

2020-01-24

**Jämlik stad**

Hela staden socialt hållbar

# Jämlikhet ur ett socialtjänstperspektiv

- Förutsättningarna för främjande och förebyggande arbete i Göteborgs stad



## Innehåll

|                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>                                                     | <b>4</b>  |
| <b>Förebyggande arbete - en investering i jämlika livsvillkor .....</b>         | <b>4</b>  |
| Syfte och frågeställningar .....                                                | 5         |
| Metod och material .....                                                        | 6         |
| Workshopar och intervjuer .....                                                 | 6         |
| Övriga underlag .....                                                           | 6         |
| Tillvägagångssätt .....                                                         | 7         |
| <b>Bakgrund .....</b>                                                           | <b>8</b>  |
| Lokala och nationella styrdokument .....                                        | 8         |
| Budget för Göteborgs stad .....                                                 | 8         |
| Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026 .....                      | 8         |
| Barnkonventionen .....                                                          | 9         |
| Socialtjänstlagen .....                                                         | 10        |
| Främjande och förebyggande begrepp .....                                        | 11        |
| Socialtjänstens insatser och preventionsbegrepp .....                           | 11        |
| Preventionspyramiden .....                                                      | 12        |
| Preventionsparadoxen .....                                                      | 12        |
| Proportionell universalism .....                                                | 13        |
| Risk- och skyddsfaktorer och främjande arbete .....                             | 13        |
| Att förebygga sociala problem och social utestängning .....                     | 13        |
| Samhällsekonomiska analyser och sociala investeringar .....                     | 14        |
| Samverkan, samarbete och samordning .....                                       | 15        |
| <b>Omvärldsperspektiv .....</b>                                                 | <b>15</b> |
| Pågående utvecklingsarbeten inom staden .....                                   | 15        |
| Omvärldsbevakning storstäderna .....                                            | 16        |
| Stockholm .....                                                                 | 17        |
| Malmö .....                                                                     | 17        |
| <b>Resultat och analys .....</b>                                                | <b>18</b> |
| Invånarnas behov av förebyggande arbete .....                                   | 18        |
| Förutsättningar - i förhållande till att möta invånarnas behov .....            | 25        |
| Sammanfattande analys .....                                                     | 26        |
| Metoder och arbetssätt som finns tillgängliga och hur samordningen ser ut ..... | 27        |
| Förutsättningar - förhållande till metoder och arbetssätt .....                 | 30        |
| Sammanfattande analys .....                                                     | 32        |
| Resurssättningen av det förebyggande arbetet .....                              | 33        |
| Förutsättningar - i förhållande till resurssättning .....                       | 36        |
| Sammanfattande analys .....                                                     | 37        |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| Avslutande diskussion ..... | 37 |
|-----------------------------|----|

# Sammanfattning

Att satsa på tidiga åtgärder och insatser i barns liv är en viktig förutsättning som lyfts fram i programmet för en jämlik stad. Rapporten har haft två syften, dels att pröva att ta fram en modell för att göra en fördjupad analys ur ett jämlikhetsperspektiv. Dels att genom modellen undersöka förutsättningarna för att arbeta med tidiga och förebyggande insatser med fokus på barn och unga för bidra till en jämlik stad.

Rapporten har sikte på att rikta strålkastljuset på om det finns områden där en förändring behöver komma till stånd för att åstadkomma förutsättningar för en jämlik stad.

Resultatet i rapporten visar att sätten att ta reda på behoven utifrån befolkningsperspektivet behöver utvecklas. I rapporten har vi utgått från att de barn och unga som aktualiseras inom socialtjänstens barn och ungdomsvård kan ses tillhöra en riskgrupp. Det här har utgjort en grund för ett resonemang om att det finns behov att förebygga för att kunna minska riskutsattheten. I resultatet framkommer att barn och unga i de mest socioekonomiskt utsatta stadsdelarna i större grad än i andra stadsdelar blir aktualiserade och utredda. Det är också vanligare att barn och unga i de mest socioekonomiskt utsatta stadsdelarna har en biståndsbedömd insats.

Sett i förhållande till metoder och utbud finns ingen samlad bild av samtliga förebyggande insatser och arbetssätt som används i stadens verksamheter. Det finns i dagsläget viss uppföljning av det förebyggande arbetet men ingen heltäckande uppföljning av stadens samlade resurser för det förebyggande arbetet. Det gör att det kan finnas svårigheter att systematiskt styra och leda mot en ökad inriktning mot förebyggande och tidiga insatser. I resultaten framträder vikten av en övergripande riktning och målbild för det förebyggande arbetet. Styrningen av det förebyggande arbetet upplevs som otydlig. Det är betydelsefullt att samverkan och samordning lyfts på en strategisk nivå för att bygga upp en kultur och struktur för samverkan över förvaltningsgränserna. Det ger förutsättningar för att det förebyggande arbetets innehåll, omfattning och utveckling över tid synliggörs, vilket ökar möjligheterna att realisera programmets intention att skapa en jämlik stad.

## Förebyggande arbete - en investering i jämlika livsvillkor

Att satsa på tidiga åtgärder och insatser i barns liv och att försöka förebygga ojämlikhet handlar om att investera för framtiden. Det är alltid bättre att tidigt främja en positiv utveckling än att försöka bryta ett negativt förlopp senare i livet eller i ett händelseförlopp. Detta är en viktig förutsättning som lyfts i Göteborgs stads program för en jämlik stad och det

är även utgångspunkten i denna rapport. Utifrån invånarens perspektiv kan det främjande och förebyggande arbetet motverka att problem uppstår eller att konsekvenserna av problem mildras. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det god ekonomisk hushållning med resurser som bidrar både till ekonomisk och social hållbarhet.

Förebyggande insatser som bidrar till goda uppväxtvillkor är en fråga för hela staden, inte enbart något som berör några av stadens verksamheter. Exempelen är många på verksamheter inom Göteborgs stad som kan påverka barns uppväxtvillkor och arbeta främjande och förebyggande. Förskola, skola och elevhälsa, socialtjänst, kultur- och fritidsverksamhet, folkhälsoarbete, samhällsplanering och stadsplanering är exempel på viktiga områden som kan skapa förutsättningar för goda uppväxtvillkor.

I programmet för en jämlik stad betonas att stadens jämlikhetsarbete är en del i det kommunala grunduppdraget. Nationell lagstiftning och kommunala styrdokument innehåller också skrivningar som på olika sätt lyfter fram arbetet för jämlikhet som en del av kommunens uppdrag. Hur staden arbetar och prioriterar utifrån grunduppdragen är avgörande för vilken effekt som jämlikhetsarbetet kommer att få. Analyser behöver göras för att få underlag för prioriteringar som bidrar till att minska ojämlika skillnader i livsvillkor.

I förslaget till plan för en jämlik stad lyfts att jämlikhet behöver genomsyra stadens strategiska fördjupningar och analyser på en övergripande nivå. Planen beskriver att analyserna ska kunna genomföras genom olika former av dialog med verksamheterna. Fokus ska ligga på vad de anser sig behöva för att kunna arbeta med jämlikhet, vad som utgör hinder samt vilka behov och förutsättningar som finns för såväl professionerna som för dem som professionerna möter.

Samordningsgruppen för jämlik stad har, med utgångspunkt från planförslaget, gett i uppdrag att testa att ta fram en sådan analys. Rapporten som analysen leder till ska kunna användas som planeringsunderlag för stadens övergripande beslut om prioriteringar och avvägningar i det gemensamma arbetet. Under hösten 2019 har ett analysarbete genomförts och en första rapport har skrivits fram. Avsikten är att detta är den första rapporten av flera. Varje rapport kommer att ha olika teman och analyserna kommer att fokusera på olika saker. Syftet är inte att dessa rapporter ska ge alla svar, utan mer riktad strålkastljuset på om det finns områden där en förändring behöver komma till stånd för att uppnå en mer jämlik stad.

Denna första rapport belyser jämlikhet ur ett socialtjänstperspektiv och mer specifikt hur förutsättningarna ser ut för att det främjande och förebyggande arbetet ska kunna bidra till att Göteborg blir en jämlik stad. Skälet till att detta blir det första inslaget att analysera är att Göteborgs stads program för en jämlik stad slår fast att tidiga, förebyggande och främjande insatser är viktiga förutsättningar för att kunna åstadkomma en mer jämlik stad. Socialtjänsten har här en betydande roll, där socialtjänstlagen fastslår att den ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

## **Syfte och frågeställningar**

Rapporten har haft två syften, dels att pröva att ta fram en modell för att göra en fördjupad analys ur ett jämlikhetsperspektiv. Dels att genom modellen undersöka förutsättningarna för att arbeta med tidiga och förebyggande insatser med fokus på barn och unga för bidra till en jämlik stad.

Syftet konkretiseras med följande frågeställningar:

- Hur ser invånarnas behov av det förebyggande arbetet ut?
- Vilka metoder och arbetssätt finns tillgängliga? Samordnas det förebyggande arbetet och i så fall hur?
- Hur resurssätts det förebyggande arbetet?
- Hur ser socialtjänstens medverkan ut i samhällsplaneringen?
- Vilka förutsättningar beskriver verksamhetsföreträdarna behöver finnas för att kunna bedriva ett förebyggande arbete?

## Metod och material

Denna rapport bygger i huvudsak på olika skriftliga underlag samt på resultat från fyra workshops och fyra intervjuer.

### Workshopar och intervjuer

I juni 2019 genomfördes en workshop med processledarna för arbetet med målområdena i programmet för en jämlik stad. I augusti 2019 genomfördes tre workshopar med sammanlagt ett 50-tal deltagare med en bred representation från såväl stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och koordinators för det familjecentrerade arbetssättet. Olika nivåer i linjeorganisationen har representerats. Den frågeställning som var utgångspunkten för workshoparna var ”Utifrån socialtjänstlagens intentioner- hur ser förutsättningarna ut för att det främjande och förebyggande arbetet ska kunna bidra till att Göteborg blir en jämlik stad - utmaningar/hinder, möjligheter och behov”. Syftet med workshoparna var att få kunskap om hur verksamhetsföreträdare på olika nivåer i stadens organisation ser på förutsättningarna för det förebyggande arbetet. Det gav också möjlighet till värdefull dialog och erfarenhetsutbyte. Innehållet från workshoparna har sedan analyserats i olika teman. Temana beskriver det som sades och uttrycktes på just dessa workshopar, men bör ses som ett värdefullt underlag som belyser förändringsbehov och viktiga förutsättningar för det förebyggande arbetet.

Fyra intervjuer har genomförts för att komplettera det som kom ut från workshoptillfällena. De som intervjuats är utvecklingsledare för arbetet med SSPF (Skola, Socialtjänst, Polis, Fritid), processledare inom målområdena Skapa god start i livet och goda uppväxtvillkor och Hållbara och jämlika livsmiljöer samt verksamhetschefen för området Stöd till familjer och individer inom Social resursförvaltning.

### Övriga underlag

Källor som använts i denna rapport är bland annat:

- Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026
- Socialtjänstutredningens delbetänkande *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32)

- Statistiköversikt 2018 – Individ och familjeomsorg samt Funktionshinder, framtagen av Stadsledningskontoret (SLK)
- Rapport GR – Aktualiseringar till socialtjänsten 2018
- Statistik över aktualiseringar barn och unga 0–20 år till individ- och familjeomsorgen (IFO) avseende helår 2018. Hämtad från verksamhetssystemet Treserva, bearbetad inom Social resursförvaltning
- Ekonomiska underlag, från SLK

## Tillvägagångssätt

Som inspiration i vår analys utgår vi från en metod som heter 3R och som lyfter följande faktorer: *Resurser*, *Representation* och *Realia*. 3R är en metod som används för jämställdhetsintegrering och som hämtats från Jämställdhetsmyndighetens sida jamstall.nu. I analysmodellen prövar vi att utgå från detta arbete och testar om metoden kan vara ett användbart verktyg för en analys som denna rapport avser.

Inom jämställdhetsintegreringen syftar *Representation* till att kartlägga hur kvinnor och män representeras inom en organisations delar och på olika nivåer. *Resurser* syftar på hur olika slags resurser fördelas mellan kvinnor och män. *Realia* handlar om varför representation och resurser fördelas sig som de gör.

För att kunna anknyta till metoden utifrån denna rapports kontext har vi utgått från vad begreppen kan innebära inom det socialtjänstrelaterade förebyggande arbetet och då fokuserat på tre perspektiv: Behov, Metoder och arbetssätt samt Ekonomiska resurser. Vi har också använt oss av en modell för det förebyggande arbetet, preventionspyramiden, som beskriver det förebyggande arbetet utifrån tre olika nivåer. Preventionspyramiden beskrivs närmare under kapitlet Främjande och förebyggande begrepp.

Vi har i vår resultatbearbetning resonerat att *Representationen* kan handla om att undersöka hur behov ser ut i förhållande till olika preventiva nivåer, vilka som tar del av våra insatser och hur verksamheter når ut med det utbud som finns. I rapporten har vi två avsnitt för detta: ”*Invånarnas behov av förebyggande arbete*” samt ”*Metoder och arbetssätt som finns tillgängliga och hur samordningen ser ut*”. Utifrån *Resurser* handlar det om hur mycket resurser som läggs på förebyggande och främjande insatser i relation till annat. I rapporten benämns detta avsnitt ”*Resurssättningen av det förebyggande arbetet*”. Vi översätter *Realia* till förutsättningarna, då vi inte har tillräckliga underlag och statistik för att kunna analysera varför det ser ut som det gör och har inte heller statistik för att kunna göra mer djuplodande analyser som visar ojämlik fördelning mellan olika grupper och områden. Det som beskrivs som förutsättningarna i denna rapport bygger på det som framkom under workshoptillfällena. Analysen av förutsättningarna finns med genomgående i rapporten och presenteras i förhållande till varje avsnitt.

