

Förslag till Socialnämndens omställning till en förebyggande och brottsförebyggande socialtjänst

Innehåll

Inledning och syfte	3
Frågeställning.....	3
Relevanta styrdokument och riktlinjer	3
Lagrum	3
Begrepp.....	4
Social prevention	4
Situationell prevention	4
Trygghetsskapande arbete.....	4
Standardiserad bedömningsmetod.....	4
Individbaserad systematisk uppföljning	4
Preventionsparadoxen.....	4
En förebyggande socialtjänst.....	4
Socioekonomiska förutsättningar i Norrtälje kommun.....	5
Socialtjänstens förebyggande insatser	6
Barn och unga	6
Vuxna	9
Förebyggande arbete – bostadsenheten.....	9
Förebyggande arbete - UNIC	10
Sammanfattning förebyggande arbete vuxna.....	13
Uppsökande arbete	13
Förtroendet för socialtjänsten.....	14
Social lägesbild.....	15
Tvärsektoriellt preventivt arbete	15
Förslag på organisation för det förebyggande arbetet	16
Familjecentral – förebyggande insatser på samhällsnivå.....	17
Förebyggande avdelning (första linjen socialtjänst)	17
Förslag - lätt tillgänglig socialtjänst	18
Förslag – förebyggande socialtjänst	18
Förslag - kunskapsbaserad socialtjänst.....	19

Inledning och syfte

I juli 2025 väntas den nya socialtjänstlagen träda i kraft, med fokus på förebyggande arbete, en mer kunskapsbaserad socialtjänst samt ett stärkt barnrättsperspektiv. Socialtjänsten ska arbeta proaktivt och tidigt förebygga sociala problem. Vidare föreslås också ett förtydligat brottsförebyggande arbete för socialtjänsten (promemoria S2023/03181).

Med anledning av nya socialtjänstlagen behövs en översyn kring behov av åtgärder för att ställa om till de nya kraven avseende förebyggande arbete.

Denna utredning omfattar endast förebyggande arbete inom ramen för Socialnämndens verksamhetsområde.

Frågeställning

Vilka åtgärder behöver vidtas inom området *förebyggande arbete* för att ställa om till den nya socialtjänstlagen? Vilka lagkrav gäller för området?

Relevanta styrdokument och riktlinjer

Norrtälje kommuns säkerhet- och trygghetsstrategi (2019)

Norrtälje kommuns folkhälsostrategi (2017)

Norrtälje kommuns brottsförebyggande åtgärdsplan (2024)

Lagrum

Socialtjänstlag (2001:453) - SoL

I nuvarande socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser kring socialtjänstens förebyggande arbete. Socialtjänsten ska främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, synliggöra den verksamhet som socialtjänsten bedriver för barn, förhindra att barn och unga far illa och delta i samhällsplaneringen.

Nya socialtjänstlagen ger socialtjänsten förtydligat förebyggande och brottsförebyggande ansvar. Socialnämndens arbete bör inriktas på att minska individers risk och benägenhet att begå brott, så kallad social brottsprevention.¹ I propositionen 2024/25:89 beskrivs att det är av vikt att socialnämnden flyttar fram positionerna och prioriterar det brottsförebyggande arbetet ytterligare. Insatser behöver sättas in i ett tidigt skede, innan problem har vuxit sig för stora och särskilda brottsförebyggande och återfallsförebyggande insatser behöver användas i större utsträckning än i dag.²

Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Innehåller bestämmelser kring kommuners ansvar för det brottsförebyggande arbetet. I

¹ Promemoria, *Ett förtydligat brottsförebyggande ansvar för socialnämnden*, s.5

² Proposition 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s.268

arbetet ingår bland annat att ta fram en lägesbild och åtgärdsplan. Lagen syftar att effektivisera samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom kommunerna.

