom att kontakta polisen).

Insatser som syftar till att förändra den sociala miljön kan också ha betydelse när det gäller ungdomars brottsbenägenhet. Om den kollektiva styrkan i ett område eller på en plats förbättras, så innebär det att de barn och ungdomar som vistas i dessa miljöer kommer att möta en miljö där vuxna är tydliga med vilka beteenden som är acceptabla och som ingriper vid regelbrott. Detta blir normen för de barn som växer upp och tillbringar tid i dessa områden och på dessa platser.

Ohmer och kollegor har i ett flertal artiklar (se t.ex. Ohmer, 2016; Ohmer et al, 2016; Beck, Ohmer & Warner, 2012) diskuterat hur socialtjänsten/socialarbetare kan vara en viktig aktör i ett brottsförebyggande arbete som syftar till att förändra den sociala miljön för att på så sätt minska våldsbrottsligheten i ett område. Även om författarna tar sin utgångspunkt i en amerikansk kontext,

kan en del av deras resonemang översättas till svenska förhållanden. Till exempel, menar författarna, att insatser från socialtjänstens sida för att förhindra [vålds]brottslighet oftast görs genom ekonomiska eller sociala insatser riktade direkt till individen för att på så sätt försöka undvika, eller avbryta, utvecklingen av ett kriminellt beteende. De individuella insatserna är viktiga och bör fortsatt vara centrala inom socialtjänstens arbete, men dessa bör kombineras med insatser på *områdesnivå* för att till exempel främja kollektiv styrka (informell social kontroll och sammanhållning).

En förutsättning för att sådana områdesbaserade insatser ska vara effektiva är att de bygger på en kartläggning av den lokala problembilden. Här kan socialtjänsten spela en viktig roll genom att genomföra sådana kartläggningar och med utgångspunkt i dessa samordna sina aktiviteter med andra aktörer för att utifrån de lokala förutsättningarna göra insatser, till exempel stärka den informella sociala kontrollen i området (jmf Wikström & Torstensson, 1997).

Utöver insatser som syftar till att påverka individen eller den sociala miljön är ett annat alternativ att förändra i vilken utsträckning ungdomar exponeras för kriminogena miljöer. Wikström & Treiber (2016) menar att detta kan göras genom interventioner som syftar till att påverka sociala och individuella selektionsprocesser som leder till att vissa individer i större utsträckning än andra exponeras för riskmiljöer. Selektion innebär i det här fallet den process genom vilken vissa individer exponeras för vissa miljöer, miljöer i vilka det uppstår situationer där individen agerar.

*Social selektion* innebär att sociala strukturer antingen möjliggör eller förhindrar att vissa individer deltar i olika tids- och platsbundna aktiviteter (Wikström & Treiber, 2017). Det betyder att vissa individer i högre utsträckning kommer att exponeras för och tillbringa tid i kriminogena miljöer (t.ex. miljöer med bristande informell social kontroll) på grund av att de till exempel inte har ekonomiska förutsättningar att flytta från ett område med olika sociala problem, så som en hög nivå av brottslighet. För att påverka detta är det viktigt att det görs satsningar som syftar till att förbättra villkoren i särskilt utsatta områden. På så sätt kan man förhindra att barn och ungdomar, på grund av sämre ekonomiska förutsättningar, exponeras för problemmiljöer. Med utgångspunkt i det här resonemanget bör socialtjänsten, när de placerar barn eller

familjer, sträva efter att inte placera dessa familjer i områden med hög problemnivå – i synnerhet om den lokala kartläggningen visat att det finns en sådan problemkoncentration.

Till skillnad från social selektion handlar *självslektion* om att individer har olika preferenser och utifrån dessa väljer att delta i olika tids- och platsbundna aktiviteter, inom ramen för vad som är möjligt utifrån den sociala selektionen. Med utgångspunkt i detta är en viktig del av det brottsförebyggande arbetet att påverka individer att inte välja miljöer, situationer och aktiviteter som är kriminogena. Detta skulle t.ex. kunna uppnås genom att föräldrar och lärare aktivt har tillsyn över ungdomars aktiviteter och rörelsemönster för att undvika att ungdomarna exponeras för kriminogena miljöer, genom ökad vuxentillsyn på fritiden och aktiviteter som innebär att barn och ungdomar inte tillbringar ledig tid i olämpliga miljöer. Socialtjänsten kan också spela en viktig roll genom att vara delaktiga vid olika typer av evenemang där barn och ungdomar riskerar att exponeras för kriminogena miljöer eller situationer (jfr Wikström & Torstensson, 1997). När det gäller ungdomar som redan är kända för kriminalitet är det särskilt viktigt att socialtjänsten arbetar för att undvika att dessa ungdomar befinner sig i riskmiljöer. Ett annat sätt att förhindra självselektion är att försöka förändra individers val så att de i högre utsträckning väljer aktiviteter i mindre kriminogena miljöer (Wikström & Treiber, 2017).

### **Hur kan denna kunskap utgöra underlag för ett proaktivt socialt arbete – enskilt eller i samverkan?**

Baserat på den redovisning av forskning om orsaker till ungdomars kriminalitet som redovisas ovan, bör det brottsförebyggande arbetet ha tre fokus, nämligen att påverka eller förändra individen, förändra (kriminogena) miljöer och minska exponeringen för kriminogena miljöer.

*Att påverka eller förändra den unge* innebär att på olika vis uppmuntra individen att se brott som ett icke-accepterat beteende, det vill säga så att brott inte ses som ett handlingsalternativ. Det andra är att stärka förmågan att stå emot (självkontroll) olika incitament (frestelser, provokationer). Socialtjänstens proaktiva roll kan vara som stödfunktion till familjer med särskilda svårigheter och till skolan med särskilt problematiska elever. Den repressiva rollen kan

innebära att tydligt visa att regel- såväl som lagbrott inte är accepterade och att det medför konsekvenser.

Socialtjänsten bör ta en mer proaktiv roll i arbetet med att *påverka kriminogena miljöer*, genom att identifiera, till exempel genom lokala kartläggningar, särskilt riskfyllda miljöer där brottsbenägna ungdomar tenderar att tillbringa sin tid. Eftersom sådana miljöer ofta karaktäriseras av brist på vuxna (social kontroll) bör socialtjänsten utforma strategier för att kompensera detta i sådana miljöer. Socialtjänsten bör också bidra i arbetet med att utveckla mer generella områdesspecifika åtgärder, baserade på lokal kartläggning och lokala problembeskrivningar, med syfte att stärka de boendes förmåga och vilja att skapa gemensamma normer och förmåga att upprätthålla regler.

Att *påverka exponering för kriminogena miljöer*, kan göras genom att förändra social- och självselektion, dvs. genom att stärka sociala miljöer och genom att påverka individers val av miljöer. Socialtjänstens proaktiva roll kan innebära att skapa alternativa aktiviteter, eller att uppmuntra brottsbenägna ungdomar att välja aktiviteter som är strukturerade och där vuxna finns i miljön. Den repressiva rollen innebär i stället att tydligt visa att brottslighet i sådana miljöer får negativa konsekvenser.

För att på ett tidigt stadium identifiera barn och ungdomar som löper risk att utvecklas negativt, och för att kunna samordna åtgärderna med andra aktörer, är det angeläget att socialtjänstens brottsförebyggande verksamhet länkas till aktörer som på ett tidigt stadium får kännedom om sådana riskgrupper. Denna samordning bör inkludera både informationsutbyte och rollfördelning vad gäller åtgärder. Med tanke på verksamhetens familjestödjande karaktär bör särskilt mödra- och barnhälsovården, den barnpsykiatriska men också den vuxenpsykiatriska vården, förskolan och skolan inkluderas. Samordningen måste också fungera internt mellan socialtjänstens olika verksamhetsområden.



## Källförteckning

- Beck, E., Ohmer, M. & Warner, B. (2012). Strategies for preventing neighborhood violence: Toward bringing collective efficacy into social work practice. *Journal of Community Practice*, 20(3), 225-240.
- Blokland, A., Nagin, D. & P Nieuwbeerta. (2005). Life span offending trajectories of a dutch conviction cohort. *Criminology*, Vol. 43:4.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development* Cambridge. MA: Harvard.
- Dunbar, L. K. (2017). Youth Gangs in Canada: A Review of Current Topics and Issues. Research report 2017–R001. *Public Safety Canada = Sécurité publique Canada*.
- Farrington, D. P. (1999). *Predicting persistent young offenders*. In McDowell, G. L. and Smith, J. S. (Eds.) *Juvenile Delinquency in the United States and the United Kingdom*. London: Macmillan (pp. 3–21).
- Ivert, A-K., Andersson, F., Svensson, R., Pauvels, L. & Torstensson Levander, M. (2018) *Criminal Behaviour and Mental Health*.
- Klein, M., Weerman, F.M. & Thornberry, T. P. (2006). Street gang violence in Europe. *European Journal of Criminology*, 3(4), 413–437.
- Laub, J. H. and Sampson, R. J. (2003). *Shared Beginnings, Divergent Lives: Delinquent Boys to Age 70*. Cambridge, Mass: Harvard University Press. Glueck & Glueck (1950) Loeber, 1999.
- Lenzi, M., Sharkey, J., Vieno, A., Mayworm, A., Dougherty, D. & Nylund-Gibson, K. (2015). Adolescent gang involvement: The role of individual, family, peer, and school factors in a multilevel perspective. *Aggressive behavior*, 41(4), 386–397.
- Moffitt, T. E., Caspi, A., Rutter, M. & Silva, P. A. (2001). *Sex Differences in Antisocial Behaviour*. Cambridge University Press.
- Ohmer, M. L. (2016). Strategies for Preventing Youth Violence: Facilitating Collective Efficacy Among Youth and Adults.

- Journal of the Society for Social Work and Research*, 7(4), 681–705.
- Ohmer, M. L., Teixeira, S., Booth, J., Zuberi, A. & Kolke, D. (2016). Preventing violence in disadvantaged communities: Strategies for building collective efficacy and improving community health. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 26(7-8), 608–621.
- Piquero, A. R., Farrington, D. P. and Blumstein, A. (2007). *Key Issues in Criminal Career Research: New Analyses of the Cambridge Study in Delinquent Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weerman, F. M., Lovegrove, P. J. & Thornberry, T. (2015). Gang membership transitions and its consequences: Exploring changes related to joining and leaving gangs in two countries. *European Journal of Criminology*, 12(1), 70–91.
- Weerman, F. M., Maxson, C. L., Esbensen, F. A., Aldridge, J., Medina, J. & van Gemert, F. (2009). *Eurogang program manual. Background, development and use of the Eurogang tools in multisite multimethod comparative research*. ([www.umsl.edu/~ccj/eurogang/eurogangmanual.htm](http://www.umsl.edu/~ccj/eurogang/eurogangmanual.htm)).
- Wikström, P. O. H. & Sampson, R. J. (2003). Social mechanisms of community influences on crime and pathways in criminality. In B. Lahey, T. Moffitt & A. Caspi (Eds.). *Causes of conduct disorder and juvenile delinquency* (s. 118-148). New York: The Guilford Press.
- Wikström, P. O. H. & Treiber, K. (2016). Social disadvantage and crime: a criminological puzzle. *American Behavioral Scientist*, 60(10), 1232–1259.
- Wikström, P. O. H. & Treiber, K. (2017). Beyond Risk Factors: An Analytical Approach to Crime Prevention. B. Teasdale, & M. S. (Eds). *Preventing Crime and Violence. Advances in Prevention Science* (s. 73–87). Springer International Publishing.
- Wikström, P. O. & Torstensson M. (1997). *Lokalt brottsförebyggande arbete. Organisation och inriktning*. Polishögskolan: Forskningsenheten no 2.

# Tidiga och samordnade insatser för att förebygga barns utsatthet för våld

Av Maria Eriksson

Maria Eriksson, professor i socialt arbete, Ersta Sköndal Bräcke högskola.

## Inledning

Vilka utmaningar står svensk socialtjänst inför i dag när det handlar om att förebygga utsatthet i barndomen, eller att gripa in i de fall barn behöver skydd och stöd från samhällets sida? Den här texten fokuserar ett specifikt område av utsatthet: barn som utsätts för våld, både i form av att se, höra och på andra sätt uppleva våld mot en förälder, och i form av direkt utsatthet för fysiskt våld och sexuella övergrepp av föräldrar eller andra närstående. Ett skäl till valet av fokus är att våld mot barn på ett fundamentalt sätt undergräver barns rättigheter och integritet. Enligt Barnkonventionen har barnet rätt till skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande (inklusive sexuella övergrepp) medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård (artikel 19). Våld i nära relationer är också ett hot mot barns möjligheter till en trygg barndom och goda uppväxtförhållanden. Våldet drabbar dessutom en betydande minoritet barn i Sverige. Ett ytterligare skäl till att texten särskilt uppmärksammar våldsutsatta barn är att våld ofta innebär en mycket komplex problematik i barns liv, vilket betyder att utmaningarna framträder tydligt när våldsproblematiken utgör *ingång* till frågan om utvecklingsbehov inom socialtjänsten. Tanken är att diskussionen av denna specifika problematik ska illustrera frågor som är relevanta för att förbättra arbetet med tidiga insatser till en rad olika grupper av utsatta barn.

Texten tar sin utgångspunkt i såväl internationell som svensk forskning. Den bygger dels på systematiska forskningsöversikter och meta-analyser när det finns sådana att tillgå, dels på enskilda

studier. Närmast följer två avsnitt som ger en översikt över aktuell kunskap om våld mot barn som tar upp olika former av våld och överlappningar med andra former av utsatthet i barndomen. Även våldets konsekvenser berörs kort. Därefter diskuteras socialtjänstens organisering och hur den höga graden av specialisering samt funktionsindelning inom socialtjänsten kan försvåra arbetet både när det gäller att skydda barn mot ytterligare våld, när det gäller att förebygga långsiktiga negativa konsekvenser av utsattheten, och även hur den kan försvåra tidig upptäckt och tidiga insatser. Det fjärde avsnittet riktar blicken mot aktörer utanför socialtjänsten och hur dessa kan bidra till tidiga och samordnade insatser för att förebygga våld mot barn.

### **Barn som utsätts för våld**

Strax efter millennieskiftet diskuterade Kommittén mot barnmiss-handel vad som ska ingå i begreppet våld mot barn. Enlig kommittén är barnmiss-handel när en vuxen person utsätter ett barn för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar eller försummar att tillgodose barnets grundläggande behov (SOU 2001:72, s. 120). Det är en definition som ligger i linje med Barnkonventionen. Kommittén påpekar att definitionen utgår från barnet, inte skiljer mellan avsiktliga och oavsiktliga handlingar, eller mellan aktiv och passiv försummelse, utan uttrycker en situation där en vuxen inte uppfyller sitt ansvar mot barnet. Avsikten med denna vida definition av våld mot barn är att tydliggöra kränkningens och försum-melsens skadliga inverkan på barn. Det är en sådan bred definition av våld mot barn som är utgångspunkten för diskussionen som följer nedan.

### **Fysiskt våld**

År 2016 polisanmälades sammanlagt 23 700 misshandelsbrott mot barn i åldrarna 0–17 år och 3009 fall av våldtäkt mot barn under 18 år (Brå 2017). Det polisanmälda våldet speglar dock endast en liten del av barns våldsutsatthet, såväl när det gäller omfattning som utsatthetens karaktär. För att få en mer fullständig bild av förekomsten av våld behöver man vända sig till andra informations-

källor, exempelvis olika befolkningsstudier. I den senaste nationella undersökningen av våld mot barn i Sverige rapporterade 24 procent av de elever som deltog i undersökningen att de någon gång utsatts för fysisk barnmisshandel, och 14 procent svarade att de utsatts av sina föräldrar. Närmare 11 procent av samtliga elever rapporterade att de utsatts för allvarliga former av fysisk barnmisshandel och 5 procent hade utsatts för fysisk barnmisshandel vid upprepade tillfällen (Jernbro och Janson 2017, s. 21). Resultaten kan jämföras med undersökningar i Norden och övriga Europa om våld mot barn som visar att mellan 5 och 35 procent utsatts för svår misshandel i hemmet (Gilbert et al., 2009, Kloppen et al. 2015, Stoltenborg et al. 2015).

## Dödligt våld

Fysisk barnmisshandel kan handla om dödligt våld mot barnet. Sett över tid minskar det dödliga våldet mot barn i Sverige (Brå 2011, Brå 2015). I dag begås 4–5 sådana brott per år. En studie av dödligt våld mot barn under 15 år under 1990- och 2000-talen visar att under den här perioden minskade antalet fall med 4 procent per år, och att minskningen framförallt handlade om en nedgång i antalet självmords-mord på barn mellan 1 och 9 år begångna av föräldrar, det vill säga fall där en förälder dödat barnet och sedan sig själv (Sturup och Granath 2015). Studiens författare menar dock att andelen självmords-mord på barn är relativt hög, (33 procent av det totala antalet fall av dödligt våld), sett i förhållande till jämförbara länder. Vidare verkar inte strukturen på dödligt våld på barn ha förändrats sedan 1970-talet, när det gäller andelen dödligt våld inom familjen, andelen inom familjen i kontexten av självmord, respektive andelen dödligt våld utanför familjen.

Socialstyrelsens analyser av dödligt våld pekar ut olika mönster när det gäller omständigheterna kring dödligt våld mot barn (Socialstyrelsen 2016, 2018). En grupp är de barn som innan de avled under en längre tid hade varit utsatta för fysiskt våld av en förälder, oftast en styvförälder. En tidigare studie av dödligt våld visade att alla barn som avlidit till följd av misshandel tidigare var kända av socialtjänsten. Socialtjänsten hade dock inte i något fall inlett

utredning om barnets behov av skydd och stöd. När det gäller den här gruppen framstår framförallt utveckling och förbättringar i praktiken inom ramen för den sociala barnvården som central för att upptäcka och förebygga dödligt våld mot barn.

I en annan grupp dödades barnet av en förälder med någon form av psykisk ohälsa. Den psykiska ohälsan hade samband med en depression eller någon form av personlighetsstörning eller att föräldern befunnit sig i en kris. Krisen var i flera fall orsakad av skilsmässa eller vårdnadstvist. I hälften av de fall där det framgick att motivet för det dödliga våldet mot barnet var hämnd eller altruistiskt, dvs. omtanke om barnet, hade socialtjänstens familjerättsenhet varit inkopplad för vårdnads- eller umgängesutredning eller samarbetsamtal. I den här gruppen framträder alltså dels psykisk ohälsa, dels separation och en familjerättslig tvist som kontexter för dödligt våld mot barn. Det gör att både psykiatrin och socialtjänsten, specifikt enheter som arbetar med familjerättsliga frågor, framträder som centrala för utveckling och förbättringar i praktiken när det gäller att upptäcka och förebygga dödligt våld mot barn (Socialstyrelsen 2016). Även den senaste rapporten från perioden 2016–2017 visar att det fanns relationsproblem i flera familjer, en nyväckt fråga om separation eller tidigare genomförd separation som orsakade stress och konflikter vid tiden för dödligt våld mot barn (Socialstyrelsen 2018).

## Psykiskt våld

I den senaste nationella undersökningen om våld mot barn svarade 16 procent av eleverna att de utsatts för psykisk misshandel av en vuxen och 11 procent rapporterade att de utsatts av en förälder (Jernbro och Janson 2017). Enligt studien har elever som har utsatts för psykisk misshandel av föräldrar minskat något i jämförelse med år 2011. De vanligaste formerna av psykisk barnmisshandel var hot om fysiskt våld (knappt 11 procent) och systematiska förolämpningar (6 procent).

En form av psykisk barnmisshandel som uppmärksammats alltmer under de senaste decennierna är att som barn se, höra eller på andra sätt uppleva våld mot en omsorgsperson eller annan nära person (t.ex. ett syskon) och i sin närmiljö (se SOU 2015:55, Stanley

2011). I den senaste nationella undersökningen om våld mot barn rapporterade 14 procent av eleverna att de upplevt våld mellan de vuxna i familjen (Jernbro och Janson 2017, 26). Våld förekommer i både heterosexuella och hbtq-relationer. Både män och kvinnor kan utsätta sin partner för våld. Ju mer systematiskt och allvarligt våldet är, desto tydligare är dock mönstret att det handlar om mäns våld mot kvinnor, när det gäller våld i heterosexuella parrelationer (Dobash och Dobash 2004; NCK 2014). Det mönstret går även igen i den senaste nationella undersökningen av våld mot barn där elever både rapporterade våld från pappa mot mamma och från mamma mot pappa. Det var dock en majoritet (59 procent) av eleverna som upplevt våld hemma som rapporterade att det endast var pappa som var förövare. Det var också papporna som stod för majoriteten av det fysiska och systematiska våldet (Jernbro och Janson 2017).

## Sexuellt våld

Det varierar mellan olika studier vad som ses som sexuellt våld eller sexuella övergrepp mot barn (se Kloppen et al. 2016). Ofta är definitionen av sexuella övergrepp, exempelvis, att sexuella övergrepp är att involvera barn i en sexuell aktivitet som hen inte fullt ut förstår, inte är förmögen att ge sitt informerade samtycke till, som barnet utvecklingsmässigt inte är mogen för, eller som bryter mot samhälleliga normer och tabun. Vidare att barn kan utsättas för sexuella övergrepp både av vuxna och av andra barn som i kraft av sin ålder eller fas i utvecklingen befinner sig i en position av ansvar, förtroende eller makt över den som utsätts för övergreppet (se t.ex. Butchart et al. 2006, 10). Begreppet sexuellt våld omfattar med andra ord en rad olika handlingar av vuxna eller barn, såväl handlingar och aktiviteter som inte innehåller någon direkt fysisk kontakt (t.ex. att framställa barnpornografi, eller begå övergrepp via nätet), som övergrepp med olika grad av fysiska inslag, inklusive oral, vaginal eller anal penetrering (se t.ex. Gilbert, Kemp et al. 2009).

I den senaste nationella undersökningen av våld mot barn inkluderades allt sexuellt våld oavsett ålder på våldsutövaren. Detta mot bakgrund mot tidigare forskning som tyder på att en bety-

dande del av det sexuella våldet utövas av andra barn. I studien rapporterade 40 procent av flickorna och 10 procent av pojkarna (totalt 26 procent av eleverna) att de blivit utsatta för sexuella övergrepp vid något eller flera tillfällen (Jernbro och Janson 2017). Det vanligaste var att övergreppen hade skett första gången när barnet kommit upp i tonåren (13–17 år). När det handlar om utsatthet i yngre åldrar var det drygt 2 procent som rapporterade att de utsattes första gången när de var sex år eller yngre. En meta-analys av studier genomförda i Norden pekar på att mellan 11 och 36 procent av flickorna, och mellan 3 och 23 procent av pojkarna utsatts för sexuella övergrepp (Kloppen et al. 2016. Se även Stoltenborg et al., 2015, Svedin et al. 2015). Trots skillnader i resultat från olika studier kan man konstatera att vissa mönster går igen, exempelvis att risken för övergrepp ökar markant i tonåren (se även Cater et al. 2014). Forskarna bakom meta-analysen av undersökningar i Norden menar också att könsskillnader i utsatthet är mindre uttalad när det gäller yngre barn, och att någon gång i förpuberteten börjar flickor utsättas i betydligt högre utsträckning än pojkar (Kloppen et al. 2016). Ett annat mönster som återkommer i olika studier är den höga nivån av jämnåriga som begår sexuella övergrepp, medan föräldrar och styvföräldrar står för en mindre andel av övergreppen (se även t.ex. Radford et al. 2013).

## Försummelse

Försummelse ingår i den breda definition av våld mot barn som är utgångspunkten för den här texten. I den senaste nationella undersökningen av våld mot barn studerades även barns utsatthet för försummelse. I studien användes ett validerat instrument med frågor om fysisk och psykisk försummelse (benämns emotionell försummelse) hämtat från en stor amerikansk studie av barns utsatthet i barndomen och dess konsekvenser (Anda et al. 2010). Det handlar om i vilken grad eleverna instämt i frågor om att få tillräckligt med mat att äta, om att tvingas gå i smutsiga kläder, att föräldrarna varit för påverkade av alkohol eller droger för att ta hand om barnet, att som barn veta om att det finns någon hemma som kan ta hand om mig, att det finns någon som kan ta barnet till läkare om det behövs, att någon i familjen får barnet att känna sig viktig eller



värdefull, att som barn känna sig älskad, att uppfatta att man tar hand om varandra i barnets familj, känna närhet till varandra i familjen och uppfatta familjen som en källa för styrka och stöd.

Med utgångspunkt i svaren på dessa frågor drar forskarna bakom studien slutsatsen att lite mer än 6 procent av eleverna rapporterade att de blivit försummade under sin uppväxt. Den största delen utgörs av emotionell (psykisk) försummelse (5 procent) och en mindre del (1 procent) fysisk försummelse. I studien ställdes också frågor om elevernas upplevelse av att föräldrarna bryr sig om dem, och närmare 9 procent av eleverna rapporterade att minst en förälder, oftast pappan, inte bryr sig om dem. Resultaten kan jämföras med undersökningar i Norden och övriga Europa om våld mot barn som visar att mellan 3 och 15 procent av barnen utsatts för vanvård (Gilbert, et al., 2009, Kloppen et al. 2015, Stoltenborg et al., 2015).

## **Våldsutsatthet som ett komplext fenomen**

Våld är ett komplext fenomen, både när det gäller formerna och sammanhangen det utövas i. En aspekt av komplexiteten är att olika våldsformer tenderar att hänga ihop i barns erfarenheter och liv. Medan både forskning, politik och lagstiftning kan hålla isär olika former av våld ser det alltså inte nödvändigtvis ut så för barnen. En annan aspekt av komplexiteten är att våldet i många fall utövas inom ramen för relationer. Forskningsstudier och statistik kan hantera våld som om det handlar om specifika händelser, samtidigt som våldet kan vara en del av större mönster i relationen mellan barn och vuxen/förälder, exempelvis en del av vuxnas och föräldrars makt och kontroll över barnet. Ytterligare en aspekt av komplexiteten handlar om våldets olika konsekvenser för barn, både på kort och lång sikt.

## **Multipel utsatthet**

Upprepad utsatthet och polyviktisering innebär att barnet blir utsatt för flera olika former av våld, och/eller av flera olika våldsutövare och/eller i flera olika sammanhang. Det finns i dag ett antal studier som visar att olika former av våld hänger ihop, exempelvis

genom att en form av våld i en familj generellt sett innebär en ökad risk för att också fler är utsatta för våld. När det gäller svenska studier visade en tidigare nationell undersökning av våld mot barn att risken för fysiskt våld mot barnet ökade tio gånger om det förekom våld mellan de vuxna i familjen, jämfört med familjer där det inte förekom något våld mellan de vuxna (Janson et al. 2011). Ett annat exempel är studien av Annerbäck med kollegor (2010) som visade att 27 procent av de barn som själva utsatts för fysiska våld också upplevt våld mellan föräldrarna. Även den senaste nationella studien pekar i den här riktningen och visar att av samtliga elever har 17 procent varit utsatta för minst två former av barnmisshandel och hälften av dessa elever har varit utsatta för tre eller fler typer (Jernbro och Janson 2017). Det framgår också att de personer som var utsatta för upprepat våld eller allvarligare former av våld också oftare var utsatta för fler typer av våld, det vill säga den multipla utsattheten hänger ihop med allvarlighetsgraden på våldet (se även Aho et al. 2016; Cater, et al. 2014; Radford et al. 2013). Ett annat exempel på hur olika former av våld hänger ihop är att barn och unga som säljer sex i högre grad varit utsatta för sexuella övergrepp (Svedin et al. 2015).

En slutsats som kan dras från dessa forskningsresultat är att en form av utsatthet kan vara en indikator på flera. När man får kännedom om en typ av våld mot barn blir det därför viktigt att fråga vidare om andra former av våld, samt att uppmärksamma våldets allvarlighetsgrad, upprepad utsatthet och poly-viktimisering. En form av våld att vara särskilt uppmärksam på är försummelse, mot bakgrund av resultaten från den senaste nationella studien som visar att de elever som rapporterade försummelse är den grupp som även är mest utsatt för andra former av barnmisshandel (Jernbro och Janson 2017). Majoriteten av dessa barn rapporterade även fysiskt och psykiskt våld och nästan hälften av dem hade upplevt våld mellan föräldrarna.