# Bakgrund

Detta kapitel består av två avsnitt som utgör en viktig grund för rapporten. Det första lyfter kortfattat ett antal styrdokument. Det andra avsnittet definierar och beskriver ett antal främjande och förebyggande begrepp.

## Lokala och nationella styrdokument

Göteborgs stad styrs med utgångspunkt i lagstiftning och beslut av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige beslutar om färdriktningen i program och planer, anger mål och inriktningar för mandatperioden och ettåriga uppdrag i kommunfullmäktiges årliga budget. Genom reglementen, bolagsordningar och ägardirektiv bestämmer kommunfullmäktige även vilka uppdrag nämnder och styrelser ska ha.

Nedan beskrivs två lokala styrdokument närmare: Göteborgs stads budget samt Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026. Därefter beskrivs kortfattat två nationella styrdokument: Barnkonventionen samt Socialtjänstlagen.

### Budget för Göteborgs stad

Göteborg stads budget är stadens övergripande och överordnande styrdokument. I 2019 års budget fanns en formulering som ska ses som en inriktning för kommunstyrelsens fortsatta arbete med mål. Denna lyder ”Göteborg genomför tidiga sociala insatser som skapar likvärdiga livschanser för alla”. I den beslutade budgeten för år 2020 finns samma formulering som verksamhetsmål tillsammans med andra mål som också kan stärka det förebyggande arbetet, bland annat att ”Göteborg är en jämlik stad med gemenskap och tillit”.

### Göteborgs stads program för en jämlik stad 2018–2026

I januari 2018 antog kommunfullmäktige Göteborgs Stads program för en jämlik stad. Syftet med programmet är att peka ut viktiga målområden och strategier för aktörer i Göteborg att samlas kring och tillsammans bidra till att minska skillnaderna i livsvillkor i staden. Programmet uttrycker bland annat att ”Göteborgs Stad behöver satsa än mer på tidiga insatser för barn för att kunna nå målet att Göteborg ska vara en jämlik stad”.

Programmet lyfter fram fyra målområden som tillsammans visar vad det samlade jämlikhetsarbetet i Göteborg ska rikta in sig på för att nå målet att Göteborg ska vara en jämlik stad. Målområdena är:

- Skapa god start och goda uppväxtvillkor
- Skapa förutsättningar för arbete
- Skapa hållbara och jämlika livsmiljöer
- Skapa förutsättningar för delaktighet, inflytande och tillit



Målområdena utgår från det kommunala grunduppdraget. Dagligdags levererar stadens verksamheter välfärd för stadens invånare och i enlighet med olika lagar ska staden också verka för jämlikhet i samhället. För att lyckas med arbetet för ökad jämlikhet behöver flera faktorer samspela. Det behövs kraftsamling utifrån målområdena i varje verksamhet, mellan stadens verksamheter och mellan staden och andra aktörer. Det behövs också aktiva arbetssätt som minskar ojämlika skillnader i livsvillkor och programmet beskriver dessa arbetssätt som förutsättningar eller utgångspunkter för arbetet. Syftet med att utgå från dessa förutsättningar är att de ska underlätta det dagliga arbetet för att också bidra till att minska skillnaderna och därmed bidra till en mer jämlik stad. Dessa viktiga förutsättningar för att nå en mer jämlik stad handlar förenklat om:

- Ett långsiktigt fokus
- Tidiga insatser och åtgärder för barn och under hela livet
- Insatser till alla göteborgare, men mer där det behövs mest
- Samverkan över gränser på alla nivåer
- Ett arbete som är kunskaps- och erfarenhetsbaserat
- Ett arbetssätt som är normmedvetet och intersektionellt

För att förverkliga programmet om jämlik stad och göra det enklare att jobba för jämlikhet i Göteborgs Stad har ett förslag till plan för detta arbete tagits fram. Beslut beräknas komma i början av 2020. Planen pekar på de strukturer som behöver skapas eller förstärkas. Det handlar om arbetssätt, hur stadens arbete styrs, följs upp och samordnas. Integrering och samverkan är centrala teman i planen.

## **Barnkonventionen**

Barnkonventionen är lag från och med 1 januari 2020. Ett arbete pågår redan med att stärka barnrättsperspektivet i stadens verksamheter. I och med lagändringen kommer socialtjänst och andra myndigheter i högre grad behöva tillämpa konventionen i bedömningar och beslutsunderlag. Det innebär att staden behöver utveckla arbetssätt, kunskap och kompetens.

Det finns flera artiklar i barnkonventionen som stärker vikten av det förebyggande arbetet, en av dem är artikel 2 om icke-diskriminering och barns rätt till lika värde. Även två andra huvudprinciper berörs, artikel 3 som handlar om barnets bästa samt artikel 6 om barns rätt att leva och utvecklas. Även artikel 26 berörs, som handlar om att varje barn har rätt till social trygghet. Det finns också artiklar som handlar om de rättigheter som barn har att skyddas från bland annat våld och övergrepp, bland annat artikel 19, som stärker vikten av att arbeta förebyggande.

## Socialtjänstlagen

### Om socialtjänstens uppdrag

I socialtjänstlagen finns en portalparagraf där de övergripande målen och de grundläggande värderingarna anges för socialtjänsten på samhällsnivån. I bestämmelsen sägs bland annat att socialtjänsten ska 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 grupper egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Helhetssynen innebär att en enskilds eller en grups sociala situation ska ses i förhållande till hela den sociala miljön. Dit hör bland annat frågor om möjlighet till arbete, bostad och fritidsförhållanden.

### Socialtjänstens förebyggande arbete och medverkan i samhällsplaneringen

Det finns särskilda bestämmelser om socialtjänstens förebyggande arbete beträffande missbruk och beroende. 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.

I socialtjänstlagen anges 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. Arbetet ska ske i nära samarbete med hemmen och främja en gynnsam fysisk och social utveckling. Nämnden ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Till socialnämndens uppgifter hör bland annat också 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. 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.

### Framtidens socialtjänst

En översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter pågår sedan 2017 och uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2020. I direktiven till översynen anges att en stor

del av socialtjänstens kraft har lagts ned på ärendestyrd myndighetsutövning. Det har bland annat inneburit att det långsiktiga och strukturellt förebyggande arbetet har fått stå tillbaka.

I uppdraget ingår att föreslå åtgärder som kan bidra till en förutsägbar, likvärdig, jämlik, jämställd och rättssäker socialtjänst. 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.

Av utredningens direktiv framgår att ett förebyggande perspektiv ska främjas. Ett delbetänkande om detta har lämnats, *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32).

## Främjande och förebyggande begrepp

### Socialtjänstens insatser och preventionsbegrepp

Att dela språk och begrepp underlättar på många sätt samverkan och tvärasektoriellt arbete. I ovan nämnda delbetänkande tas frågor kring definitioner upp och de begrepp som lyfts fram ligger i hög grad i linje med de begrepp som använts inom ramen för stadens jämlikhetsarbete. Författarna till delbetänkandet har valt att använda sig av begreppen *samhälls-, grupp- respektive individnivå* för att dela in socialtjänstens insatser. Begreppen ger en struktur för att analysera, planera, genomföra och följa upp det förebyggande arbetet. Den föreslagna indelningen beskrivs harmoniera med begreppen *universell, selektiv och indikerad prevention* som är de preventionsbegrepp som används inom folkhälsoområdet. Förebyggande insatser kan enligt utredningen beskrivas och kategoriseras enligt följande: ”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”.

Tabell 1. Jämförande begrepp

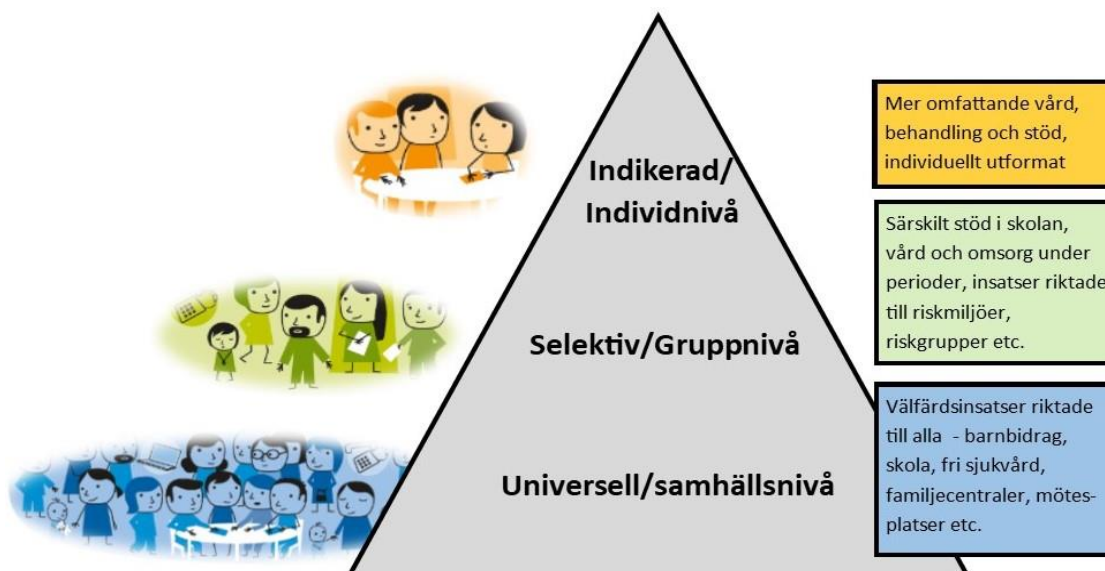
| Målgrupp             | Socialtjänstens insatser | Preventionsbegrepp folkhälsoområdet |
|----------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| Alla i en population | Samhällsnivå             | Universell                          |
| Riskgrupp, riskmiljö | Gruppnivå                | Selektiv                            |
| Identifierade behov  | Individnivå              | Indikerad                           |

## Preventionspyramiden

Ett sätt att beskriva det förebyggande arbetet är genom den så kallade preventionspyramiden. Pyramidens nivåer har inte statiska gränser och ska inte heller ses som isolerade delar, de olika nivåerna hänger ihop. Universella insatser som riktas och utformas rätt kan förebygga behov av indikerade insatser i framtiden. Åtgärder på indikerad nivå, riktade till vuxna kan förebygga framtida problem för barnen.

Det finns omkring två miljoner barn i Sverige. Av dessa har så gott som alla en regelbunden kontakt med barnhälsovården under sitt första levnadsår. Från cirka två till tre års ålder har nästan alla barn daglig kontakt med först förskola och sedan skola. För de allra flesta är basverksamheterna, såsom barnavårdscentral (BVC), förskola, skola och primärvård, tillräckliga för att barn ska må bra och utvecklas väl.

Utifrån preventionspyramiden och dess olika nivåer finns siffror som har använts inom den nationella överenskommelsen mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR); Uppdrag psykisk hälsa, för att beskriva en uppskattning av hur många barn och unga som omfattas av de olika nivåerna och av stöd från samhällets olika aktörer. Siffran för hur många barn och unga som någon gång under sin uppväxt uppskattas behöva stöd utifrån den selektiva nivån är 20–30 procent. Motsvarande siffra på den indikerade nivån uppskattas vara mellan 2–5 procent.



Figur 1. Preventionspyramiden

## Preventionsparadoxen

Preventionsparadoxen innebär att den största förebyggande effekten uppnås om åtgärder riktas till hela befolkningen och inte bara till högriskgrupper. Skälet till detta är att antalet individer som kommer utveckla någon form av problematik är flest i normalgruppen, det vill säga den grupp där riskindividerna ännu inte är identifierade. Den *relativa risken* för att barn

ur normalgruppen ska utveckla allvarliga problem är visserligen avsevärt lägre jämfört med riskgruppen. Sett till antalet individer som kommer att utveckla en allvarlig problematik kommer dock flest från normalgruppen. Detta faktum leder till att insatser riktade till många har större preventiv effekt än omfattande insatser till några få. Detta kallas preventionsparadoxen.

## **Proportionell universalism**

Begreppet proportionell universalism lanserades av WHO:s kommission för hälsans sociala bestämningsfaktorer för cirka tio år sedan. Det innebär att insatserna är universella men de ska vara anpassade och utformade så att de bättre motsvarar olika människors och grupper behov. Genom att skruva på utformningen av generella välfärdsinsatser kan de bidra till ökad jämlikhet. Det finns ytterligare en viktig aspekt att ta hänsyn till. En insats eller metod blir per definition inte universell enbart därför att den beskrivs som sådan. Lika viktigt är att insatsen utformas så att den verkligen når ut till de målgrupper eller de områden den riktas till.