Begrepp

Social prevention

Social prevention handlar om att arbeta brottsförebyggande utifrån ett perspektiv om vilka *sociala faktorer* som skapar kriminella livsstilar eller ökar sannolikheten för normbrytande beteende, genom exempelvis tidiga insatser till barn och unga. Det kan också vara åtgärder som syftar till att öka tilliten för socialtjänsten. Social prevention utgår från faktorer kring den enskilda individen och grupper i samhället för att förebygga sociala orsaker till brott.

Situationell prevention

Situationell prevention fokuserar på den *fysiska miljön* och hur den ska utformas för att minimera möjligheterna att begå brott. Lämpliga åtgärder för att minska brottsligheten på en plats kan vara exempelvis kamerabevakning eller väktare. Den situationella preventionen är således effektiv mot så kallade egendomsbrott som stöld, skadegörelse och bedrägerier.

Trygghetsskapande arbete

Trygghet är individens subjektiva uppfattning om hans eller hennes egen trygghet. Ett riktat *trygghetsskapande arbete* innebär insatser, som inte är direkt brottsförebyggande, men som syftar att öka tryggheten på den specifika platsen eller området. Exempelvis arbetar socialnämndens fältsamordnare med trygghetsskapande insatser genom att öka närvaron av vuxna på platser där kommunens ungdomar befinner sig.

Standardiserad bedömningsmetod

En standardiserad bedömningsmetod är ett vetenskapligt prövat bedömningsinstrument som används för att bedöma en viss situation, funktion eller behov.

Individbaserad systematisk uppföljning

Individbaserad systematisk uppföljning (ISU) är en metod för att löpande beskriva och mäta individers problem, behov, insatser och resultat. Uppföljningen på individnivå kompletteras med att sammanställa informationen på gruppnivå, för att ge kunskap om och underlag för verksamhetsutveckling.

Preventionsparadoxen

Preventionsparadoxen innebär att preventiva insatser riktade till en större grupp människor har en större preventiv effekt än preventiva insatser som riktas till få. Detta beror på att de flesta individer som utvecklar en problematik kommer från en allmän grupp och inte i störst utsträckning från en redan identifierad riskgrupp. Individer i en större grupp där riskfaktorer inte identifieras löper således större risk att utveckla en framtida problematik.

En förebyggande socialtjänst

I lagrådsremissen *En förebyggande socialtjänst*³ föreslås att det förebyggande arbetet ska vara en del av socialtjänstlagens övergripande mål. Vidare beskrivs att det förebyggande

³ SOU 2020:47 *En förebyggande socialtjänst*

arbetet ska ses som ett nytt förhållningssätt och att tonvikten ska ligga på proaktivt och förebyggande arbete snarare än reaktivt.

Socialtjänsten ska ha ett proaktivt arbetssätt inom varje verksamhetsområde och på samtliga samhällsnivåer (individ, grupp och samhällsnivå) samt med ett jämlikhets- och jämställdhetsperspektiv. Vidare ska det förebyggande arbetet kunna bedrivas uthålligt och långsiktigt. Att ha ett förebyggande perspektiv beskrivs som att utifrån sina arbetsuppgifter "tänka på vilka åtgärder som skulle kunna förhindra eller motverka att ett problem uppkommer eller förvärras".

Exempel på förebyggande arbete på strukturell/samhällsnivå är

- Förtroendeskapande arbete, en högre tilltro till socialtjänsten ökar sannolikheten att enskilda söker stöd och hjälp i ett tidigt skede.
- Socialtjänsten är väl insatt i levnadsvillkoren, lokala förhållanden och tendenser för att underlätta och styra det proaktiva arbetet.
- Socialtjänsten bedriver uppsökande arbete och bidrar i samhällsplaneringen.

Exempel proaktivt arbete på individ- och gruppnivå är

- Insatser som riktar sig till en utsedd grupp med gemensam problematik eller riskfaktorer.
- Insatser riktade till enskilda individer för att motverka behov av mer omfattande insatser.