### **Särskilt utsatta grupper**

I studier av våld mot barn både i Sverige och internationellt återkommer vissa risk- och bakgrundsfaktorer, samtidigt som det också finns en variation i vilka riskfaktorer som lyfts fram. Detsamma

gäller de särskilt utsatta grupper som pekats ut, även om barn i familjer med dålig familjeekonomi återkommer i många studier. Av forskningen om riskfaktorer kan man dra slutsatsen att våld mot barn troligtvis orsakas av en komplex interaktion mellan individuella och kontextuella faktorer, och att den relativa vikt eller betydelse som en enskild faktor har antagligen varierar både från person till person, och mellan olika situationer, platser och tider. En översikt över riskfaktorer som återkommer i olika översikter och metaanalyser, liksom i de svenska studierna på området, säger dock lite om interaktionen mellan riskfaktorer hos det enskilda barnet, kopplade till situationen och till den som utövar våldet. De flesta studier med större urval undersöker också riskfaktorer på gruppnivå. Riskfaktorer på gruppnivå förklarar eller förutsäger inte nödvändigtvis risken för ett enskilt barn, och de talar inte heller om ifall ett barn med flera riskfaktorer kommer att utsättas för våld. Riskfaktorer markerar risk alltså på en generell nivå, inte i förhållande till specifika händelser. Medan riskfaktorer på denna generella nivå kan användas exempelvis för att förbättra förebyggande insatser, är det mer problematiskt att använda dem som beslutsstöd i enskilda fall. Om bedömningen i det enskilda fallet endast lutar sig mot närvaron eller frånvaron av generella riskfaktorer är det lätt att förbise utsatta barn eller våldsutövare som inte passar in i bilden som riskfaktorerna ger. Som framgår av exempelvis Socialstyrelsens utredningar av dödligt våld mot barn kan våld utövas även i fall där det inte går att se några kända riskfaktorer (Socialstyrelsen 2016, 2018).

Att det kan vara svårt att förstå en enskild riskfaktor kan illustreras av barnets boende som exempel på en riskfaktor för våld mot barn. Att bo mestadels med endast en förälder var i den senaste nationella undersökningen av våld mot barn också kopplat till alla misshandelsformer (Jernbro och Janson 2017). Forskarna bakom studien menar att boendesituation både kan ses som en riskfaktor samtidigt den också kan förstås som ett resultat av att ha varit utsatt av den förälder som eleven inte längre träffar i samma utsträckning. Sambandet mellan utsatthet och boendesituation hänger alltså också ihop med en annan riskfaktor som har att göra med relationen mellan föräldrarna. Som framgår av avsnittet om dödligt våld mot barn ovan utgör separation och familjerättsliga tvister en av kontexterna för föräldrars dödliga våld mot barn i Sverige. I den senaste nationella studien av våld mot barn fram-

träder också barn med föräldrar i konflikt som en utsatt grupp (Jernbro och Janson 2017). 11 procent av samtliga elever rapporterade att föräldrarna varit oeniga om var eleven ska bo eller hur mycket eleven ska träffa den andra föräldern och 3 procent rapporterade att föräldrarna ofta varit oeniga om boende och umgänge (Jernbro och Janson 2017). Dessa 3 procent var särskilt utsatta för barnmisshandel. Forskarna konstaterar vidare att de elever som rapporterade att föräldrarna varit oense om boende och umgänge var utsatta för alla typer av barnmisshandel i signifikant större utsträckning än de elever med separerade föräldrar som varit ense om boende och umgänge.

### Våldets konsekvenser

Liksom är fallet när det handlar om riskfaktorers betydelse för att förklara och förutsäga utsattheten för ett enskilt barn, är det en komplex fråga hur våldet påverkar barn. Å ena sidan är det väl dokumenterat att våld mot barn har negativa effekter på barn (Gilbert et al. 2009). I det korta perspektivet kan våld innebära akuta risker för skador och till och med risk för att barnet dör (se ovan). Brå påpekar att grövre våld mot barn är ovanligt enligt tillgängliga sjukvårdsdata från patientregistret. När det gäller akuta skador visar en genomgång av patientregistret att antalet barn i åldern 0–17 år som vårdats inskrivna på sjukhus till följd av övergrepp ökade något under åren 2000–2007, men har efter det sjunkit för varje år fram till 2013, då det var knappt hälften så många jämfört med i mitten av 2000-talet (Brå 2017c). Misshandel och ett liv under hot om våld utgör dock en stark stressfaktor som ökar risken för sämre skolresultat, lägre livskvalitet, psykisk sjukdom och självskadebeteende (Jernbro och Janson 2017).

Å andra sidan pekar befintliga studier på att när det kommer till följderna av att ha utsatts för våld är det viktigt att inte överbetona enskilda riskfaktorer, då det snarare är den kumulativa effekten av flera riskfaktorer, i kombinationen med det enskilda barnets hantering av våldet, som tycks ha störst betydelse för våldets konsekvenser. Barn som utsätts för våld kan reagera på, och hantera, våldet på olika sätt både på kort sikt och på lång sikt (Grip 2012; Näsman et al. 2015, Stanley 2011). Det finns som sagt i dag ett

stort antal studier av våldets konsekvenser för barn, och dessa pekar på en lång rad svårigheter och symptom, exempelvis att barn som upplevt våld har uppvisat mer ångest, depression, traumasymtom, hämmade beteenden och temperamentsproblem samt är ofta mer ängsliga, antisociala och aggressiva än andra barn (Edleson 1999). Att se, höra eller på andra sätt uppleva våld mot en förälder kan vidare vara så skrämmande och påfrestande att det skapar psykiska och fysiska reaktioner hos barnet, det vill säga det skapar ett trauma (Kitzman et al. 2003) och många barn utvecklar posttraumatiskt stressyndrom (PTS) (McCloskey och Walker 2000; Saltzman et al. 2005). Andra konsekvenser som återkommer i forskningsstudierna är psykosomatiska symtom och försämrad livskvalitet (se Jernbro et al. 2012; Jernbro et al. 2015).

Sammanfattat pekar existerande studier på att utsatthet för våld påverkar både barns allmänna hälsotillstånd, psykosomatiska besvär och psykiska hälsa, och inte minst självskadebeteende, suicidtankar och suicidförsök återkommer i olika studier. Även om många av våldsformerna överlappar och våld mot barn kan få liknande negativa konsekvenser oavsett form av utsatthet finns studier som pekar på vissa våldsspecifika negativa effekter. Det handlar bland annat om en högre acceptans av våld hos pojkar som upplevt våld mot en förälder, och om olika former av sexuellt utåtagerande eller självskadande beteenden hos barn som utsatts för sexuellt våld (t.ex. Svedin et al. 2015).

Forskarna bakom den senaste nationella studien lyfter fram en internationell debatt om att det kan vara missvisande att studera sambandet mellan exempelvis hälsa och enbart en typ av våld då olika våldsformer överlappar varandra i stor utsträckning (Janson och Jernbro 2017). De pekar också på hur resultatet från deras studie bekräftar att samtliga former av våld mot barn har ett signifikant samband med alla de hälsoproblem som de dokumenterar i sin studie. Samtidigt framhåller de att det är svårt att avgöra vilken typ som har störst betydelse då överlappningen mellan olika former av våld är stor. Det som dock tydligt framgår, och som ligger i linje med tidigare forskning är att ju fler former av våld och/eller ju grövre våld barn är utsatta för, desto värre blir konsekvenserna och desto sämre hälsa rapporteras.

## Brottsoffer eller unga omsorgsgivare?

Samtidigt som forskningen å ena sidan dokumenterar en rad negativa hälsoeffekter visar ett antal studier att vissa barn inte utvecklar så tydliga symptom (Kitzmann et al. 2003), och att vissa barn utvecklar färdigheter, som en förmåga att hantera svåra situationer. Att våldets konsekvenser beskrivs på så olika sätt handlar dels om att barn är olika, dels om olika forskningsperspektiv där vissa studier har tydligare fokus på barns hantering och förmågor. Det finns också ett antal områden i barns liv som ännu inte uppmärksammas särskilt mycket när det gäller våldsutsatta barn vare sig internationellt eller i Sverige. Ett sådant område är barns omsorgsgivande.

I den internationella litteraturen om utsatthet i barndomen har sedan ett antal år unga omsorgsgivande (young carers) lyfts fram som en distinkt grupp utsatta barn (Becker 2007). Det som utmärker gruppen unga omsorgsgivare är ett betydligt mer omfattande ansvar för hushållsarbete än vad andra barn och unga har. Det handlar också om en brist på valmöjligheter, att de ofta tar ett övergripande ansvar för familjen inklusive för familjens ekonomi, att de hjälper till med personlig hygien, ger känslomässigt stöd och att deras omsorgsgivande kan konkurrera med såväl skolarbete som kamratrelationer och fritidsaktiviteter (Warren 2007). De ungas omsorgsansvar hänger ofta ihop med en förälders missbruk, psykiska ohälsa, funktionsnedsättning eller allvarliga sjukdom. Hittills har forskningen, politiken och praktiken i Sverige framförallt uppmärksammat barn som anhöriga, med utgångspunkt i deras beroendeställning visavi föräldrar. På senare år har dock barns omsorgsgivande kommit upp på agendan även här och det finns exempel på svenska studier som undersöker både omfattningen och de negativa och positiva effekter som omsorgsgivande kan få för barn och unga (t.ex. Järkestig-Berggren et al. kommande). En av de studier som genomförts visade att 7 procent av elever i årskurs nio utför ett omfattande omsorgsarbete (Nordenfors et al. 2014).

Både den internationella och den svenska diskussionen om unga omsorgsgivare framstår som separerad från området barn som utsätts för våld. På motsvarande sätt har våldsutsatta barns omsorgsgivande inte uppmärksammas i någon högre utsträckning i forskningen om barn och våld. Detta trots att forskningen på det området visat att våldsutsatta barn ofta tar ett omfattande ansvar i

sina familjer (t.ex. Överlien 2012). Våldsutsatta barn har tenderat att uppmärksammas som brottsoffer (se Eriksson 2011), inte som omsorgsgivare. Det finns dock studier som tyder på att i vissa fall kan barn vara både brottsoffer och omsorgsgivare (Järkestig-Berggren et al. kommande). Med utgångspunkt i aktuell kunskap om våldsutsatta barn är det också möjligt att tänka sig att de kan ägna sig åt vissa våldsspecifika former av omsorg, som att ta hand om en fysiskt skadad förälder eller ett skadat syskon, att ge känslomässig stöd till en traumatiserad förälder eller ett traumatiserat syskon, stöd till en förälder i kontakter med polis och socialtjänst, samt bedömning av risk och skydd i förhållande till såväl utsatta som våldsutövande föräldrar och syskon. Forskningen om unga omsorgsgivare pekar på att det är viktigt att vara lyhörd för att barn kan se sitt eget omsorgsgivande som ett viktigt bidrag till familjen, och att det kan ge dem en känsla av sammanhang, det vill säga att deras situation är begriplig, hanterbar och meningsfull (Antonovsky 1993). Inte minst i kontexten av våld kan dock dessa omsorgshandlingar även förstås som en del av barnets utsatthet. Poängen med att peka på barns och ungas omsorgsansvar är att våld kan ha mycket komplexa effekter i barns liv, och det finns en stor variation i hur barn hanterar situationen i familjen. Detta faktum ställer socialtjänsten inför en rad utmaningar.

### **Insatser mot våld i ett komplext välfärdssystem**

Insatser mot våld handlar både om att förebygga våld mot barn, och i de fall barn redan är utsatta, om att förhindra att de utsätts igen. Förebyggande insatser kan också handla om att begränsa våldets skador, och om att förhindra att utsattheten i barndomen får negativa effekter på kortare eller längre sikt. Som framgår av föregående avsnitt är våld mot barn ett komplext fenomen, vilket både betyder att det är många olika aktörer som kan komma i kontakt med barn utsatta för våld, och att behovet av hjälp och stöd kan skilja sig åt både mellan olika utsatta barn, samt över tid för enskilda barn. Frågan är hur väl rustad socialtjänsten är att möta dessa barn och att hantera ett så komplext fenomen.

## Den komplexa socialtjänsten

Av både forskning och professionellas erfarenheter framgår att våld kan vara ett påfrestande område att arbeta med. Tyngden i barnens berättelser kan påverka praktiker. Det kan även vara påfrestande att arbeta med både de utsatta barnen och de våldsutövande föräldrarna. Det är därför viktigt med kollegialt stöd och handledning, och även chefer som tar ansvar för de professionellas arbetssituation.

En annan utmaning handlar om det komplexa interventions-system som finns runt barnen, delvis skapat av den specialisering och funktionsindelning som präglar svensk socialtjänst i dag (Strantz et al. 2016). Denna komplexitet kan både undergräva möjligheterna att skydda och stötta utsatta barn, och försvåra arbetet med tidig upptäckt. Den brittisk-danska forskaren Marianne Hester har använt metaforen ”olika planeter” för att beskriva hur politik och professionell praktik delas upp när det gäller våld i nära relationer, föräldraskap och skydd av barn (Eriksson och Hester 2001; Hester 2011). Hon menar att dessa ”planeter” präglas av olika historia, problemdefinitioner och professionella grupper, samt att det är olika delar av rättssystemet som görs relevanta. Med utgångspunkt i den brittiska situationen pekar hon exempelvis på att när det gäller våld i nära relationer definieras våldet som ett brott, det är i första hand straffrätten som tillämpas och att ett genusperspektiv på våldet har etablerats som överordnad förståelse: man talar om mäns våld mot kvinnor samt om genus och makt som överordnad förklaring till våldet. När det gäller barnskydd – i Sverige den sociala barnvården – förstås våld i första hand som ett socialt problem (snarare än ett brott), det är motsvarigheten till välfärdsrätten snarare än straffrätten som står i fokus och man tenderar att tala om ”våldsamma familjer” (snarare än om mäns våld mot kvinnor) där staten bör ingripa till barns skydd. Hester menar vidare att det är mödrars ansvar för barns utsatthet och mödrars oförmåga att skydda barnen som tenderar att sättas i fokus i den sociala barnvården, inte fädernas ansvar. När det gäller familjerättsliga frågor – vårdnad, boende och umgänge (civilrätt i Sverige) – tenderar inte våld utan i stället barns rätt till båda sina föräldrar samt samarbete och överenskommelser mellan föräldrar att bli de centrala frågorna, menar Hester.



De skiljelinjer mellan professionella som Hester pekar på har genom olika studier dokumenterats även i Sverige (t.ex. Bruno 2016, Ekström 2016, Eriksson 2007). Dessutom kan ytterligare relativt separata praktikområden urskiljas. Med utgångspunkt i två kartläggningar av verksamheter i Sverige för barn som upplever mäns våld mot kvinnor i sin familj som genomfördes 2006 respektive 2010 (se Eriksson et al. 2006; Eriksson 2010) kan stöd och behandling pekas ut som ett område där perspektiv som fokuserar ”ohälsa” och ”avvikelse” står i fokus (t.ex. barns problematiska utveckling på grund av traumatiserande erfarenheter). Arbetet bygger alltså på traditioner, kunskap och problemdefinitioner hämtade från exempelvis psykiatrin, inte forskningen om våld i första hand. På motsvarande sätt utgör bland annat försörjningsstöd, missbruk och beroende, samt funktionsnedsättningar relativt avgränsade områden i svensk socialtjänst, i förhållande till den sociala barnavården, våld i nära relationer, respektive familjerättsliga frågor.

Den här typen av uppdelningar och olika professionella traditioner kan skapa svårigheter både för barn och familjer, och för de professionella som är i kontakt med samma familj. Olika syn på vad som är problemet – om våldet ska behandlas som ett brott mot en vuxen/partner, en fråga om skydd av barn, eller en fråga om ohälsa hos både barn och förälder till exempel – kan skapa svårigheter i arbetet, och olika instansers insatser kan undergräva varandra. Ett exempel är när handläggare av en barnavårdsutredning respektive en familjerättslig utredning ger motstridiga besked till barn och föräldrar om risker för barnet och behovet av skydd, eller när de båda definierar problemet som någon annans huvudansvar och hanteringen av respektive ärende får som konsekvens att barnet i realiteten blir utan hjälp. Komplexiteten på det sociala arbetets fält, och specialiseringen inom socialtjänsten, kan alltså skapa en motsägelsefull situation för både utsatta barn och barnets föräldrar, och det ställer enskilda professionella inför en svår uppgift. Det finns därför ett stort behov av att utveckla former för samverkan och samordnad ärendehandläggning i fall med våld mot barn.

## Ett samordnat interventionssystem?

De samverkansformer som börjat utvecklas inom ramen för Barnhus är ett viktigt steg mot en samordnad ärendehandläggning i fall med våld mot barn (Johansson et al. 2017). Arbetet med att utveckla Samverkansteam för ej sammanlevande föräldrar för att förebygga tvister mellan föräldrar pekar också i den riktningen (Allmänna Barnhuset 2018). Det återstår dock mycket att göra för att utveckla ett barncentrerat, samordnat interventionssystem för barn utsatta för våld. Under de senaste tio åren har en rad forsknings- och utvecklingsprojekt genomförts på området våldsutsatta barn, bland annat som ett led i regeringens handlingsplaner mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, och inom andra regeringsuppdrag (t.ex. Almqvist et al. 2018, Axberg et al. 2018, Broberg et al. 2011, Broberg et al. 2015). Genom dessa projekt har metoder utvecklats, bland annat en modell för risk- och skyddsintervjuer för våldsutsatta barn, och internationellt utvecklade metoder för stöd till och behandling av våldsutsatta barn har prövats i en svensk kontext (Broberg et al. 2015). Vissa av metoderna genomförs lämpligen av kommuner eller motsvarande, medan andra utgör behandling och ligger inom hälso- och sjukvårdens ansvarsområde.

Denna positiva utveckling till trots finns dock fortfarande en rad luckor både vad gäller metoder och rutiner för upptäckt, utredning, bedömning och insats. Utvecklingsbehovet gäller dels socialtjänsten, dels hälso- och sjukvården där det hittills har skett enstaka försök att uppmärksamma våldsutsatta barn, men där det varit fråga om spridda insatser och det saknas såväl samverkan som systematik (Almqvist et al. 2018). Ett av de problem som kan ses på fältet i dag är att om det införts rutiner eller metoder inom socialtjänsten eller någon del av hälso- och sjukvården för att uppmärksamma våld mot barn, saknas motsvarande inom någon annan del av interventionssystemet, vilket får till följd att det blir svårt att samverka. Dessutom undergrävs försöken till utveckling. Det är till exempel problematiskt och en påfrestning för både barn, föräldrar och professionella att införa rutiner för att upptäcka våld om det inte finns stöd- och hjälpinsatser att erbjuda (Almqvist et al. 2018, Broberg et al. 2015). Vidare är systemet ofullständigt så länge det saknas insatser inom barn- och ungdomspsykiatri för de barn som

utvecklat allvarliga egna svårigheter till följd av våldsutsatthet, samt insatser inom vuxenpsykiatri för föräldrar med egna allvarliga svårigheter antingen som offer eller förövare.

I dag går det att se exempel på väl fungerande verksamheter och lokala samarbeten, men när det gäller arbete med våldsutsatta barn finns det fortfarande stora skillnader mellan kommuner och regioner (SOU 2015:55) både vad gäller insatser på våldsområdet generellt, och när det gäller användningen av metoder med stöd i forskning. Dessa skillnader betyder bland annat att det finns vissa lokala kontexter där man har kommit långt i både att uppmärksamma problemet och i att arbeta evidensbaserat. Även i dessa lovande lokala kontexter har barn och föräldrar dock ofta endast tillgång till vissa insatser, medan andra saknas. Det kan exempelvis handla om att det finns en programverksamhet för våldsutsatta barn och deras våldsutsatta föräldrar som bygger på metoder med forskningsstöd, men insatser för våldsutövande föräldrar som har stöd i forskning är outvecklade. Alternativt att våldsutsatta barn oavsett behov i praktiken erbjuds hjälp i grupp, mer sällan individuellt. Ytterligare varianter av luckor i ”insatspaketet” är att det finns insatser för barn som bevittnat våld, men inte för barn som själva misshandlats, eller att insatserna framförallt är inriktade på barn som behöver kristöd och träffa andra barn, inte i lika hög utsträckning på barn som utvecklat problembeteenden. I vissa kontexter har också en del av insatserna som erbjuds stöd i forskning, medan andra inte har det. Generellt kan man också se att dygnet runt vården är outvecklad när det gäller våld mot barn, exempelvis när det handlar om stöd till barn och familjehemsföräldrar vid familjehemsplacement av våldsutsatta och traumatiserade barn, eller institutionsvård med fokus på barn och unga som utsätts för olika former av våld. I de flesta sammanhang där utvecklingen kommit relativt långt ligger också tyngdpunkten på socialtjänsten medan det är mer sparsamt med insatser inom hälso- och sjukvården (jfr ovan).

Ett antal delområden kan formuleras, vilka i dagsläget är särskilt angelägna för att flytta fram positionerna när det gäller tidiga och samordnade insatser för våldsutsatta barn. Samtliga delområden skulle innebära organisationsutveckling och prövning av metoder som samtidigt beforskas:

- Rutiner och metoder för tidig upptäckt, samt för utredning och bedömning av våld mot barn. När det gäller detta område är den

sociala barnvården och socialtjänstens familjerättsenheter, liksom barnhälsovården särskilt angelägna. Tidigare arbeten att bygga vidare på här är bland annat de försök som gjort i Värmlands och Örebro län om att ställa frågor om våldsutsatthet inom barnhälsovården (Almqvist et al. 2018), iRiSk, risk och skyddsintervjuer, inom den sociala barnvården (Axberg et al. 2018, Broberg et al. 2015), samt DOORS (Detection of Overall Risk Screening, McIntosh et al. 2016) som en strukturerad metod för upptäckt av våld på familjerättens område (Allmänna Barnhuset 2018, Eriksson et al. 2018).

- Ett ”insatspaketet” som inrymmer insatser som svarar mot olika typer av behov hos barn som upplever våld eller själva är direkt utsatta för våld (se t.ex. Almqvist et al. 2018, Svedin et al. 2015). Här handlar det dels om att implementera en rad olika metoder med stöd i forskning inom socialtjänst respektive hälso- och sjukvården, dels om att utveckla formerna för samordning av insatser och samarbete mellan olika verksamheter.
- Ett ”insatspaketet” som inrymmer insatser riktade till såväl våldsutsatta som våldsutövande föräldrar, samt till familjehemsföräldrar som tar emot våldsutsatta barn. Även här handlar det om att implementera olika metoder med stöd i forskning samt om att utveckla formerna för samordning och samarbete mellan olika insatser och verksamheter. I synnerhet när det gäller föräldrar som utövar våld mot sin partner och sina barn kommer det dock troligen även att vara aktuellt att pröva nya metoder i en svensk kontext, med tanke på hur få insatser med stöd i forskning som erbjuds den målgruppen. Ett exempel som finns i dag som skulle kunna vara aktuellt att implementera och beforska är bland annat det kanadensiska föräldraprogrammet ”Caring Dads” (Scott och Crooks 2004, 2007) vilket redan har översatts och prövats lokalt i ett par kommuner. Det behöver dock utvärderas i en svensk kontext.

## Tidig upptäckt, tidiga insatser och att förebygga våld mot barn

Hittills har texten fokuserat socialtjänstens och i viss mån hälso- och sjukvårdens insatser mot våld mot barn. Vilka insatser kan andra aktörer, som förskola, skola och civilsamhällets organisationer, erbjuda för att förebygga, upptäcka och hantera våld mot barn?

### Barns avslöjande och professionellas upptäckt

En förutsättning för att någon aktör ska kunna gripa in för att skydda och stödja barn som utsätts för våld är att våldet blir synligt för någon utomstående. Även om många barn inte berättar om våldet de är utsatta för av föräldrar eller andra närstående, så finns det också barn som berättar. Våldet kan också bli synligt för att barnet visar symptom och tecken på att hen inte mår bra, eller fått skador till följd av våld. Det kan också vara någon utomstående som bevittnar våldet (Svedin et al. 2015). I den senaste nationella undersökningen av våld mot barn hade en stor andel av de barn som varit utsatta för våld (barn utsatta för sexuella övergrepp inte inräknade) berättat för någon (45 procent). I de flesta fall berättade barnen för syskon eller jämnårig vän, men var tionde hade berättat om våldet för en professionell inom skola, socialtjänst, polis, hälso- och sjukvård eller ungdomsmottagning (Jernbro och Janson 2017). Att barn på olika sätt berättar om våld eller visar att de är utsatta framgår också av exempelvis en svensk studie om hur förskola och skola påverkas av familjerättsliga tvister i ärenden med våld. I studien uppgav en betydande andel av tillfrågade rektorer (54 procent) och förskolechefer (40 procent) att de erfarit att barn pratat om våld hemma (Eriksson 2014, Eriksson et al. 2013).

När det gäller insatser för att sänka tröskeln för att avslöja våldet och underlätta för barn att berätta om våld har det inte varit möjligt att identifiera systematiska studier om verkningsfulla metoder. Däremot finns olika studier som ger viktig kunskap av betydelse för arbete med att förbättra praktiken på området, kunskap som är viktig för alla verksamheter som möter barn och föräldrar. Studierna pekar bland annat på att när barn väljer att bryta tystnaden om det våld de är utsatta för är det viktigt både att barn ges tillfälle att kunna berätta och att de själva ser ett syfte med att berätta om våldet (det kan till exempel handla om att hindra att ett syskon

också blir utsatt). Det är också viktigt att de ser ett sammanhang som de uppfattar kan hjälpa (se Jensen et al. 2005, Solberg 2007). Tillgängliga vuxna och tillgång till kunskap om vilken hjälp man kan få som barn, kan med andra öka möjligheterna för barn att berätta. Därmed blir generella informationsinsatser till barn, till exempel genom skolan, en viktig del i insatser för att öka utsatta barns möjligheter att berätta om våld.

Barns utsatthet kan också bli synlig genom att vuxna aktivt frågar om våld. När det gäller systematiska försök att upptäcka våld genom att tillfråga personer som kommer till en verksamhet finns i dag framförallt erfarenheter av att fråga vuxna, specifikt kvinnor, om utsatthet för våld i parrelationer. I en systematisk genomgång av studier om att rutinmässigt fråga inom hälso- och sjukvården för att upptäcka våldsutsatta kvinnor dras slutsatsen, även om forskningsstödet än så länge är måttligt starkt, att det kan vara ett steg i rätt riktning, och om rutinmässiga frågor om våld kopplas ihop med stödinsatser, rådgivning och behandling skulle det kunna ge positiva effekter av stor betydelse i ett folkhälsoperspektiv (O'Doherty et al. 2015). Erfarenheter från försök i Sverige med att införa rutinmässiga frågor om våld inom bland annat barn- och ungdomspsykiatri och socialtjänstens familjerätt pekar på att professionella till en början kan ha ett motstånd till att fråga (Gävle kommun 2005, Hedtjärn et al. 2009). En studie vid BUP Gamlestaden i Göteborg visade också att behandlare som hade erfarenhet av att arbeta med våld i familjen och dess effekter ställde frågor om våld i betydligt högre grad än andra (Hedtjärn et al. 2009, Hultmann et al. 2017). Här synliggörs betydelsen av att ha kunskap om hur man ska hantera de berättelser om våld som kan komma när man som professionell ställer frågan (se även Almqvist et al. 2018). Befintliga studier visar att det finns ett stort behov av utbildning, handledning och stöd vid införandet av rutiner för att upptäcka våld. Det finns också skäl att anta att utmaningarna för professionella (och behovet av handledning och stöd) blir än större om det är barn som får frågor om våld, då både det juridiska och moraliska ansvaret att agera blir än starkare om det skulle vara ett barn som får frågan och sedan berättar om våld.

## Insatser i barns vardagssammanhang

Verksamheter som utgör delar av barns vardagssammanhang är inte bara viktiga för att upptäcka våld. De är också av stor betydelse för utsatta barns återhämtning. Barn tillbringar till exempel stora delar av sin vardag i förskola och skola, vilket gör dessa till viktiga arenor för stöd och hjälp till barn utsatta för våld. Det gäller oavsett om våldsutsatta barn får de olika typer av stöd- och behandlingsinsatser som beskrivs i föregående avsnitt. Ett sätt att formulera i synnerhet förskolans och skolans möjliga uppdrag när det handlar om barn som utsätts för våld är att de bör erbjuda flera olika nivåer av insatser. På en grundläggande nivå handlar det om att uppmärksamma och bemöta alla utsatta barn på ett sätt som bekräftar – giltiggör – barnens utsatthet och erfarenheter, vilket är en viktig stödjande insats. Det finns i dag också flera olika typer av resurser och handböcker till stöd för förskole- och skolpersonal när det gäller att utveckla beredskap för att upptäcka och hantera exempelvis barns utsatthet för sexuella övergrepp (t.ex. Allmänna Barnhuset 2017, Kjellgren och Mannheimer 2017, SKL 2016). När det gäller insatser i skola för att förebygga ohälsa till följd av våld påpekas dock i en systematisk översikt att även om det utvecklats en rad olika preventionsprogram för skolan på senare år med fokus på att motverka de negativa effekterna av sexuella övergrepp, är det osäkert hur effektiva de är (Barron et al. 2015). De studier som finns har också ofta framförallt fokuserat på egenskaper hos barnet, medan det finns ett behov av att utveckla kunskap om hur barnets omgivning kan utformas så att återhämtningen stöds och de negativa effekterna av våldsutsattheten lindras.