## **Risk- och skyddsfaktorer och främjande arbete**

Andra begrepp som, utöver preventionsbegreppen, används i det främjande och förebyggande arbetet är risk- och skyddsfaktorer. Kunskap om och ökad förståelse för vad som är skydds- och riskfaktorer ger förutsättningar för att främja barns och ungas utveckling och förebygga problem. Skyddsfaktorer är faktorer som främjar utvecklande av en god livssituation och faktorer som ökar motståndskraften mot att utveckla problem eller dämpar effekten av riskfaktorerna. Det är faktorer som bör stärkas. Exempel på skyddsfaktorer är att klara skolan, andra exempel är att föräldrar har en öppen och nära kommunikation och gör barnen delaktiga i beslut i hemmet. Riskfaktorer är sådant som ökar risken för en negativ utveckling och är faktorer som bör hindras, exempelvis skolfrånvaro. Risk- och skyddsfaktorer finns hos både individ, grupp och samhälle.

Ytterligare ett begrepp som används är främjande arbete, promotion, som handlar om att utgå från det friska, det positiva och det som man vill stärka. Begreppet utgår från ett salutogent perspektiv som fokuserar på vilka faktorer som orsakar och vidmakthåller hälsa snarare än vad som orsakar sjukdom. Att arbeta främjande kan beskrivas som ett förhållningssätt att utgå från oavsett preventionsnivå.

## **Att förebygga sociala problem och social utestängning**

Två centrala begrepp i delbetänkandet *"Ju förr desto bättre"* är sociala problem och social utestängning.

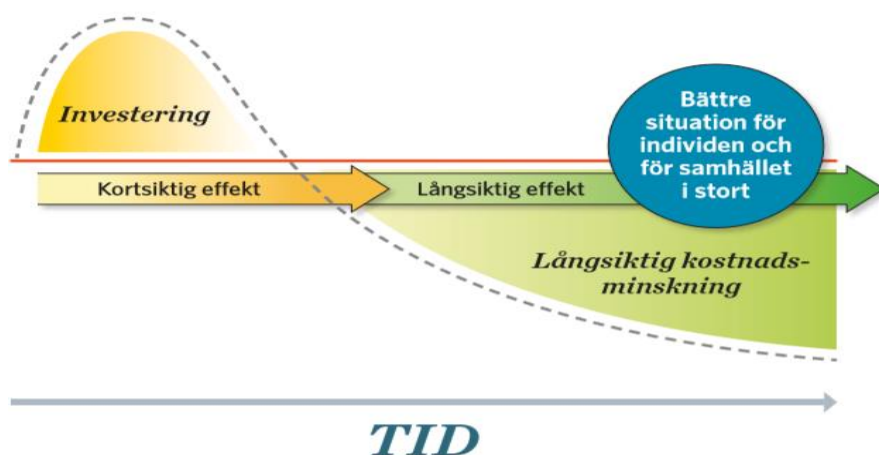
*Sociala problem* är ett välkänt begrepp inom forskning och utbildning i socialt arbete. En entydig definition saknas, men gemensamt för de flesta definitioner är att de speglar sambandet mellan samhälleliga förhållanden och människors villkor. I delbetänkandet definieras sociala problem som olika problem som samhället anses ha ansvar för och där lösningar går att finna i socialpolitiska insatser på samhälls-, grupp- och individnivå. Som

exempel på aktuella sociala problem nämns fattigdom, missbruk och beroende, våld i nära relationer, hemlöshet, prostitution, kriminalitet och att barn far illa.

Med *social utestängning* avses 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.

## Samhällsekonomiska analyser och sociala investeringar

Det finns idag stor enighet om att förebyggande och tidiga insatser för att förebygga negativ social utveckling är mer effektiva än sena insatser. Ett hinder för att arbeta förebyggande som lyfts fram är budgetstyrningens villkor med ettåriga budgetar och stuprörsorganisering. I skenet av detta har många kommuner, regioner och landsting börjat arbeta med sociala investeringar. I figur 2 visas den grundläggande utgångspunkten för arbetet med sociala investeringar. Tidiga insatser som innebär kortsiktiga kostnader (kostnadspuckel) leder till lägre framtida kostnader och till mänskliga vinster. För att kunna beräkna och utvärdera effekterna av insatserna över tid och bedöma effekterna av ett program eller insats, på såväl sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter, behöver samhällsekonomiska analyser och beräkningar göras. Idag görs vanligtvis beräkningar på enskilda och avgränsade insatser. När det gäller samhällsekonomiska analyser och beräkningar kvarstår fortfarande ett utvecklingsarbete.



Figur 2. Social investering. Källa: Uppdrag psykisk hälsa

I delbetänkandet ”Ju förr desto bättre” tas sociala investeringar upp som ett viktigt perspektiv kopplat till det förebyggande arbetet. Samtidigt saknas en etablerad definition av begreppet. SKR beskriver inom ramen för Uppdrag psykisk hälsa att sociala investeringar handlar om att

satsa resurser på ett strukturerat och genomtänkt vis för att uppnå ett visst resultat över tid. För att lyckas med ambitionerna krävs ett systematiskt arbete som hela tiden sätter sociala och ekonomiska utfall i fokus, så att organisationen bland annat:

- prioriterar och genomför tidiga insatser som förväntas ha effekt
- kontinuerligt följer upp och utvärderar om och hur satsade resurser gör faktisk nytta
- får bättre förmåga att arbeta tvärsektoriellt inom den ordinarie verksamheten.

## **Samverkan, samarbete och samordning**

Samverkan, samarbete och samordning är snarlika begrepp, men har olika definitioner enligt Socialstyrelsens termbank. *Samverkan* är något som sker inom och mellan olika enheter, myndigheter och samhällsaktörer. Det kan till exempel handla om aktivt utbyte av information eller att planera gemensamma aktiviteter. *Samarbete* är ett gemensamt bedrivet arbete som gäller en avgränsad uppgift. Det kan handla om att olika yrkesgrupper hjälps åt med insatser till en enskild individ. *Samordning* innebär att koordinera resurser och arbetsinsatser för att få högre kvalitet och större effektivitet.

För att samverkan ska fungera framhåller Socialstyrelsen i sin vägledning för samverkan kring barn som riskerar att fara illa, tre viktiga komponenter; *styrning, struktur och samsyn*. En god samverkan förutsätter bland annat tydliga mål och uppdrag samt tydlig ansvarsfördelning. Vidare att ha en gemensam värdegrund samt gemensam uppfattning om behov och lämpliga insatser. Gemensamma begrepp och kunskap om varandras uppdrag underlättar samverkan.

# **Omvärldsperspektiv**

## **Pågående utvecklingsarbeten inom staden**

Nedan följer ett begränsat urval av pågående utvecklings- och organisationsarbeten som på olika sätt kommer påverka förutsättningarna för stadens främjande och förebyggande arbete:

- Kommunstyrelsen har gett SLK i uppdrag att ta fram förslag på hur stadens trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbete kan samordnas och effektiviseras. I en lägesrapport som redovisades i maj 2019 konstaterade SLK att det arbete som sker behöver stärkas med ytterligare ledning, samordning och uppföljning. SLK har inrättat en strategisk samordningsfunktion som förväntas vara på plats i början av 2020. Tydligare uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen tillsammans med en ny strategisk samordningsfunktion bedöms leda till ökad samordning och effektivisering av det trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbetet i staden.
- Kommunfullmäktige har i november 2019 beslutat om att ersätta dagens stadsdelsnämnder och social resursnämnd med funktionsindelade nämnder. Beslutet

innebär att arbetet går vidare utifrån förslag om inrättande av tre nya nämnder: Nämnd med ansvar för äldreomsorg samt hälso- och sjukvård, Nämnd med ansvar för stöd till personer med funktionsnedsättning samt Nämnd med ansvar för individ- och familjeomsorg samt övrig socialtjänst. Andra nämnder och bolag kommer också bli berörda av omorganiseringen i alltifrån utökade uppdrag till förändringar i reglementen. Förslaget är att ingen enskild nämnd tilldelas ett befolkningsansvar på samma sätt som stadsdelsnämnderna har i nuvarande organisation. Förslaget är istället att utgå från ansvar som framgår av socialtjänstlagen samt ett urval mer konkreta insatser som idag utförs med hänvisning till befolkningsansvaret.

- Det finns också ett uppdrag riktat till sektor Individ och familjeomsorg samt Funktionshinder som gavs 2019 och som rör utvecklingsbehov av ett förebyggande arbete och förhållningssätt. Uppdraget lyder ”*Orosanmälningarna ökar, sektorn behöver initiera arbetet med tidigt och förebyggande förhållningssätt, utveckla utredningsmetoder och serviceinsatser inom staden.*” Uppdraget har ett antal aktiviteter knutna till sig.

Utöver de nämnda organisationsprocesserna finns också ett antal planprocesser som har eller kommer få påverkan på stadens främjande och förebyggande arbete:

- Regional handlingsplan psykisk hälsa, barn och unga. Handlingsplanen för Västra Götalandsregionen gäller mellan 2018 och 2020 och utgår från regeringens strategi för området psykisk hälsa där fem fokusområden har pekats ut som särskilt viktiga. De två första fokusområdena är Förbyggande och främjande arbete samt Tillgängliga tidiga insatser. Det finns också en handlingsplan psykisk hälsa, barn och unga för Individ - och familjeomsorgen med lokalt nedbrutna mål och aktiviteter som anknyter till ovan nämnda fokusområden.
- Göteborg stads hemlöshetsplan anknyter genom att kommunens ansvar i hemlöshetsfrågan befinner sig mellan det generella bostadsförsörjningsansvaret och socialtjänsten. Kommunen har ett ansvar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen för alla göteborgare och socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Hemlöshetsplanen från 2015 gäller fortfarande fram till att en reviderad version finns framtagen. I planens utvärdering lyfts bland annat att det är särskilt angeläget att i en reviderad hemlöshetsplan fokusera på det vräkningsförebyggande arbetet samt att förtydliga och förstärka barnperspektivet för att trygga barns uppväxtvillkor.

## Omvärldsbevakning storstäderna

För att få nya in andra perspektiv på förutsättningarna för det förebyggande arbetet finns intressanta erfarenheter från Stockholms och Malmös arbete. Här följer några exempel på vad som görs i de andra storstäderna.



## **Stockholm**

I Stockholm finns en lång tradition av att årligen skriva fram socialtjänstrapporter med syftet att beskriva tillståndet inom Stockholms stads socialtjänst, hur den utvecklas över tid och i viss mån även analysera dess utveckling. Rapporterna är tänkta att fungera som ett verktyg i arbetet för likställighet inom stadens socialtjänst.

Ytterligare ett sätt att följa upp socialtjänstens arbete är via Stockholmsenkäten, vars främsta syfte är att skapa ett underlag för planering och beslut om preventionsinsatser. Resultaten av undersökningen fungerar som ett kartläggningsinstrument och är även tänkt att fungera som grund för vidare forskning och kunskapsutveckling.

Ytterligare en aktivitet kallas Stärkt stöd i tidig samverkan (STIS) och är i grunden ett arbete med familjecentraler. Att arbeta med familjecentraler är inget unikt i sig, men det Stockholm har gjort är att också se det som ett stadsövergripande projekt för erfarenhetsutbyte och utbildningssatsningar samt ett forum för gemensamma ställningstaganden som i förlängningen förväntas skapa förutsättningar för att nå bättre jämlikhet över staden.

## **Malmö**

2017 beslutade kommunstyrelsen i Malmö att Communities That Care (CTC) skulle antas som metod för systematiskt trygghetsarbete i samverkan mellan skola, socialtjänst, polis, civilsamhälle, boende och verksamma i respektive lokalområde. CTC är bredare än traditionellt ANDT-arbete, då det även omfattar vålds- och brottsförebyggande arbete, förebyggande arbete mot sexuellt riskbeteende, underprestation i skolan, depression och ångest. Arbetet handlar om att först identifiera och sedan undanröja riskfaktorer och tillföra skyddsfaktorer i barnens livsmiljöer genom att följa en detaljerad arbetsgång i fem faser. Kvaliteten säkerställs genom en detaljerad checklista med mål och delmål, som är tänkt att driva processen framåt mot medvetna val och beslutsfattanden.

# Resultat och analys

I delbetänkandet ”*Ju förr desto bättre*” konstateras att det saknas statistik som ger tillräckligt underlag för att beskriva det förebyggande arbetets omfattning. Det är främst utifrån ett ekonomiskt perspektiv som det finns vissa lägesrapporter över det förebyggande arbetet.

Det förebyggande arbetet i Göteborg är också svårt att beskriva i hela dess omfattning då det i dagsläget saknas ett systematiskt samlat underlag. Därför kan heller ingen heltäckande beskrivning ges. Resultaten som presenteras får ses som exempel eller förslag på sätt att beskriva det förebyggande arbetet.

I resultatredovisningen beskrivs det förebyggande arbetet utifrån den analysmodell som presenterats under metodavsnittet. Vi redogör för resultat och analyser utifrån behov, arbetssätt och resurssättning och tillämpar dessa perspektiv på preventionspyramiden. Detta varvas med resultat som har framkommit under workshopstillfällena som viktiga förutsättningar. Varje avsnitt avslutas med en sammanfattande analys.