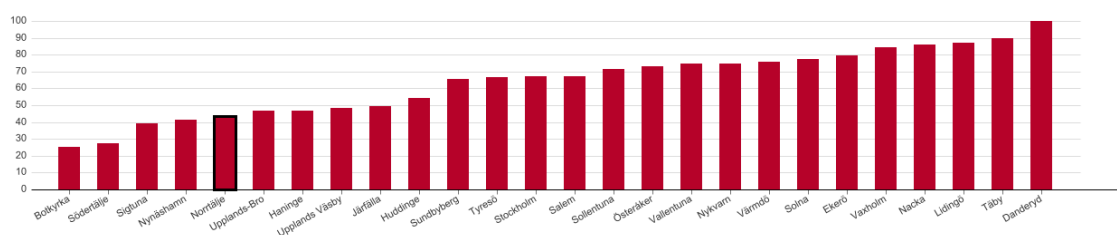
Socioekonomiska förutsättningar i Norrtälje kommun

De socioekonomiska förutsättningarna i kommunen har haft en positiv utveckling över tid både invånarnas inkomst- och utbildningsnivå har ökat. Dock har skillnaden mellan resursstarka och resurssvaga områden blivit större. Andelen hemmaboende barn i familjer med låg inkomst är 20% i vissa områden och där ses också ett samband mellan låga inkomster och sämre skolresultat. Låga inkomster innebär riskfaktorer på både kort och lång sikt då det riskerar att öka risken för social exkludering, ger sämre möjligheter till en meningsfull fritid och ger en ökad risk för fysisk och psykisk ohälsa.⁴

Enligt Kolada ligger Norrtälje kommuns socioekonomiska index på 44 (år 2022). Socioekonomiska förutsättningar är en sammanställning av snitt utifrån bland annat inkomster, utbildningsnivå, arbetslöshet, antal ohälsodagar och behörighet till gymnasiet.

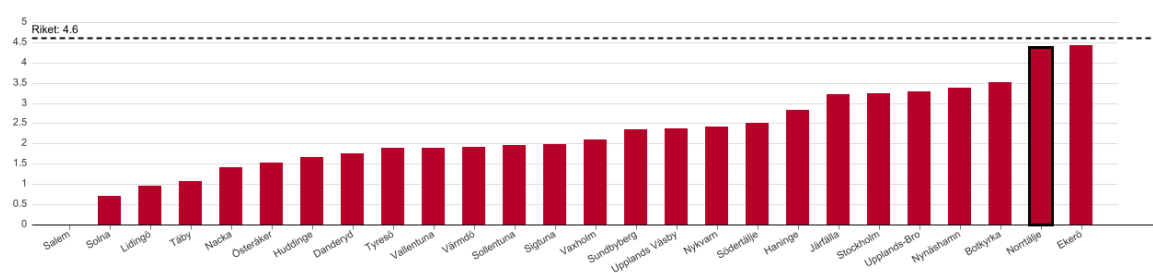
⁴ "Missing out" Barns och ungas erfarenheter av ekonomiska svårigheter, Rädda Barnen, 2024

Socioekonomiska förutsättningar, index (max = 100), Norrtälje, värde: 44, år: 2022. Källa: Kolada



Norrtälje ligger näst högt i länet när det gäller andel barn i befolkningen som ingår i familjer med ekonomiskt bistånd.

Barn i befolkningen som ingår i familjer med ekonomiskt bistånd, andel (%). Källa: Kolada (År: 2022)



Boverket har i sitt statistikverktyg *Segregationsbarometern* möjliggjort för att mäta segregationen över tid baserat på områdestyper med olika socioekonomiska förutsättningar där områdestyp 1 har stora socioekonomiska utmaningar och 5 har mycket god socioekonomi. Enligt den finns det två områden i Norrtälje som utgör områdestyp 2, ett område med socioekonomiska utmaningar, dessa är Vigelsjö och Hallstavik. De centrala delarna av Norrtälje stad är områden med goda socioekonomiska förutsättningar. Större delen av de övriga delarna i kommunen är socioekonomiskt blandade områden enligt denna indelning. De områden med socioekonomiska utmaningar är också de områden i kommunen som flest människor flyttar ifrån när deras ekonomiska situation förbättras. Detta kallas för lyckoparadoxen, vilket innebär att områden med socioekonomiska utmaningar inte förbättras, eftersom människor tenderar att flytta därifrån exempelvis när de får ett jobb.