Det är också en komplex fråga att definiera vad som kan ligga i förskolans och skolans uppdrag, med tanke på gränsen mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvård respektive skola. Det har inte varit möjligt att identifiera några systematiska översikter över stöd- och behandlingsinsatser i en förskole- och skolkontext, men det går att hitta exempel på vad förskolans och skolans uppdrag skulle kunna inrymma, med tanke både på förskolans och skolans ansvar för barns lärande och skolans sociala uppdrag. Ett sådant är *Children Exposed to Domestic Violence. A Teacher's Handbook to Increase Understanding and Improve Community Responses* (Baker et al. 2002). Den här handboken, publicerad av Centre for Children and

Families in the Justice System i London, Ontario, Kanada, innehåller bland annat råd om hur personal kan stödja barn att berätta om våld de upplevt hemma, och riktlinjer för hur oro för barn ska rapporteras till ansvariga myndigheter. Vidare lyfts generella anti-mobbingsprogram och program mot våld i ungas parrelationer ( dejting våld) ut som viktiga särskilt för barn som upplevt våld hemma, eftersom de kan ge alternativ till de rollmodeller och föreställningar barnen har med sig hemifrån. Vidare pekar handboken ut lärare som viktiga för implementeringen av skolbaserade preventionsprogram, och ger exempel på hur olika aktiviteter kan organiseras. Även om handboken fokuserar generella insatser i skolan, är det tydligt att åtminstone vissa av de aktiviteter som förs fram kan fungera som ett stöd för barn som själva varit utsatta för våld.

Ett annat exempel som än tydligare tar sikte på de eventuella negativa hälsoeffekterna av våldsutsatthet är en resurs som utvecklats i USA för skolpersonal, när det handlar om att stödja barn som utvecklat egna problem och visar tecken på trauma: *Helping Traumatized Children Learn. Supportive school environments for children traumatized by family violence* (Cole et al. 2005). Här handlar det om att göra skolmiljön sensitiv för behoven hos traumatiserade barn. Utgångspunkten är att lärare behöver förhålla sig till att trauma kan undergräva barns möjligheter att lära, bygga relationer och fungera i klassrummet. Författarna menar att även om insatserna för att anpassa skolmiljön fokuserar på traumatiserade barn, kan traumasensitiva lärandemiljöer hjälpa alla barn: både barns vars utsatthet är känd, de barn vars utsatthet aldrig kommer att klargöras, och de barn som påverkas av sina traumatiserade klasskamrater. Målet är att försäkra sig om att alla barn ges optimala möjligheter till lärande, oavsett vad de varit med om tidigare.

### **Det sociala nätverkets roll**

Ett viktigt sammanhang för det våld barn utsätts för av vuxna är det sociala nätverk som omger familjen. Barnets sociala nätverk kan både vara en källa till stöd, och något som bidrar till utsattheten. När det gäller hedersrelaterat våld har forskningen lyft fram hur det utvidgade familje- och släkt nätverket kan vara en del av problemet och vara involverat såväl i att upprätthålla våldet som att delta i



utövandet av det. Utövarna kan exempelvis vara den närmaste familjen medan släktingar utanför den närmaste kretsen godkänner och driver på det (se Linell 2017; Schlytter 2005, Ungdomsstyrelsen 2009). Andra exempel på hur det sociala nätverket kan ha en negativ betydelse och bidra till att upprätthålla våld kommer från forskningen om barn som upplever våld mot en förälder. En ny svensk avhandling om hur barnen själva, deras syskon, mor- och farföräldrar samt andra vuxna reagerar och handlar i samband med den ena förälderns våld mot den andra synliggör de processer inom det sociala nätverket som bidrar till att våldet upphör eller fortsätter (Åkerlund 2017). Den pekar också på att det sociala nätverkets responser på våld har stor betydelse för vilken position barnet får, exempelvis om barnets utsatthet uppmärksammas eller om barnet tillskrivs ansvar för att hantera och stoppa förälderns våld. Av studien framgår det dock att det sociala nätverket även kan erbjuda möjligheter, genom att det ofta finns personer runt barnen som känner till våldet, personer som kan vara en länk till att erbjuda stöd och skydd, exempelvis genom att de ser till att professionella får kännedom om våldet. Studien illustrerar hur personer i barns omgivning kan bidra med värdefull kunskap i exempelvis en barnavårdsutredning, samtidigt som barnens berättelser visar att detta inte alltid är fallet, varför en bedömning alltid bör göras om de kan involveras i samband med en utredning (Åkerlund 2017).

### **Att förebygga våld**

Det går att förebygga åtminstone vissa delar av våldet mot barn, även om förebyggande är en utmanande fråga. Inte minst utvecklingen i Sverige när det gäller våld i uppfostringssyfte är ett illustrativt exempel. Den så kallade anti-aga lagen infördes i föräldrabalken år 1979. Därmed definierades även föräldrars våld mot barn i uppfostrande syfte explicit som kriminellt. Efter att lagen infördes har det genomförts ett antal olika studier i Sverige av förekomsten av våld mot barn (Janson et al. 2011). Dessa studier har visat att under en period på 40 till 50 år har föräldrar i Sverige förändrats från att betrakta aga som en naturlig del i uppfostran till att ta avstånd från alla former av våld mot barn (Jernbro och Janson 2017). I dag omfattar 95 procent av alla unga föräldrar ståndpunkten att våldet är

förkastligt. Efter en kraftig nedgång i kroppsliga bestraffningsmetoder mellan 1980 och år 2000 har våld mot barn inom familjen stabiliserat sig på en relativt låg nivå, internationellt sett (se tidigare avsnitt).

Även om situationen förändrats till det bättre är dock – som framgår av den här texten – en betydande andel barn fortsatt utsatta för fysiskt våld. Internationellt sett finns en rad olika insatser som syftar till att förebygga att barn överhuvudtaget utsätts för våld. Systematiska genomgångar av studier av preventionsprogram ger dock en motsägelsefull bild av möjligheten att minska barns utsatthet för våld. Medan vissa studier är försiktigt positiva (Mikton och Butchart 2009), målar andra upp en ganska dystert bild (Euser et al., 2105) och konstaterar att de program som finns i dag framförallt visat sig vara effektiva när det gäller att minska våldet, snarare än att förhindra det. Här bör man notera att studierna i många fall handlar om länder med annan lagstiftning och tradition än den svenska. Det är därför inte givet att preventionsprogrammen skulle få samma effekter i Sverige. De preventionsinsatser som pekas ut i de systematiska studierna är bland annat föräldraträning, program som fokuserar riskgrupper, och program av medellängd (6–12 månader) eller ett medelantal sessioner (16–30). I en färsk systematisk genomgång av studier av insatser riktade till mammor identifierade som tillhörande grupper med hög risk för våld mot barn, konstateras dock att även om mycket finns skrivet om våld mot barn i högriskfamiljer, finns få studier som visar vilka metoder som är effektiva för att arbeta med dessa föräldrar och barn för att förebygga våld (Levey et al. 2017). I den systematiska genomgången var det endast program för hembesök som kunde sägas ha stöd i forskning, men även när det gäller den här insatsen varierar resultaten mycket mellan olika studier.

Även om det är svårt att dra entydiga slutsatser av forskningen är det dock vissa forskningsresultat som har en ganska tydlig relevans för ett bredare förebyggande arbete. I den senaste svenska nationella studien var alla former av misshandel starkt kopplad till upplevd dålig familjeekonomi (Jernbro och Janson 2017). Elever med dålig familjeekonomi rapporterade både utsatthet för någon form av barnmisshandel i mycket större utsträckning och i högre grad allvarigare former av fysisk barnmisshandel och utsatthet för flera typer av barnmisshandel. Bland de elever som upplevde att

familjen har dålig ekonomi rapporterade 58 procent att de varit utsatta för två eller fler typer av misshandel av vuxna till skillnad från 15 procent bland de elever som uppgav att familjen har god ekonomi. Över 24 procent av eleverna med dålig familjeekonomi hade varit utsatta för fyra till fem typer av misshandel till skillnad från drygt 2 procent bland de elever som uppgav god familjeekonomi. Ett annat exempel på hur olika riskfaktorer samverkar är att våld mot barn dels är relaterat till våld mot kvinnor, dels att våld mot kvinnor ofta får negativa ekonomiska konsekvenser, exempelvis på grund av förlorad arbetstid (Ford-Gilboe et al., 2009; Varcoe et al., 2011), förhöjd risk för arbetslöshet (Kimerling et al., 2009), för att våldsutövande män undergräver kvinnors försök att få eller behålla arbetet, eller på grund av andra former av ekonomiskt våld (Näsman och Fernqvist 2015). Med tanke på forskningsresultat som dessa framstår det som viktigt att både utveckla det samordnade och barncentrerade insatssystem i förhållande till våldsutsatta barn som diskuteras ovan, förebyggande insatser riktade till riskgrupper, och det mer generella välfärdssystemet för barn och deras familjer.

## Källförteckning

- Aho, N., Gren-Landell, M. & Svedin, C. G. (2016). The prevalence of potentially victimizing events, poly-victimization, and its association to sociodemographic factors: a Swedish youth survey. *Journal of Interpersonal Violence* 31(4), 620–651.
- Aho, N., Proczkowska-Björklund, M. & Svedin, C. G. (2016). Victimization, polyvictimization, and health in Swedish adolescents. *Adolescent health, medicine and therapeutics*, 7, 89–99.
- Allmänna Barnhuset (2014). *Samverkansteam. Projektbeskrivning 2014–2017*. Stockholm: Allmänna Barnhuset.
- Allmänna Barnhuset (2017). *Dags att prata om sexuella övergrepp – handledning till skolans personal*. Stockholm: Allmänna Barnhuset.
- Almqvist, K. & Broberg, A. (2004). *Barn som bevittnat våld mot mamma: en studie om kvinnor och barn som vistats på*

- kvinnjourer i Göteborg*. Göteborg: Lundby stadsdelsförvaltning.
- Almqvist, K. & Draxler, H. (2016). *Project Support. En genomförbarhetsstudie av ett individuellt föräldrastöd i socialtjänsten för våldsutsatta föräldrar*. Karlstad: Karlstad University Studies 2016:26.
- Almqvist, K. & Eriksson, M. (2017). *Utveckling av bedömningsinstrument och stödinsatser för våldsutsatta barn II, 2017, projektplan*. Karlstad: Karlstads Universitet och Stockholm: Ersta Sköndal Bräcke Högskola.
- Altafim, E. R. P., Linhares, M. B. M. (2016). Universal violence and child maltreatment prevention programs for parents: A systematic review, *Psychosocial Intervention* 25, 27–38.
- Anda, R. F., Butchart, A., Felitti, V. J. & Brown, D. W. (2010). Building a Framework for Global Surveillance of the Public Health Implications of Adverse Childhood Experiences. *American Journal of Preventive Medicine* 39(1), 93–98.
- Annerbäck, E. M., Wingren, G., Svedin, C. G. & Gustafsson, P. A. (2010). Prevalence and characteristics of child physical abuse in Sweden—findings from a population-based youth survey. *Acta Paediatrica*, 99(8), 1229–1236.
- Arnell, A. & Ekblom, I. (2010). ”... och han sparkade mamma ...” – *Trappanmodellen i möte med barn som bevittnat våld*. Stockholm: Rädda Barnen och Gothia förlag AB.
- Axberg, U. (2017). *Användbarhet av en strukturerad risk-/skyddsintervju inom socialtjänsten för barn som utsatts för eller bevittnat våld i sin familj, 2018–2020*. Projektplan. Göteborg: Göteborgs universitet, Psykologiska institutionen.
- Baker, L. L., Jaffe, P. G., Ashbourne, L. (2002). *Children Exposed to Domestic Violence, A Teacher’s Handbook to Increase Understanding and Improve Community Responses*. London, Ontario: Centre for Children and Families in the Justice System.
- Bancroft, L., Silverman, D., Ritchie, D. (2012). *The Batterer as Parent: Addressing the Impact of Domestic Violence on Family Dynamics*. Sage Publications.

- Barnert, E., Iqbal, Z., Bruce, J., Anoshiravani, A., Kolhatkar, G., Greenbaum, J. (2017). Commercial Sexual Exploitation and Sex Trafficking of Children and Adolescents: A Narrative Review, *Academic Pediatrics* 17(8), 825–829.
- Barron, I. G., Miller, D. J. & Kelly, T. B. (2015). School-Based Child Sexual Abuse Prevention Programs: Moving Toward Resiliency-Informed Evaluation, *Journal of Child Sexual Abuse*, 24, 77–96.
- Bartelink, C., van Yperen, T. A. & ten Berge, I. J. (2015). Deciding on child maltreatment: A literature review on methods that improve decision-making. *Child Abuse & Neglect* 49, 142–53.
- Barter, C., McCarry, M., Berrige, D., Evans, K. (2009). *Partner exploitation and violence in teenage intimate relationships*. London: National Society for the Prevention of Cruelty to Children/NSPCC & Bristol: School for Policy Studies, University of Bristol.
- Becker, S. (2007b). Global perspectives on children's unpaid caregiving in the family: research and policy on "young carers" in the UK, Australia, the USA and Sub-Saharan Africa, *Global Social Policy*, 7: 23–50.
- Bowstead, J. Lall, D. och Rashid, S. (1995). *Asian Women and Domestic Violence: Information for Advisers*. London: London Borough of Greenwich Women's Equality Unit.
- Broberg, A., Almqvist, L., Axberg, U., Grip, K., Almqvist, K., Sharifi, U., Cater, Å. K., Forssell, A., Eriksson, M., Iversen, C. (2011). *Stöd till barn som upplevt våld mot mamma. Resultat från en nationell utvärdering*. Rapport, Göteborg: Göteborgs universitet, Psykologiska institutionen.
- Broberg, A., Almqvist, K., Eriksson, M., Cater, Å. K., Grip, K., Axberg, U., Hultmann, O., Iversen, C., Röbäck de Souza, K., Draxler, H., Appel, P. & Hjärthag, F. (2015). *iRiSk – Utveckling av bedömningsinstrument och stödinsatser för våldsutsatta barn*. Rapport, Göteborg: Göteborgs universitet, Psykologiska institutionen.
- Brå (2011). *Det dödliga våldets utveckling. Fullbordat och försökt till dödligt våld i Sverige under 1990- och 00-talen*. BRÅ-rapport 2011:5.

- Brå (2014). *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Rapport 2014:8.
- Brå (2015). *Det dödliga våldet i Sverige 1990–2014*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Rapport 2015:24.
- Brå (2016). *Skolundersökningen om brott 2015. Om utsatthet och delaktighet i brott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, rapport 2016:21.
- Brå (2017). *Anmälda brott. Slutlig statistik för 2016*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2017b). *Kriminalstatistik 2016. Konstaterade fall av dödligt våld*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2017c). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Rapport 2017:5.
- Butchart, A Harvey. A. P., Mian, M., Färniss, T. (2006). *Preventing Child Maltreatment: A Guide to Taking Action and Generating Evidence*, Genève: World Health Organization.
- Cater, Å. K. (2004). *Negotiating normality and deviation – father’s violence against mother from children’s perspectives*. Örebro: Örebrouniversitet.
- Cater, Å. K. (2007). Children’s Meaning-Conciliation of their Fathers’ Violence Related to Fathers and Violence in General, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 8(1), 41–55.
- Cater, Åsa K. (2009). *Trappan-modellen för samtal med barn som upplevt våld i familjen – en utvärdering för metodutveckling*, Regionförbundet Uppsala län FoU-rapport 2009/3.
- Cater, Å. K., Andershed, A.-K. & Andershed, H. (2014). Youth victimization in Sweden: Prevalence, characteristics and relation to mental health and behavioral problems in young adulthood. *Child Abuse & Neglect*, 38(8), 1290–1302.
- Cater, Å. K. & Ekblom, I. (2014) (red.) *Trappan-metoden för barn som upplevt våld i sin familj – Reflektioner utifrån olika perspektiv*, Regionförbundet Uppsala län FoU-rapport 2014/2.
- Cater, Å. K. & Grip, K. (2014) *Kid-s Club i Sverige – resultat från en förstudie av en metod för att stödja barn som upplevt våld mot mamma*. Örebro: Örebro universitet.

- Children's Bureau (2013). Parenting a Child Who Has Been Sexually Abused: A Guide for Foster and Adoptive Parents. *Child Welfare Information Gateway* [www.childwelfare.gov/]
- Children's Bureau (2014). Parenting a Child Who Has Experienced Trauma, *Child Welfare Information Gateway* [www.childwelfare.gov/]
- Christensen, E. (2007). *Barn i familjer där mamma misshandlas*, i Eriksson, M. (red.) Barn som upplever våld. Nordisk forskning och praktik. Stockholm: Gothia Förlag.
- Cohen, J., Mannarino, A. P., Murray, L. K. & Igelman, R. (2006). Psychosocial interventions for maltreated and violence-exposed children. *Journal of Social Issues*, 62(4), 737–766.
- Cole, S. F., Greenwald O'Brien J., Geron, Gadd, M., Ristuccia, J., Luray D., Wallace, D., Gregory, M. (2009) *Helping Traumatized Children Learn. Supportive school environments for children traumatized by family violence*. Boston: Massachusetts Advocates for Children.
- Costa BM, Kaestle CE, Walker A, Curtis A, Day A, Toumbourou JW, et al. (2015). Longitudinal predictors of domestic violence perpetration and victimization: A systematic review. *Aggression and Violent Behavior* 24, 261–72.
- Dank, M., Lachman, P., Zweig, J. M., Jahner, J. (2014). Dating Violence Experiences of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Youth, *Journal of Youth & Adolescence* 43, 846–857.
- Dobash, R. P. & Dobash, R. E. (2004). Women's violence to men in intimate relationships. Working on a Puzzle. *British journal of Criminology*, 44, 324–349.
- Dyregrov, A. (2010). *Barn och trauma*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Edleson, J. L. (1999). Children's witnessing of Adult Domestic Violence, *Journal of Interpersonal Violence* 14(8), 839–870.
- Ekström, V. (2016). *Det besvärliga våldet: Socialtjänstens stöd till kvinnor som utsatts för våld i nära relationer*. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.

- Enander, V. (2011). *Skam – ett bortglömt band*, i Enander, V. och Holmberg, C. (red.) *Hur går hon? Om att stödja misshandlade kvinnors uppbrottsprocesser*, Lund: Studentlitteratur AB.
- Eriksson, M. (2014). *Våld, familjerätt och barns utsatthet i förskola och skola*, i Cederborg, A-C. & Warnling-Nerep, W. (red) Barnrätt. En Antologi. Stockholm: Norstedts juridik.
- Eriksson, M. (2007). *Fäders våld mot kvinnor och barns situation: interventioner på olika planeter? I Eriksson, M. (red): Barn som upplever våld. Nordisk forskning och praktik. Stockholm: Gothia Förlag.*
- Eriksson, M. (2011). Contact, Shared Parenting, and Violence. Children as Witnesses of Domestic Violence in Sweden, *International Journal of Law, Policy and the Family*, 25 (2): 165–183.
- Eriksson, M., Bruno, L. & Näsman E. (2013). *Domestic violence, family law and school. Children's right to participation, protection, and provision*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Eriksson, M. & Klingstedt, M-L. (2017). *Järva Ungdomsmottagnings NOOR-grupper*. En pilotstudie av en gruppverksamhet för unga kvinnor som utsatts för våldtäkt. Västerås: Akademin för hälsa, vård och välfärd, Mälardalens högskola.
- Eriksson, M., Bruno, L., Klingstedt, M-L., Iversen, C. (2018, kommande). *Samverksansteam: Barns och föräldrars situation och upplevelser*. Västerås: Akademin för hälsa, vård och välfärd, Mälardalens högskola.
- Eriksson, M. & Hester, M. (2001). Violent Men as Good-Enough Fathers? A look at England and Sweden, *Violence Against Women* 7(7), 779–799.
- Eriksson, M.; med Biller, H. & Balkmar, D. (2006). *Mäns våldsutövande – barns upplevelser. En kartläggning av interventioner, kunskap och utvecklingsbehov*. Stockholm: Fritzes.
- Eriksson, M., med Wychichowska, M. (2010). *Stöd till barn som upplevt våld. Utvecklingen på fältet 2006–2010*. Uppsala: Uppsala universitet, Sociologiska institutionen.



- Eskonen, I. (2005). Violence in children's narration, *The International Journal of Child & Family Welfare* 8(1): 32–45.
- Euser, S. Alink, L.R., Stoltenborgh. M., Bakermans-Kranenburg, M.J., van IJzendoorn, M.H. (2015). A gloomy picture: a meta-analysis of randomized controlled trials reveals disappointing effectiveness of programs aiming at preventing child maltreatment, *BMC Public Health* 15: 1068
- Ford-Gilboe, M., Wuest, J., Varcoe, C., Davies, L., Merritt-Gray, M., Campbell, J., Wilk, P. (2009). Modelling the effects of intimate partner violence and access to resources on women's health in the early years after leaving an abusive partner, *Social Science & Medicine*, 68(6):1021-9.
- Forssell, A. (2016). *Better safe than sorry? Quantitative and qualitative aspects of child–father relationships after parental separation in cases involving intimate partner violence*. Örebro: Örebro universitet, Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete
- Fängström, K., et al., In My Shoes—Validation of a computer assisted approach for interviewing children. *Child Abuse & Neglect*, 2016. 58: p. 160–172
- Gilbert, R., Kemp, A., Thoburn, J., Sidebotham, P., Radford, L., Glaser, D. & MacMillan, H. L. (2009). Recognising and responding to child maltreatment. *The Lancet*, 373(9658), 167–180.
- Gilbert, R., Spatz Widom, C., Browne, K., Fergusson, D., Webb, E. & Janson, S. (2009). Burden and consequences of child maltreatment in high-income countries. *The Lancet*, 373(9657), 68–81.
- Goodman, G.S. & A. Melinder, (2007). Child witness research and forensic interviews of young children: A review. *Legal and Criminological Psychology* 12: 1–19.
- Graham-Bermann. (2000). Evaluating Interventions for Children Exposed to Family Violence. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, 4(1), 191–215.
- Graham-Bermann, S. A. & Hughes, H. M. (2003). Intervention for children exposed to interparental violence (IPV): Assessment of

- needs and research priorities. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 6(3), 189–204.
- Graham-Bermann, S. A., Lynch, S., Banyard, V., Devoe, E. R. & Halabu, H. (2007). Community-based intervention for children exposed to intimate partner violence: An efficacy trial. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 75(2), 199–209.
- Grip, Karin (2012). *The damage done: children exposed to intimate partner violence and their mothers: towards empirically based interventions in order to reduce negative health effects in children*. Göteborg: Göteborgs universitet, Psykologiska institutionen.
- Gävle kommun (2005). *Våld i nära relationer och samarbetsamtal. Ett metodutvecklingsprojekt vid Familjerätten i Gävle*. Gävle: Gävle kommun, Kvalitet och uppföljning, 2005:10.
- Hedtjärn, G, Hultmann, O Broberg AG (2009). Att fråga mammor till barn som är aktuella på BUP om de varit utsatta för våld av sin partner, *Läkartidningen* 106 (48): 3242–3247.
- Hester, M. (2011). "The Three Planet Model: Towards an Understanding of Contradictions in Approaches to Women and Children's Safety in Contexts of Domestic Violence", *British Journal of Social Work*, 41 (5), 837–853.
- Hester, M.; Pearson, C.; Harwin, N. med Abrahams, H. (2006). Making an Impact. *Children and Domestic Violence – a Reader*. 2. Upplagan. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Hindley, N., Ramchandari, P. & Jones, D.P.H. (2006). "Risk factors for recurrence of maltreatment: a systemic review." *Archives of Disease in Childhood* 93, 744–752.
- Hultmann, O. (2015). *Child psychiatric patients affected by intimate partner violence and child abuse – Disclosure, prevalence and consequences, in Department of psychology 2015*, Göteborg: Göteborgs universitet.
- Hultmann, O. (2015). *Child Psychiatric Patients Affected by Intimate Partner Violence and Child Abuse – Disclosure, Prevalence and Consequences*. Göteborg: Göteborgs universitet, Psykologiska institutionen.
- Hultmann O, Möller J, Ormhaug SM, Broberg AG (2017). Asking Routinely About Intimate Partner Violence in a Child and

- Adolescent Psychiatric Clinic: A Qualitative Study, *Journal of Family Violence* 27 (1): 67–78.
- Hungerford, A., Ogle, R. L. & Clements, C. M. (2010). Children's exposure to intimate partner violence: relations between parent-child concordance and children's adjustment. *Violence & Victims*. 25(2): 185–201.
- Hydén, M. (1995). *Kvinnomisshandel inom äktenskapet. Mellan det omöjliga och det möjliga*. Stockholm: Liber Utbildning.
- Imam, U. F. (1994). Asian Children and Domestic Violence. i A. Mullender & R. Morley (red.). *Children Living with Domestic Violence. Putting Men's Abuse of Women on the Child Care Agenda*. London: Whiting and Birch.
- Janson, S., Jernbro, C. & Långberg, B. (2011). *Kroppslig bestraffning och annan kränkning av barn i Sverige: en nationell kartläggning 2011*. Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Jansson, L. & Björck, C. (2012) *Traumatisering bland ungdomar med antisocial problematik. Resultat från en litteraturoversikt*. Stockholm: Statens institutionsstyrelse, rapport 11 2012
- Jensen, T.K., Gulbrandsen, W., Mossige, S., Reichelt, S., Tiersland, O.A. (2005). Reporting possible sexual abuse: a qualitative study on children's perspectives and the context for disclosure. *Child Abuse & Neglect*, 29(12):1395-413.
- Järkestig-Berggren, U., Bergman, A-S., Eriksson, M., Priebe, G. (kommande) *Young carers in Sweden- a pilot study of care activities, view of caring and psychological wellbeing* [inskickat manuskript].
- Jernbro, C. & Janson, S. (2017). *Våld mot barn 2016. En nationell kartläggning*. Stockholm: Allmänna Barnhuset.
- Jernbro, C., Svensson, B., Tindberg, Y. & Janson, S. (2012). Multiple psychosomatic symptoms can indicate child physical abuse—results from a study of Swedish schoolchildren. *Acta Paediatrica*, 101(3), 324–329.
- Jernbro, C., Tindberg, Y., Lucas, S. & Janson, S. (2015). Quality of life among Swedish school children who experienced multitype child maltreatment. *Acta Paediatrica*, 104(3), 320–325.

- Johansson, S., Stefansen, K., Bakketeig, E. & Kaldal, A. (red.) (2017). *Collaborating Against Child Abuse. Exploring the Nordic Barnabus Model*. Springer.
- Jouriles, E. N., McDonald, R., Rosenfield, D., Stephens, N., Corbitt-Shindler, D. & Miller, P. C. (2009). Reducing Conduct Problems Among Children Exposed to Intimate Partner Violence: A Randomized Clinical Trial Examining Effects of Project Support. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 77(4), 705–717.
- Kellogg, N. (2007). Evaluation of suspected child physical abuse. *Pediatrics*, 119(6), 1232–1241.
- Kimber, M., McTavish, JR., Couturier, J., Boven, A., Gill, S., Dimitropoulos, G., MacMillan, HL. (2017). Consequences of child emotional abuse, emotional neglect and exposure to intimate partner violence for eating disorders: a systematic critical review. *BMC Psychol*, 22;5(1):33.
- Kitzmann, K. M., Gaylord, N. K., Holt, A. R. & Kenny, E. D. (2003). Child witnesses to domestic violence: A meta-analytic review. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 71(2), 339–352.
- Kjellgren, C. & Mannheimer, M. (2017) *Modell för beredskap när sexuella övergrepp mot barn misstänks ha begåtts av personal inom förskolan*. Linköping: Barnafrid.
- Kloppen, K., Maehle, M., Kvello, Ø., Haugland, S., Breivik, K. (2015). Prevalence of Intrafamilial Child Maltreatment in the Nordic countries: A Review, *Child Abuse Review* 24: 51–66.
- Kloppen, K., Haugland, S., Svedin, C. G., Maehle, M., Breivik, K. (2016). Prevalence of Child Sexual Abuse in the Nordic Countries: A Literature Review, *Journal of Child Sexual Abuse* 25:1, 37–55.
- Lagerberg, D. & Sundelin, C. (2003). *Risk och prognos i socialt arbete med barn. Forskningsmetoder och resultat*, Stockholm: Gothia & Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Leira, H. K. (1990). Fra tabuisert trauma til anerkjennelse og erkjennelse. Del I: Om arbeid med barn som har erfart vold i familien. Del II: En modell for intervensjon med barn og unge

- som har erfart våld i familjen, *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 27, 16–22 och 99–105.
- Levey, E. J., Gelaye, B., Bain, P., Rondon, M. B., Borba, C. P.C., Henderson, D. C., Williams, M. A. (2017). A systematic review of randomized controlled trials of interventions designed to decrease child abuse in high-risk families, *Child Abuse & Neglect* 65: 48–57.
- Lieberman, A.F., Van Horn, P. & Gosh Ippen, C.G. (2005). Toward evidence-based treatment: child–parent psychotherapy with preschoolers exposed to marital violence. *Journal of American Academy of Child Adolescence Psychiatry*, 44 (12): 1241–8.
- Lieberman, A. F., Ippen, C. G. & Van Horn, P. (2006). Child–parent psychotherapy: 6-month follow-up of a randomized controlled trial. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 45(8), 913–918.
- Linell, H. (2017). *Child protection through an abuse-focused lens: Adolescent victimization and Swedish social services responses*. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Lindell, C. & Svedin, CG. (2001). Physical Child Abuse in Sweden. A Study of Police Reports Between 1986-1996. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 36:150–157.
- Louwens, E. C., Affourtit, M.J., Moll, H.A., de Koning, H.J., Korfage, I.J. (2010) Screening for child abuse at emergency departments: a systematic review, *Archive of Disease in Childhood*, 95(3):214–8.
- Louwens, E. C., Korfage, I. J., Affourtit, M. J., Scheewee, D. J, van de Merwe, M. H., Vooijs-Moulaert, F. A., Woltering, C. M., Jongejan, M. H., Ruige, M., Moll, H. A. & de Koning, H. J. (2011). Detection of child abuse in emergency departments: a multi-centre study, *Archive of Disease in Childhood*, 96(5): 422–425.
- Lyon, T.D. (2012). “How did you feel?”: Increasing child sexual abuse witnesses' production of evaluative information. *Law and Human Behavior*, 2012. 36(5): p. 448–457.