## Invånarnas behov av förebyggande arbete

Att få en bild av hur många barn och unga som idag omfattas av det stöd som ges av kommunala aktörer är svårfångat och likaså att beräkna hur behovet ser ut. Det finns i dagsläget inget samlat och systematiskt sätt att beskriva behoven av det förebyggande arbetet i staden. Då rapporten syftar till att belysa socialtjänstens perspektiv har vi valt ett sätt att se hur behoven ser ut, nämligen genom att titta på aktualiseringarna till socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Det ger en uppfattning om hur många barn och unga som riskerar att fara illa eller är utsatta för olika riskfaktorer som påverkar uppväxtvillkoren och således ger en indikation på riskfaktorer som troligen skulle behöva förebyggas. Det finns även annat underlag som exempelvis olika sorters hälsodata, drogvaneundersökningar och fritidsvaneundersökningar som visar barn och ungas situation och som ger underlag om behov av förebyggande arbete för att förbättra uppväxtvillkor.

### Universell/samhällsnivå– utifrån stadsutveckling

Vi har här valt att exemplifiera behov av främjande och förebyggande arbete utifrån socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Det är en viktig pusselbit för att identifiera behov och säkra det sociala perspektivet inom stadsutvecklingsområdet. Tanken är att via stadsplaneringen förebygga sociala problem och verka för att skapa goda levnadsvillkor. Detta är en del av arbetet på universell nivå. I programmet för en jämlik stad skrivs att ”hemlöshet, otrygga boendeförhållanden, trångboddhet och en segregerad boendemiljö påverkar jämlikheten, hälsan och den sociala sammanhållningen negativt.”

Fastighetskontoret konstaterar i rapporten *Hemlösa och utestängda från bostadsmarknaden*

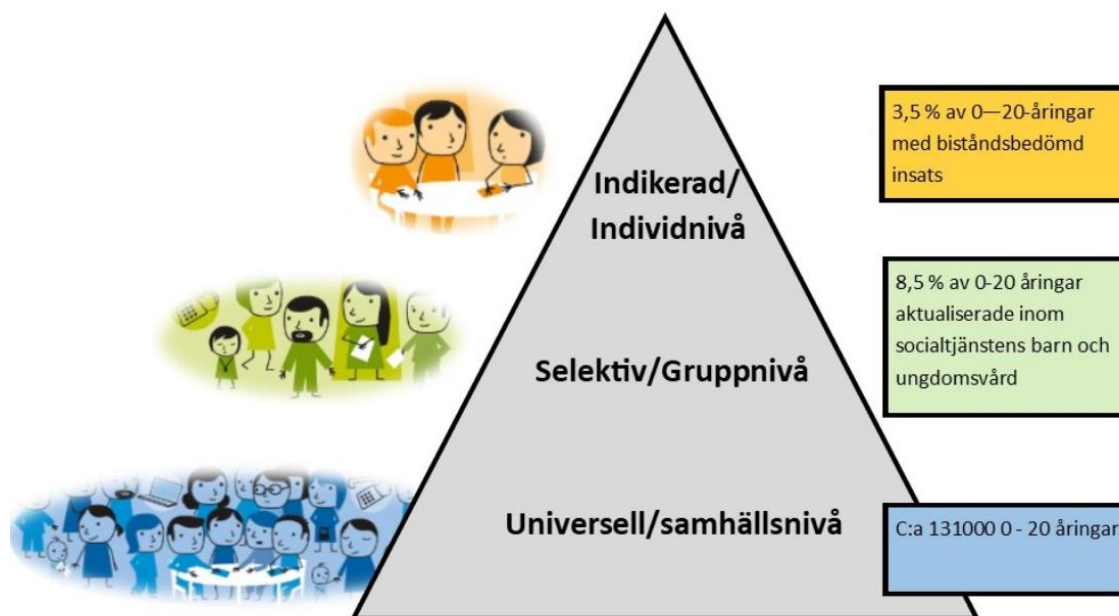
april 2019 att 3 068 hushåll registrerats som hemlösa under mätperioden där andelen barnfamiljer uppgår till 21 procent, det vill säga 641 barnfamiljer. Frågan om att motverka hemlöshet och bostadsbrist kommer fortsatt vara en av de viktigaste frågorna i stadens jämlikhetsarbete. Här är socialtjänsten en viktig aktör.

I delbetänkande "*Ju förr desto bättre*" konstateras att arbetssätt för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen behöver utvecklas och etableras samt att kommunen bör ta ett övergripande och aktivt ansvar för att samordna det förebyggande arbetet i kommunen och för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Det som utredningen kommer fram till stämmer överens med det resultat som framkommit i dialogerna. För att ta tillvara på sociala aspekter av stadsplanering har Göteborg stad tagit fram modeller med tillhörande processer för att arbeta med sociala konsekvensanalyser (SKA) och barnkonsekvensanalyser (BKA) som lanserades 2011. Arbetet är strukturerat och ska vara integrerat i ordinarie planerings- och utvecklingsprocesser. Vid lanseringen låg stort fokus på kunskapsinhämtning och inventering samt delaktighet och barns inflytande i frågor som berör dem. Idag är modellerna väl förankrade och etablerade i framförallt planprocessen och utmaningarna är delvis andra. En rapport om arbetssätten med SKA/BKA har nyligen färdigställts och där konstateras att trots upparbetade arbetsformer för SKA/BKA inom planprocessen har det visat sig svårt att se hur arbetet ger konkret avtryck i den byggda miljön. Det finns idag inga formella rutiner för hur slutsatserna från genomförda SKA/BKA lämnas över och tas omhand i genomförandeskedet.

Inför den kommande organisationsförändringen i staden finns här både möjligheter, men också risker. Det finns potential i att centralisera i facknämnder där till exempel en socialnämnd kan ha viktig funktion i att samordna det sociala perspektivet inom stadsutvecklingsområdet. Samtidigt är risken med omorganiseringen att bredare sociala perspektiv försvinner i en mer specialiserad organisation. Detta är frågor som blir viktiga att ha med sig i den förändringsprocess staden nu står inför.

#### Den selektiva nivån/Gruppnivå

I följande text beskrivs bilden av hur behov kan se ut i förhållande till den selektiva nivån/gruppnivån. Beskrivningen är baserad på 2018 års statistik i förhållande till de barn och unga som kommer till kännedom inom socialtjänstens barn och ungdomsvård. En aktualisering till socialtjänsten innebär en aktivitet som initierar en viss process hos barn – och ungdomsvården inom individ- och familjeomsorgen (IFO). Det finns tre typer av aktualiseringar, *anmälan*, *ansökan/begäran* som görs av den enskilde själv eller av hans legala företrädare samt *aktualisering genom information på annat sätt* om en omständighet som kan leda till en åtgärd från nämnden. Vid anmälan eller information på annat sätt inleds en förhandsbedömning som avslutas med ett beslut om att inleda en utredning eller inte.



Figur 3. Omfattning utifrån socialtjänstens barn o ungdomsvård

Statistiken över aktualiseringarna beskriver hur den första inledande kontakten ser ut med barn- och ungdomsvården. I två års tid har Göteborg deltagit i en kartläggning av aktualiseringar till den sociala barn- och ungdomsvården som gjorts av Göteborgsregionen/FoU i Väst. I kartlägningsstudien beskrivs att antalet aktualiseringar som inkommer till socialtjänstens barn- och ungdomsvård under de senaste åren ökat i alla svenska kommuner där detta har studerats. Framför allt har antalet anmälningar ökat. Från 2014 och framåt har aktualiseringarna ökat med 80 procent i Göteborg. Det resultat som beskrivs nedan bygger på fördjupad analys av aktualiseringsstatistik, baserad på verksamhetssystemet Treserva, personaltal och ekonomi som erhållits från SLK och bearbetats av Social resursförvaltning.

De barn och unga som blir aktualiserade är en målgrupp som skulle kunna sägas utgöra en riskgrupp, motsvarande selektiv nivå i preventionspyramiden. Här har omgivningen bestående av exempelvis skola, polis och sjukvård reagerat på att barnet eller den unge riskerar att fara illa och gör en orosanmälan till socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Alla dessa barn och ungdomar har inte behov av individuellt stöd.

I takt med att befolkningen har ökat har också antalet aktualiseringar till socialtjänsten ökat. Samtidigt har också antalet anställda socialsekreterare ökat. Slår man ut antalet socialsekreterare per 1000 invånare i åldersgruppen 0–20 år har det skett en ökning under perioden 2014–2018 med fler socialsekreterare per invånare. Men då antalet aktualiseringar har ökat rejält under tidsperioden så har det trots en ökad bemanning inom barn- och ungdomsvården inneburit att det är både fler aktualiseringar och fler aktualiserade personer att hantera per socialsekreterare.

Under 2018 aktualiserades knappt 11 200 barn och unga mellan 0–20 år (exklusive gruppen sekretesskyddade personer) i stadens barn och ungdomsvård och de blev aktualiserade

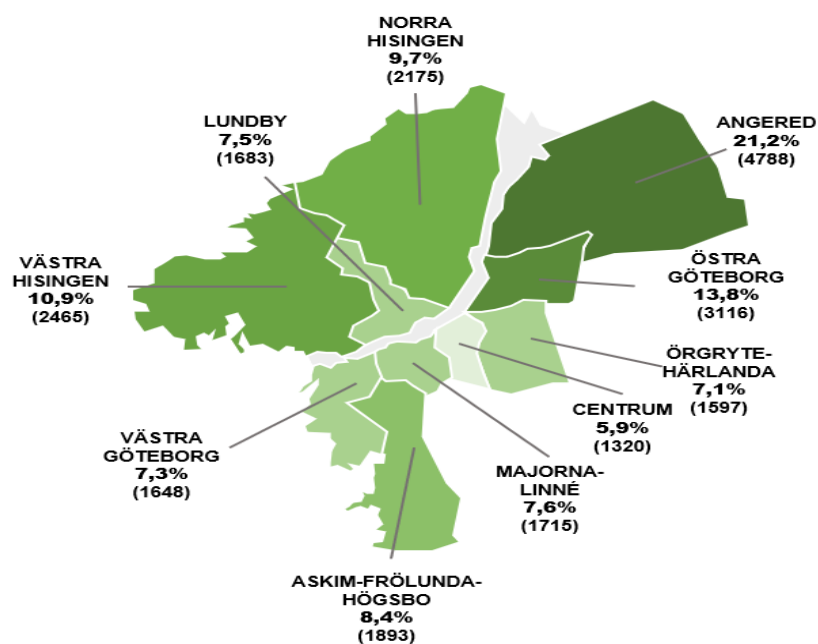
sammanlagt cirka 21 700 gånger, eftersom en individ kan aktualiseras flera gånger. Sett i förhållande till andel av befolkningen baserat på 2018 års folkmängd blev cirka 8,5 procent av stadens 0–20 åringar aktualiserade (figur 3).

Nationellt har Socialstyrelsen genomfört en kartläggning av hur många anmälningar rörande barn 0–17 år som gjordes till svensk socialtjänst under 2018. I resultatet framkommer att cirka 180 000 barn kom till socialtjänstens kännedom genom en anmälan. Anmälningarna till socialtjänsten under 2018 motsvarar i riket 154 anmälningar per 1 000 barn. För de tre storstäderna är siffran ungefär densamma som för riket i helhet. Sett i jämförelse med de andra storstäderna har Göteborg det lägsta antalet anmälningar per 1 000 barn (143 st) och Malmö den högsta, med 186 anmälningar per 1 000 barn. Stockholm har 149 anmälningar per 1000 barn. Dock saknas data från några stadsdelar i den nationella kartläggningen. I Stockholm ingår nio av 14 stadsdelar i kartläggningen och nio av tio av Göteborgs stadsdelar. Sett till storstädernas totala inrapporterade data är det Angered som utmärker sig som den stadsdel som har högsta antalet inrapporterade anmälningar med cirka 3900 stycken. Detta motsvarar 267 anmälningar per 1000 invånare.

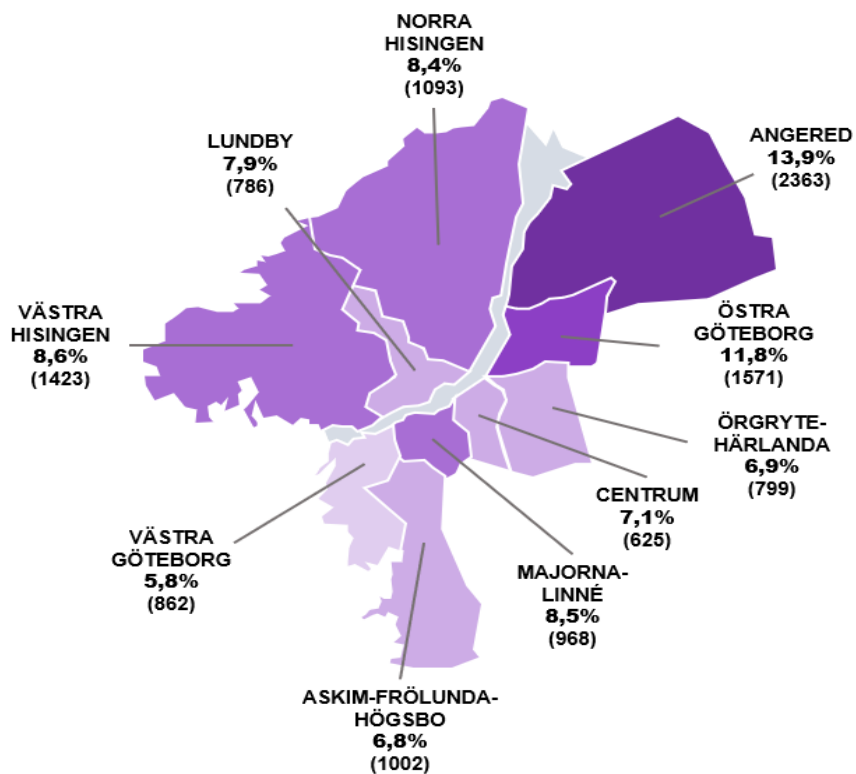
#### Fördelningen mellan stadsdelarna

I kartläggningsstudien som GR gjort framgår att det finns svenska studier som visar att anmälningarna till socialtjänsten inte är jämnt fördelade demografiskt, en stark överrepresentation finns bland barn i socioekonomiskt utsatta situationer. Även i den nyligen publicerade nationella kartläggningen framgår att anmälningarna är fler i socioekonomiskt utsatta områden. Det här mönstret går igen även i denna rapports resultat.