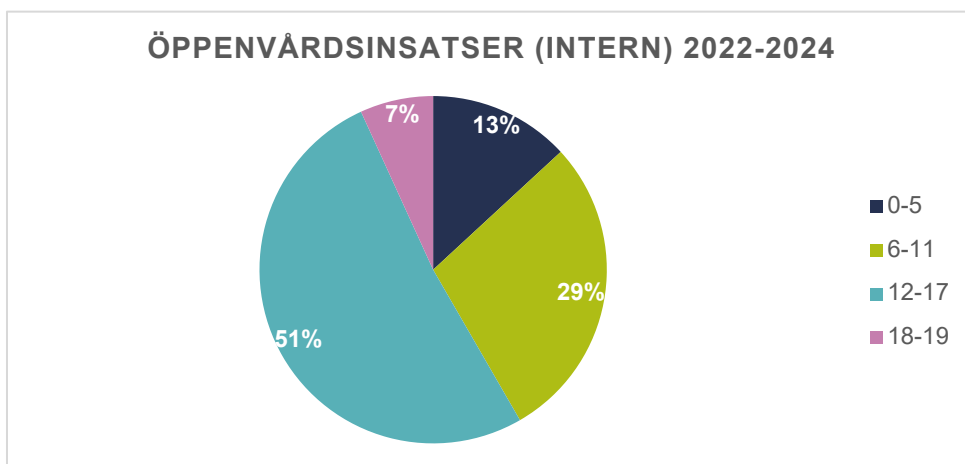
Socialtjänstens förebyggande insatser

Barn och unga

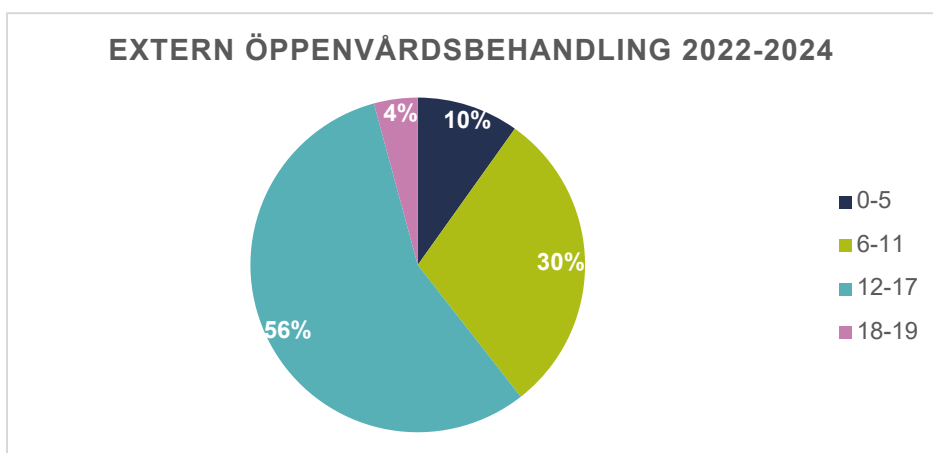
Socialtjänsten erbjuder flera förebyggande insatser inom samtliga preventionsnivåer till barn och unga, både med och utan föregående behovsprövning. För unga i riskzon tillämpas olika former av samverkansinsatser kring den unge, det är dock endast BOB (barn och unga i organiserad brottslighet) som är *riktad* mot en kriminell livsstil. BOB är en insats för unga med en redan utvecklad kriminell livsstil och ses därför inte som en tidig insats. De övriga insatserna används vid flera former av social problematik som kräver samverkan. Tidiga insatser, innan ett riskbeteende har utvecklats, ges i störst utsträckning till barn i tonåren. Vidare använder socialtjänsten inte några standardiserade bedömningsmetoder för att bedöma risken för den enskildes risk för kriminalitet eller risk att utveckla normbrytande