- Länsstyrelsen Stockholm (2015). *Människohandel med barn. Nationell kartläggning 2012–2015*. Stockholm: Länsstyrelsen.
- Länsstyrelsen Stockholm (2017). *Misstänkta fall för människohandel 2016. Barn*. Stockholm: Länsstyrelsen.
- Mama, A. (1996). *The Hidden Struggle: Statutory and Voluntary Sector Responses to Violence Against Black Women in the Home*. London: Whiting and Birch.
- Maniglio, R (2009). The impact of child sexual abuse on health: a systematic review of reviews. *Clinical Psychology Review*; 29(7):647–57.
- Martinez-Torteya, C., Bogat, A. G., von Eye, A., Levendosky, A. A. (2009). Resilience among children exposed to domestic violence: the role of risk and protective factors, *Child Development*, 80(2):562–77.
- McCloskey, L. A. och Walker, M. (2000). Posttraumatic stress in children exposed to family violence and single-event trauma, *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 39(1), 108–115.
- McDonald, R., Jouriles, E. N. & Skopp, N. A. (2006). Reducing conduct problems among children brought to women's shelters: Intervention effects 24 months following termination of services. *Journal of Family Psychology*, 20(1), 127–136.
- McGee, C. (2000). *Childhood experiences of domestic violence*, London: Jessica Kingsley.
- McIntosh, J. Well, Y. & Lee, J. (2016). Development and validation of the Family Law DOORS, *Psychological Assessment* 28(11):1516–1522.
- Mikton, C. & Butchart, A. (2009). Child maltreatment prevention: a systematic review of reviews, *Bulletin of the World Health Organization*, 87(5):353–61.
- Mills, R., Scott, J., Alati, R., O'Callaghan, M., Najman, J. M. & Strathearn, L. (2013). Child maltreatment and adolescent mental health problems in a large birth cohort. *Child Abuse and Neglect*, 37(5), 292–302.
- Mullender, A., Hague, G., Imam, U. F., Kelly, L., Malos, E. & Regan, L. (2002). *Children's Perspectives on Domestic Violence*. London; Thousand Oaks: Sage.

- NCK (2014). *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns utsatthet samt kopplingen till hälsa*. NCK-rapport 2014:1. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid.
- Nicholls, T. L., Pritchard, M. M., Reeves, K. A., Hilterman, E. (2013). Risk Assessment in Intimate Partner Violence: A Systematic Review of Contemporary Approaches. *Partner Abuse* 4(1), 76–168.
- Nordenfors, M., Melander, C. & Danevack, K. (2014). *Unga omsorgsgivare i Sverige*. Kalmar: Nationellt kompetenscentrum anhöriga.
- Northcott, M. (2012), *Intimate Partner Violence Risk Assessment Tools: A Review*. Research and Statistics Division. Department of Justice Canada.
- Näsman, E., Cater, Å. K. & Eriksson, M. (2015). Perspektiv på barns röster om våld, i Eriksson M., Cater Å. K., Näsman E., (red) *Barns röster om våld: Att lyssna, tolka och förstå*. 2a omarbetade upplagan. Malmö: Gleerups.
- Näsman, E. & Fernqvist, S. (2015). Ekonomiskt våld, i Eriksson, M., Cater Å. K., Näsman E. (red) *Barns röster om våld: Att lyssna, tolka och förstå*. 2a omarbetade upplagan. Malmö: Gleerups.
- O’Doherty, L., Hegarty, K., Ramsay, J., Davidson, L.L., Feder, G., Taft, A. (2015). Screening women for intimate partner violence in healthcare settings (Review). *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2015, Issue 7. Art. No.: CD007007. DOI: 10.1002/14651858.CD007007.pub3.
- Radford, L., Corral, S., Bradley, C., Fisher, H. L. (2013). The prevalence and impact of child maltreatment and other types of victimization in the UK: Findings from a population survey of caregivers, children and young people and young adults, *Child Abuse & Neglect*, 37:801–813.
- Rafferty, Y. (2013). Child trafficking and commercial sexual exploitation: a review of promising prevention policies and programs. *American Journal of Orthopsychiatry*, 83(4):559–75.
- Rivard, J.C., Bloom, S.L., McCorkle, D. & Abramovitz, R. (2005). Preliminary results of a study examining the implementation

- and effects of a trauma recovery framework for youths in residential treatment. *Therapeutic Communities*, 26(1), 79–92.
- Saltzman, K. M., Holden G. W. & Holahan, C. J. (2005). The Psychobiology of Children Exposed to Marital Violence, *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology* 34(1), 129–139.
- SBU (2011). *Medicinska och psykologiska metoder för att förebygga sexuella övergrepp mot barn*. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.
- SBU (2016). *Program för ungdomar med antisocial problematik inom institutionsvård*. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. Rapport 252/2016.
- Schlytter, A. (2005). ”I hederns namn”, i *Att möta flickor och pojkar i starkt patriarkala familjer – teori och praktik*, Stockholm: Allmänna Barnhuset, skriftserie 2005:3
- Scott, K. L. (2004). Predictors of change among male batterers. Application of Theories and Review of Empirical Findings, *Trauma, Violence and Abuse* 5 (3), 260–284.
- Scott, K. L. & Crooks, C. V. (2004). Effecting Change in Maltreating Fathers: Critical Principles for Intervention Planning. *Clinical Psychology: Science and Practice* 11 (1), 95–111.
- Scott, K. L. & Crooks, C. V. (2007). Preliminary Evaluation of an Intervention program for Maltreating Fathers, *Brief Treatment and Crisis Intervention* 7(3), 224–238.
- Shlonsky, A. (2015). Current status and prospects for improving decision making research in child protection: A commentary. *Child Abuse & Neglect*, 49: 154–162.
- Shlonsky, A. & Friend, C. (2007). *Double jeopardy: Risk assessment in the context of child maltreatment and domestic violence*, in 3rd ed., A.R. Roberts, Editor. 2007, Springer Publishing Co, New York, NY. p. 213-249, Chapter xxvi, 626 Pages.
- Shlonsky, A. & Wagner, D. (2005). The next step: Integrating actuarial risk assessment and clinical judgment into an evidence-based practice framework in CPS case management. *Children and Youth Services Review* 27(4): 409–427.



- SKL (2016). *Handlingsberedskap vid misstanke om brott mot barn i förskolan*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Skr 2015/16:192 (Regeringens skrivelse) *Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp*.
- Solberg, A. (2007). *Hur förhåller sig barn till våld i hemmet?* i Eriksson, M. (red.) *Barn som upplever våld*. Nordisk forskning och praktik. Stockholm: Gothia Förlag.
- Socialstyrelsen (2014). *Manual för FREDA*. Standardiserade bedömningsmetoder för socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016). *Dödsfallsutredningar 2014–2015. Barn och vuxna som avlidit med anledning av brott*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2001:72. *Barnmisshandel: att förebygga och åtgärda*. Slutbetänkande av Kommittén mot barnmisshandel. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2000:77. *Omhändertagen. Samhällets ansvar för utsatta barn och unga*. Betänkande av LVU-utredningen. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Stanley, N. (2011). *Children Experiencing Domestic Violence: A Research Review*. Dartington: Research in practice.
- Stith, S., Liu, T., Davies, C., Boykin, E., Alder, M., Harris, J. M. et al. (2009). Risk factors in child maltreatment: A meta-analytic review of the literature. *Aggression and Violent Behavior*, 14(1), 13–29.
- Stoltenborgh, M., Bakermans-Kranenburg, M. J., Alink, L. R. A., van IJzendoorn, M. H., (2015). The Prevalence of Child Maltreatment across the Globe: Review of a Series of Meta-Analyses, *Child Abuse Review* 24:37–50.
- Strantz, H., Wiklund, S., Karlsson, P. (2016). People processing in Swedish personal social services. On the individuals, their predicaments and the outcomes of organisational screening, *Nordic Social Work Research* 6(3):174–187.

- Sturup, J. & Granath, S. (2015). Child Homicides in Sweden: A Descriptive Study Comparing the 1990s and the 2000s. *Homicide Studies* 19(2), 175–187.
- Stöckl, H., Dekel, B., Morris-Gehrig, A., Watts, C., Abrahams, N. (2017). Child homicide perpetrators worldwide: a systematic review. *BMJ Paediatrics Open* 2017; 1: e000112. doi:10.1136/bmjpo-2017-000112.
- Svedin, C. G., Nilsson, D., Kjellgren, C., Thulin, J., Lindgren, L., Söderlind Göthner, Y. (2015). *KIBB-rapport*. Stockholm: Allmänna Barnhuset.
- Svedin, C. G., Priebe, G., Wadsby, M., Jonsson, L. & Fredlund, C. (2015). *Unga, sex och internet i en föränderlig värld*. Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Svedin, C. G., Jonsson, L., Landberg, Å. (2016). *Om barn med funktionsnedsättning i Sverige och deras utsatthet för våld och kränkningar*. Linköping: Barnafriad & Stockholm: Allmänna Barnhuset.
- Terr, L. (1991). Childhood traumas: an outline and overview. *American Journal of Psychiatry*, 148:1.
- Turnell, A. & Edwards, S. (1999). *Signs of Safety*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Ungdomsstyrelsen (2009) *Gift mot sin vilja*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen, Ungdomsstyrelsen skrifter 2009:5.
- Varcoe, C., Hankivsky, O., Ford-Gilboe, M., Wuest, J., Wilk, P., Hammerton, J., Campbell, J. (2011). Attributing selected costs to intimate partner violence in a sample of women who have left abusive partners: a social determinants of health approach, *Canadian Public Policy*, 37(3): 359–80.
- Warren, J. (2007). Young Carers: Conventional or Exaggerated Levels of Involvement in Domestic and Caring Tasks? *Children & Society*, 21: 136–146.
- White, A. & Walsh, P. (2006). *Risk assessment in child welfare*. An issues paper. Sydney: Centre for Parenting and Research, New South Wales Department of Community Services [www.community.nsw.gov.au/\_\_data/assets/pdf\_file/0005/321647/research\_riskassessment.pdf]

- Wickström, M., Höglund, B., Larsson, M., Lundgren, M. (2017). Increased risk for mental illness, injuries, and violence in children born to mothers with intellectual disability: A register study in Sweden during 1999–2012, *Child Abuse & Neglect* 65: 124–131.
- Zachrisson, E. (2013). *Krisbemötande för tonåringar som blivit utsatta för våldtäkt – en handbok*. Stockholm: Allmänna Barnhuset.
- Åkerlund, N. (2017). *Barns relationer i våldets närhet: Respons, positioner och möjligheten till barns röst*. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.
- Åkerman, I. (2012). *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning*. Länsstyrelsen i Stockholm, Rapport 2012:27.
- Överlien, C. (2012). *Våld i hemmet – barns strategier*. Malmö: Gleerups.



## Förebyggande arbete inom äldreomsorgen

Av Peter Westlund

Peter Westlund, fil. dr. i samhällsplanering och docent i socialt arbete.

### Inledning

Jag ska göra ett försök att visa på värdet av ett genomtänkt, konsekvent förebyggande, eller om man så vill, salutogent förhållningssätt inom äldreomsorgen. Och hur ett sådant perspektiv kan ta form i praktiken. Så löd också mitt uppdrag.

Vissa begrepp behöver definieras, inte minst vad som kännetecknar ett salutogent arbets- och förhållningssätt. Men vi behöver också reda ut vad vi menar med att förebygga och påminna oss Salus, hälsans gudinna i den romerska mytologin. Salutogenes handlar om hälsans källa, om vad som är hälsofrämjande.

### Patogenes och salutogenes

Enligt Aaron Antonovsky, grundaren av det salutogena perspektivet, kan vi uppleva hälsa även när vi är sjuka. Han menade att vi alltid befinner oss någonstans längs ett kontinuum av hälsa och ohälsa. Det centrala är rörelsen mot hälsa, medan hälsa i det biomedicinska perspektivet uppfattas som ett tillstånd där man antingen är sjuk eller frisk.

Patogenes, varifrån kommer sjukdomen, har fokus på sjukdom och dess orsaker. I ett biomedicinskt perspektiv ställs frågan *Hur kommer det sig att vissa människor blir sjuka?* Man intresserar sig för riskfaktorer och orsaker som kan förklara uppkomsten av sjukdom och skador genom att blicka bakåt.

I det salutogena perspektivet ställs frågan *Hur kommer det sig att vissa människor förmår upprätthålla hälsa trots att de är utsatta för svåra belastningar?* Blicken riktas framåt mot resurser och möjligheter. Fokus ligger på vardagslivet och på möjligheter att stärka människan inför framtida påfrestningar. Det kan vara en person

med Alzheimers sjukdom som har förlorat närminnet och har svårt att aktivera sig. I det salutogena perspektivet koncentrerar vi oss på vad som är möjligt med de funktioner som finns kvar i hjärnan. Till exempel att långtidsminnet kan triggas igång med hjälp av bilder.

Skillnaderna mellan ett patogent och ett salutogent perspektiv är således betydande även om båda är hälsoteorier. I det patogena perspektivet talar man om att förebygga genom *prevention* så att vissa på förhand definierade händelser inte uppstår. I det salutogena talar man om *promotion*, om att stärka en person eller grupp inför de påfrestningar som kan komma att inträffa i framtiden.

Figur. 7 Hälsoteorier

### PATOGENES

- Uppfattar hälsa som ett tillstånd fritt från sjukdom
- Kodar digitalt; antingen sjuk eller frisk
- Hälsa som mål
- Är tillbakablickande
- Fokuserar på sjukdom och förlorade resurser
- Arbetar för att bota, bromsa och förebygga sjukdom samt för att lindra och trösta
- Förebygga genom prevention

### SALUTOGENES

- Uppfattar hälsa som ett kontinuum av hälsa och ohälsa
- Kodar analogt; både sjuk och frisk samtidigt
- Är framåtblickande
- Fokuserar på vardagslivet och kvarvarande resurser
- Arbetar för att främja hälsan trots sjukdom
- Förebygga genom promotion

### Primära och sekundära symtom

Skillnaden mellan patogent och salutogent perspektiv handlar om vad vi ser och inte ser. Och om vi fokuserar på primära eller sekundära symtom.

*Primära symtom* är direkt förbundna med sjukdom och ses oberoende av sammanhang och miljö. *Sekundära symtom* är konsekvenser av sammanhanget, den fysiska och sociala miljön.

Min poäng är att mänskligt handlande alltid sker i ett sammanhang och att det därmed är möjligt att påverka handlandet genom att förändra sammanhanget, miljön som människan befinner sig i.

Kärnan i det salutogena arbetssättet är att stödja människor med funktionsnedsättningar i deras vardagsliv. Det betyder bland annat

att kärntjänsterna på äldreboendena är omsorg och att sjukvårdsinsatser är bitjänster. Båda är nödvändiga, men det är kärntjänsterna som bestämmer verksamhetens karaktär.

## Hälsa trots påfrestningar

Som svar på frågan hur det kommer sig att vissa människor förmår upprätthålla hälsa trots stora påfrestningar hänvisar det salutogena perspektivet till två omständigheter, förekomsten av *generella motståndsresurser* respektive *en stark känsla av sammanhang*.

## Generella motståndsresurser

*Generella motståndsresurser* (GMR) är bland annat kunskap, privat-ekonomi, självkänsla, hur man handskas med problem, socialt stöd, traditioner, engagemang, kulturell stabilitet, religion, livsåskådning och en sund livsstil. Resurserna kan finnas hos en individ, en grupp, en organisation eller ett helt samhälle.

## Känslan av sammanhang

KASAM, känslan av sammanhang byggs upp av tre komponenter – meningsfullhet, begriplighet och hanterbarhet.

*Meningsfullhet* är en motiverande och framtidsinriktad komponent. En människa som möter svårigheter med en hög grad av meningsfullhet betraktar åtminstone vissa av svårigheterna som utmaningar värda att satsa energi och engagemang på. Hon eller han visar vilja, närvaro, drivkraft och livslust. Meningslöshet, ointresse, hjälplöshet och uppgivenhet kännetecknar den som bara ser svårigheter.

*Begriplighet* är en kognitiv komponent, som syftar på i vilken utsträckning människan upplever inre och yttre stimuli som förnuftsmässigt gripbara. Med begriplighet följer struktur, ordning, kontroll, förutsägbarhet, trygghet och möjlighet att fatta kloka beslut. Människor som varken förstår, eller känner sig förstådda, visar tecken på oro, rädsla och hjälplöshet.

*Hanterbarhet* är en handlingsinriktad komponent och en upplevelse av balans mellan de belastningar vi är utsatta för och de resurser som står till vårt förfogande. Motsatsen är obalans och omfattar såväl överbelastning, som kan leda till negativ stress och uppgivenhet och understimulans som kan leda till passivitet, hjälplöshet och på sikt depression.

Meningsfullhet, begriplighet och hanterbarhet är de komponenter som bygger upp känslan av sammanhang. De står också i förbindelse med motståndsresurserna. Förekomsten av motståndsresurser bidrar till att stärka KASAM och med en stark KASAM använder individen olika motståndsresurser för att främja sin hälsa.

Ett exempel kan vara alla de motståndsresurser som statsmakten har byggt upp och ut för att äldre ska kunna bo kvar hemma även när arbetsförmågan sinar, ekonomin försämras och de får svårigheter att försörja sig. När de drabbas av långvariga och kroniska sjukdomar eller när vardagslivet försvåras och hälsan försämras till följd av funktionsnedsättningar av olika slag.

Jag tänker i detta avseende på motståndsresurser som pensioner och bostadstillägg. På hemsjukvård, hemtjänst, kvälls- och nattpatruller samt tillsyn, larm och korttidsboende. På miljonprogrammet, bostadsanpassningar, färdtjänst och tekniska hjälpmedel. Och även på dagverksamheter, avlösning och anhörigstöd som i tur och ordning inte bara har bidragit till att de äldre har kunnat bo kvar hemma utan också medverkat till att ålderdomshemmen har förlorat sin klassiska roll som försörjningsinrättningar. Att sjukhemmen har förlorat sin roll som den givna platsen för långvarig sjukvård och att servicehusen mer eller mindre försvunnit efter sin korta blomstringstid. Och jag tänker på att efterfrågan på gruppboendestäder för personer med demenssjukdom har kunnat reserveras för personer med svår (och i någon mån medelsvår) demens.

I dag står vi inför en situation där flertalet som flyttar till ett äldreboende har stora svårigheter att vara ensamma mer än korta stunder (behov som uppträder med korta och kritiska intervall) och där den genomsnittliga tiden på boendet uppgår till mindre än ett år. Det är en fantastisk skillnad mot förr, då det inte var ovanligt med boendetider om något decennium. Och det är en fantastisk framgång sett till att kvarboendepincipen föddes för att motverka tvånget till att flytta. Men det är också en framgång som



har skapat nya problem och lagt grunden för behovet av en salutogen omställning.

### **Prioritera meningsfullhet**

Alla tre komponenter i KASAM, meningsfullhet, begriplighet och hanterbarhet är viktiga men i ett salutogent perspektiv har meningsfullhet särskild betydelse.

Hanterbarhet har högsta prioritet i socialtjänstlagens biståndsparagraf (om att behov ska tillgodoses) medan meningsfullhet betraktas som en inriktningsfråga enligt 5 kap 4 § socialtjänstlagen.

Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Socialnämnden ska verka för att äldre personer får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

I dag vet vi att ensamhet, isolering och en passiv tillvaro kan vara minst lika allvarliga för hälsa och välbefinnande som nedsatt ADL-förmåga. Vi vet också att om meningsfullheten är låg så blir insatser som syftar till att stärka hanterbarheten otillräckliga.

Det råder konsensus bland forskare om att en stark KASAM är viktig för upplevd hälsa och välbefinnande. Meningsfullhet bör därför vara en viktig del i såväl myndighetsutövningen som i utförandet av insatser inom äldreomsorgen.

Vad som är meningsfullt för en individ är personligt och subjektivt. Men så länge vi håller oss till vad som är meningsfullt i det liv vi lever och avstår från att söka svar på den filosofiska frågan vad som är meningsfullt *med* livet finns visa återkommande teman; vårt känsloliv, våra närmaste relationer, vår huvudsakliga sysselsättning och vårt förhållande till existentiella frågor.

Det är fullt möjligt att inkludera dessa teman i biståndsbedömningen och pröva om en person har tillfredsställande relationer, upplever gemenskap och tillhörighet, om han eller hon har möjlighet att ägna sig åt meningsfulla aktiviteter, om han eller hon upplever känslomässig balans och har tillgång till samtalspartners.

## Att påverka KASAM

Enligt Antonovsky är det svårt att förändra en persons KASAM. Men ”möjligheten till planmässig förändring av patienter och klienters KASAM är som bäst när verksamheten har en inte oväsentlig kontroll över patienten/klientens livssituation”. För äldreomsorgen bör möjligheterna med andra ord vara goda. Jag återkommer till hur detta kan gå till i efterkommande avsnitt.

Men ett äldreboende kan också medverka till att känslan av sammanhang, och därmed hälsan, försvagas. Inte minst om verksamheterna drivs som ”totala institutioner”, där alla behov tillgodoses på samma plats och av samma organisation. Där alla följer institutionens tidsstruktur och förväntas delta i alla samlingar och aktiviteter. En total institution är också sluten i förhållande till omvärlden. Den är inte hemlik och bidrar inte till att upprätthålla människors identiteter, kulturella särarter och livsstilar. Snarare är det så att det är människorna som tvingas anpassa sig till institutionen.

## Salutogent arbetssätt med bostaden som arena

För att visa på värdet av ett salutogent arbetssätt väljer jag den enskildes bostad som arena och verbet *att bo*. Verbet hänvisar till begreppet bostad som står för den plats där man har sin dygnsvila. Men också till begreppet ”hem”, som förutom ett praktiskt-funktionellt element också innehåller ett känslomässigt-identitetsrelaterat element. Till detta knyts frågan hur känslan av sammanhang och framför allt meningsfullheten kan stärkas.

Vad vi söker är ett arbetssätt som kan bidra till att:

- stärka gemenskap och tillhörighet,
- erbjuda meningsfull sysselsättning/aktivitet,
- ge tid och möjlighet till existentiella samtal,
- skapa positiva känslor och delaktighet.

Men också ett arbetssätt som underlättar vardagslivet för de som har nedsatt kognitiv förmåga genom att kommunicera och informera via alla våra fem sinnen för att stärka begripligheten.

Personligt, allmänt, kollektivt respektive naturligt boende är olika aspekter på att bo.

### Personligt boende

I det *personliga boendet* är vi för oss själva. Här håller vi våra minnen levande genom tingen och här odlas känslor av att ha kontroll och en bestämd identitet (meningsfullhet). Till det personliga boendet knyts också föreställningar om självbestämmande, delaktighet, integritet och individanpassning. Den boende svarar för inredning och möblering, vilket förväntas stärka såväl orienteringsförmågan som meningsfullheten.

Begriplighet nås bland annat med hjälp av kontaktpersoner, kontinuitet till person – tid – omsorg samt salutogena genomförandeplaner som visar hur den boende vill ha sin dag och vecka. Hanterbarhet som balans mellan belastningar och resurser upprätthålls med hjälp av hemtjänst, hemsjukvård, hemrehabilitering, hjälpmedel, anhöriga och personlig service.

### Allmänt boende

I det *allmänna boendet* är vi tillsammans med andra, som vi delar värden med och bjuder hem för att umgås, samtala och gemensamt utföra olika aktiviteter (meningsfullhet). I särskilda boenden refererar det allmänna boendet också till olika gemensamhetslokaler, där människor umgås utan att alltid ha valt varandra och utan att dela värden.

I äldreomsorgens särskilda boenden finns, trots detta, goda möjligheter till ett salutogent arbetssätt. I ett första skede kan man satsa på det enklaste – en hemlik miljö. I ett andra skede kan det vara klokt att individanpassa omsorgsarbetet med hjälp av kontaktpersoner och genomförandeplaner. Så småningom kan detta utvidgas till att omfatta komponenten meningsfullhet genom kvalitets-tid (även kallad egentid), reminiscens (samtal med stöd av kvarvarande minnen), validation (bekräftelse av personen och det som fungerar), motiverande samtal, taktil massage och samtalsstöd med hjälp av levnadsberättelser och levnadsväskor.

En förutsättning för ett salutogent arbetssätt är också att gemensamhetslokalerna bemannas med minst en personal som finns till hands och tar emot de boende. Ibland kallar man detta för miljöansvar, andra gånger för grön tur, och det innebär ett nytt arbetssätt för undersköterskor. Med en grön tur följer ansvar för att arrangera aktiviteter och samtal samt att sysselsätta de boende utifrån koncept och rutiner som underlättar deltagande.

I ett annat skede måste begreppet hemlighet vidgas till att även omfatta gemensamhetslokalerna. Material, färg, ljus, ljud och möblering väljs då för att stärka igenkännandet och begripligheten. Rummen bör vara designade så att de boende förstår i vilket rum de befinner sig och vad som förväntas av dem. De fem sinnen bör tala samma språk. Vad vi ser, hör, känner, luktar och smakar ska hjälpa oss med begripligheten. Rummen bör passa för olika aktiviteter och vara så olika varandra som möjligt. Korridorer bör inte sluta i intet utan leda någonstans, om inte annat så till en sittmöbel. Utgångar som inte anses lämpliga kan kamoufleras medan andra utgångar, som går ut till en altan, balkong eller trädgård, kan uppmuntras.

Så långt om meningsfullhet och begriplighet. Hanterbarhet i allmänt boende reser frågor om säkerhet, tillgänglighet och användbarhet, men också om en bemanning över dygnet och veckan anpassad efter de boendes behov.

## Kollektivt boende

En bostad är också en plats att utgå ifrån och komma tillbaka till. Världen utanför är en möjlighetsvärld, en värld för möten med andra människor. Som vi tidigare konstaterat är en institution slutet i förhållande till omvärlden.

Utifrån aspekten kollektivt boende ställer vi frågan hur äldreomsorgens särskilda boenden kan öppnas mot omvärlden och hur de som bor i ordinärt boende kan få möjlighet att möta sin omvärld.

För att förenkla kan vi tänka oss att de boende antingen bereds möjligheter att komma ut i världen eller att världen kommer till dem. Oavsett vilket så är syftet detsamma – att hitta fram till och skapa *mötesplatser och träffpunkter* (meningsfullhet) vilka kan förläggas till boendet eller i annan miljö. Om vi håller oss till lokalisering i boendet så kan en salutogen omställning handla om trädgårdar

och andra utemiljöer, en mångfald av olika rum för olika aktiviteter – café, bio, musik, bibliotek, gymnastik, målning, dans etcetera. Gruppindelningar bör så långt möjligt göras så att deltagarna har likartade intressen och förmågor. Och varför inte låta sig vägledas av föreställningen om ett allaktivitetshus öppet mot närområdet?

Möjligheter till att möta andra hänger också samman med boendets lokalisering. Här kan vi skilja mellan en salutogen och en patogen samlokalisering. Till den patogena hör närhet till vårdcentral, apotek, tandvård, fotvård, arbetsterapi, sjukgymnastik och dietist. En salutogen samlokalisering kan vara socialt inriktad med närhet till restaurang, bar, café, bibliotek, förskola, biograf, teater och lokaler för studiecirkel samt butiker och shopping. Alternativt kan den ha en inriktning mot sinnligt välbefinnande med närhet till trädgård, odlingar, en spa-anläggning med massage, sinness hus, musikrum, konstutställningar med mera.

Med aspekten det kollektiva boendet följer också att nya professioner förs in i äldreomsorgen. Jag tänker bland annat på kulturarbetare och fritidsledare, men också på samtalsterapeuter och psykoterapeuter, på volontärer och samarbete med föreningar och företag för att vidga utbudet av aktiviteter och möjligheter till gemenskap samt inte minst på anhöriga (meningsfullhet). För de senare bör det satsas på utbildning i kommunikation och bemötande vid afasi och demens med flera tillstånd, som reser krav på kommunikationsförmåga bortom det vardagliga. För anhöriga och boende krävs också en miljö som möjliggör gemensamma aktiviteter förutom att prata och dricka kaffe.