Aktualiseringarna fördelar sig olika över stadsdelarna och följer ett mönster där de mest socioekonomiskt utsatta stadsdelarna också har flest aktualiseringar (Figur 4–5). Med hänsyn tagen till hur många 0–20 åringar som finns bosatta i respektive stadsdel kvarstår samma mönster.



Figur 4. Andel och antal av alla aktualiseringar 0–20 år (22 538 st) fördelat över stadsdelarna. Inklusive aktualiseringar som gjorts rörande sekretessbelagda personer



Figur 5. Andel och antal aktualiserade av befolkningmängden 0–20 år i respektive stadsdel. Genomsnittet för Göteborg är 8,5%. Sekretessbelagda personer har exkluderats.

### Återkommande aktualiseringar

För att barn och unga ska få tidigt stöd (förbyggande perspektiv) och för att undvika att resurser läggs på handläggning av ytterligare aktualiseringar (verksamhetsperspektiv) är det viktigt att veta mer om återkommande aktualiseringar. Är det till exempel en mindre grupp av barn och unga som står för en stor andel av alla aktualiseringar? Det är också en viktig fråga utifrån ett samverkansperspektiv då återkommande aktualiseringar också betyder att andra samverkansaktörer identifierar en fortsatt oro kring barnet eller den unge. Merparten (60 procent) av individerna som aktualiserades blev endast aktualiserade en gång under 2018. De står dock bara för cirka en tredjedel av det totala antalet aktualiseringar. Den tiondel av individer som aktualiserades flest gånger stod för ungefär en tredjedel av det totala antalet aktualiseringar. Liknande samband återfinns i alla stadsdelar men följer även här ett mönster där socioekonomiskt utsatta stadsdelar har fler barn och unga som har återkommande aktualiseringar.

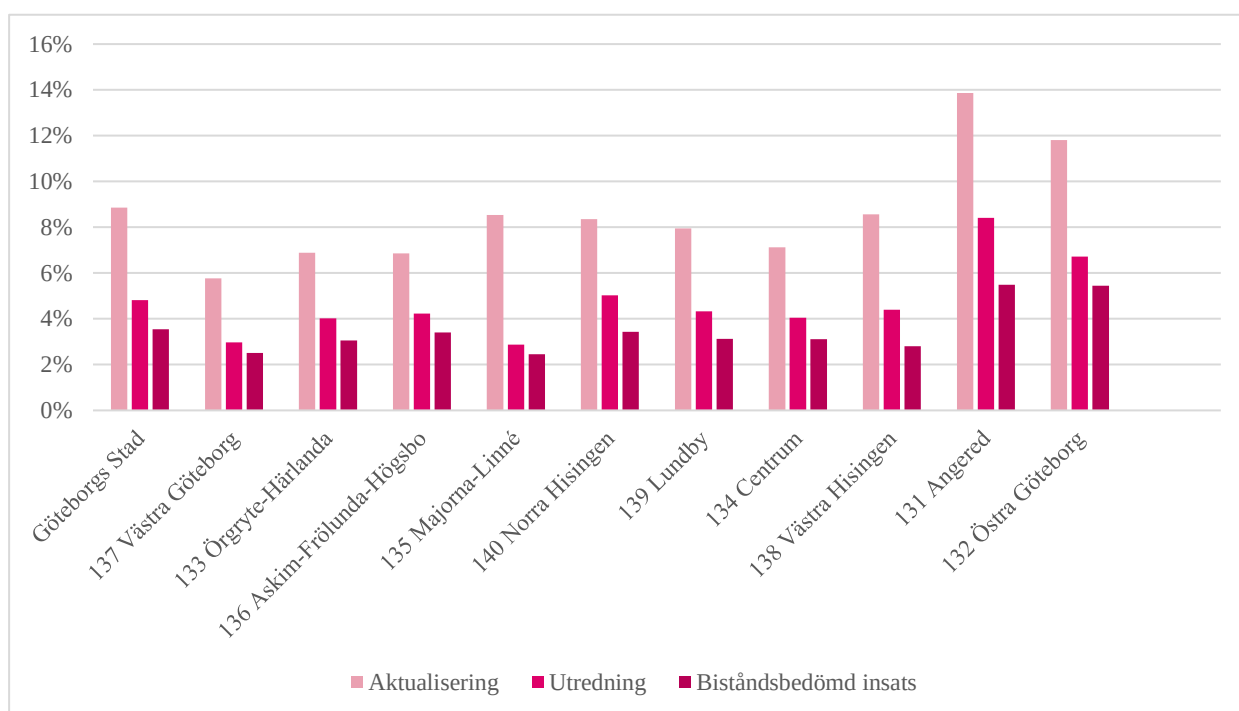
### Inledda utredningar

Andelen av alla aktualiseringar under 2018 som ledde till utredning eller som lades till en redan pågående utredning eller ärende var drygt 60 procent. Av befolkningen 0–20 år motsvarar det 4,3 procent som blev utredda av socialtjänsten men där vissa stadsdelar hade en högre andel som blev utredda (se figur 6).

I den nationella kartläggningen gällande 0–17 år visar att knappt 40 procent av alla anmälningar resulterade i ett beslut om att inleda utredning. Dock finns variationer i hur siffran tagits fram, vilket innebär att jämförelser av andelen inledda utredningar ska göras med försiktighet.

### Den indikerade nivån

Den grupp av barn och unga som bedöms behöva ett bistånd enligt socialtjänstlagen kan sägas motsvara den typ av stöd som finns på den indikerade nivån. Det är den typ av stöd som riktar sig till redan identifierade personer och där individuellt utformat stöd behövs. Den gruppen utgjorde 3,5 procent av Göteborgs 0–20 åringar under 2018, baserat på hur många som hade en biståndsbedömd insats någon gång under det året (det vill säga både dem som hade en pågående insats som beslutats från tidigare år samt dem som fått ett beslut om insats under året). Det är vanligare att barn och unga i de mest socioekonomiskt utsatta stadsdelarna har biståndsbedömt stöd av socialtjänsten (se figur 6).



Figur 6. Andel av befolkningen 0-20 år (131 310 exklusive personer som inte går att knyta till en stadsdel) i respektive stadsdelsnämnd med aktualisering, utredning respektive biståndsbedömd insats under år 2018.

### Skillnader mellan könen

Det finns studier som visar att det är fler pojkar än flickor som anmäls, utreds och får insatser. I den här rapporten bekräftas att det är fler pojkar än flickor som blir aktualiserade (se tabell 2). Pojkar ligger också något högre både vad andelen av dem som aktualiserades under år 2018 och andel anmälda individer satt i relation till befolkningsmängden. Det finns små skillnader mellan pojkar och flickor vad gäller andelen aktualiserade individer som utreds samt andel av befolkningen som utreds. Resultatet visar att det finns vissa skillnader mellan könen, men kan inte uttala något om skillnaderna är omotiverade. För det behöver ytterligare fördjupning göras där man tar hänsyn till könsskillnaderna i åldersstruktur, orsaker till anmälningarna och annat som skiljer de pojkar och de flickor som har blivit aktualiserade år 2018. Ett nationellt arbete att undersöka omotiverade skillnader har gjorts av Myndigheten för vårdanalys som i en rapport beskrivit resultatet av att ta fram och pröva kriterier för att bedöma omotiverade skillnader när det gäller flickors och pojkars tillgång till insatser inom social barn- och ungdomsvård. Kriterierna som prövades i den studien skulle kunna vara underlag för att undersöka hur det ser ut i Göteborg.



Tabell 2. Jämförelse aktualiseringsrelaterade variabler pojkar och flickor

|                                                       | Pojkar                                        | Flickor                                       |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Antal individer i befolkningen                        | 67531                                         | 63903                                         |
| Antal aktualiseringar                                 | 12207                                         | 9486                                          |
| Antal aktualiserade individer                         | 6213                                          | 4962                                          |
| Andel av alla aktualiserade individer                 | 55,6%                                         | 44,4%                                         |
| Andel aktualiserade av befolkningen                   | 9,2%                                          | 7,8%                                          |
| De fem vanligaste anmälningsorsakerna                 | Övrigt (34%)                                  | Övrigt (30%)                                  |
|                                                       | Våld i nära relation (22%)                    | Våld i nära relation (26%)                    |
|                                                       | Bristande omsorg (13%)                        | Bristande omsorg (16%)                        |
|                                                       | Brottslighet hos barnet/den unge (12%)        | Missbruk hos vårdnadshavare/närstående (14%)  |
|                                                       | Missbruk hos vårdnadshavare/närstående (11%)  | Relationsproblem (11%)                        |
| De fem vanligaste uppgiftslämnarna                    | Polis (31%)                                   | Polis (25%)                                   |
|                                                       | Skola (inkl. förskola, skola, elevhälsa)(27%) | Skola (inkl. förskola, skola, elevhälsa)(25%) |
|                                                       | Övriga (19%)                                  | Hälso- och sjukvård (23%)                     |
|                                                       | Hälso- och sjukvård (18%)                     | Övriga (21%)                                  |
|                                                       | Myndigheter (11%)                             | Vårdnadshavare (11%)                          |
| Antal aktualisering med avslutsorsak "utredning"      | 3620                                          | 2712                                          |
| Andel av aktualiseringar med avslutsorsak "utredning" | 58%                                           | 55%                                           |
| Andel med utredning av befolkningen                   | 5%                                            | 4,2%                                          |

## Förutsättningar - i förhållande till att möta invånarnas behov

### Identifiera behov

Under workshopstillfällena diskuterades hur vi kan förbättra arbetet med att identifiera behov av insatser och åtgärder. I dagsläget saknas ett samlat strukturerat sätt att identifiera behov. Här lyftes begreppet proportionell universalism (*se även begrepp och definitioner*) som en utgångspunkt för arbetet, det vill säga generella och universella insatser som till sin utformning och omfattning anpassas till lokala behov. Detta förutsätter att vi också gör lokala behovsanalyser. Förutsättningarna och behoven ser olika ut i stadsdelarna. Samtidigt är likvärdighet och rättvisa viktiga aspekter för hur stadens förebyggande arbete organiseras. Att det lokala perspektivet beaktas lyftes också som en angelägen fråga inför stundande organisationsförändring och en ny nämndorganisation där stadsdelsnämnderna ersätts av centrala facknämnder.

### Finnas på olika arenor

Under workshoparna lyftes att vi måste bli mer flexibla i hur göteborgare kan komma i kontakt med stadens tjänster. Utformningen av olika välfärdstjänster behöver utvecklas för att motverka den ojämlikhet i tillgång till stadens resurser som idag finns. Något som också diskuterades var att stadens tjänster som exempelvis service och rådgivning inom det sociala området i högre utsträckning behöver erbjudas på tider även utanför kontorstid för att möta göteborgarnas behov bättre. Annat som diskuterades var vikten av att staden bedriver uppsökande arbete, de utökade hembesöken är ett sådant exempel.

Det som också lyftes fram är att människor har olika förutsättningar att ta till sig information om exempelvis hälsofrågor eller ekonomi. Samtidigt som allt mer information tillgängliggörs digitalt talas det idag om en digital ojämlikhet som bland annat är kopplad till utbildningsnivå. Under workshoparna talades om vikten av att förenkla tillgängligheten av service och utbud för olika skeden i livet. Det finns idag risk för att invånare som har behov av stöd inte vet om vilka tjänster som finns och hur de kan ta del av dem. En viktig utvecklingsfråga är att involvera invånarna och brukare i hur information om stadens tjänster bäst ska utformas, så att informationen bäst kan tillgodogöras.

### Delaktighet och tillit

Få invånare tar själva initiativ till ansökningar om stöd i relation till anmälningar till socialtjänsten. På workshoparna framkom att en förklaring till detta kan handla om brist på tillit. Skillnader i upplevelse av tillit mellan olika grupper kan bidra till ökad ojämlikhet då upplevelse av tillit till institutioner kan påverka hur man tar del av stöd och service. Det lyfts som viktigt att våra verksamheter arbetar med att stärka tilliten till olika institutioner men också det omvända, hur ser stadens tillit till invånarna ut.

### Civilsamhällets medverkan

Kopplat till delaktighet och tillit diskuterades även civilsamhällets roll och hur vi kan dra nytta av kraften och kunskapen som finns i civilsamhället. Frågor som är angelägna att ta hand om är hur kan vi fånga upp erfarenheter från idéburna organisationer, föreningar och hur kan vi nå ut via föreningar med mera. En annan angelägenhet som framkom vid workshopstillfällena var hur vi kan utveckla möjligheterna och förutsättningarna för människor som vill hjälpa till, genom exempelvis volontärskap.