beteenden eller någon bedömningsmetod för föräldrars omsorgsförmåga. Vidare erbjuder socialförvaltningen inte medling som insats trots att det är ett lagkrav enligt SoL. Medling ger möjlighet för den som begått och den som drabbats av ett brott att mötas och är ett krav enligt socialtjänstlagen. Av de förebyggande insatser som erbjuds till våldsutsatta, våldsutövare och avhoppare finns individinsatser i form av exempelvis stödsamtal och öppenvårdsinsatser. För individer som valt att lämna organiserad brottslighet och bedöms vara i behov av stöd och skydd för att fullfölja detta erbjuds skyddat boende.

Socialnämndens egen statistik visar att majoriteten av de som beviljas öppenvårdsinsatser är i ålderskategorin 12–17 och 18–19 år. De externa öppenvårdsinsatserna har en liknande fördelning.



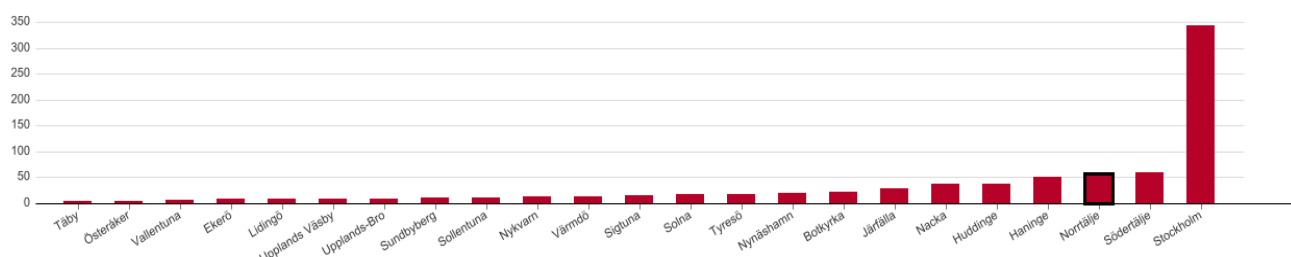
Avser beviljade öppenvårdsinsatser (intern) 2022 tom 25 september 2024.



Avser beviljad extern öppenvårdsbehandling 2022 tom 25 september 2024

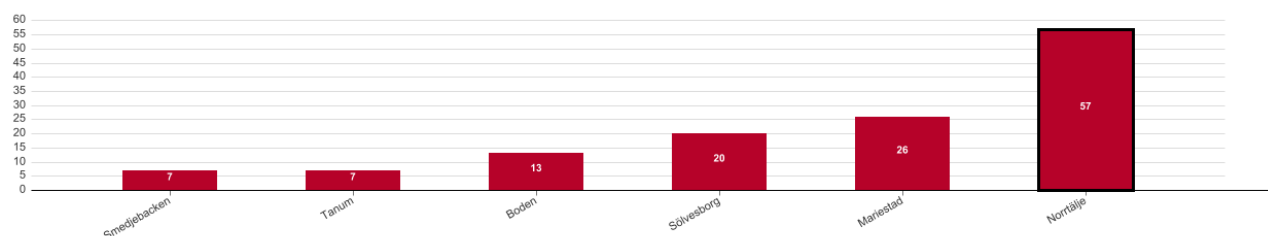
Samtidigt visar statistik att Norrtälje sticker ut i antalet placeringar av barn och unga. Norrtälje kommer på tredje plats av alla kommuner i Stockholms län när det gäller placeringar av barn- och unga under 2023.