## Naturligt boende

Till sist en fjärde aspekt av att bo, *naturligt boende*, som refererar till motiv för att flytta, bosätta sig och göra sig hemmastadd på nytt. Att välja ett äldreboende med gott rykte och där det bor några vänner eller bekanta. Ett boende som ligger bra till geografiskt för besök av anhöriga och som har en intressant inriktning mot något tema, till exempel musik, konst eller trädgård.

För att förstå vad som kan förändras till följd av en flyttning och hur denna kan stärka känslan av sammanhang behövs information i form av broschyrer, hemsidor och inte minst hembesök av

kontaktperson, välkomstsamtal och en bosättningsprocess som får ta tid och som ger tid till den boende och kontaktpersonen under de första veckorna. Även anhöriga bör välkomnas och erbjudas samtal, stöd och råd (begriplighet).

Miljön och mottagandet bör vara utformat så att flyttarna får en känsla av att ha kommit fram och kommit rätt. Att de kan leva här resten av sina liv. Mot denna känsla står abrupta uppbrott och akuta inflyttningar som riskerar att reducera känslan av sammanhang.

Observera att en salutogen äldreomsorg med prioritering av komponenten meningsfullhet sannolikt skulle medföra att vissa flyttningar till särskilt boende kom att tidigareläggas. Och på sikt påverka både arbetssätt och utformning av dessa boenden. Så småningom skulle det stå klart att det särskilda med särskilt boende är dess prioritering av meningsfullhet.

En annan omständighet är att många flyttprocesser går via sjukhus eller korttidsboende. Den enskilde får då ingen möjlighet att pröva vad det skulle innebära att bo kvar hemma. Lösningen kan vara särskilda hemgångsteam, som arbetar tillsammans med biståndshandläggare för att göra en faktisk prövning av behoven och ta fram ett beslutsunderlag som grundar sig på erfarenhet. Behoven bör prövas och synliggöras i rätt miljö. Det vill säga hemma. Utredning med hjälp av ett hemgångsteam innebär också att den enskilde själv får ett bättre underlag för sin ansökan.

Erfarenheterna av hemgångsteam är överlag goda. Ibland kombineras de med en rätt för den enskilde att när som helst under utredningsperioden kontakta ett korttidsboende och meddela ”Nu kommer jag” om man upplever att hemtjänsten och hemsjukvården är otillräckliga (hanterbarhet). Det kanske ska tilläggas att ingenting tyder på att det skulle innebära att korttidsboendena överutnyttjas.

Ytterligare en omständighet som jag vill beröra är när avslag på ansökan till särskilt boende görs med hänvisning till att behoven kan tillgodoses genom att personen flyttar till annat ordinärt boende. I ett salutogent perspektiv borde det provas mycket noggrant om en flytt till annat ordinärt boende är möjlig, inte minst vad gäller hanterbarhet och begriplighet. Finns det alternativa lägenheter, har personen tillräckliga resurser för att söka en bostad och genomföra en flytt?

## Hemtjänsten kan lära av boendestödet

Vi har nu fyra aspekter av att bo; personligt, allmänt, kollektivt och naturligt boende. Jag går vidare med frågan om inte hemtjänst borde utvidgas till att omfatta boendestöd när de äldre inte bara har problem med hanterbarheten, utan också med begriplighet och meningsfullhet? Det vill säga när ärendena är komplexa.

Tudelar vi begreppen hemtjänst respektive boendestöd så får vi tjänster i hemmet respektive stöd i att bo. Med hemtjänst avses i huvudsak tjänster som hjälp med att sköta hemmet och den personliga omvårdnaden. Med boendestöd avses något som går utöver detta. Åtminstone i teorin. Det kan handla om hjälp med att bo (personligt boende) men också hjälp och stöd i umgänget med andra (allmänt boende). Dessutom hjälp och stöd med att komma ut och möta andra (kollektivt boende).

I ett första skede av en salutogen omställning bör hemtjänsten individanpassas med hjälp av en kontaktperson och genomförandeplaner. I ett andra skede kan det vara klokt att införa kvalitetstid och förenklad handläggning, erbjuda rambeslut, arbeta med motiverande samtal, levnadsberättelser och salutogena metoder. Men också att erbjuda besök av volontärer och stimulera till besök på närområdets träffpunkt. Och att vid behov vara behjälplig i samband med flytt till annat boende.

## Sjukdom och död

Till sist något om två situationer då vardagslivet sätts ur spel och det salutogena arbetssättet måste ändras. Jag tänker på episoder av akut sjukdom och på döendet. Vid akut sjukdom ges hemsjukvård endast om patienten inte är förmögen att ta sig till vårdcentral och inte heller är i behov av sjukhusvård.

I och med insjuknandet sätts vardagslivet ur spel och det återupptas först då den akuta fasen klingat av. I journal beskrivs detta som en vårdepisod med början och slut. Därmed också som ett avsteg från och ett återförande till vardagslivet, eventuellt till ett annat vardagsliv om sjukdomen medfört bestående funktionsnedsättningar. Sak samma i särskilt boende, vardagslivet sätts ur spel för att så småningom återupptas. Under tiden är bostaden en vårdplats.

Denna växling mellan det salutogena och det patogena perspektivet kan även uppstå i samband med döendet. Låt mig berätta. Döendet har flyttat ut från sjukhusen. De flesta äldre dör numera i sina bostäder och det finns en vedertagen filosofi för en god och värdig död, oavsett plats.

Den goda döden kännetecknas av att döendet är *hanterbart* (avseende smärta, symtom och ouppklarade problem i vid mening), *begripligt* (avseende sjukdomars naturförlopp, brytpunkt, döende-process, möjligheter att lindra symtom och underhålla funktioner samt hur närstående kan leva vidare) och *meningsfullt* (bevarad identitet, bevarade sociala relationer, delaktighet och medbestämmande). Den goda döden går således hand i hand med en stark känsla av sammanhang.

De tre komponenterna i KASAM laddas dock med nytt innehåll i samband med döendet. Aktiviteter som varit viktiga, mat och dryck som smakat, underhållning som roat tynar bort efter brytpunkten till förmån för att sammanfatta sitt liv, ta avsked och förbereda sig inför döden. Återigen något förenklat kan vi skilja mellan ett patogent och ett salutogent förlopp. Där döden i det patogena förloppet uppfattas som en förlorad kamp och något av ett misslyckande. Medan döden i det salutogena förloppet kan uppfattas som en naturlig del av livet och något som till och med kan bejakas.

Till förutsättningarna för en god och värdig död hör således inte bara att den enskilde får smärtlindring, utan också hjälp med att acceptera döden, summera och ta avsked samt att anhöriga får stöd. Utan ett brytpunktsamtal kan döden upplevas som oförberedd och plötslig. Tid finns definitivt då det stora flertalet äldre dör långsamt.

## Salutogen arbetsledning

En salutogen äldreomsorg kräver förändringar på styr- och ledningsnivå, eftersom arbetet ändrar karaktär. Från ett arbete som i mångt och mycket har kunnat utföras med stöd av instruktioner, regler och rutiner, till ett arbete, som till följd av strävan efter meningsfullhet och till att tillgodose individuella behov blivit allt mer komplext. Personalen måste få utveckla sin professionella kompetens



och experimentera med olika möjligheter för att finna lösningar. Jag kallar det enkla arbetet *algoritmiskt* och det komplexa *heuristiskt*. En karaktärsbeskrivning av de båda ser ut som följer.

Figur. 8 Två arbetssätt

### ALGORITMISKT

- Uppgiften, metoden och resultatet är känt på förhand
- Ordergivning och kontroll
- Göra saker rätt
- Fabriksmetafor – personal på golvet

### HEURISTISKT

- Inget är givet på förhand – varken uppgift, metod eller resultat
- Ansvar och befogenhet på delegation
- Göra rätt saker
- Tjänstemetafor – personal i fronten

Underförstått är det en omställning från att styra genom att tala om vad och hur personalen ska göra till att styra genom att tala om vilket ansvar och vilka befogenheter personalen har. Och detta inom ett ramverk som genomsyras av salutogena värden och ambitionen att stärka också personalens känsla av sammanhang.

## En nära framtid

Min förmodan är att med ett salutogent arbetssätt och starkare fokus på meningsfullhet skulle det stå klart att kvarboendeprincipen har drivits för långt. Att kvarboende kan ha förlorat sin mening och att en omprövning bör göras, om och när det individuellt meningsfulla upphör före eller i takt med att hanterbarheten går förlorad.

Men det ska också sägas att vi sannolikt kommer att få se ny teknik, vilket vi redan gör, som kan göra tillvaron hanterbar för de äldre med mindre personalinsatser. På liknande sätt förväntar jag mig att ny teknik kan bidra till att stärka begripligheten och tryggheten samt minska behovet av personal, bland annat för tillsyn. Jag är mera tveksam till i vad mån ny teknik kan bidra till att stärka meningsfullheten även om jag är helt klar över att internet, Skype med flera innovationer kan kompensera och i vis mån ersätta fysisk närvaro av annan person.

Huruvida en omställning från en patogen till en salutogen äldreomsorg medför ökade kostnader är en annan fråga. Ett svar som ligger nära till hands är att kostnaderna ökar då omsorgerna utvidgas till att också omfatta meningsfullhet. Ett annat svar skulle kunna vara att avsaknaden av meningsfullhet är kostnadsdrivande genom sin negativa påverkan på hanterbarhet och begriplighet. Den patogena omsorgen är inte kostnadseffektiv då den i mycket liten utsträckning tar vara på de äldres resurser. Egentligen inte heller på personalens resurser. Jag påminner om det patogena påståendet att äldreomsorgen behöver fler händer och fötter (inte fler huvuden).

## Källförteckning

- Antonovsky, A. (1991). *Hälsans mysterium*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Eriksson, M. red. (2015). *Salutogenes – om hälsans ursprung*. Stockholm: Liber.
- Goffman, E. (1973). *Totala institutioner – fyra essäer om anstaltslivets sociala villkor*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Lindström, B. & Eriksson, M. (2010). *The Hitchhiker's guide to salutogenesis*. Folkhälsan Research Center.
- Maurice, B. red. (2017) *The Handbook of Salutogenesis*. Springer International Publishing AG.
- Regnier, V. (2002). *Design for assisted living*. John Wiley & Sons, Inc.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Femti funderingar om äldres boende*.
- Westlund, P. (2015). *Att vända en verksamhet. Från en patogen till en salutogen äldreomsorg*. Stockholm: Gothia Fortbildning AB.
- Zeisel, J. (2010). *I'm Still Here. Creating a better life for a loved one living with Alzheimer's*. Piatkus.

## En lärande socialtjänst

Av Gunilla Avby

Gunilla Avby, fil.dr i pedagogik, chef FoU Nordväst.

### Inledning

Mot bakgrund av samhällets ökade tilltro till evidens har betydelsen av kunskap och lärande i arbetet alltmer kommit att uppmärksammas. I dag förväntas yrkesprofessionella inte bara kritiskt granska tillgänglig kunskap och omsätta denna kunskap i praktisk handling, utan även utveckla ny kunskap. Det är en självklarhet att professionellt arbete, så även socialt arbetet, ska utföras i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Att arbeta evidensbaserat ställer krav på att socialarbetare håller sig à jour med de nya rönen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt utvecklas yrkesmässigt. Inte minst för att bidra till en mer kvalitativ och rättssäker verksamhet, men också för ett kreativt och intressant arbete. Att utveckla professionell expertis kräver tid, men också olika former av stöd och ledningsstrukturer. Men med ökade krav på effektivitet och kostnadsbesparingar står produktionen alltför ofta i förgrunden med följd att utvecklingsaktiviteter undanträngs, såväl på individ- som organisationsnivå. En särskild utmaning för många organisationer, inte minst inom välfärden är svårigheten att förena den löpande verksamheten med utvecklingsaktiviteter, det vill säga organisera arbetsplatsen för både drift och utveckling. Ett ensidigt fokus på drift riskerar att skapa en akutstyrd verksamhet, som i praktiken tenderar att tränga undan såväl utvecklingsarbete som ett mer förebyggande arbete.

De förhållanden som omgärdar ett yrke är centrala för att kunna förstå vad arbetet erbjuder för möjligheter att utveckla både verksamheten och dess medarbetare. Vad vet vi om vad som krävs för en kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst? Här utvecklas några grundläggande antaganden:

1. Olika kunskapsformer berikar varandra, i själva verket skapar de varandra. Olika omständigheter påkallar behov av olika former

av kunskap, och vad som anses vara giltig kunskap varierar från en kontext till en annan. I själva verket finns det sällan anledning för den yrkesprofessionelle att välja mellan kunskap från forskning eller praktik, utan det handlar snarare om att skapa mening och förståelse ur många olika kunskapsformer.

2. Framgångsrika organisationer har förmågan att använda varierande kunskapsformer och organisera för lärande. Betydelsefulla kunskapstransformationer tenderar att utebli om de inte organiseras och lärandet medvetandegörs.
3. Praktiknära och interaktiv forskning, där forskningsfrågorna utgår från praktikens behov kan stödja strävan mot en kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst. I samverkan kan forskare och praktiker utveckla praktikbaserad evidens.

## Evidensbaserat socialt arbete

Samhällets tilltro till styrkt kunskap, särskilt vetenskaplig kunskap, har generellt ökat, delvis beroende på en ökad komplexitet och osäkerhet i många organisationer. Föreställningen om att forskning kan ge oss svar på vilka metoder och insatser som är mest lämpade för en specifik situation, och därmed bidra till kvalitetsförbättringar, baseras på antagandet att forskning kan garantera metoders och insatsers effektivitet (Biesta 2007).<sup>1</sup> Samhället vidtar således stora ansträngningar för att garantera att verksamheter och beslut i alla samhällssektorer bygger på tillförlitlig kunskap. Ambitionerna att uppgradera kunskapsbasen i offentlig verksamhet är ett led i den allmänna kompetenshöjning som pågår i samhället. Vår uppfattning om vad som är viktigt att kunna och lära sig har förändrats. Traditionellt räckte det att lära sig saker utantill, att utveckla färdigheter och kanske ha ”rätt” attityd. I dag har vi en bredare syn på kunskap och individen förväntas tänka och använda kunskaper självständigt, men också ha självförtroende att söka kunskap och ta egenansvar för arbetet.

---

<sup>1</sup> Synsättet tillhör ”What works-traditionen”, som bygger på en rationell beslutsprocess med hög tilltro till en implementering av olika standarder och riktlinjer för att nå önskvärda effekter i verksamheten.

*Evidensbaserad praktik* (EBP) för beslutsfattande har som begrepp och företeelse kommit att utvecklas till ett politiskt slagord som genomsyrar verksamheter i många olika samhällssektorer, däribland socialt arbete. Faktum är att ett av de mest omdebatterade begreppen inom socialt arbete är just EBP (Oscarsson 2013). Översatt till socialt arbete handlar EBP om en praktik som stödjer sina beslut på en sammanvägning av klienter eller brukarens erfarenheter och önskemål, den professionella expertisen, det vill säga den kunskap och erfarenhet som byggts upp genom åren ur både utbildning och arbete, samt bästa tillgängliga forskning. I dagens EBP-modeller har professionsutövaren en betydelsefull roll för att realisera EBP. Socialarbetaren ses som en integrerande enhet, och är den som ska beakta och sammanväga de olika kunskapskällorna för att skapa bästa möjliga förutsättningar att lösa klientens problem. Ingen av de tre kunskapskällorna har företräde framför de andra, utan samtliga bör beaktas i relation till klienten för att åstadkomma EBP. EBP begränsas därför inte till beslut och handling som baseras på kunskap från forskning. Många gånger krävs lokalt utvunnen kunskap, eftersom det är mycket som vi inte vet eller saker vi ”vet”, men som visar sig vara felaktiga, ineffektiva eller till och med skadliga (Rousseau & Gunia 2016). Kunskap som är användbar i ett sammanhang kan därför vara verkningslös eller direkt olämplig vid ett annat.

För att åstadkomma en kunskapsbaserad socialtjänst räcker det inte med att göra något av det vi vet (kunskapsanvändning) utan vi måste också lära något av det vi gör (kunskapsutveckling). De organisatoriska förutsättningarna måste därför stödja även användningen och utvecklingen av praktikbaserad evidens (PBE),<sup>2</sup> för att vända på akronymen. Praktikbaserad evidens är kunskap som utvecklats från erfarenhet, som är erkänd i en profession och som anses fungera i praktiken (Eraut 2004). Cheferna har ett stort ansvar att vägleda och stödja en bredare kunskapsutveckling, vilket kräver en förståelse för och utgångspunkt i verksamhetens behov, särskilt de behov som finns hos socialtjänstens målgrupper. Brukarmedverkan och inflytande är en av de centrala pelarna i en evidensbaserad praktik. Den kunskap som brukare har är viktig för kompetens- och kunskapsutvecklingen i socialt arbete, men också

---

<sup>2</sup> I jmf med what works-traditionen handlar PBE om kunskap that works.

för att ta fram förebyggande insatser och forma offentliga insatser så att de bättre överensstämmer med de behov som finns i samhället (Vedung 2016). Brukarmedverkan, kompetensutveckling och diverse samarbeten mellan akademi och praktik inryms i grundfilosofin för den evidensbaserade agendan (Gambrill 2006; Sackett m.fl. 2000).

Den filosofi och process som upphovsmännen till evidensbaserad praktik ursprungligen beskrev är ett djupgående delaktighets- och anti- auktoritärt paradigm som uppmanar alla involverade parter att ifrågasätta förgivettagen kunskap. Det ställer en sokratisk frågemetod mot de som föredrar att inte ifrågasättas (Gambrill 2006:352).

Socialstyrelsen (2017) visar att intresset för EBP sedan 2007 stadigt ökar hos socialtjänstens chefer, men att det ännu finns ett gap mellan ambitioner och tillämpning i praktiken. Gapet förklaras delvis bero på svårigheter att implementera kunskap, oberoende av var den kommer från, men också på otydlighet och okunskap om EBP, avsaknad av gemensam kunskapssyn och otillräcklig vägledning och kunskapsstyrning (se även Socialstyrelsen 2015b). Inom den sociala barn- och ungdomsvården bedömer kommunerna att endast 15 procent av handläggarna har fördjupad kompetens inom området EBP och en relativt stor andel handläggare bedöms helt sakna denna kompetens (Socialstyrelsen 2015a). Det föreligger således stora behov av kompetensutveckling inom området. De uppskattade kompetensbristerna anses inte vara begränsade till endast handläggare, utan gäller även för arbetsledare inom verksamheten. Så trots att det finns ett påtagligt intresse för EBP inom socialt arbete, finns både liten kunskap och enighet om vad EBP egentligen är och vad EBP kan tillföra socialt arbete (Avby m.fl. 2014; Bergmark & Lundström 2008). Denvall och Johansson (2012, s 40) analyserar implementeringen av EBP i socialt arbete och ifrågasätter vad som ska implementeras, vilka som implementerar, för vem och hur. De konstaterar att ”staten inte kommit särskilt mycket närmare ett långsiktigt stöd för en strategisk kunskapsutveckling inom socialtjänsten”.

EBP har trots kontroverser och debatter markerat betydelsen av kunskap och lärande i och för socialt arbete. Frågan om vad det är som gör det så svårt att omsätta kunskap i praktisk handling, s.k. The Knowing-Doing Gap (Pfeffer & Sutton 2000) är högst relevant än i dag. Med all den kunskap som finns, vad är det som gör

att så många ändå väljer att göra tvärtemot det rekommenderade och därmed underminerar prestationen? Varför använder vi inte den kunskap vi har för att nå goda resultat? Hur ser kunskapsanvändningen och lärandet ut inom socialtjänsten?

### Vardagen som källa till lärande

Inom många professioner finns en stark tilltro till kunskap som utvecklats i praktiken och det kollegiala lärandet är ofta utbrett (Jensen m.fl. 2012). Inom socialt arbete har studier visat att reproduktionen av praktikbaserad kunskap är det allra vanligaste sättet att lära (t.ex. Avby 2015; Healy 2009; Munro 2011; Sheppard & Ryan 2003). Genom att handledas av en mer senior kollega lär man sig yrkets praktiska dimension.Handledning rankas högt hos professionella yrkesutövare, och kanske skulle man våga påstå att handledning betraktas som inkörsporren till yrkets hemligheter. Utan tvekan är kollegors kunskap en viktig källa till lärande, men frågan är om den i dagens samhälle är tillräcklig för att utveckla en professionell expertis och stå väl förberedd för framtida utmaningar?

I forskarvärlden råder det starkt delade meningar om hur lärande ska avgränsas och förstås, men man är tämligen överens om att det är i vardagen som det allra mesta av lärandet sker, ofta i samspel med andra (t.ex. Säljö 2015). Lärande handlar om en *förändring*, i termer av ett förändrat beteende eller förändrat synsätt. Trots att vardagen fungerar som en rik miljö för lärande, är vi inte alltid medvetna om att ett lärande sker. Mycket lärande är så att säga tyst lärande och sker omedvetet. Lärande förknippas oftast med något som är bra. Men vi lär oss också mindre önskvärda förmågor, som varken gagnar oss själva eller verksamheten. Det kan handla om ineffektiva arbetssätt, fördomar, inskränkta synsätt eller minskat självförtroende. Vardagslärandet bidrar till att vi snabbt etablerar vissa beteenden och vanor (Avby 2015, Nilsen m.fl. 2012b). Det i sig behöver inte vara av ondo, utan rutiner och vanor fungerar väl för att hantera den dagliga verksamheten samtidigt som en känsla av trygghet och stabilitet i vardagen skapas (Giddens 1984). Om ett visst arbetssätt av erfarenhet visat sig fungera väl i praktiken, finns det helt enkelt ingen anledning att söka en bättre modell att använda vid liknande situationer (Brehmer 1980).

I stället tenderar det komplexa och kontinuerliga flödet av stimuli uppmuntra oss till att utveckla förmågan att snabbt klassificera information för att rationalisera processen och minska risken för stress och utbrändhet. Vi tenderar att vara selektiva i våra val av kunskap och bortse från information och kunskap som står i motsats till våra befintliga uppfattningar och övertygelser. Astvik och Melin (2012) visar hur olika professionella yrkesarbetare utvecklar varierande strategier för att hantera den bristande jämvikten mellan arbetets krav och dess förutsättningar. Socialarbetare tillhörde i högre grad än andra yrkesgrupper den grupp som tenderar att använda en kompensering och kvalitetsreducerande strategi för att bemästra utmaningar i arbetet, vilket bland annat innebär att sänka kraven i arbetet. I praktiken leder det till att komplexiteten i arbetet gör att socialarbetaren utvecklar praktiska rutiner och psykologiska förenklingar av klientens problematik, strategier som exkluderar ökad kunskapsanvändning. Det är högst mänskligt att försöka förenkla tillvaron genom att trycka undan tvivel och tvetydighet, vilket gör att vi återkommande fattar beslut på ofullständiga grunder (Kahneman 2011). Beslut baseras initialt på beslutsfattarens uppfattning och förståelse av situationen, vilket betyder att problemformuleringsfasen har en central roll i välgrundade beslut (Eraut 2004). Både kvalitets- och effektivitetsvinster kan bli resultatet av att lägga lite extra tid i den inledande fasen för att skapa sig en bättre förståelse av situationen och ringa in de problem som ska lösas.

Vanor och rutiner fungera därför tillfredsställande upp till en viss gräns, men utgör problem när arbetet blir så välbekant att vi slutar att ifrågasätta dess kunskapsgrund eller blint förlitar oss på våra egna eller andras tidigare erfarenheter. Vi börjar ta kognitiva genvägar, vilket påverkar beslutsprocessen och kan resultera i att vi fattar mindre väl underbyggda beslut. Olika studier beskriver hur organisationer och deras medarbetare har stora svårigheter att mobilisera kognitiva förmågor (Alvesson & Spicer 2012; Kahneman & Klein 2009). Svårigheterna uppstår bland annat på grund av individens fallenhet att dra snabba orsakssamband mellan handling och resultat. Alvesson och Spicer (2012) har lanserat termen "funktionell dumhet", vilket symboliserar en organisations benägenhet att understödja brister i reflexivitet, ofullständiga resonemang och dåligt underbyggda argument. Denna funktionella dumhet förhind-



rar individer från att självständigt och fritt använda sig av sina kognitiva förmågor, med följderna att organisationen och dess medarbetare skyddas från friktioner som kan uppstå ur tvivel och reflektion, samtidigt som organisationen riskerar att förbise en potentiell utveckling.

### Reflektion för att motverka "funktionell dumhet"

Reflektion kan utgöra en störning i den kontinuerliga strömmen av erfarenheter och därmed bryta vanor och skapa en potentiell lärsituation. I en reflektionsprocess måste man beakta fakta som går utöver existerande personlig, interpersonlig och organisatorisk kunskap för att synliggöra och möjliggöra en förståelse för hur kunskapen i själva verket skapas (Reynolds & Vince 2004). Det räcker således inte att enbart förlita sig på erfarenhetsbaserad kunskap. Snarare handlar det om att med erfarenheten som utgångspunkt lyfta blicken och spegla erfarenheten i annan kunskap.

Människor är handlingsinriktade och dessvärre inte skapade för att reflektera (Alvesson & Spicer 2012). Ytterligare problematiskt är att arbete oftast inte är organiserat för reflektion, snarare samspelar individer för att lösa problem och har fokus inställt på att producera, oberoende av om det handlar om att producera varor eller tjänster. Reflektion är något man kan engagera sig i för att få en viss verksamhet att fungera enligt dess intentioner. *Kritisk reflektion* kännetecknas däremot av ett förhållningssätt som problematiserar ens egna antaganden och motiv till dem samt andras utsagor och deras motiv för dem. Det är en metod för att undersöka den egna praktiken och de egna erfarenheterna. Kritisk reflektion kan handla om att lära av misstag (t.ex. klagomålshantering), delge varandra sina visioner och sin kunskap, utmana grupptänkande, efterfråga återkoppling och tillåtas experimentera. En viktig ingrediens för att aktivt arbeta med kritisk reflektion är modet, modet att bland annat stå till svars för sina val, handlingar och värderingar men också modet att våga misslyckas. Professionell expertis inrymmer förmåga att omsätta kritiskt tänkande i praktiken och förhålla sig nyfiket till de situationer man möter och ställa hypoteser om sina klienter, sig själv, socialtjänstsystemet och världen runt om-

kring. Inte minst att våga utmana rådande premisser och titta på verksamhetens resultat och effekter.

Kritiskt tänkande är en central aspekt av praktiskt socialt arbete, men kritiskt tänkande utan kunskap är inget annat än ett tyckande. Praktiker måste ständigt göra bedömningar som tar hänsyn till och är relevanta för den situation de befinner sig i. En mängd komplexa problem måste hanteras i vardagen som varken kan analyseras eller lösas fullt ut eller direkt. Att använda evidens eller välbeprövade metoder är inte lösningen på allt, utan kan endast delvis vara till hjälp i praktiken. Många gånger krävs en förmåga att improvisera och använda sitt sunda förnuft. Schön (1983) kritiserade idén om teknisk rationalitet och evidens som grund för professionellt yrkesutövande och lärande.

Det är vanligt att socialarbetare utvecklar vardagshypoteser som därefter prövas (Sheppard & Ryan 2003), vilket beskriver ett arbets sätt som ligger väl i linje med principerna bakom EBP. Problem uppstår först när prövandet förblir tyst. Väljer vi att medvetet lägga lite extra uppmärksamhet på det vardagliga arbetet och de verksamhetsnära processerna för att synliggöra och artikulera kunskapsbasen kan individens kunskap och kompetens bidra till att utveckla verksamheten. Dessvärre visar studier att tidsbrist, avsaknad av resurser och den speciella och komplexa problembild som tillhör de enskilda ärendena gör att socialarbetare inte engagerar sig i en mer omfattande kritisk bedömningsprocess (Lindquist 2012; Munro 2011; Otto m.fl. 2009). White (2009) hävdar att genom att använda sig av vanliga uppfattningar, vardagsteorier och erfarenhet, befrias socialarbetare i själva verket från behovet att legitimera sina handlingar med mer verifierad kunskap, som forskning.

Medarbetares kunskaper och intellektuella kapital är en viktig strategisk resurs och grund för kunskaps- och verksamhetsutveckling. Det innebär i sin tur att medarbetares möjligheter att utnyttja och utveckla sitt professionella kunnande är avgörande för att skapa en verksamhet som präglas av innovation och flexibilitet. Verksamheter behöver utveckla strukturer för att uppmuntra till kritisk reflektion och lärande (Eraut 2000; Nonaka & Takeuchi 1995; Zollo & Winter 2002). Professionell expertis är något som ständigt behöver underhållas, det inbegriper en vilja att engagera sig i ett livslångt lärande.

## Organisatoriskt lärande

En stor utmaning gällande frågan om lärande är hur man ska förstå och beskriva relationen mellan individuell och organisatorisk lärande. En återkommande tanke med organisatoriskt lärande verkar vara att det individuella och kollektiva lärandet kan spridas och institutionaliseras i organisationer. Vilket i sin tur innebär att organisationer kan förändras och utvecklas genom att ta tillvara och i strukturerna bygga in individers och arbetsgruppers lärande.