## Sammanfattande analys

Resultatet i analysen av aktualiseringarna visar att det är en relativt hög andel barn och unga som blir aktuella för socialtjänsten samt att det finns skillnader mellan stadsdelar. Det är vanligare i de socioekonomiskt mest utsatta stadsdelar att barn och unga blir aktualiserade. Det visar på att det finns behov av strukturellt förebyggande arbete för att minska skillnaderna i levnadsvillkor. Att arbeta med strukturpåverkande insatser och bidra med kompetens i samhällsplaneringen är sätt att bidra till ett sådant arbete.

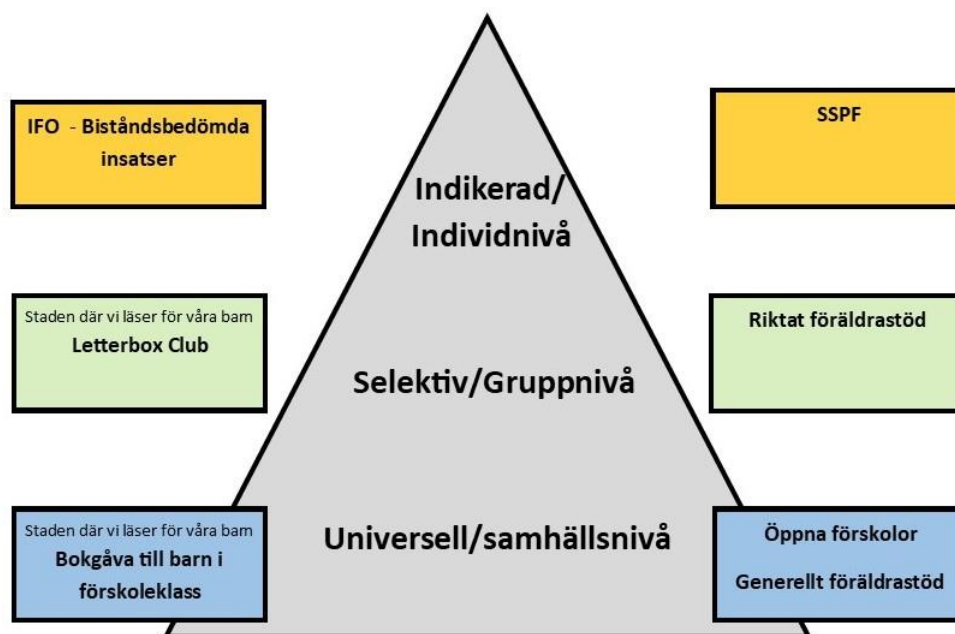
Något som försvårar är att det i dagsläget inte finns ett strukturerat och systematiskt sätt att ta reda på hur behoven ser ut. Det finns också svårigheter att nå ut till stadens invånare om den service och stöd som finns och det riskerar att leda till att vi inte når de grupper som behöver stödet bäst. Här är ökad brukardelaktighet och att ta vara på civilsamhällets viktiga förutsättningar för att nå framgång.

Att kunna ta del av det förebyggande arbetet som erbjuds handlar bland annat om kännedom om vad som finns. Det är viktigt att involvera invånarna och brukare i hur information om stadens tjänster bäst ska utformas så att tjänsterna kan tillgodogöras. Det kan exempelvis ske genom utmaningsdriven tjänstedesign, vilket anknyter till målområde ”Skapa förutsättningar delaktighet, inflytande och tillit” i stadens jämlikhetsprogram. Det är också viktigt att kontinuerligt följa upp hur väl man når målgrupperna och hur man kan göra för att i högre grad nå dem med störst behov av välfärdstjänsterna. Här finns behov av ökad kompetens och verktyg för att möjliggöra detta.

## Metoder och arbetssätt som finns tillgängliga och hur samordningen ser ut

Människors behov ska vara utgångspunkten för utbud och utformning av insatser inom välfärdsområdet. Detta förutsätter att vi på bästa möjliga sätt tar reda på behoven och sedan utformar utbud och innehållet i insatserna. Men ska detta låta sig göras behöver vi som stad, utöver att vi gjort behovsanalyser, ha en samlad bild av vilket utbud och vilka insatser som idag finns. Som tidigare sagts finns idag ingen samlad bild och kunskap av det förebyggande arbetet i Göteborgs stad. I stadens delårsrapport från augusti 2019 följs målet *Göteborg genomför tidiga sociala insatser som skapar likvärdiga livschanser för alla* genom bland annat att redovisa vissa nettokostnader för förebyggande insatser samt volym- eller produktionsmått för vissa av stadens verksamheter riktade till barn och unga. Trots flera mått är det svårt att följa måluppfyllelsen. I delårsrapporten beskrivs att: ”Av indikatorerna går det inte att avläsa någon entydig utveckling för målet. Indikatorerna behöver utvecklas och kompletteras i samverkan med berörda förvaltningar.”

Med stöd av preventionspyramiden skulle det vara möjligt att ta fram den kunskapen, men det förutsätter ett analysarbete. I följande exempel visas en modell för hur mixen av utbud och insatser kan synliggöras och möjliggöra en analys. Vilka når vi, hur följer vi upp insatserna, har vi rätt mix av insatser, vad saknas? De insatser och åtgärder som beskrivs är exempel på samverkansformer som finns över hela staden. Det finns också en mängd olika lokala arbetssätt och samverkansformer som pågår i stadsdelarna.



Figur 7. Exempel på insatser och åtgärder

De olika nivåerna i pyramiden ska inte ses som tydligt avgränsade kategorier, gränserna är flytande och insatser kan användas på olika nivåer. Ett exempel är föräldrastödsprogrammet Alla Barn i Centrum (ABC) som främst är en universell insats med där den efter anpassning kan riktas till grupper med särskilda behov.

#### Universell/samhällsnivå

**Öppna förskolor:** På en öppen förskola bedrivs pedagogisk verksamhet för barn tillsammans med föräldrar eller annan vuxen, enligt förskolans läroplan. De öppna förskolorna är en viktig arena inom det familjecentrerade arbetssättet och är en av verksamheterna på familjecentralerna i staden. Idag finns ingen gemensam modell i staden för att följa upp de öppna förskolornas arbete. De flesta har någon form av statistik för besök per dag. Vissa räknar enbart nya besökare. Vissa räknar enbart vårdnadshavarna medan andra även räknar barnen. Sammantaget innebär detta att det är svårt att få en sammanhållen bild av hur många familjer och barn som nås av de öppna förskolorna. Bedömningen utifrån förd statistik ligger på ett spann mellan 25 och 50 personer per dag för respektive öppen förskola.

**Staden där vi läser för våra barn** är en prioriterad mobiliseringsfråga i stadens övergripande jämlikhetsarbete. Genom att fler barn blir lästa för vet vi att förutsättningar för jämlikhet ökar då högläsning främjar barnets ordförråd, läslust och läsförmåga. På lång sikt kan det bidra till att fler blir behöriga till gymnasiet, vidareutbildar sig och lättare får arbete. Insatserna är främst universella, men vissa insatser är selektiva. Exempel på en *universell insats* är bokgåvor till **alla** barn i förskoleklass. Sedan 2017 har alla barn i förskoleklass i Göteborgs Stad tagit emot en bokgåva. Böckerna delas ut under våren och i samband med det genomförs aktiviteter med koppling till boken runt om i staden. Som en del av denna satsning erbjuds

personal i förskoleklasserna fortbildning. Syftet med boken är att främja barns läslust samt att motivera andra i barnets närhet att läsa boken tillsammans.

**Generellt föräldrastöd** – Våren 2017 gjordes inom ramen för jämlik stad-arbetet en kartläggning av föräldrastödsprogrammen i Göteborg Stad. Utgångspunkten var och är att föräldrastöd av hög kvalitet är en viktig del i arbetet för att förbättra alla barns uppväxtvillkor. I kartläggningen delades föräldrastödet in i tre nivåer som motsvarar nivåerna i preventionspyramiden. I kartläggningen användes begreppet generellt föräldrastöd för insatser som vänder sig till alla och som främst fokuserar på att främja barns positiva utveckling. Programmen tar utgångspunkt i vardagsnära frågor som samspel och anknytning. Kartläggningen visade att det 2017 fanns sex olika föräldrastödsprogram som vänder sig till alla familjer inom Göteborgs Stad. Det vanligaste programmet var ABC. En slutsats i kartläggningen var att man nådde mycket få familjer med de generella programmen med tanke på att det i Göteborg bor 60 000 familjer med barn. Det varierade mellan stadsdelarna, men det handlar om mellan 20 och 130 familjer som deltog per år och stadsdel.

#### Selektiv nivå/Gruppenivå

Ett exempel på en selektiv insats inom ramen för arbetet med ”Staden där vi läser för våra barn” är **Letterbox Club** som är en metod för att stärka familjehemsplacerade barn och barn som lever med långvarigt försörjningsstöd i Göteborg. Bokpaket ska väcka nyfikenhet och läslust. Satsningen följs upp genom statistik över antalet deltagande familjehemsplacerade barn i förhållande till antalet familjehemplacerade i staden. Då Göteborg ingår i ett nationellt projekt kring Letterbox Club har satsningen följts upp genom en utvärdering bland samtliga deltagare för projektomgången och med lokala resultat för Göteborg. För att ytterligare följa upp insatsen i Göteborg har fokusgrupp med deltagande barn i Göteborg också genomförts.

**Riktat föräldrastöd** – Riktat föräldrastöd vänder sig till grupper av vårdnadshavare vars barn löper risk att utveckla ohälsa och problem. Några program kan även användas som metod för att genomföra enskilda tidiga insatser. Den tidigare nämnda kartläggningen som gjordes 2017 visade att alla stadsdelar då erbjöd något föräldrastödsprogram inom denna behovsnivå. Av kartläggningen framgick att 20 till 50 familjer per år och stadsdel deltog i riktat föräldrastödsprogram. Hösten 2019 har en kompletterande kartläggning gjorts gällande de riktade föräldrastödsprogrammen med syfte att identifiera behovet av samordning. Circle of Security-Parenting är ett av de riktade föräldrastödsprogrammen som ska samordnas inom ramen för jämlik stad och tillsammans med IFO/FH-sektorn.

#### Indikerad nivå/Individnivå

**IFO Biståndsbedömda insatser:** En del av socialtjänstens insatser inom barn- och ungdomsvården utgörs av biståndsbedömda insatser. Exempel på sådana insatser är öppenvårdsinsatser, familjehemsplaceringar och institutionsplaceringar.

**SSPF** står för Skola, Socialtjänst, Polis och Fritid och är ett samverkande forum mellan nämnda aktörer. Forumet har som uppdrag att förhindra ungdomskriminalitet och riktar sig till ungdomar (cirka 12–20 år) och deras familjer. Årligen rapporterar Social resursförvaltning antal samtycken och åtagandeplaner inom SSPF till Ledningsgruppen för särskilda insatser i Göteborgs stad (SIG). Tillsammans med brottsförebyggande kommissarie rapporteras sedan lägesbilden för arbetet med SSPF till Centrala strategiska samverkansgruppen (CSS). I lägesbilden för hela staden 2018 framkommer att 180 individer har varit föremål för oro gällande kriminalitet och droger.

## **Förutsättningar - förhållande till metoder och arbetssätt**

### **Kompetens och kunskap**

Öka kunskapen om det förebyggande perspektivet och betydelsen av samverkan

På alla nivåer finns ett behov av kunskap om vikten av ett systematiskt förebyggande arbete. Många insatser görs sent i ett förlopp och hade kunnat förebyggas mycket tidigare. Kunskap om det förebyggande arbetet behövs på alla beslutsnivåer vilket är viktigt för att kunna motivera det förebyggande arbetet trots att långsiktiga effekterna kan vara svåra att förutsäga. Under workshoparna lyftes vikten av förståelse och sakkunskap för att kunna ta till sig och omsätta denna typ av kunskap i sin vardag.

Ett hinder som framkom är att vi som arbetar inom stadens verksamheter inte har gemensamma begrepp för det främjande och förebyggande arbetet. Begreppen används inte på ett entydigt sätt vilket kan leda till olika tolkningar på hur vi ser på våra grunduppdrag och där synen på vad som är förebyggande arbete och vem som förväntas arbeta med detta riskerar att definieras snävt. 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 och till att förebygga problem. Kunskaper om risk- och skyddsfaktorer är viktiga i en förebyggande socialtjänst. Här framkom under workshoparna behov av mer kunskap om innebörden av begrepp som risk- och skyddsfaktorer som ett exempel på hur staden skulle kunna stärka både samsyn och samverkan av det främjande och förebyggande arbetet.

Samverkan kring förebyggande och främjande är centralt för att lyckas med vårt uppdrag och här uttryckte workshop-deltagarna att staden behöver höja samverkans- och samordningskompetensen. Det framkom också att det upplevs finnas oklarheter kring vad det innebär att samverka kring arbetet med främjande och förebyggande och att det kan påverka eller hindra en fungerande samverkan. Olika yrkeskategorier som berörs av samverkan har ofta olika utbildningsbakgrund och samverkan kan påverkas av konkurrerande teorier och synsätt.