Antal barn och unga 0-20 år som har varit placerade på HVB någon gång under året, Norrtälje, värde: 57, år: 2023.
Källa: Kolada

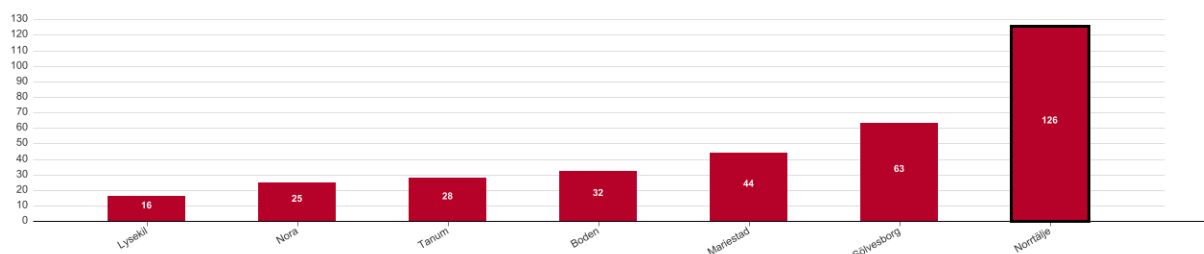


Statistiken visar också att Norrtälje sticker ut i antal placeringar, både på HVB och i familjehem, i jämförelse med socioekonomiskt jämförbara kommuner.

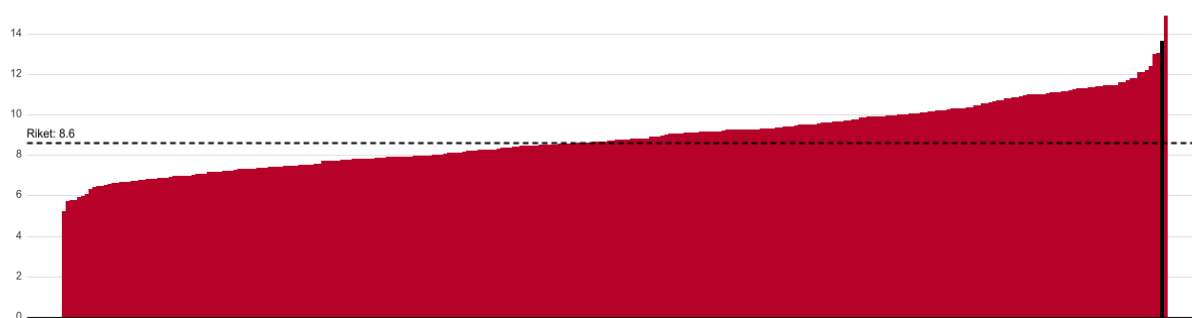
Antal barn och unga 0-20 år som har varit placerade på HVB någon gång under året, Norrtälje, värde: 57, år: 2023.
Källa: Kolada



Antal barn och unga 0-20 år som har varit placerade på familjehem någon gång under året. Källa: Kolada (År: 2023)



Norrtälje kommun har också ett högt ohälsotal bland unga. Enligt Kolada kom Norrtälje näst högst i Sverige år 2022 avseende ohälsotal bland unga.



Socialförvaltningen har under en längre period haft problem med att slutföra barn- och ungdomsutredningar inom det lagstadgade tiden om fyra månader. Flera åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med detta genom bland annat utökade resurser, arbetsledning och metodutveckling. Förhoppningen är att omställningen till nya SoL över tid kommer minska belastningen inom myndighetsutövningen som en följd av att insatser kan ges utan behovsprövning. Korta ledtider är en viktig del i att bygga upp ett förtroende för socialtjänsten och för att ge människor stöd och hjälp när det fortfarande finns motivation till det.

Vuxna

Av de förebyggande insatserna som riktar sig till vuxna finns framför allt individinsatser till enskilda med skadligt bruk och beroende och till våldsutsatta. På gruppnivå arbetar socialförvaltningen med dagverksamhet för personer som lever i social utsatthet och på samhällsnivå med olika former av informationsinsatser till både allmänhet och yrkesverksamma. Riktade brottsförebyggande insatser som erbjuds består av skyddat boende för avhoppare, öppenvårdsinsatsen kriminalitet som livsstil och stödsamtal till våldsutövare. Insatserna riktar sig dock till enskilda som redan utvecklat en kriminell problematik.