När lärande kopplas till en organisation visar forskning att spelet mellan olika lärandeinriktningar är nödvändigt för organisationens överlevnad och strategiska utveckling (Crossan m.fl. 1999; March 1991). Kunskapsutveckling (*explore*) handlar om att utforska nya möjligheter och kunskaper medan kunskapsanvändning (*exploit*) handlar om att utnyttja, återkoppla och implementera dessa kunskaper. I den förstnämnda processen startar lärandet på en individnivå genom att en person erövrar nya insikter. Därefter börjar individen så smått att artikulera och tolka de nya insikterna för att sedan dela med sig av denna tolkning till kollegor. Lärandet flyttas på så sätt till en kollektiv nivå, där kollegor sinsemellan utvecklar en ny och gemensam bild av verkligheten. Dessa ömsesidiga kunskaper kan därefter integreras i organisationens rutiner och strategier, så att säga institutionaliseras. När rutinerna väl är satta existerar de oberoende av en enskild individ eller grupp av individer. Enkelt uttryckt kan man säga att individer kommer och går men att systemet, strukturer och kulturer består. Omvänt startar processer av kunskapsanvändning i just användning och återföring av organisationens institutionaliserade kunskap (Crossan m.fl. 1999). Trots att processerna beskrivs i en linjär form, att antingen handla om att utforska eller utnyttja kunskap, är verkligheten mer komplex än så. I själva verket är processerna integrerade och lärandet utgörs av en dynamisk process där individer och grupper går fram och tillbaka i de olika faserna.

Lärande kan förklaras uppstå i arbetets utmaningar och som ett resultat av individers handlingar och samspel i ett visst sammanhang, s.k. praktikgemenskap.<sup>3</sup> Genom att se lärande som en del av

---

<sup>3</sup> Alla människor tillhör praktikgemenskaper, såväl hemma som på arbetet. En praktikgemenskap utgör en grundsten i ett socialt lärandesystem och kan liknas vid ett minisamhälle som innehåller gemenskaper av handling. Det är därför inte bara en synonym för grupp eller

det vardagliga arbetet har praktikgemenskapen som grund för kunskaps- och verksamhetsutveckling en betydelsefull roll. En del uppgifter kräver mer tankeverksamhet än andra. Vissa saker gör vi på rutin medan andra kräver att vi mobiliserar all vår energi, kunskap och kognitiva förmåga. För att lösa en komplicerad uppgift innebär det oftast att vi behöver komplettera vår kunskapsbas med ny kunskap, en s.a.s. kunskapsbaserad handlingsinriktning. Vi behöver helt enkelt lyfta blicken och söka kunskap utanför praktikens begränsningar som kan hjälpa oss att klara ut det problem vi står inför. I komplexa situationer däremot, med begränsade möjligheter att verkligen lösa problemet, kan en mer framkomlig väg vara att stanna kvar i formuleringsfasen för att skapa sig en bättre förståelse av problemet och därmed kunna utarbeta en lämplig handlingsplan (Schön 1983). Denna form av reflexivt handlande kräver mest av oss i fråga om närvaro och medvetenhet. Teorier kan hjälpa oss att tolka, analysera och utveckla metoder för att hantera de problem vi ställs inför, men de ska inte ses som problemens svar.

Med bakgrund i ovanstående kan lärande definieras som transformationer av kunskap till följd av ett samspel mellan tyst och explicit kunskap (Nonaka & Takeuchi 1995). Genom att exempelvis klä en erfarenhet med ord (artikulera), synliggörs kunskapen och ett lärande kan ske. På liknande sätt kan kunskap synliggöras i dokumentationsprocessen och möjliggöra ett lärande (Van de Luitgaarden 2009; Lindquist 2012; Zollo & Winter 2002). I skrivprocessen återbesöks den information som samlats in, man värderar, analyserar och formulerar berättelser eller annan insamlad kunskap i ett mer användbart format. Ytterligare ett verktyg för att lära och utvecklas är att skapa systematiska återkopplingsloopar genom att använda resultat- och processmätningar. Sammantaget kan sägas att oberoende av hur kunskap synliggörs kan den när den väl är tillgänglig delas med andra, utmanas av annan kunskap och bidra till ett lärande, inte bara för individen utan även för kollektivet och organisationen i sin helhet.

---

team, utan handlar mer om att upprätta täta relationer av ömsesidigt engagemang organiserat runt gemensamma aktiviteter (Wenger 2000). Genom att delta i dessa gemenskaper identifierar och definierar vi tillsammans den kompetens som exempelvis krävs för att vara en tillförlitlig läkare, skicklig fotograf eller professionell socialarbetare.

Framgångsrika organisationer ser till att skapa ett öppet och fungerande kunskapsflöde mellan olika systemnivåer, nämligen mellan individ, team och organisation. Förmågan att integrera ny kunskap i en befintlig organisation, påverkar förmågan till innovation och utveckling (Andersson & Berggren 2015).

## En pragmatisk utgångspunkt för lärande i arbetet

Om vi nu utgår från att olika arbetsuppgifter kräver en varierande grad av kunskapsanvändning och reflektion kan en distinktion göras mellan anpassningsinriktat och utvecklingsinriktat lärande. *Anpassningsinriktat lärande* handlar om att bemästra arbetet och lösa dagliga problem som uppstår där (Ellström 2001). Det ses som ett begränsat lärande där lärandet huvudsakligen byggs upp genom erfarenheter (till exempel genom imitationsprocesser och trial and error) och säkerställer en effektiv och någorlunda stabil produktionsprocess. Fokus ligger på att göra saker rätt.

*Utvecklingsinriktat lärande* uppstår när individen ställs inför problem som inte enkelt kan lösas. Lärandet handlar om att experimentera och utforska nya möjligheter för att hantera dessa komplexa problem eller situationer, men också för att bryta med invanda rutiner och utveckla nya arbetssätt. I denna lärandeinriktning ifrågasätter individen om det är rätt saker som görs eller om det finns alternativa sätt (s.k. double-loop-lärande). Ett utvecklingsinriktat lärande kan bidra till innovativa lösningar. Innovation kan handla om de lösningar som professionella yrkesarbetare applicerar på de uppkomna problem de möter i sin dagliga verksamhet. Individens eget intresse av och motivation för lärande och utveckling är en av innovationens källor (OECD 2010) och organisationens lärandefilosofi är en avgörande faktor för de resultat som kommer ur innovationsaktiviteter, vilket innebär att den tid och de resurser som investeras i utvecklingen av en lärandemiljö med stor sannolikhet är väl investerade (Rosen 2015).

I likhet med vikten av en bred kunskapsanvändning i beslutsfattandeprocessen, komplimenterar de olika lärformerna varandra för att skapa en lärande organisation (jmf Crossan m.fl. 2000; March 1991; Rosing 2013). För att lärande som syftar till förändringar ska ha rimliga chanser att överleva behöver man möta ett reellt behov

så att berörda upplever förändringen som meningsfull. Förändring för förändringens egen skull är inte hållbart. Lärande och utveckling i arbetet bör sträva efter att den praktiska nyttan av evidensen står i fokus. Pragmatismen understryker att kunskap är något som går att använda. Värdet av kunskap bestäms därför av dess funktion och följder, dvs. kunskapens användbarhet. En särskilt viktig faktor för ett utvecklingsinriktat lärande är att praktiker har ett visst handlingsutrymme och arbetsplatsen en kultur som tillåter provande. Ett pragmatiskt förhållningssätt börjar i det vardagliga och de frågor man söker besvara baseras på verksamhetens behov. Hur ser då yrkesprofessionellas handlingsutrymme ut i dag? Hur ser förutsättningarna ut för ett utvecklingsinriktat lärande inom socialtjänsten?

### **Byråkrati och detaljerade styrsystem förstärker ett begränsat lärande**

I de skandinaviska länderna har professioner historiskt sett varit starkt kopplade till staten och den byråkratiska ordningsformen (Svensson 2011). Vare sig det handlar om läkare, jurister eller socialarbetare, tycks professioners organisationsberoende dessutom öka, bland annat till följd av nytt ledarskap och marknadsliknande former. Trots att arbetet under 2000-talet karakteriserats av både ökad flexibilitet och ökad standardisering, tycks arbetslivet i dag endast främja ett begränsat lärande, oberoende av dess flexibilitet eller standardisering (Thunborg & Olsson 2016). Thunborg och Ohlsson menar att synen på lärande i arbetet har förskjutits mot lärande som produktion snarare än lärande som utveckling. En möjlig orsak kan vara ledningens bristande kunskap kring just betydelsen av arbetets organisering för lärande.

Den byråkratiska modellen är grundad i rationalitet som förväntas förverkliga huvudmannens intressen och mål. Såväl chefer som medarbetare förutsätts följa regelsystemen och göra en formellt korrekt och transparent tolkning och tillämpning av reglerna, utan åtskillnad mellan klienter eller kunders olika förutsättningar eller behov. Än i dag bygger sättet att organisera olika typer av verksamheter på denna rest från industrialiseringen som hade behov av att dela upp ansvar och befogenheter i olika enheter (Tyrstrup 2014). Problemet är att vid löpande bandet var arbetsmomenten väl avgränsade och följde en given ordning men i dagens komplexa

tjänsteverksamhet finns oftast inga väl definierade arbetsuppgifter eller linjära samband, vilket får till följd att frågor lätt faller mellan stolarna när de inte passar in i hur vi organiserat oss. Verksamheter som är uppdelade i olika områden, avdelningar och enheter kan förorsaka bekymmer med överblickbarhet och styrbarhet. Ju fler sektorer, desto större risk att problem uppstår i gränssnitten mellan dem och skapar problem för de medborgare som drabbas. När samordningen av aktivitet uteblir eller misslyckas skapas ”*organisatoriska mellanrum*” (Tyrstrup 2014, s. 8), vilket påverkar förutsättningar för lärande och verksamhetsutveckling. I de allra flesta svenska kommuner är socialtjänstens verksamhet organiserad i en beställar- och utförarfunktion. Det är också vanligt att verksamheten ytterligare delas upp i olika enheter som ansvar för olika uppgifter i ett ärende, exempelvis mottagning, utredning och behandling och uppföljning (t.ex. Bergmark & Lundström 2016).

Det går inte att förringa att det offentliga uppdraget, särskilt det kommunala, över tid ökat i omfattning och komplexitet, vilket ovillkorligen bidragit till att den statliga styrningen ökat i omfattning och blivit alltmer detaljerad. Fler tillsyns- och kontrollfunktioner är också en följd av en ökad differentiering och specialisering av och inom förvaltningen, det som också kallas för *sektorisering*. Organisationen kategoriserar och standardiserar individen för att passa in i den administrativa strukturen. Dagens reformer inom styrning och ledning riskerar att underminera professionellas autonomi och handlingsutrymme, öka arbetsbelastningen och minska motivationen hos medarbetare (t.ex. Ackroyd m.fl. 2007; Parton 2008). Ett alltför detaljerat regelsystem har kritiserats för dess oförmåga att tillvarata medarbetares kompetens och skapa förutsättningar för delaktighet, lärande och engagemang för verksamhetens mål (Ellström m.fl. 2016). Eftersom en inre motivation att göra ett gott arbete är stark bland personalen inom välfärdssektorn (t.ex. Östberg 2010), kan en ökad detaljstyrning medföra en motvilja att bli styrd och kontrollerad. Ett ensidigt styrande mot produktion lämnar mindre utrymme för medarbetare att arbeta nytänkande utifrån sin kompetens och kunskap om brukarens behov av olika insatser eller behandlingar. Detaljstyrning riskerar dessutom att tränga undan tid för innovation och verksamhetsutveckling genom att det innebär att mycket tid går till administration (SOU 2017). Genom att konstruera styrning som belönar

den yttre motivationen utifrån värden som attraherar professionella värden, kan negativa effekter som undanträngning av den inre motivationen undvikas (Kjellström m.fl. 2017; Korlén m.fl. 2017).

Den ökade användningen av rationella verktyg, som riktlinjer och självadministrerande metoder (Hasselbladh m.fl. 2008), som dessutom ofta utvecklas och administreras av andra aktörer än de professionella själva, minskar professionellas inflytande över det egna arbetet. Dessutom är de som utvecklar kunskap sällan involverade i att implementera eller praktiskt använda densamma, vilket riskerar att leda till att förenkla snarare än att synliggöra och erkänna den komplexitet som exempelvis socialt arbete innebär (Marsh & Fisher 2008).

Ledningsfunktioner tenderar att värdera insatser som ökar tillgängligheten och förbättrar produktionsprocessen högre än exempelvis relationsfrämjande aktiviteter, vilket går stick i stäv med de professionellas uppfattning om att en fungerande relation mellan socialarbetare och klient är det som åstadkommer förändring (Perlinski m.fl. 2012). Alvesson (2015) menar att om människor i ledande ställning förväntas linjestyra en verksamhet som de inte alls förstår eller har kunskap om riskerar skadliga sidoeffekter att uppstå. För att bevara sin auktoritet som ledare tenderar de att styra verksamheten mot mål som de bättre förstår och kan utveckla, inte sällan via olika stödfunktioner. Kärnverksamheten och det egentliga arbete organisationen är satt att utträta riskerar att utarmas om för mycket fokus och kontroll läggs på att utveckla rutiner, processer, kommunikation och marknadsföring. Styrning som är fokuserad på vissa mål tenderar att tränga undan andra mål som inte lika tydligt uppmärksammas av den styrande parten och en alltför hög detaljstyrning riskerar att hämma individernas bidrag till innovation och verksamhetsutveckling.

I de allra flesta offentliga verksamheter finns i dag en blandning av kontroll och delegerat ansvar och förtroende för de yrkesprofessionella (SOU 2017). En utvecklingsinriktad verksamhet handlar om att hitta en bra balans mellan kontroll och möjliggörande och att utforma kontrollen så att den upplevs som ett stöd för medarbetarna.



## Chefers förutsättningar att organisera för lärande

Chefers ledarskap utgör en särskilt viktig förutsättning för en organisations utvecklingskraft. Det är cheferna som skapar förutsättningar för medarbetares lärande och verksamhetsutveckling. Dessvärre har ledarskapets ansvar för lärande och utveckling inte fått särskilt stort genomslag i praktiken, utan chefer tenderar att i hög grad arbeta med driftsfrågor och administration. För organisationer i dag är förmågan att kunna arbeta med olika frågor parallellt en nödvändighet och den framgångsrike ledaren förknippas med begrepp som *ambidextriös* (Rosing 2013). Ambidextriös innebär här en förmåga att kunna fokusera på nuet och akuta frågeställningar parallellt med förmågan att kunna fördjupa sig i mer långsiktiga, strategiska utvecklingsfrågor, som exempelvis att ta fram förebyggande insatser.

I sammanhanget är det viktigt att markera att även de förhållanden som omgärdar chefens yrkesutövning är centralt för att stödja utvecklingen av en kompetens- och kunskapsbaserad praktik. Det kan handla om allt från antalet medarbetare per chef till att ha tillgång till stödfunktioner med ansvar för IT, HR, ekonomi och administration. Men det handlar också om insikten av kontinuerlig kompetensförstärkning. För snart 10 år sedan bildades Jönköping Academy<sup>4</sup> med stöd från Vinnvård i syfte att bidra till ökad kunskap om kvalitet och förbättringsarbete inom hälsa och välfärd. Akademin erbjuder en masterutbildning i kvalitetsförbättringar och ledarskap. Trots att verksamheten vänder sig både till hälso- och sjukvård och socialtjänst har under åren verksamheten till största del använts av personal från hälso- och sjukvård. Det speglar sannolikt de olika traditionerna att använda och värdera kunskap utanför praktiken. Socialt arbete har traditionellt utmärkts av att vara en auktoritetsbaserad praktik utan en solid vetenskaplig grund, vilket bedöms kunna utgöra ett hinder för en mer omfattande användning av och tilltro till forskningsbaserad kunskap (Gambrill 1999; Soydan 2010). Forskning betraktas ofta som något marginellt i förhållande till det praktiska arbetet (MacIntyre & Paul 2013). Forskningen i socialt arbete kom igång relativt sent i Sverige och först 1977 akademiserades socialt arbete. Det har därför inte funnits

---

<sup>4</sup> <https://center.hj.se/jonkoping-academy.html>

samma tradition av forskningsbaserad kunskapsutveckling eller uppföljning med indikatorer som inom hälso- och sjukvården. Alltmer tillgängliga kvalitetsregister har emellertid förbättrat förutsättningar att utvinna statistik som kan användas som underlag för prestationsstyrning (SOU 2017), men registren kan även fungera som värdefulla källor för att utveckla verksamheten genom ett mer systematiskt uppföljningsarbete.

Forskning har pekat ut ett antal faktorer som viktiga för ett chefsarbete som främjar medarbetares lärande, exempelvis att erbjuda olika stöd för lärande, skapa tid och andra resurser för lärande aktiviteter, förena formella utbildningsaktiviteter med vardagslärandet, se till att lärande och utvecklingsfrågor placeras på dagordningen samt främja en lärandemiljö (ex. Ellström m.fl. 2016). Chefer bör se till att skapa en reell delaktighet, vilken handlar om att involvera människor i planering och kontroll av betydelsefulla delar av sitt eget arbete, och se till att de har tillräcklig kunskap och inflytande över både processer och resultat för att kunna uppnå önskvärda mål. Arbetsuppgifter bör således ge medarbetare både en viss autonomi och ett visst handlingsutrymme. Det innebär vidare att chefer måste delegera både befogenhet och ansvar.

Hur ser de organisatoriska förutsättningarna ut för att skapa en lärandemiljö inom socialtjänsten? Om vi tar utgångspunkt från det som i dag ofta kännetecknar socialtjänsten kan många hindrande faktorer skönjas:

- ökad specialisering i verksamheten, t.ex. uppdelning mellan beställar- och utförarfunktion och expertfunktioner,
- otydliga och motstridiga mål,
- ökade krav på uppföljning och effektivisering,
- ökat individuellt ansvar,
- ökad administration och dokumentation,
- bristande resurser (i form av pengar, tid och stöd),
- en alltmer heterogen klientgrupp,
- ökad mångfald bland utförare,
- en i många delar homogen arbetsgrupp,

- ett mer komplext uppdrag samtidigt som allt fler verktyg implementeras för att standardisera arbetsprocesserna,
- hög personalomsättning,
- minskad attraktionskraft.

Med listan som grund finns stora utmaningar för att utveckla en lärande socialtjänst. Om vi antar att olikheter stimulerar till utveckling är ett pedagogiskt dilemma att många arbetsgrupper, särskilt inom myndighetsutövning för barn och unga, kännetecknas av en ytterst homogen yrkesgrupp vad det gäller utbildningsbakgrund, kön och ålder (Lindquist 2012). Vidare kan konstateras att trots att trenden av en alarmerande hög personalomsättning (Astvik & Melin 2012; Tham 2008; Vårdanalys 2016) tycks ha vänt, uppstår ett pedagogiskt dilemma genom att mycket tid måste läggas på rekrytering och yrkesintroduktion i stället för att utveckla kunskapsbasen i arbetet när stor del av personalgruppen är ny. Ytterligare en utmaning är svårigheten att faktiskt fånga och styra lärandet för att kunna organisera för lärande. Lärande är så nära förknippat med arbetet att det i själva verket uppstår i arbetets utmaningar (Ellström 2001; Eraut 2000). Avby (2015) visar att det dagliga arbetet inrymmer lärandemöjligheter om de bara organiseras för detta. Det är inte tillräckligt att enbart tillgängliggöra olika kunskapsbaser, som exempelvis Kunskapsguiden för att öka kunskapsanvändningen. Rousseau & Gunia (2016) förklarar att det i grunden är tre nyckelkomponenter som kommer att realisera EBP och öka både kunskapsanvändningen och kunskapsutvecklingen, samtliga är kopplade till praktikern: praktikers förmåga, motivation och möjlighet. Men trots att viljan till förändring kan finnas hos praktiker utgör organisatoriska begränsningar och lokala arbetsätt hinder för förändring och utveckling inom socialtjänsten. De lokala arbetsätten vidmakthålls av traditioner och normer, styrs av olika lagar, regler och policyer, stöds av ledningsstrukturer, utmanas av förändrade förutsättningar och utvecklas genom medarbetarnas kunskaper, kompetens och engagemang.

## Behovsinventeringar som stöd för verksamhetsutveckling

Inom den offentliga sektorn är en viktig kunskapskälla slutmottagare, det vill säga de individer som tar del av den service, det stöd och de tjänster som tillhandahålls. Den kunskap som brukare har är viktig för kompetens- och kunskapsutvecklingen i socialt arbete, men också för att ta fram förebyggande insatser (Vedung 2016).

I dag finns goda exempel på hur behoven hos socialtjänstens målgrupper kan inventeras och användas för att utformas effektiva insatser. Brukarrevisioner kan användas för att värdera insatsers kvalitet och förebygga ineffektiva insatser. I flera kommuner arbetar man även med målgruppsinventeringar för att öka kunskapen om hur en specifik målgrupp ser ut för att ta fram förebyggande åtgärder. I sammanhanget brukar Gotland och Nacka kommun pekas ut som goda exempel på målgruppsinventeringar inom barn och unga. Inom samordningsförbundet Finsam<sup>5</sup> i de nordvästra Stockholmskommunerna Sollentuna, Sigtuna och Upplands Väsby har målgruppsinventeringar genomförts i målgruppen nyanlända i syfte att utveckla mer effektiva insatser som stödjer individer till att kunna bli självförsörjande. Genom att ta fram underlag på aggregerad nivå möjliggörs jämförelser över kommungränser, men också utformning av insatser på gruppnivå. Framgångsrika försök att arbeta med gruppinsatser har genomförts med biologiska föräldrar till placerade barn i Järfälla kommun. För att nämna ett par framgångsrika exempel som rör ett fördjupat samarbete med skolan kan Sollentuna kommun och Jönköpings län framhållas. I Sollentuna har en lärarhandledning utvecklats i samarbete med lärare i syfte att göra socialtjänsten mer tillgänglig och känd bland unga. Satsningen har sin upprinnelse i ett tidigare projekt där ungdomar med egen erfarenhet av kontakter med socialtjänsten medverkat för att bygga upp en webbportal för att tydlig- och tillgängliggöra socialtjänsten. I Jönköpings län prövar kommunerna tillsammans metoden "Letterbox Club" för att stimulera och utveckla barns läs- och matematikförmåga. Interventionen involverar inte direkt skolan, utan har inriktat sig på barn i utsatta livssituationer och deras fritid och

---

<sup>5</sup> Samordningsförbundets verksamhet utgår ifrån lagen om finansiell samverkan och förutom kommunerna ingår myndigheterna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Stockholms läns landsting.

hemsituation. De senare insatserna exemplifierar generella förebyggande insatser.

## Samverkan och samorganisering som grund för verksamhetsutveckling.

Ett kortsiktigt styrsystem indelat i budgetår skapar sämre förutsättningar för långsiktig samverkan, vilket i sin tur försämrar möjligheterna att arbeta utvecklingsinriktat och förebyggande. Kortsiktigheten står dessutom i stark kontrast till människor, som är en långsiktig investering och det sociala arbetets slutmottagare, dvs. de individer som tar del av den service, stöd och tjänster som tillhandahålls (Socialstyrelsen 2004). I ett längre perspektiv skjuts de framtida kostnaderna för uteblivna insatser över på andra huvudmän än den eller de som initialt skulle ha tagit kostnaden, vilket i sin tur gör att det inte går att ”räkna hem” investeringen inom samma budget. Styrsystemen riskerar att stimulera oss att ta felaktiga beslut. *Skottlandsmodellen*<sup>6</sup> har lyfts fram som ett föredöme på hur ett brett samarbete mellan olika aktörer kan ge både effektivitets- och kvalitetsvinster. Modellen förutsätter att skola, socialtjänst och primärvården samlokaliseras under en gemensam ledning med en gemensam budget och mot en gemensam vision. Modellen ger förskola och skolan ett utökat ansvar för att kunna åtgärda lättare sociala problem där barnen befinner sig.

I Sverige finns en bra samverkansgrund i landets familjecentraler att bygga vidare på. Däremot varierar innehåll och service på familjecentralerna över landet. En familjecentral samlokaliserar mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och socialtjänst med minst en förebyggande verksamhet (Vårdanalys 2017). Det finns centraler som också inrymmer ungdomsmottagning, elevhälsa och kvinnofridsmottagning, men oftast saknas primärvården som aktör i verksamheten. Vid familjecentralerna arbetar man för att tidigt upptäcka och förebygga problem, och för att minska komplexiteten på huvudmannanivå eftersom olika aktörer medverkar. Trots samlokaliseringen bedöms samarbetet mellan professioner vara liten

---

<sup>6</sup> För att läsa mer om Skottlandsmodellen, [www.gov.scot/Topics/People/Young-People/gettingitright](http://www.gov.scot/Topics/People/Young-People/gettingitright)

(a.a.). Besöken kan ske anonymt vilket gör att vi vet väldigt lite om effekterna av verksamheten, men troligtvis påverkar ändå generella insatser med hög kvalitet på ett tidigt stadium omfattningen av de selektiva insatser som en del barn och ungdomar kan komma att behöva senare i livet (Socialstyrelsen 2004). En satsning på generella insatser antas därför kunna förebygga och minska risken för psykisk ohälsa hos barn och ungdomar och således vara samhälls-ekonomiskt lönsam på lång sikt. Men det är självklart svårt att väga kostnader på kort och lång sikt mot varandra och möjligheterna att förutsäga vilka barn och unga som kan komma att fara illa är begränsade, även om vi exempelvis vet att en fullgod skolgång fungerar som en skyddsfaktor för att ett barn inte ska utveckla problem senare i livet, trots att barnet kan inneha eller vara exponerad för risker.

Det finns olika motiv till varför samverkan är viktig. Samverkan kan etiskt motiveras genom vår möjlighet att minska den enskildes lidande och smärta. Som enskild aktör kan vi inte lösa alla uppgifter på egen hand och därför behöver vi samarbeta för att minska risken för individer att falla mellan stolarna och skickas runt mellan olika aktörer (jfr Thyrstrup 2014). Trots att ärendenas komplexitetsgrad tenderar att öka och i högre grad kräver att socialarbetare samarbetar med allt fler aktörer, finns inget lagstadgat mandat för samordning. Däremot är det vanligt att sluta samverkansavtal inom olika områden, vilka till del kan ge kvalitetsvinster (t.ex. Svendsen 2015; Vårdanalys 2017). Vad gäller effektivitetsmotivet är samverkan en metod som gör att man kan lösa sin uppgift mer kostnadseffektivt och utveckla en verksamhet som präglas av långsiktighet.

### **Kunskapsstyrning för att åstadkomma EBP**

Socialstyrelsen (2011) markerar att kunskapsstyrning är ”alla styr- och ledningsprocesser som bidrar till att etablera och utveckla en evidensbaserad praktik”. Kunskapsstyrning är således *inte* EBP utan syftar till att utveckla EBP. Definitionen kan liknas vid Tillitsdelegationens (2017) definition av kunskapsstyrning som

ett system som syftar till att i ökad utsträckning åstadkomma just en evidensbaserad praktik så att kvalitetssäkrad kunskap sprids och används inom olika verksamheter. Samtidigt rensas icke evidensbaserade

och skadliga metoder ut. Kunskapsstyrning kan ske i flera olika former och den kan i högre eller lägre grad engagera yrkesprofessionella.

Dessvärre bedöms socialtjänstens infrastruktur för kunskapsutveckling och kunskapsstyrning vara relativt outvecklad (Socialstyrelsen 2011, SOU 2017; Vårdanalys 2017). En orsak förklaras vara att insatserna inte följs upp i tillräcklig grad. Det beror inte på en ovilja att ta reda på vad en insats leder till, utan snarare handlar det om svårigheterna att faktiskt följa upp en insats och att dessutom kunna dra slutsatser huruvida det är insatsen som ger en noterad förändring. Sällan har de insatser socialarbetare förfogar över dokumenterade positiva effekter. Interventionsforskningen är näst intill obefintlig. I själva verket vet vi väldigt lite om vad insatserna resulterar i för klienterna, bland annat beroende på bristande relevans, evidens och tolkningssvårigheter (Bohlin & Sager 2011). Trots att systematiserade utrednings- och bedömningsmodeller (t.ex. BBIC, ASI) har förbättrat strukturen för att samla in information och kunskap om en klient, innebär det inte per automatik att socialarbetare har tillräcklig kunskap om vilka metoder och insatser som är bäst lämpade att använda för att realisera vissa målsättningar eller har kompetens att sammanställa, analysera och tolka det insamlade materialet på ett adekvat sätt (Socialstyrelsen 2015a).