## En lärande organisation

Ett återkommande tema under workshoparna var att staden behöver bli bättre på att ta tillvara goda exempel på förebyggande arbete och på samverkan som sker lokalt och synliggöra detta för ett gemensamt lärande. Vi behöver mer kunskap om varandras verksamheter och visa hur olika delar hänger ihop och på ett bättre och mer systematiskt sätt sprida kunskap, goda idéer och erfarenheter mellan verksamheter. Workshop-deltagarna lyfte vikten av att etablera en kultur och en struktur där vi bättre kan dela erfarenheter och arbetssätt över verksamhetsgränserna.

Det finns fler funktioner i staden än socialtjänstens verksamheter som arbetar främjande och förebyggande. Brist på kunskap om varandra skapar svårigheter att samverka, vilket blir ett hinder för ett effektivt arbete, då synergimöjligheter riskerar att inte synliggöras och omhändertas. Det beskrivs att även om det många gånger saknas resurser inom IFO-sektorn att arbeta med förebyggande insatser finns samtidigt en kunskap om målgrupperna som skulle kunna nyttjas av andra verksamheter som arbetar förebyggande. Här behöver vi i stadens verksamheter utveckla arbetsmetoder så att olika delar av verksamheterna kopplas ihop. Att skapa möten för denna typ av samverkan ger också möjlighet att skapa gemensam förståelse för de utmaningar och problem som vi gemensamt behöver arbeta med. Det ger också möjlighet att ta tillvara de förslag på lösningar och utveckling som kommer från dem som arbetar närmast invånarna. Deltagarna diskuterade också vikten av att i samband med den förändringsprocess i stadens organisering som är förestående ta vara på de goda erfarenheter, exempel och den lokala kunskap som finns i stadsdelarna.

Evidensbaserade/kunskapsbaserade insatser och metoder som möter faktiska behov

Kunskap om och tillgång till evidensbaserade förebyggande metoder och insatser efterfrågas. Detta för att kunna erbjuda rätt stöd. Kunskap från forskning behöver användas, men även lokal kunskap från professioner och brukare. Under workshoptillfällena efterfrågades mer kunskap om hur vi kan utvärdera och beskriva effekterna av förebyggande arbete och för att lära oss mer om hur vi kan göra det svårsmätbara beskrivbart. För att åstadkomma en kunskapsbaserad socialtjänst räcker inte med att göra något av det vi vet (kunskapsanvändning) utan vi måste också lära något av det vi gör (kunskapsutveckling).

Diskussionerna i workshoparna innehöll aspekter som från ett likvärdighets- och jämlikhetsperspektiv satte fokus på att tillgängliggöra ett grundläggande basutbud i alla stadsdelar. Det framkom också att det finns vissa risker med ett centralt beslutat utbud. Det är viktigt att kunna göra lokala anpassningar och kunna utgå från lokal kännedom om behov och kunskap om förutsättningar och kunna ta till vara på lokala initiativ.

## **Samverkan**

### Synen på samverkan

Det framkom under workshoparna att staden sammantaget har resurser att arbeta främjande och förebyggande, men att dessa resurser och den kompetens som finns inte används optimalt. Verksamhetsföreträdarna beskriver ett arbete som många gånger är fragmentiserat. Flera orsaker till detta belystes på workshoparna. En orsak som nämndes är att det finns olika syn på om vi inom staden ser på samverkan som en del av vårt grunduppdrag eller inte och att vi inte alltid ser möjliga vinster med att samverka. Det framkom även att samverkan inte heller är något som alltid uppmuntras, efterfrågas och följs upp. Det gör att samverkan riskerar att nedprioriteras, inte minst när det blir en ökad betoning på grunduppdragen. En tredje orsak är att samverkan också kräver resurser i form av såväl personella resurser som av kompetens och att tid avsätts för detta. Det behöver också finnas ytor och forum för samverkan. Det handlar bland annat om mötesformer, samverkansytor och verktyg som befrämjar samverkan över verksamhetsgränser och mellan personer aktiva i de olika nivåerna i preventionspyramiden. Den här typen av workshops som genomförts i anslutning till denna rapport beskrevs i sig utgöra gott exempel på samverkansyta för tvärprofessionella möten om gemensamma sakfrågor.

### Samverkansformer

Det lyftes av verksamhetsföreträdarna att styrning och ledning som stödjer tvärsektoriell samverkan saknas i hög grad. Samverkan är en organisatorisk fråga men också en fråga om att när människor med olika kunskap och perspektiv möts så händer något. I mötena delas kunskap och erfarenheter som i sin tur leder till nya idéer. Under workshoparna lyftes att det finns en risk för att samverkan kan bli för personbunden samtidigt som samverkansgrupper- och formeringar behöver stabilitet och kontinuitet kring vilka personer som ingår. Det är viktigt med rätt personer på rätt möten, som vet vilket uppdrag man har och vad som är målet.

Ytterligare ett perspektiv som kom upp var vikten av samverkansformer med idéburna organisationer där det uttrycktes att de är en ”nyckel eftersom de i regel har större förtroende”.

## **Sammanfattande analys**

Det främjande och förebyggande arbetet är en del av flera verksamheters grunduppdrag. I rapporten har fokus legat på att exemplifiera det som är stadens gemensamma arbetssätt. Flera goda exempel på arbetssätt, metoder och strukturer för samverkan finns i staden. Det finns dock inte en lättillgänglig samlad bild av de arbetssätt och metoder som staden använder. Detta är också något som efterfrågas av verksamhetsföreträdarna. Det som också verkar saknas är ett systematiskt sätt att avgöra vilka åtgärder, metoder och utbud som är adekvata på respektive preventionsnivå. Det saknas också en bild av på vilken eller vilka nivåer vi som stad lägger störst fokus och om det stämmer överens med en önskad bild. I dialogerna som ligger till grund för rapporten har det vid flertal gånger framkommit att stadens verksamheter har ett flertal samverkansstrukturer och arbetssätt som riktar sig till universell/samhällsnivå.



Det finns biståndsbedömda insatser på indikerad nivå för enskilda individer men det finns en uppfattning om att insatser riktade till selektiv/gruppnivå är färre eller inte lika kända.

Det finns risk för att samarbets- och samverkansmöjligheter inte omhändertas i den grad som det finns möjlighet till. Det finns risk- och skyddsfaktorer som är gemensamma för flera tänkta utfall vilket kan ge ökad påverkansmöjlighet om samsyn finns och samordning sker.

Genom att det inte finns en samlad bild av utbud och vad åtgärderna leder till riskerar också det förebyggande arbetets kraft och påverkan minskas. Avsaknaden av samlad bild gör att insatser som finns på de olika nivåerna inte ställs i relation till varandra och möjliggör att se hur de påverkar förutsättningarna för varandra. Exempelvis kan erfarenheter av stöd på individnivå/indikerad nivå ge underlag för hur stöd på den universella nivån och den selektiva nivån behöver utformas för att minska behovet av individstöd. Ytterligare en faktor som påverkar de potentiella effekterna av valda förebyggande åtgärder, som exempelvis familjecentraler, är att det saknas gemensamma uppföljningsmodeller. Det skapar svårigheter att avgöra om man når tillräckligt många för att åtgärden ska ha effekt på en strukturell nivå, något som är extra viktigt för universella åtgärder. Det skapar också svårigheter för att avgöra om man når de målgrupper som bäst behöver insatsen för att minska ojämlikhet. Det räcker inte att en åtgärd enbart beskrivs som att den är till för alla eller för en viss riskgrupp. Lika viktigt är att insatsen utformas så att den verkligen når ut till de målgrupper den riktas till.

Ett antal utvecklingsområden har lyfts fram i dialogerna. Det handlar om ökade förutsättningar för att arbeta med ett kunskapsbaserat förebyggande arbete och om gemensamt lärande om uppföljning och utvärderingar av om vi gör rätt insatser och om vi använder metoder på rätt preventionsnivå och såsom de avsetts. Likaså ökade förutsättningar för att metodiskt dela kunskap och kompetens för att kunna utveckla gemensamt lärande och kontinuerlig kunskapsutveckling. Här är de andra storstädernas arbetssätt intressanta att lära av, exempelvis Malmös systematiska modell för det förebyggande arbetet.

Utvecklingsarbete bedöms också behövas angående gemensamma definitioner av begreppen främjande och förebyggande arbete då brist på samsyn upplevs försvåra samverkan och styrningen av arbetet utifrån ett stadengemensamt perspektiv. Kompetensutveckling bedöms behövas med en ökad kunskap och kompetens om vad det främjande och förebyggande arbete avser och hur det ingår i verksamheternas grunduppdrag.

## **Resurssättningen av det förebyggande arbetet**

Tidigare i avsnittet beskrevs att det förebyggande arbetet på nationell nivå till vissa delar kan följas upp utifrån ett ekonomiskt perspektiv. På nationell nivå uppgick ”övriga öppna insatser” till 5,5 procent av IFO:s kostnader under 2016. I Koladas nyckeltalsdatabas för kommuner och regioner finns vissa nyckeltal om resurser som kan kopplas till det förebyggande arbetet som sker inom kommunens verksamhetsområden. Det finns dock inget nyckeltal som beskriver kommunens samlade resurser som läggs på det förebyggande arbetet.

I nedanstående tabell anges exempel på nyckeltal från Kolada som anknyter till det förebyggande arbetet för Göteborg år 2018.

Tabell 3. Exempel på nyckeltal rörande förebyggande arbete 2018. Hämtat från Kolada

| Nyckeltal                                                       | Kronor per invånare      |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Kostnad barn och ungdomsvård (ingår även övriga öppna insatser) | 2845 kronor per invånare |
| Kostnad öppen förskola                                          | 49 kronor per invånare   |
| Kostnad fritidsverksamhet                                       | 1396 kronor per invånare |

#### Universell och selektiv nivå

På lokal nivå följs det förebyggande arbetet upp i vissa avseenden. Utifrån Kommunfullmäktiges verksamhetsmål 2019 ”Göteborg genomför tidiga sociala insatser som skapar likvärdiga livschanser för alla” finns två indikatorer kopplade till ekonomiska resurser, varav en av dem följer upp det förebyggande arbetet som sker inom stadsdelarnas IFO-verksamheter. Som tidigare nämnts så är dessa mått dock inte tillräckliga för att följa måluppfyllelsen. I delårsrapporten beskrivs att det inte går att avläsa någon entydig utveckling för målet. Indikatorerna behöver utvecklas och kompletteras i samverkan med berörda förvaltningar.

Tabell 4. Kostnader för förebyggande insatser för barn och unga, ur Delårsrapport per augusti 2019.

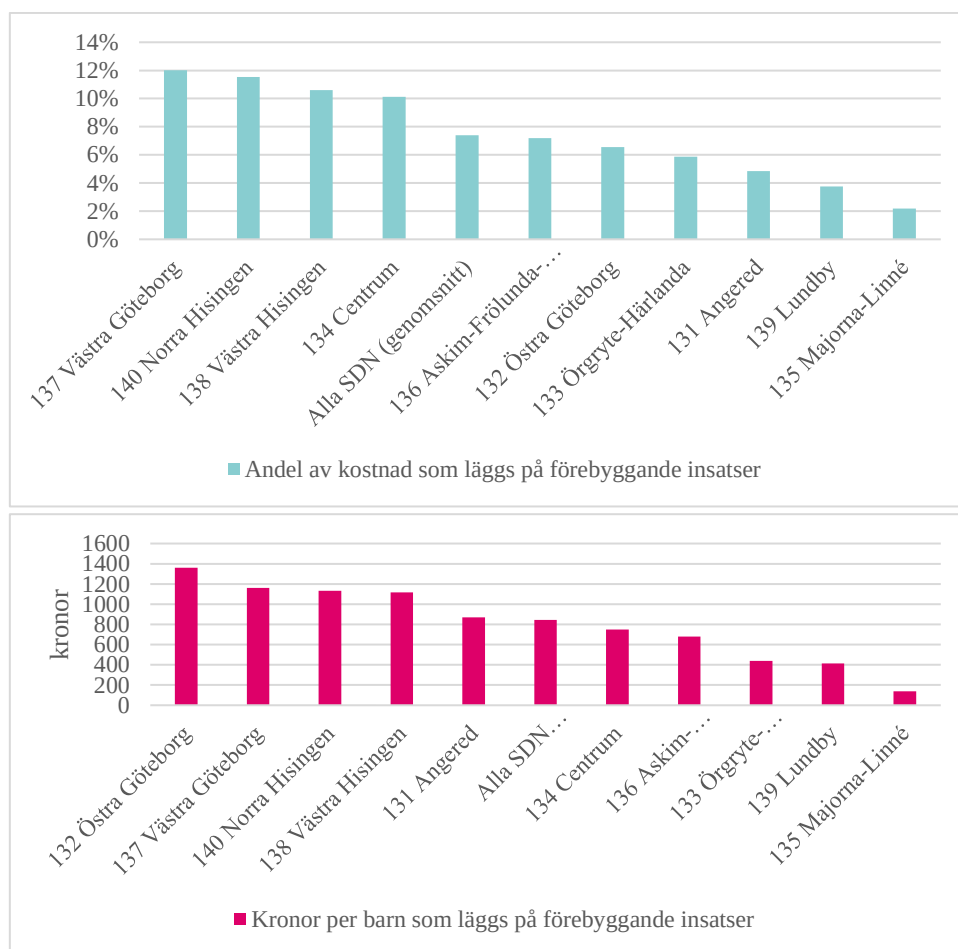
| Indikator                                                                          | 2017 | 2018 |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|------|
| Kostnad barn och unga som andel av nettokostnad barn och unga totalt (IFO, SDN). % | 6,8  | 7,4  |
| Nettokostnad fritidsgårdar. Kronor per ungdom                                      | 1759 | 1681 |

Utifrån ett ekonomiskt perspektiv finns stora variationer mellan stadsdelarna över kostnaderna för barn och unga området inom Individ- och familjeomsorgen. Det varierar mellan stadsdelarna hur stor del av barn- och ungakostnaderna som det förebyggande insatserna utgör. Det är viktigt att poängtera att Social resursförvaltning också bedriver förebyggande verksamhet som riktar sig till stadens invånare, men detta är inte medräknat i ovanstående nettokostnad.