En annan anledning för att arbetet med att utveckla EBP går långsamt kan tänkas vara arbetslivets *projektifiering* under de senaste decennierna (Åhlfeldt 2017). Med en uppsjö av stimulansåtgärder har projekt som organisationsform institutionaliserats inom offentlig sektor. Trots att många av målen i projekten har uppnåtts, vet vi inte mycket om de långsiktiga effekterna, särskilt effekterna för brukare och patienter. Projekt som ett verktyg för att implementera politiska reformer är vanligt (Jensen m.fl. 2012), som t.ex. plattform- och värdegrundsarbetet för EBP i socialtjänsten. Tanken med projekt är att skapa en kreativ frizon för lärande och nytänkande, men separeringen försvårar samtidigt tillvaratagandet av resultat. Om nya lösningar ständigt byts ut och aldrig rutiniseras skapas ineffektiva verksamheter (March 1991).

## Praktiknära och interaktiv forskning för att utveckla användbar evidens

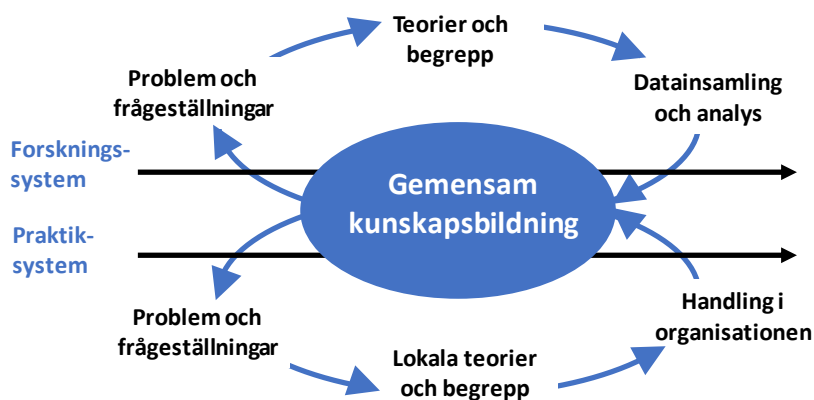
För att öka utvecklingen av användbar evidens krävs att samarbetet mellan forskare, profession och målgrupp förbättras, men samarbetet behövs också för ett hållbart utvecklingsarbete (Brulin & Svensson 2012; Åhlfeldt 2017). Studier som förklarar effekter mer eller mindre isolerat blir av mindre värde. Däremot är praktikrelevant forskning inom socialt arbete generellt sett låg och forskningens koppling till det sociala arbetets praktik behöver stärkas (Bergmark m.fl. 2011).

Ett övergripande mål med en interaktiv forskningsansats (även s.k. följeforskning) är att skapa förutsättningar för ett kontinuerligt lärande i verksamheten (Brulin & Svensson 2012; Ellström 2009). Att löpande återföra resultat till praktikerna blir en central fråga för att forskningen ska ha en praktisk betydelse. Återkoppling kan ske genom att systematiskt följa och utvärdera olika verksamhetsprocesser, vilket förutsätter ett fungerande uppföljningssystem med väl utvecklade indikatorer. Lokalt uppföljningsarbete utpekats som en av de viktigaste frågorna i evidensbaserat socialt arbete (Bergmark m.fl. 2011). Att forska praktiknära och interaktivt gör att forskare inte bara kan stå vid sidan av, utan måste engagera sig i de processer som studeras. Projekt som är flexibla och öppna för ett successivt lärande bli mer relevanta, då de är bättre rustade att möta förändrade villkor och ta in ny kunskap (Ellström, 2009).

Interaktiv forskning ligger väl i linje med organisatoriskt lärande som förutsätter att nya kunskaper för det första identifieras och fångas upp och för det andra kan kommuniceras för att slutligen kunna användas inom organisationen. Parterna har olika roller: de professionella ansvarar för verksamhetsutvecklingen och forskaren fungerar processtödande och bidrar med ett kritiskt perspektiv för förbättringar. Kontinuiteten i interaktiv forskning och den nära relationen till praktiken innebär möjligheter för en gemensam kunskapsbildning. Interaktiv forskning kan sägas bestå av kunskapsutveckling i två loopar, där den ena loopen bidrar till mer generell kunskap (forskningsbaserad kunskap) och den andra till kunskap användbar för verksamhetsutveckling (praktikbaserad kunskap)



Figur. 9 Modell för interaktiv forskning



Källa: efter Svensson m.fl. 2009

Praktikens behov bör vara utgångspunkten för de forskningsfrågor som formuleras, vilket gör att FoU-miljöer med dess närhet till praktiken är en viktig aktör för att utveckla användbar evidens. I en mer praktisknära forskningsansats kan även praktiker engageras som medforskare. Praktiker kan exempelvis delta i insamling, tolkning och analys av data. Det är inte fullt ut en kombinationstjänst, utan innebär en kvalificerad kompetensutvecklingsaktivitet där praktikern på mindre del av sin tjänst engageras i ett forskningsprojekt och handleds av forskare vid en FoU-enhet. Vinsterna är många, både för den enskilda individen, arbetsplatsen och projektet, bl.a. för att skapa ett intresse för kunskapsutveckling, ge bättre förutsättningar att förankra den kunskap som utvecklas och stärka kvaliteten i tolkningen av data.

### Avslutande kommentar

Trots att statsmakten fastslår att styrningen i socialtjänsten, precis som hälso- och sjukvården, ska vara kunskapsbaserad, i bemärkelsen att vetenskap och beprövad erfarenhet ska styra arbetet (SOU 2017), finns praktiska och strukturella hinder. Olika åtgärder har vidtagits för att stärka kunskapsstyrningen inom socialtjänstens verksamhetsområde, men mycket kvarstår att göra för att skapa rimliga förutsättningar för en kompetens- och kunskapsbaserad

socialtjänst. En förutsättning för att kunna styra med kunskap är satsningar på forskning, uppföljning och utvärdering, systematisering av befintlig kunskap samt statistikproduktion, vilket i sin tur förutsätter både långsiktighet och resurser i form av personal, ekonomi, strukturer, stödsystem och kompetens.

I den senaste forskningspropositionen och det 10-åriga programmet för tillämpad välfärdsforskning inkluderas några viktiga stimulansåtgärder, som ex. kombinationstjänster, särskilda forskarskolor (även om viss kritik kan riktas mot satsningen på licentiatexamen) och möjlighet för FoU-miljöer att söka och hantera forskningsbidrag. I dag saknas däremot en offensiv satsning på att utveckla kurser och utbildningar som vänder sig till yrkesverksamma och som går att förena med arbetslivet. Utbildningsprogrammen som förbereder studenter för ett arbete inom socialt arbete behöver även förbereda studenterna på ett arbetsliv som ställer krav på kontinuerlig kompetens- och kunskapsutveckling.

Oklarheter kring det sociala arbetets kunskapsbas och vad som förväntas av socialarbetare framkallar en professionsambivalens, det vill säga en osäkerhet gällande yrkesidentitet och ansvarsområde, som förhindrar och försvårar lärande och utveckling. Att synliggöra och förtydliga den kunskapsbas som ett yrke vilar på bidrar till att utveckla både organisationen och dess medarbetare. I denna strävan hjälper det att ha användbara metoder, modeller och verktyg. Det är inte något som varje socialarbetare utvecklar för sig själv, utan för att åstadkomma nödvändiga förändringar i arbetets förutsättningar krävs en kollektiv ansats.

Ledningen och styrningen av socialtjänsten måste anpassas för att skapa de förutsättningar som krävs för att frigöra medarbetares expertis och drivkrafter. Mängden chefer och administratörer (t.ex. ekonomer och personaltjänstemän) inom offentlig sektor tenderar att öka. Allt fler styr och kontrollerar arbetet. Rimligtvis borde denna utökning av lednings- och stödfunktioner ge utrymme för att även uppmärksamma de enskilda medarbetarnas kompetens och kunskap i strävan mot ett mer evidensbaserat socialt arbete?

Det pågår ett arbete med att skapa en nationell struktur för kunskapsstyrning genom inrättandet av en nationell samverkansgrupp (NKS-S) och regionala samverkansarenor (RSS). I dagsläget är det för tidigt att säga vad arbetet kommer att bidra med i form av samordning och samsyn för utveckling av EBP inom socialtjänsten.

Till dags dato kvarstår gapet mellan ambitioner och tillämpning i praktiken oberoende av den genom åren omfattande statliga resurstilldelningen för att utveckla en kunskapsbaserad praktik. Behovet av kompetens- och kunskapsförstärkning om hur kunskap integreras och utvecklas i praktiken är därför stort.

## Källförteckning

- Ackroyd, S., Kirkpatrick, I. & Walker, R.M. (2007). Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis. *Public Administration*, 85, 1, 9–26.
- Alvesson, M. (2015). *När ledarskapet krackelerar*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Alvesson, M. & Spicer, A. (2012). A stupidity-based theory of organizations. *Journal of Management Studies*, 49:7.
- Andersson, H. & Berggren, C. (2015). Kunskapsintegration och innovation i en internationaliserande ekonomi. *RJ:s skriftserie nr 6*. Slutrapport. Stockholm: Makadam.
- Astvik, W. & Melin, M. (2012). Coping with the imbalance between job demands and resources: A study of different patterns and implications for health and quality in human service work. *Journal of Social Work*, 13 (4) s. 337–360.
- Avby, G. (2015). *Evidens i praktiken. En studie kring kunskapsanvändning och lärande i socialt arbete*. Linköping: Linköpings universitet.
- Avby, G., Nilsen, P. & Abrandt Dahlgren, M. (2014). Ways of understanding evidence based practice in social work: A qualitative study. *British Journal of Social Work*, 44, 1366–1383.
- Bergmark, A. & Lundström, T. (2008). Evidensfrågan och socialtjänsten: Socialarbetarens inställning till en vetenskapligt grundad praktik. *Socionomens forsknings supplement*, (21), 5–14.
- Bergmark, A., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2011). *Evidensbaserat socialt arbete. Teori, kritik, praktik*. Stockholm: Natur & Kultur.

- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2016). *En sak I taget? Om specialisering inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Socialvetenskaplig tidskrift, nr 2-3, 125–148.
- Biesta, G. (2007). Why” what works” won` t work: Evidencebased practice and the democratic deficit in educational research. *Educational Theory*, 57, 1–22.
- Bohlin, I. & Sager, M. (2011). *Evidensens många ansikten: Evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv.
- Brehmer, B. (1980). *In one word: Not from experience*. Acta Psychologica, 4, 223–241.
- Brunlin, G. & Svensson, L. (2012). *Managing sustainable development programmes. A learning approach to change*. England: Gower.
- Crossan, M., Lane, H. & White, R. (1999). *An organizational learning framework: From in-tuition to institution*. Academy of Management Review, Vol. 24, 3, s. 522–537.
- Denvall, V. & Johansson, K. (2012). Kejsarens nya kläder: Implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1, 26–45.
- Ellström, P-E. (2001). Integrating learning and work: *Problems and prospects*. *Human Resource Development Quarterly*, 12 (4), Winter 2001.
- Ellström, P-E. (2009). *Användning och nytta av utvärderingar: ett lärandeperspektiv*. I L. Svensson, G. Brunlin, S. Jansson & K. Sjöberg (red.) *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Ellström, P-E., Fogelberg Eriksson, A., Kock, H. & Wallo, A. (2016). *Mot ett förändrat ledarskap?* Lund: Studentlitteratur AB.
- Engeström, Y. (2011). Activity theory and learning at work. In M. Malloch, L. Cairns, K. Evans & B N. O’Connor: *The SAGE handbook of workplace learning*, s. 86–104.
- Eraut, M. (2000). Non- formal learning and tacit knowledge in professional work. *British Journal of Educational Psychology*, 70, s. 113–136.

- Eraut, M. (2004). *Transfer of knowledge between education and workplace settings*. I H. Rainbird, A. Fuller & A. Munro (red.) Workplace Learning in Context. London: Routledge.
- Gambrill, E. (1999). Evidence-based practice: an alternative to authority-based practice. *Families in society: The Journal of Contemporary Human Services*, 80, 341–350.
- Gambrill, E. (2006). Evidence-based practice and policy: Choices ahead. *Research on Social Work Practice*, 16, s. 338–357.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustafsson, R. Å. (2008). *Bortom new public management: institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia adacta.
- Healy, K. (2009). Case of mistaken identity: The social welfare professions and new public management. *Journal of Sociology*, 45, 401.
- Jensen, K., Lahn, L. C. & Nerland, M. (red.). (2012). *Professional learning in the knowledge society*. Rotterdam: Sense.
- Jensen, M., Johnson, B., Lorenz, E. & Lundvall, B. Å. (2007). Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy*, 36, s. 680–693.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking fast and slow*. London: Penguin.
- Kahneman, D. & Klein, G. (2009). Conditions for intuitive expertise. *American Psychologist*, Vol 64, 6, s. 515–526.
- Kjellström, S., Avby, G., Areskough Josefsson K., Andersson Gäre, B. & Andersson Bäck, M. (2017). Work motivation among healthcare professionals: A study of well-functioning primary healthcare centers in Sweden. *Journal of Health Organization and Management*, 31(4), 487–502.
- Korlèn, S., Essèn, A., Lindgren, P., von Thiele Schwarz, U. (2017). Managerial strategies to make incentives meaningful and motivating. *Journal of Health Organization and Management*, 31(2), 126–141.
- Lindquist, A-L. (2012). *Från krisande organisationer till "krisorganisationer" – Kvalité i socialt barnavårdsarbete genom ökad personalstabilitet*. Stockholm: Stiftelsen allmänna barnhuset.

- MacIntyre, G. & Paul, S. (2012). Teaching research in social work: Capacity and challenge. *British Journal of Social Work*, 43(84), 685–702.
- March, P. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organizational Science*, vol. 2, 1, s. 71–87.
- Marsh, P. & Fisher, M. (2008). The development of problem-solving knowledge for social care practice. *British Journal of Social Work*, 38, s. 971–987.
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: Final report – A child centred system*. London: HSMO.
- Nilsen, P., Roback, K., Broström, A. & Ellström, P-E. (2012). *Creatures of habit: accounting for the role of habit in implementation research on clinical behaviour change*. Implementation Science,
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company*. NY: Oxford University Press.
- OECD. (2010). *Fostering Innovation: The policy challenge. In the OECD innovation strategy: Getting a head start on tomorrow*. Paris: OECD.
- Oscarsson, L. (2013). *Evidensbaserad praktik i socialt arbete*. I B. Blom, S. Morén & L. Nygren (red.). *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Otto, H-U., Polutta, A. & Ziegler, H. (2009). Reflexive professionalism as a second generation of evidence-based practice. *Research on Social Work Practice*, 19, 4, s. 472–478.
- Parton, N. (2008). Changes in the form of knowledge in social work. *British Journal of Social Work*, 38, s. 253–269.
- Perlinski, M., Blom, B. & Morén, S. (2012). Getting a sense of the client: Working methods in the personal social services in Sweden. *Journal of Social Work*, 13(5), 508–532.
- Pfeffer, J. & Sutton, R. (2000). *The knowing-doing gap: How smart companies turn knowledge into action*. Boston: HBS Publisher.
- Reynolds, M. & Vince, R. (red) (2004). *Organizing reflection*. Hampshire: Ashgate.

- Rosen, R. (2015). *Transforming general practice: what are the levers for change?* Briefing. Nuffield trust.
- Rosing, K., Rosenbusch, N. & Frese, M. (2010). *Ambidextrous leadership in the innovation process. In A. Gerybadze (red.). Innovation and International Corporate Growth*. Berlin: Springer.
- Rousseau, D.M. & Gunia, B.C. (2016). Evidence-based practice: The psychology of EBP implementation. *Annual Review of Psychology*, 67, 667–692.
- Sackett, D.L., Rosenberg, W.M.C., Gray, J.A.M., Haynes, R. & Richardson, W.S. (1996). Evidence based medicine: what it is and what it isn't. *BMJ*, 312(7023), 71–72.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner – How professionals think in action*. London: Basic Books Inc.
- Sheppard, M. & Ryan, K. (2003). Practitioners as rule using analysts: A further development of process knowledge in social work. *British Journal of Social Work*, 33(2), 157–176.
- Socialstyrelsen. (2017). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten, 2007, 2010, 2013 och 2016*. Kommunala enhetschefer om EBP under ett decennium.
- Socialstyrelsen. (2015a). *Kompetenssatsningar inom den sociala barn- och ungdomsvården*.
- Socialstyrelsen. (2015b). *Förutsättningar för att etablera en evidensbaserad praktik i socialstyrelsen* En intervjustudie med chefer inom socialtjänsten.
- Socialstyrelsen. (2004). *Tänk långsiktigt! En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa*. Rapport 2004:14.
- Socialstyrelsen. (2011).
- SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen.
- Soydan, H. (2010). Evidence and policy: the case of social care services in Sweden. *The Policy Press*, 6, 2, s. 179–193.
- Svensden, T. (2016). *Den sociala barnvården i Stockholm*. Forskningsrapport 2016:1. Sollentuna: FoU Nordväst.

- Svensson, L. (2011). Inledning till studier av professioner och professionellt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4, s. 254–267.
- Säljö, R. (2015). *Lärande. En introduktion till perspektiv och metaforer*. Malmö: Gleerups.
- Tham, P. (2008). *Arbetsvillkor i den sociala barnvården: förutsättningar för ett kvalificerat arbete*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Thunborg, C. & Ohlsson, J. (2016). Pedagogiska utmaningar i dagens arbetsliv. *Pedagogisk forskning i Sverige*, nr 3–4, 21, s. 191–211.
- Tyrstrup, M. (2014). *I välfärdsproduktionens gränsland. Organisationsmellanrum i vård, skola och omsorg*. Örebro: Entreprenörskapsforum.
- Van de Luitgaarden, G. (2009). Evidencebased practice in social work: lessons from judgment and decisionmaking theory. *British Journal of Social Work*, 39, s. 234–260.
- Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Vårdanalys. (2017:9). *Från medel till mål – att organisera och styra mot en samordnad vård och omsorg ur ett patient- och brukarperspektiv*.
- Wenger, E. (2000). Communities of Practice and Social Learning Systems. *Organization*, 7 (2) 225–246.
- White, S. (2009). Fabled uncertainty in social work: A coda to Spafford et al. *Journal of Social Work*, 9(2), 222-235.
- Zollo, M. & Winter, S. G. (2002). Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organizational Science*, 13, 3, s. 339–351.
- Åhlfeldt, E. (2017). *Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg. Ett institutionellt perspektiv på projekt i en professionell och byråkratisk kontext*. Linköping: Linköpings universitet.
- Östberg, F. (2010). *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barnvården*. Avhandling. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.



# Källförteckning

## Offentligt tryck

- Ds 2014:9. Socialdepartementet. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*
- Prop. 1971:30. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*
- Prop. 1975/76:209. *Om ändring av regeringsformen.*
- Prop. 1979/80:1. *Om socialtjänsten Del A–C.*
- Prop. 1985/86:80. *Om ny förvaltningslag.*
- Prop. 1990/91:117. *Om en ny kommunallag.*
- Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen.*
- Prop. 1997/98:113. *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken.*
- Prop. 2000/01:80. *Nya socialtjänstlagen m.m.*
- Prop. 2003/04:105. *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.*
- Prop. 2005/06:115. *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg av äldre.*
- Prop. 2016/17:50. *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*
- Prop. 2016/17:59. *Trygg och säker vård för barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet.*
- Prop. 2016/17:171. *En ny kommunallag En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

- Prop. 2017/18:106. *Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre*  
SOU 1977:40. *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg – Lagar och motiv*. Slutbetänkande av Socialutredningen.
- SOU 1994:139. *Ny socialtjänstlag*. Huvudbetänkande av Socialtjänstkommittén.
- SOU 1999:97. *Socialtjänst i utveckling*. Slutbetänkande av Socialtjänstutredningen.
- SOU 2007:82. *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*. Slutbetänkande av Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten.
- SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten- till nytta för brukaren*. Betänkande av Utredningen för en kunskapsbaserad socialtjänst.
- SOU 2009:32. *Socialtjänsten Integritet – Effektivitet*. Betänkande av Socialtjänstdatautredningen.
- SOU 2015:85. *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*. Betänkande av Utredningen om bostäder för äldre.
- SOU 2016:55. *Det handlar om jämlik hälsa – Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*. Delbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.
- SOU 2017:4. *För en god och jämlik hälsa – En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket*. Delbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.
- SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*. Delbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.
- SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen.
- SOU 2017:47. *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa*. Slutbetänkande av Kommissionen för Jämlik hälsa.

SOU 2017:48. *Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*. Betänkande av Utredningen om ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården.

SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. Delbetänkande av Kommunutredningen.

SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.

### **Publikationer från myndigheter och organisationer**

Akademikerförbundet SSR. *Etik i socialt arbete – Etisk kod för socialarbetare*.

Akademikerförbundet SSR. *Policy för socialt förebyggande arbete*.

Barnombudsmannen (2011). *Barn och ungdomar i den sociala barnavården berättar*.

Barnombudsmannen (2018). *Barns och unga erfarenheter av våldsbejakande islamistisk extremism*.

FN:s Världskommission för miljö och utveckling (1987). *Brundtlandrapporten, Our Common Future*.

Forte. (2018). *Första utlysningen inom ramen för det 10-åriga nationella forskningsprogrammet om tillämpad välfärdsforskning*.  
<https://forte.se/utlysning/tillampad-valfardsforskning-2018/>

Folkhälsomyndigheten (2016). *Förebyggande insatser till barn i familjer med missbruk, psykisk sjukdom och våld. En systematisk översikt av översikter*.

Folkhälsomyndigheten (2017). *Förebyggande insatser till barnet när föräldern har en psykisk sjukdom*.

Folkhälsomyndigheten (2017). *Kunskapsstöd för att förebygga spelproblem. Spel om pengar är en folkhälsofråga. Spel om pengar är en folkhälsofråga*.

Folkhälsomyndigheten (2017). *Samlat grepp om alkohol och spel om pengar i det förebyggande arbetet*. Faktablad Artikelnummer: 01302–2017.

- Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland (2015). *En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap*. Rapport.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015). *Skilnad i samhällsekonomiska kalkyler, statistik och analys*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015). *Samhällsekonomiska konsekvenser av social oro. En litteraturstudie*.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Förebygga för att överbygga?* Rapport 2016:14.
- Regeringskansliet (2014). *Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*. Diarienummer: S2014.019. Stockholm.
- Regeringskansliet (2017). *Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025*. PM.
- Regeringskansliet (2017). *Uppdrag till Socialstyrelsen och Statens skolverk att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*. Diarienummer: U2017/01236/GV. Stockholm.
- Regeringskansliet (2017). *Uppdrag till Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande att inrätta nationella forskningsprogram*. Diarienummer: U2017/02404/F. Stockholm.
- Regeringskansliet (2018). *Uppdrag till Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) att utbilda och sprida kunskap om vetenskapliga kunskapsammansättningar inom socialtjänsten*. Diarienummer: S2018/1952/FST. Stockholm.
- Regeringskansliet. Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – Förslag för en hållbar framtid*. Slutrapport från den nationella samordnaren. Stockholm.
- Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*. RIR 2016:5.
- SBU. (2010). *Program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – En systematisk litteraturöversikt*. Rapport (nr 202).
- SIKA (2005). *Den samhällsekonomiska analysen – en introduktion för den nyfikne*, Rapport, 2005:5.

- Socialstyrelsen (2009). *Folkhälsorapport 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016). *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2016*. Falun: Edita Bobergs AB.
- Socialstyrelsen (2016). *Utvärdering av samverkansformen sociala insatsgrupper. Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017). *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2017*. Falun: Edita Bobergs AB.
- Socialstyrelsen (2017). *Utvärdering av sociala insatsgrupper – genomförande, utfall och effekter av arbetet på verksamhetsnivå*.
- Socialstyrelsen (2017). *Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2017*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017). *Öppna jämförelser av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Enkätundersökning 2016*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018). *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2018*. Åtta.45 Tryckeri AB.
- Socialstyrelsen (2018). *Utanförskapet och barnen – tidiga insatser ökar tryggheten*. Webbsänt seminarium 2018-02-22.
- Socionomen. *Kvalificerat socialt arbete*. Nr 6 2017. Forsknings-supplement special.
- Statens Folkhälsoinstitut (2013). *Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar i risksituationer: kartläggning av selektiv prevention i 25 kommuner*.
- Statskontoret (2005). *Reglering och andra styrmedel. En studie över hur staten styr kommuner och landsting*. Dnr 2005:28.
- Statskontoret (2014). *Systemrelaterad effektiviseringspotential i statlig kärnverksamhet*. Dnr 2013/273–5. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sveriges Kommuner och Landsting & Getting it right for every child (2016). *Tidiga insatser – Skottland visar vägen*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Värdet av god uppväxt. Sociala investeringar för framtidens välfärd*.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner – resultat från enkätstudie*. Stockholm: LTAB.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Stärkt skydd för barn och unga. Handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Vad är sociala investeringar? 17 frågor och svar*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Sociala investeringar i tjugio av Sveriges kommuner och landsting/regioner En ögonblicksbild 2016*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Samverkansmodell för långsiktig kunskapsutveckling*.
- Trafikverket (2017). *Sambällsekonomisk analys av järnvägsinvesteringar – förklarat på ett enklare sätt*.
- Trafikverket (2017). *Sambällsekonomisk analys – förklarat på ett enklare sätt*.

### Övrig litteratur

- Avby, G. (2018). *Att utveckla professionell expertis*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Beijer, E. och Forkby, T. (2011). *Ett steg till – evidensbaserad praktik i en lärande organisation*. FoU Väst.
- Blom, B., Morén, S. och Nygren, L. (2011). *Kunskap i socialt arbete Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Blom, B., Morén, S. och Nygren, L. (2013). *Utvärdering i socialt arbete Utgångspunkter, modeller och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Eneroth, E. (red), Alfvengren Å., Bäckman, T., Fridström Montoya, T., Leviner, P., Lind, A-S. och Petersson Hjelm, A-C. (2014). *Juridik för socialt arbete 2:a uppl.* Malmö: Gleerups Utbildning AB.

- Estrada, F., Flyghed, J., Nilsson, A., Pettersson, T., Jerzy, S., Tham, H. (2018). Svagt stöd för att hårdare straff minskar brotten. *DN Debatt* 30 januari 2018.
- Denvall, V. (1994). *För samhällets bästa. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Malmö: Zenon förlag.
- Frisk Hagström, T., Persson, L. (2017). *Se helheten – Om framgångsfaktorer i socialt arbete*. Stockholm: Premissförlag.
- Hall, P., Pelling, L. (2017). *Rätten till rättvisa. Om utsatta människors rättigheter och tillgång till rättvisa*. Stockholm: Premissförlag.
- Huldt, J. och Malmqvist, C. (2017). *Samhällsekonomisk delrapport Utvärdering av projekt Etableringsresurs, del 2, Västerås stad*. Payoff Utvärdering och Analys AB.
- Hultkrantz, L. (2014). Sociala investeringsfonder – ett nytt sätt att styra kommunalt förändringsarbete. *Socialmedicinsk tidskrift, nr 3*.
- Hultkrantz, L. (2015). *Att utvärdera sociala investeringar, SNS-rapport*.
- Hultkrantz, L. (2016). *Sociala investeringsfonder*. Ekonomisk debatt nr 3.
- Jannesson, E. och Jonsson, R. (2015). *Organisering och styrning av sociala investeringar*.
- Johansson, S., Dellgran, P., Höjer, S. (red) (2015). *Människobehandlande organisationer*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Josefsson, K. (2017). *Med bredden som spets – om socionomers yrkesidentitet*. Akademikerförbundet SSR. Stockholm: Idealistas förlag.
- Kriström, B. och Bergman, M. (2014). *Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt – en vägledning*, rapport 6628, Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå.
- Larsson, H. och Södergren, S. (2017). *Budget – ett hinder för minskat utanförskap. En kvalitativ fallstudie om relationen mellan den kommunala budgeten och sociala investeringar*. Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, höstterminen 2016, Göteborgs universitet.

- Nilsson-Lundmark, E. och Nilsson, I. (2017). *Rinkebymiljarden. En riktigt bra affär.*
- Nilsson, I. (2017). *Utanförskap, hälsa och en effektiv resursanvändning. En idéskrift om systemförändrande perspektiv på sociala investeringar och samverkan.* En underlagsrapport för Kommissionen för jämlik hälsa.
- Meeuwisse, A., Swärd, H., Sunesson, S., Knutagård, M. (2016). *Socialt arbete – en grundbok.* Stockholm: Natur & Kultur.
- Morén, S. (2015). *Undran inför socialt arbete.* Lund: Studentlitteratur AB.
- Oscarsson L. (2009). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting & SKL Kommentus.
- Pettersson, U. (red.) (2014). *Tre decennier med socialtjänstlagen. Utopi, vision, verklighet.* Stockholm: Gleerups.
- Svensson, K., Johnsson, E., Laanemets, L. (2008). *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialt arbete.* Stockholm: Natur & Kultur.
- Söderholm, P. (2014). *En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljömålsområdet,* Rapport på uppdrag av Naturvårdsverket.
- Wahlberg, S. (2013). *Strategier för socialt arbete.* Vällingby: Nors
- Örn, P. (red.) (2017). *Leda med tillit. Akademikerförbundet SSR.* Stockholm: Idealistas förlag.



# Kommittédirektiv 2017:39

## Översyn av socialtjänstlagen

Beslut vid regeringssammanträde den 6 april 2017

### Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453) och vissa av socialtjänstens uppgifter. I uppdraget ingår att föreslå åtgärder som kan bidra till en förutsägbar, likvärdig, jämlik, jämställd och rättssäker tillgång till socialtjänsten och dess insatser. Översynen ska resultera i en lagstiftning som främjar effektiva och kunskapsbaserade insatser av god kvalitet inom befintliga ramar. Lagstiftningen ska ge utrymme att ta tillvara medarbetarnas kompetens för att utveckla verksamheten och att fokusera på kärnverksamheten. De förslag som utredaren lämnar ska bidra till ökad kvalitet utan att leda till ökade kostnader för stat eller kommun.

Syftet med uppdraget är att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Vidare ska socialtjänsten erbjuda behovsanpassade insatser med ett förebyggande och evidensbaserat perspektiv.

Utredaren ska bl.a. se över och lämna förslag beträffande

- socialtjänstlagens struktur och konstruktion,
- tillgången till en jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst,
- en hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser,

- socialtjänstens uppdrag,
- socialtjänstlagens indelning i olika grupper,
- en kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst,
- möjligheten för kommuner att tillgängliggöra insatser samtidigt som en jämlik, likvärdig och rättssäker socialtjänst säkerställs,
- möjligheten att förenkla handläggningen utan att rättssäkerheten och kvaliteten i vården och omsorgen riskeras samt analysera konsekvenserna av en förenkling och redogöra för fördelar och nackdelar av en ändring.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2018.

## Bakgrund

### *Socialtjänstens uppdrag*

Socialtjänsten utgör en central del i den svenska välfärdspolitiken och varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område. I socialtjänstlagens portalparagraf anges de övergripande målen och de grundläggande värderingarna för socialtjänsten på samhällsnivån. Socialtjänstens övergripande uppgifter är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten ska präglas av en helhetssyn. Det innebär att socialtjänsten, med hänsynstagande till människans ansvar för sin egen och andras sociala situation, ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Helhetssynen innebär att en enskilds eller en grupp sociala situation ska ses i förhållande till hela den sociala miljön. Dit hör bl.a. frågor om möjlighet till arbete, bostad och fritidsförhållanden.

### *Socialtjänstlagens tillämpning*

Under senare år har antalet bestämmelser och detaljeringsgraden i socialtjänstlagen och tillhörande författningar ökat. Mycket av socialtjänstens kraft har lagts ned på den ärendestyrd myndighetsutöv-

ningen. Det har inneburit att bl.a. det långsiktiga och strukturellt förebyggande arbetet har fått stå tillbaka. Socialdepartementet har inför översynen genomfört dialoger med representanter för myndigheter, kommuner, landsting, intresseorganisationer och forskningen. Enligt de uppgifter som inhämtats med bl.a. företrädare för intresseorganisationer kan tillämpningen av lagen många gånger uppfattas som godtycklig. Vid dialogerna har det också lyfts fram att det är stora skillnader mellan olika kommuner. I tillsynen av socialtjänsten har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) pekat på att enskilda i behov av samhällets stöd inte får hjälp eller får hjälp för sent. IVO har även pekat på att de insatser som beslutats inte i första hand styrs av den enskildes behov.

Från kommunernas och Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) sida har det i dialogerna med Socialdepartementet bl.a. förts fram att socialtjänstens åtagande måste vara möjligt och rimligt med hänsyn till kommunernas resurser och andra förutsättningar. Det finns ett behov av att få till stånd en balans mellan resurserna inom socialtjänsten och de behov som ska tillgodoses.

### *Socialtjänstens organisation och kompetens*

Socialtjänstens organisation har sedan tiden för socialtjänstreformen blivit allt mer specialiserad och styrande. Samtidigt ska arbetet präglas av en helhetssyn. Krav på både specialisering och helhetssyn har lett till svårigheter att leva upp till målen i socialtjänstlagen. Socialtjänstlagens uppbyggnad med en indelning av bestämmelser för skilda grupper av individer har också fått som konsekvens att verksamheten och organisationen av socialtjänsten har påverkats. Det har i sin tur påverkat insatserna på individnivå.

Socialekreterarens och biståndsbedömarens professionella handlingsutrymme ska vara stort med tanke på den enskildes individuella behov, situation och möjlighet till inflytande. Detaljreglering kring ärendehandläggning, system för stöd, uppföljning och kontroll kan dock begränsa det faktiska handlingsutrymmet och styra vad professionen lägger sin tid på.

*Förändringar i omvärlden*

Den offentliga välfärden står inför i stort sett ständiga utmaningar och socialtjänsten verkar i ett samhälle som förändras kontinuerligt. Socialtjänstens verksamhet måste anpassas efter förändringar i omvärlden.

Den samhällsekonomiska utvecklingen, valfrihets- och konkurrensreformer, demografin och folkhälsan samt läget på arbetsmarknaden är några av de samhällsförändringar som berör socialtjänsten och civilsamhället mer eller mindre direkt. Det ökade antalet asylsökande och nyanlända under hösten 2015 har inneburit utmaningar inom vården, omsorgen och skolan i kommunerna. I det långsiktiga arbetet med mottagande och integration har samhällets aktörer olika åtaganden. Samverkan mellan aktörerna är nödvändigt för att samhällets resurser ska användas effektivt. En struktur och beredskap för samverkan mellan kommunernas socialtjänst och det civila samhällets aktörer är central för att skapa möjligheter och förutsättningar för att utveckla nya former av organisationer och nätverk och understödja befintliga.

Socialtjänsten har enligt Socialstyrelsens bedömning haft svårigheter att hantera ökningen av antalet ensamkommande barn. Det var märkbart under hösten 2015 när ökningen av antalet asylsökande ensamkommande barn var särskilt stor och medförde konsekvenser för socialtjänstens arbete eftersom läget var ansträngt sedan tidigare. Enligt Socialstyrelsen har det funnits exempel på att socialtjänsten inte har genomfört utredningar med tillräcklig noggrannhet och att uppföljningar inte har genomförts i tillräcklig omfattning. Kommuner har i varierande grad haft svårigheter att uppfylla lagens krav, och omprioriteringar av resurser har varit nödvändiga.

En allt äldre befolkning kan framöver komma att leda till ett ökat behov av vård och omsorg. Vidare finns ett stort behov av kompetens och arbetskraft inom socialtjänstens område. Personalens arbetssituation i socialtjänsten är i dag ett kritiskt område och svårigheter att rekrytera rätt kompetens har lett till ökad arbetsbelastning, fler sjukskrivna och i förlängningen fler som lämnar sina jobb. Personalen i socialtjänsten hanterar svåra och komplexa ärenden, t.ex. våldsbejakande extremism, och kan utsättas för hot och trakasserier i sin tjänsteutövning. Det råder i dag stor konkur-

rens om socionomer i hela landet och många socionomer väljer andra arbetsgivare än den kommunala socialtjänsten.

Sammantaget har utvecklingen i omvärlden inneburit att socialtjänsten har fått ansvar för nya grupper och uppgifter. Utvecklingen har tillsammans med successiva förändringar och tillägg i socialtjänstlagen skapat ett behov av en översyn av lagens utformning och förutsättningar för socialtjänstens uppdrag och verksamhet. Den snabba utvecklingen inom t.ex. digitalisering, informations- och kommunikationsteknik och välfärdsteknik kan innebära nya möjligheter och bidra till en kunskapsbaserad och innovativ utveckling av verksamheter och insatser.

Syftet med uppdraget är att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Vidare ska socialtjänsten erbjuda behovsanpassade insatser i fokus med ett förebyggande och evidensbaserat perspektiv.

## Utredarens uppdrag

Vid översynen ska utredaren särskilt beakta följande. De grundläggande mål, principer och värderingar som präglade 1980 års socialtjänstreform och som präglar dagens socialtjänstlag ska ligga fast och kunna hävdas vid genomförandet av socialtjänstens insatser. Det gäller principerna om helhetsyn, kommunens yttersta ansvar, den enskildes ansvar för sin och andras situation, tillvaratagandet av den enskildes resurser och den enskildes aktiva deltagande i samhällslivet. Den enskildes delaktighet, självbestämmande, integritet och rättsäkerhet ska även framöver vara grundpelare i socialtjänstlagen. Socialtjänstens arbete ska inriktas på att frigöra och utveckla den enskildes egna resurser. Principerna ska även framöver inte bara ge vägledning för socialtjänstens praktiska verksamhet utan också ligga till grund för den människosyn som alltjämt ska gälla inom socialtjänsten.

Utredaren ska föreslå en lag som understödjer tillgången till en rättsäker och effektiv socialtjänst. Utredaren ska på ett tydligt sätt genomgående för de förslag som har betydelse för enskildas rättigheter, redogöra för hur dessa förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. I sammanhanget bör

även analys och förslag från den tidigare Barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19) beaktas i den mån det är tillämpligt.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

I uppdraget ingår inte att se över de delar i socialtjänstlagen som avser ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) och därtill kopplat regelverk. Inte heller de bestämmelser som anger stöd till och krav på personer som tar emot försörjningsstöd ska ingå. Dessa delar ska därför lämnas utanför översynen

I uppdraget ingår inte heller att se över tvångsvårdslagstiftningen.

### **Socialtjänstlagens struktur och konstruktion**

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag med både skyldigheter för kommunen och rättigheter för den enskilde. Lagen ska ge kommunerna ett förhållandevis stort utrymme vid tillämpningen och möjliggöra anpassning till lokala förutsättningar. Den ska också ge frihet vid val av tillvägagångssätt och möjliggöra hänsynstagande till den enskildes behov och önskemål.

Lagen har under många år kompletterats med detaljerade bestämmelser som ökat detaljstyrningen och minskat utrymmet för såväl den kommunala självstyrelsen som professionen.

Det har i olika sammanhang, bl.a. i de dialoger som Socialdepartementet hållit i inför framtagandet av direktivet, framförts att socialtjänstlagen kan upplevas som svår att tillämpa och att den också är svår för enskilda att förstå. Tydlighet och förutsägbarhet för enskilda handlar många gånger om att veta vad man kan förvänta sig av samhället, vad det egna ansvaret innebär och en insikt och kunskap om rättigheter och skyldigheter. Det handlar ytterst om allmänhetens förtroende för och tillit till välfärdssamhället.

Regeringen anser att styrningen av myndigheter ska baseras på tillit. En utgångspunkt för utredaren ska därför vara att lagen ger kommunerna bra förutsättningar att tillvarata medarbetarnas kompetens för att utveckla verksamheten.

Socialtjänstlagens utformning är viktig för hur kommunerna organiserar sin socialtjänst. I översynen ska det därför särskilt beaktas hur lagens struktur kan utformas så att den tydliggör och tillgodoser helhetsynen.

Utredaren ska

- se över socialtjänstlagens struktur och konstruktion och föreslå ändringar som underlättar tillämpningen och gör lagen lättare att förstå.

### **Jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst**

Socialtjänsten är ett kommunalt ansvar och ska utifrån lagstiftningen kunna utformas efter lokala förutsättningar. Socialtjänsten och dess insatser ser olika ut i landet. Såväl förutsättningar som insatser skiljer sig mellan små och stora kommuner och även mellan grannkommuner med liknande förhållanden. Det innebär att tillgången till insatser i dag inte är förutsägbar, likvärdig, jämlik eller jämställd i alla delar. Det är grundläggande för välfärdspolitiken att socialtjänsten är likvärdig oavsett var i landet man bor. Den enskilde ska ha möjlighet att förutse när denne kan förvänta sig att få stöd och hjälp av samhället. Att socialtjänsten ska vara rättssäker, jämlik och jämställd är nödvändigt för dess legitimitet. Skillnader i vilket stöd eller vilka insatser som enskilda kan få tillgång till får inte bero på kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Utredaren ska

- föreslå en lag som understödjer tillgången till en rättssäker, jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst.

Skillnader mellan kommunerna kan ibland bero på svårigheten att med befintlig kompetens klara samtliga frågor och ansvarsområden inom socialtjänsten. Inte minst små kommuner kan ha svårt att leva upp till socialtjänstens alla åtaganden. Möjligheterna och förutsättningarna för kommuner att samarbeta och samverka över kommungränser behöver öka och underlättas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som möjliggör och underlättar för kommuner att samarbeta och samverka.

Översynen och förslagen ska även avse uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

### En hållbar socialtjänst

Med socialtjänstens ökade ansvar för nya grupper och uppgifter har kommunernas utrymme för mer långsiktiga insatser i form av förebyggande arbete, uppsökande verksamhet och medverkan i samhällsplaneringen inom befintliga ramar minskat. De samhällspåverkande och gruppriktade uppgifterna har fått stå tillbaka för mer akuta och individriktade uppgifter, vilket i sig kan vara kostnadsdrivande. Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen är tänkt att ge socialtjänsten möjlighet att förebygga sociala svårigheter och verka för att skapa goda levnadsvillkor och ökad trygghet för kommunens invånare. Det förutsätter att politiker och tjänstemän har överblick, kunskap och insikt om sociala grupper och sammanhang i det förebyggande arbetet på samhälls- och gruppnivå och att omvärldsbevakning är en del av socialtjänstens arbete.

Ansvar för kommunal planering vilar ytterst på kommunstyrelsen, och formerna för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är inte närmare reglerad.

Regeringen vill med översynen åstadkomma bättre förutsättningar för en hållbar socialtjänst som dels ger möjlighet till långsiktiga, tidiga, förebyggande insatser och trygghetsskapande arbete, dels stärker socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Utgångspunkten ska vara en socialtjänst som klarar av att möta förändringar i samhället och omvärlden. Inom socialtjänstens verksamhet behöver det också finnas en beredskap för att kunna hantera kriser och en ständig omvärldsbevakning.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser,
- analysera relevant forskning inom området samhällsplanering med koppling till sociala samband, förebyggande och trygghetsskapande arbete samt uppsökande verksamhet och lämna de förslag som bedöms lämpliga.



De förslag som lämnas ska rymmas inom ramen för befintligt åtagande.

### Socialtjänstens uppdrag

I socialtjänstlagen regleras att kommunen svarar för socialtjänsten inom sitt område. Där anges även att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Lagen anger dock inte vad socialtjänst är eller vad socialtjänstens arbete består av. Bland annat kan socialtjänstens ansvar och uppdrag inom områden som rör exempelvis bostadsfrågor, hemlöshet och personer som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller som befinner sig i Sverige utan att ha uppehållsrätt, upplevas som otydligt.

Principen om kommunens yttersta ansvar är en av hörnstenarna i socialtjänstlagen. Bestämmelsen ska bl.a. garantera att människor inte faller mellan stolarna när de är i behov av samhällets hjälp och stöd. Avsikten med bestämmelsen är inte att kommunen ska träda i en annan huvudmans ställe. I lagen anges att kommunens yttersta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Det yttersta ansvaret kan dock i praktiken innebära att ansvaret blir socialtjänstens.

Utmaningarna och förändringarna i samhället ställer krav på att lagstiftningen ger utrymme för flexibilitet och att socialtjänstens verksamhet kan anpassas efter förändrade omständigheter och förutsättningar.

Utredaren ska

- tydliggöra socialtjänstens uppdrag och ansvar, samt analysera socialtjänstens roll och ansvar för frågor som kommunen normalt inte kan råda över, exempelvis bostadsfrågor.

Det ingår inte att se över eller utvidga socialtjänstens uppdrag eller kommunens ansvar i relation till de delar av arbetsmarknadspolitiken som staten ansvarar för.

En utvecklad och väl fungerande samverkan mellan huvudmän och berörda aktörer, både på en övergripande nivå och i enskilda ärenden, är ofta en förutsättning för att socialtjänsten ska kunna lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Ambitionen att nå

människor med risk för eller i ett missbruk förutsätter att olika aktörer engagerar sig och tar på sig ansvar. Högkonsumenter av exempelvis alkohol kommer oftast i kontakt med hälso- och sjukvården inledningsvis medan socialtjänsten kommer in i ett senare skede. Samverkan mellan de båda och andra aktörer är av mycket stor betydelse och bör ske så tidigt som möjligt för att upptäcka och motivera människor med ett begynnande missbruk och förhindra allvarligare problem. Samverkan och samarbete mellan huvudmän och andra aktörer är också viktigt för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser och för att kunna tillgodose enskildas behov av stöd och insatser oavsett ansvarig huvudman. Att förebygga behov av individuella insatser liksom tidiga insatser i syfte att förhindra eller motverka större och mer ingripande åtgärder handlar ofta just om att på ett tidigt stadium få till stånd ett gott samarbete mellan berörda aktörer och huvudmän. När samverkan brister mellan olika aktörer finns det en risk för att insatserna inte utformas och anpassas efter individens behov och förutsättningar.

Utredaren ska därför

- se över socialtjänstens bestämmelser om samverkan mellan huvudmän och olika aktörer och om gemensamma planer för enskilda samt lämna förslag som ger förutsättningar för effektiva insatser.

## **Socialtjänstlagens indelning i olika grupper**

Socialtjänstlagen innehåller särskilda bestämmelser för olika grupper – barn och unga, äldre människor, människor med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stöder närstående, brottsoffer och skuldsatta personer. Indelningen i olika grupper styr och påverkar hur kommunerna organiserar sitt arbete. Den kommunala organisationen påverkar i sin tur budgetramar och skapar gränser för professionens utrymme och helhetssynen.

Varje människa ska betraktas som en unik individ med egna individuella behov. Individens behov ska ses i hela sitt sociala sammanhang (helhetssyn). Rätten till bistånd är individuell och är varken knuten till en särskild situation eller beroende av hur behovet uppstått. Behov av stöd och omvårdnad kan exempelvis uppstå

genom medfödd funktionsnedsättning, förvärvad skada, beroendeproblematik, kriminalitet, utsatthet för brott eller nedsatt kognitiv förmåga på grund av demenssjukdom. Oavsett orsak ska behovsbedömningen göras utifrån det individuella hjälpbehovet.

Utredaren ska därför

- se över socialtjänstlagens nuvarande indelning i olika grupper och föreslå de förändringar som bedöms behövliga.

Utredaren ska särskilt analysera och beakta vilken funktion särreglering och mål för olika grupper fyller för enskilda när det gäller insatser för livsföringen i övrigt och på vilket sätt indelningen och målen påverkar behovsbedömningen, genomförandet av insatserna samt helhetssynen. Utredaren ska inte se över de delar som avser ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd).

#### *Biståndsbestämmelsens utformning när det gäller livsföringen i övrigt*

Den individuella bedömningen av behov och beslut om bistånd görs utifrån biståndsbestämmelsen i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Syftet med bestämmelsen är att tillförsäkra den enskilde rätt till stöd och hjälp från samhället och genom biståndet tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Begreppet är flexibelt och kan anpassas såväl till den enskildes behov som till olika samhällsförändringar. Bestämmelsen reglerar rätten till bistånd för försörjning (försörjningsstöd) och bistånd för livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet omfattar två delar: dels riksnormen, dels en del som gäller rätt till ersättning för skäliga kostnader för ett antal andra behovsposter. I begreppet livsföring i övrigt ingår allt annat bistånd som den enskilde kan behöva. Biståndet kan vara ekonomiskt stöd men också annat stöd såsom stöd-, vård- och behandlingsinsatser.

Det kan ifrågasättas om begreppet skälig levnadsnivå allttjämt är relevant när det gäller bistånd för livsföringen i övrigt för de stöd-, vård- och behandlingsinsatser som inte utgör ekonomiskt stöd och om begreppet tillmötesgår lagens intentioner med hjälp och insatser för livsföringen i övrigt.

Utredaren ska

- analysera för- och nackdelar med en gemensam biståndsbestämelse för försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd) och för livsföring i övrigt,
- analysera lagar och förarbeten för att se över om det, för bistånd för livsföringen i övrigt som inte utgör ekonomiskt stöd, finns behov av ett mer ändamålsenligt och vägledande begrepp än skäligen levnadsnivå som tillmötesgår och förtydligar lagens intentioner.

Eventuella förslag ska inte leda till en ambitionshöjning på området och ska inte ha några ekonomiska konsekvenser för det offentliga.

Utredaren ska inte se över begreppet skäligen levnadsnivå i förhållande till ”rätt till bistånd för sin försörjning” (försörjningsstöd) eller rätt till ekonomiskt stöd.

### **Kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst som är anpassad till den enskildes behov**

Under senare år har uppmärksamhet riktats mot den kunskap som ligger till grund för offentliga verksamheter, inte minst inom delar av socialtjänsten. Regeringen anser att en stark statlig styrning med kunskap som stöder en utveckling mot en allt mer kunskapsbaserad verksamhet är önskvärd. För detta talar både kvalitets- och effektivitetsskäl. De kunskapsbaserade åtgärder, metoder och behandlingar som ger bäst förväntat resultat ska komma till användning, vilket medför ett effektivt användande av offentliga resurser.

Det är angeläget att tydliggöra professionens uppdrag och befogenhet samt ansvar för att verksamheten utvecklas och bedrivs på ett evidens- och kunskapsbaserat sätt liksom för möjligheten att följa upp insatser och resultat.

Samtidigt finns det stora kunskapsluckor inom socialtjänsten. Regeringen har därför i forskningspropositionen Kunskap i samverkan (prop. 2016/17:50) föreslagit en satsning på klient- och praktikinära forskning som svarar mot prioriterade kunskapsbehov i socialtjänsten. Härigenom ska samverkan stärkas mellan forskning och praktik. Kommunernas samverkan med och deltagande i forskningsverksamheten behöver tydliggöras och stärkas.

Många av de faktorer som avgör kvalitet i socialtjänsten är relaterade till tillgången på personal med rätt kompetens. Kravet på kompetens och god kvalitet i socialtjänsten gäller i hela kedjan från behovsbedömning till utformning och genomförande av insatser.

Den enskilde ska erbjudas en socialtjänst som utgår från individens behov. Insatserna ska vara baserade på bästa tillgängliga kunskap och bygga på en vetenskaplig bas och beprövad erfarenhet. I detta utgör den enskildes erfarenheter en viktig kunskapskälla. Synen på den enskilde som enbart mottagare av välfärdstjänster behöver förändras. Ett professionellt och individbaserat förhållningssätt förutsätter att mötet med den enskilde sker på ett balanserat sätt där den enskildes erfarenheter och önskemål så långt möjligt tillvaratas. Utgångspunkten ska vara att insatserna är till för den enskilde. Den enskilde ska ses som aktiv och central part i processen och en kunskapskälla för en bättre socialtjänst.

Utredaren ska därför

- föreslå åtgärder som tydliggör professionens uppdrag, befogenhet och ansvar för att verksamheten bedrivs kunskapsbaserat samt säkerställer en evidens- och kunskapsbaserad socialtjänst i hela kedjan – vid förebyggande, utredning, utförande och uppföljning. I detta utgör uppföljning och säkerställande av effektiva insatser en viktig del.

Kompetens-, kunskaps- och verksamhetsutveckling är av central betydelse för socialtjänstens möjligheter att erbjuda effektiva insatser av god kvalitet. I socialtjänstlagen anges att det för att utföra socialtjänstens uppgifter ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska också systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

De senaste tio åren har vissa kommuner valt att införa kvalitets-säkrande funktioner med ansvar för insatser inom socialtjänsten, liknande den inom hälso- och sjukvården reglerade funktionen medicinskt ansvarig sjuksköterska. Inom socialtjänsten är denna funktion dock inte lagreglerad och har därför utformats på olika sätt i kommunerna. Funktionen går också under flera namn, bl.a. socialt ansvarig samordnare. Socialstyrelsens kartläggning av kvalitets-säkrande funktioner (Socialstyrelsens rapport, Kartläggning av medicinskt ansvarig sjuksköterska och andra kvalitetssäkrande funktioner, 2014) har visat att socialt ansvarig samordnare ofta fångar

upp ansvar som annars är spritt i andra delar av verksamheten och att funktionen får en bredare roll som kvalitetsansvarig. Funktionen upplevs av många kommuner ha skapat ett större fokus på kvalitet inom omsorgsfunktionerna.

Utredaren ska därför

- se över om det finns behov av att införa ett formellt krav om att det ska finnas en funktion som socialt ansvarig samordnare inom verksamheter som utför socialtjänst.

Utredaren ska vid behov lämna förslag på förändringar av gällande regelverk.

### Tillgängliga insatser på ett enklare sätt

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är det många kommuner som anser att det finns behov av att kunna erbjuda insatser på ett lättillgängligt sätt. Systemet är mer administrativt och resurskrävande än det behöver vara, vilket får till följd att kommuner lägger mycket resurser på att utreda ärenden samtidigt som uppföljningen av insatser blir mer begränsad. Ansökan, bedömning av behov och utredning av ärendet upplevs av enskilda som krånglig och byråkratisk.

Regeringen anser att när människor behöver insatser från socialtjänsten bör dessa vara lättillgängliga. Att kunna ge stöd i ett tidigt skede kan handla om att förebygga behov av mer omfattande insatser men det handlar också om att människor ges makt och inflytande över sina egna liv. Att förenkla och på ett lättillgängligt sätt ge stöd till människor som har behov av det, kräver en lagstiftning som medger detta för de kommuner som vill. Det kan handla om familjestöd, hjälp med att hantera ett riskbruk eller några timmars hemtjänst.

Utredaren ska därför

- se över möjligheten för kommuner att tillgängliggöra och erbjuda insatser på ett enklare sätt än i dag och samtidigt säkerställa en socialtjänst som är jämlik, jämställd, likvärdig och rättssäker,

- se över möjligheten att förenkla handläggningen utan att rätts-säkerheten och kvaliteten i vården och omsorgen riskeras samt analysera konsekvenserna av en förenkling och redogöra för för- och nackdelar med en ändring.

Samtidigt som en modell för förenklad biståndsbedömning eller lättillgängliga insatser kan underlätta och ge en ökad flexibilitet för kommuner, kan det med en sådan modell också finnas risk för att flexibiliteten ger incitament för privata utförare att driva upp kostnaderna. Utredaren ska därför särskilt analysera om förslagen kan förväntas leda till en generösare behovsbedömning. Utredarens förslag ska sammantaget ge en konstruktion som möter den enskildes behov och där uppföljningen av beslut och insatser ingår som en viktig del.

## Konsekvensbeskrivningar

### *Ekonomiska och andra konsekvenser*

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). De förslag som utredaren lämnar ska bidra till ökad kvalitet utan att leda till kostnadsökningar, men om förslagen påverkar kostnader och/eller intäkter för staten, kommuner eller landsting ska utredaren beräkna och redovisa dessa konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen.

För förslag till nya och ändrade regler som inte är kostnadsdrivande ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, se 15 a § kommittéförordningen.

Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna i enlighet med kommittéförordningen.

Den kommunala självstyrelsen utgör grunden för skötseln av alla kommunala angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 § regeringsformen). En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Påverkar

något av förslagen som utredaren lämnar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som enligt utredarens mening motiverar att inskränkningen görs. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren föreslå den som innebär den minst långtgående inskränkningen i den kommunala självstyrelsen.

I konsekvensanalysen ingår att bedöma om den föreslagna regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Vidare ska utredaren bedöma hur förslagen förhåller sig till principen om icke-diskriminering.

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

### **Genomförande, samråd och redovisning av uppdraget**

Arbetet ska präglas av ett inkluderande arbetssätt. Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter, nationella samordnare och pågående utredningar som berörs av förslagen. Utredaren ska också samråda med Sveriges Kommuner och Landsting samt företrädare för ett antal kommuner och landsting. Utredaren ska i sina förslag utgå ifrån flickors och pojkars respektive kvinnors och mäns behov och förutsättningar, samt i övrigt genomgående anlägga ett jämställdhetsperspektiv i analyser och förslag.

Riksdagspartier, landsting och kommuner samt organisationer som berörs av översynen, däribland företrädare för de nationella minoriteterna, ska lämnas tillfälle att bidra med kunskap och ges möjlighet att framföra synpunkter under utredningens gång. En parlamentarisk referensgrupp ska kopplas till utredningen.

Utredaren ska vidare samråda med andra pågående utredningar som är relevanta för de frågeställningar och syften med översynen som anges i uppdraget.

Utredaren ska löpande hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om sitt arbete och regelbundet presentera förslag och resultat av arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2018.

(Socialdepartementet)



# Statens offentliga utredningar 2018

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.

# Statens offentliga utredningar 2018

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.  
Många utmaningar återstår. [12]  
Flexibel rehabilitering. [21]  
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]  
Tid för utveckling. [24]

### Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring  
– konsumentskydd och tillsyn  
i en digitaliserad värld. [1]  
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.  
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]  
Finansiering av infrastruktur  
med skatt eller avgift? [13]  
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]  
Gräsrotsfinansiering. [20]  
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

### Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]  
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]  
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

### Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]  
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

- En nationell alarmeringstjänst  
– för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]  
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

### Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]  
Konstnär – oavsett villkor? [23]

### Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.  
Beslut under osäkerhet. [8]  
Mindre aktörer i energilandskapet  
– genomgång av nuläget. [15]

### Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

### Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]  
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]  
Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

### Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]  
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]  
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]  
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan  
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-  
räknande och livslångt lärande. [29]

**Utrikesdepartementet**

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]