Sett till vad stadsdelarna lägger på det förebyggande arbetet inom Individ- och familjeomsorgen står det för i genomsnitt 7 procent av den totala nettokostnaden för barn-och unga området (figur 8a). Exempel på insatser som räknas till det förebyggande inom IFO är ungdomsmottagningar, fältassistenter och förebyggande socionomer som arbetar på BVC eller familjecentraler. Sett till ett befolkningsperspektiv motsvarar det förebyggande arbetet i genomsnitt 800 kr per invånare 0-20 år, men med stora variationer mellan stadsdelarna (figur 8b). Viss förklaring till skillnaderna mellan stadsdelarna kan utgöras av olika

resursnämndsuppdrag eller hur förvaltningarna har bokfört medlen. Skillnaderna påverkas också av hur höga utgifterna är rörande den övriga delen av barn- och unga kostnaderna.

Flera av de metoder och arbetssätt som beskrivits under avsnittet om åtgärder, insatser och utbud och som finns på en universell och selektiv nivå finansieras med projektmedel. Det ger förutsättningar för att kunna utveckla arbetssätt och metoder, men innebär samtidigt att det finns risk för att det långsiktiga perspektivet inte ges tillräckligt utrymme.



Figur 8a-8b. Satsning på förebyggande insatser per stadsdel i Göteborg år 2018.

#### Indikerad nivå

Vad gäller resurssättning på indikerad nivå utgörs detta utifrån ett socialtjänstperspektiv av de kostnader som läggs på de biståndsbedömda insatserna som öppenvårdsinsatser, familjehemsplaceringar och institutionsplaceringar. Sett till ett befolkningsperspektiv motsvarar kostnaderna för biståndsbedömda insatser i genomsnitt till 10600 kr per invånare 0-20 år.

## Förutsättningar - i förhållande till resurssättning

### Styrning, ledning och samordning

Gemensam målbild och riktning efterfrågas

På workshoparna framkom behov av en gemensam bild för att kunna samordna våra resurser. Det saknas en helhetssyn, det finns brist på gemensam riktning och det saknas också struktur för samordning av det förebyggande arbetet. Helhetssyn innebär att staden, på en övergripande nivå, tydligare behöver formulera riktning och mål för arbetet. Ett konkret exempel på gemensam målbild att samlas runt är att målen i programmet för en jämlik stad i hög grad är desamma som uttrycks i socialtjänstlagens portalparagraf. Då skulle det främjande och förebyggande arbetet få ett tydligare utrymme i styrningen och ledningen.

Om en övergripande struktur med ledning, styrning och samordning för det förebyggande arbetet saknas finns också risk för otydligheter gällande ansvaret för det förebyggande arbetet, och hur ska det organiseras och finansieras.

En aspekt som togs upp var att då det finns svårigheter med att mäta och följa upp ett långsiktigt och universellt förebyggande arbete finns en risk att vi fastnar i att mäta det som är mätbart just nu. Här behöver vi utveckla kunskaper och metoder för hur vi följer upp det förebyggande arbetet. En gemensam målbild och riktning underlättar även för medarbetare och verksamheter att styra mot målen i sina respektive grunduppdrag. Utan en gemensam målbild finns risk att styrningen blir mer verksamhetsinriktad istället för befolkningsinriktad. Det kan handla om att uppföljningen inte efterfrågar information från verksamheterna som kan bidra till att förbättra och förändra utifrån ett hela-staden-perspektiv. Rapporteringen är fragmenterad vilket motverkar möjligheterna till uppföljning, analys och resurssättning.

### Kortsiktighet vs. långsiktighet

Ett hinder som beskrevs under workshoparna var den kortsiktighet som den ekonomiska styrningen innebär. Med budgetar som löper på ett år dominerar ett kortsiktigt perspektiv som också styr verksamheterna. Detta står i kontrast till att det tar tid att påvisa effekterna av tidiga insatser, förebyggande och främjande arbete då effekterna kan komma många år senare. En budgetstyrning som är mer långsiktig skulle skapa förutsättningar för kontinuitet i verksamheterna och minskad personalomsättning, vilket i sig stärker förutsättningar för det förebyggande arbetet och för att det ska kunna bidra till en mer jämlik stad.

En annan diskussion som uppkom i anslutning till detta rörde synen på drift respektive investeringar. Vid workshoptillfällena framfördes att det förebyggande arbetet kanske bör ses som en investering där vi tänker långsiktigt och att dessa poster hanteras i budgeten som en investering. De tekniska förvaltningarnas driftsbudgetar är ofta mindre i relation till deras investeringsbudgetar. Inom det sociala området och skolområdet gäller det motsatta, där det enbart finns driftsbudgetar. Det finns städer som prövar olika modeller för sociala investeringar som ett sätt att komma förbi denna svårighet. Det finns även kommuner som har

testat sociala investeringar genom utvecklingssatsningar med långsiktiga perspektiv. En konkret fråga som ställdes vid workshoparna var om medel kan öronmärkas för att säkerställa det förebyggande arbetet.

Utöver att budgetstyrningen oftast utgår från ett-årsbudgetar är ett hinder som framkom i workshoparna att främjande och förebyggande arbete ofta bedrivs i projektform. Många förebyggande och främjande projekt som sätts igång överlever bara så länge projektmedlen finns. Projektmedel som finansieringsmodell blir därför kortsiktig och sårbart. Det konstaterades även att om staden bättre skulle samordna hur projektmedel används skulle vi troligen uppnå större effekter än när det är uppdelat på mindre projekt.

## **Sammanfattande analys**

Det finns i dagsläget viss uppföljning av det förebyggande arbetet men ingen heltäckande bild av stadens samlade resurser för det förebyggande arbetet. Det gör att det kan finnas svårigheter att systematiskt styra och leda mot en ökad inriktning mot förebyggande och tidiga insatser. Det är viktigt att ett långsiktigt perspektiv finns i det förebyggande arbetet då det många gånger kan vara ett flerårsperspektiv innan effekterna blir synliga. När det samtidigt är ekonomiska utmaningar för välfärden blir det viktigt med goda beslutsunderlag för systematiska behovsanalyser och prioriteringar för att nå viktiga målgrupper.

Det samhällsekonomiska perspektivet på det förebyggande arbetet knyter an till det utvecklingsarbete som pågår inom ramen för jämlikhetsarbetet. Det handlar om att integrera ett socialt investeringsperspektiv i stadens arbete vilket bland annat innefattar tvärsektoriella behovsanalyser, strategiska val av insatser och uppföljning och utvärdering av insatser. Samhällsekonomiska analyser och beräkningar behövs för att kunna bedöma effekterna, såväl sociala, miljömässiga och ekonomiska. Här återstår ett omfattande utvecklingsarbete för att få detta på plats.

## **Avslutande diskussion**

Enligt delbetänkandet *”Ju förr desto bättre”* är goda, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor en nyckel för att undvika sociala problem och för att uppnå god och jämlik hälsa.

Uppväxtvillkor, sociala miljöer och samhällsliga 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. Ett socialt arbete, med målet att förebygga sociala problem och social utestängning förutsätter att analyser och insatser inte enbart begränsas till individ- eller gruppnivå. Fokus behöver flyttas även till bakomliggande faktorer och till samspelet mellan samhällsliga förhållanden och människors villkor. Detta är helt i linje med programmet för en jämlik stad som betonar vikten av att utveckla stadens analysarbete i riktning mot mer tvärsektoriella analyser, detta för att främja ett holistiskt perspektiv.

Rapporten har haft två syften, dels att pröva att ta fram en modell för att göra en fördjupad analys ur ett jämlikhetsperspektiv. Dels att genom modellen undersöka förutsättningarna för att arbeta med tidiga och förebyggande insatser med fokus på barn och unga för bidra till en jämlik stad. Preventionspyramiden har till stor del fått visualisera analysmodellen och visat att analyser har varit möjliga, baserat på de resultat och underlag som har funnits tillgängliga. Resultatet i rapporten visar att sätt att ta reda på behoven utifrån befolkningsperspektivet behöver utvecklas. Denna rapport har haft fokus på socialtjänsten då socialtjänstlagen markerar att kommunen ska ha ett förebyggande barn- och ungdomsarbete. I rapporten har vi utgått från att de barn och unga som aktualiseras inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård kan ses tillhöra en riskgrupp som utgör cirka 8,5 procent av invånarna 0–20 år. Det här har utgjort en grund för ett resonemang om att det finns behov att förebygga för att kunna minska riskutsattheten. I resultatet framkommer att barn och unga i de mest socioekonomiskt utsatta stadsdelarna i större grad än i andra stadsdelar blir aktualiserade och utredda. Det är också vanligare att barn och unga i de mest socioekonomiskt utsatta stadsdelarna har en biståndsbedömd insats. Det här är resultat som bekräftas även i andra studier och kartläggningar.

Sett i förhållande till metoder och utbud finns ingen samlad bild av samtliga förebyggande insatser och arbetssätt som används i stadens verksamheter. Det finns beslutade metoder och samverkansstrukturer som används inom hela staden. De gemensamma metoderna har i högre grad bäring på universell nivå och inte så mycket på selektiva nivån. Det framträder brister i samverkan mellan de olika samverkans- och styrgrupperingarna på så sätt att det inte finnas forum för analyser av hur insatserna påverkar varandra och om insatserna är tillräckliga totalt sett eller behöver kompletteras. Ett hinder är också avsaknad av relevanta uppföljningsmodeller som möjliggör analyser om åtgärderna når tillräckligt många och de som behöver åtgärderna mest, vilket är en avgörande del för att minska ojämlikhet.

Vad gäller ekonomiska resurssättningen är flera av de arbetssätt som används finansierade med projektmedel. Detta får anses vara riskfyllt utifrån ett långsiktigt perspektiv, speciellt i en tid med ekonomiska utmaningar för välfärdsområdet då projektmedel inte alltid skapar långsiktiga planeringsförutsättningar för välfärdens verksamheter. De förebyggande medel som beskrivs i resultaten, i form av andelen av barnavårdskostnader, fördelas på olika sätt i stadsdelarna och något speciellt mönster kan inte uttydas. Det är samtidigt en risk för missvisande bild då det inte finns en samlad bild av de resurser som läggs på det förebyggande arbetet. Men utifrån det begränsade underlaget går det inte att dra några slutsatser om att de resurser som finns fördelas på ett strategiskt sätt baserat på behov, i varje fall sett till hur aktualiseringarna fördelar sig.

Ett centralt tema som utkristalliserat sig har varit att beroende på hur välfärdsuppdraget tolkas, påverkar det förutsättningarna för det främjande och förebyggande arbetet. Grunduppdrag såsom de definieras av verksamheterna idag tenderar att smalna av hur man definierar och också avgränsar sina respektive uppdrag. Det här riskerar att bidra till en minskad samverkan och bidrar till att skapa stuprör. Utmaningarna för att lyckas med välfärdsuppdraget handlar ofta om att hantera komplexa samhällsfrågor vilket också innebär

behov av samverkan mellan flera olika aktörer för att få nya perspektiv och kunna utveckla gemensamma förhållningssätt och metoder. En viktig förutsättning för den interna samverkan som beskrivs som en brist i dagsläget är att det saknas kännedom om vilket främjande och förebyggande arbete som finns i staden. Det här kan också påverka samverkan med andra aktörer. Det saknas också gemensamma definitioner av begreppen främjande och förebyggande arbete vilket upplevs försvåra samverkan och styrningen av arbetet utifrån ett stadengemensamt perspektiv. En viktig förutsättning som efterfrågas är en ökad kunskap och kompetens om vad det främjande och förebyggande arbete avser och hur det ingår i verksamheternas grunduppdrag.

Sammantaget visar denna rapport vikten av en övergripande riktning och målbild för det förebyggande arbetet. Styrningen av det förebyggande arbetet upplevs som otydlig. Gemensamma mål förutsätter att vi inom stadens verksamheter också tar fram tvärsektoriella behovsanalyser, något som vi idag inte har en struktur för. Det är betydelsefullt att samverkan och samordning lyfts på en strategisk nivå för att bygga upp en kultur och struktur för samverkan över förvaltningsgränserna. Det ger förutsättningar för att förebyggande arbetets innehåll, omfattning och utveckling över tid synliggörs, vilket ökar möjligheterna att realisera programmets intention att skapa en jämlik stad.