Förebyggande arbete – bostadsenheten

Inom Bostadsenhetens verksamhet ryms arbete med budget- och skuldrådgivning, Bostad först, boendestöd, bostadsociala kontrakt, akutboende och Mötesplatsen. Enheten arbetar på samhällsnivå genom samverkan med olika aktörer i kommunen kring bostads- och hemlöshetsfrågor exempelvis för att förebygga problemområden och segregation. Samverkan bedrivs också i vräkningsförebyggande syfte.

Mötesplatsen är en dagverksamhet för personer i social utsatthet. Vid ett par dagar i veckan finns socialsekreterare från skadligt bruk och beroende och öppenvården på plats för att arbeta uppsökande mot målgruppen.

Enheten arbetar med insatser på individnivå i form av budget- och skuldrådgivning och boendeinsatser. Verksamhetens uppfattning är dock att majoriteten av de individer som är aktuella inom enheten har behov av ytterligare stöd för att leva upp till de krav som ställs från

socialtjänsten, så som att söka bostäder, ta kontakt med myndigheter och vårdgivare och upprätta avbetalningsplaner. Enheten arbetar därför i stor utsträckning med serviceinsatser för att enskilda på grund av missbruk eller psykisk ohälsa inte har förmåga att klara det på egen hand, vilket tar fokus från det förändringsarbete som handläggarna egentligen ska prioritera.

Förebyggande arbete – AMC och UNIC

Arbetsmarknadscenter (AMC) och Unga i Norrtälje Centrum (UNIC) arbetar med arbetsmarknadsinsatser till individer som är arbetslösa och har ett behov av stöd för att komma ut i egen försörjning, i arbete eller utbildning. UNIC ger stöd till unga vuxna som varken studerar eller arbetar. De samverkar med Arbetsförmedlingen och Unga vuxna mottagningen i kommunen för att fånga upp unga i ett tidigt skede. Kommunens aktivitetsansvar (KA) delar lokaler med verksamheten men detta arbete sker inte inom ramen för socialnämndens uppdrag. UNIC ger stöd i att söka arbete, skriva CV, studievägledning och vid behov får den enskilde hjälp att ta kontakt med vårdgivare och andra myndigheter för att komma vidare. Stödet kan ges inom ramen för försörjningsstöd men också utan en föregående biståndsbedömning.

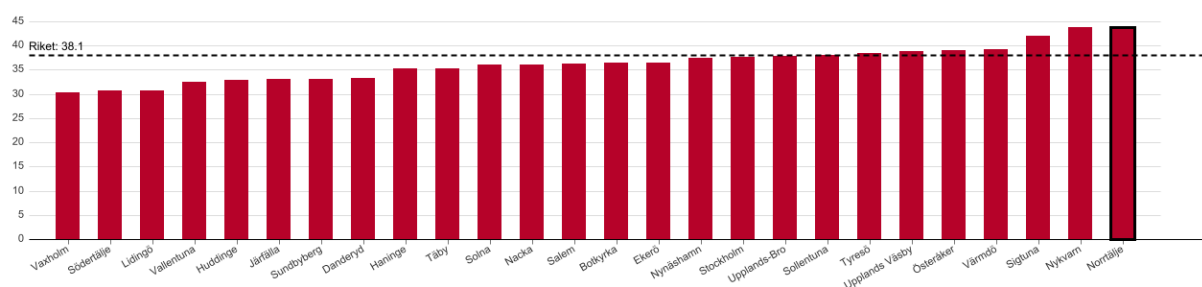
AMC tar emot klienter från arbetsförmedlingen, ekonomiskt bistånd (inom ramen för försörjningsstöd) och skadligt bruk och beroende (för klienter som på grund av missbruk är i behov av sysselsättning) som ett led i en öppenvårdsinsats. En insats genom AMC kan leda till en subventionerad anställning, en anställning på reguljära arbetsmarknaden, studier eller återremittering till annan insats (ex behandling, psykiatri).

Beslut att inrätta en enhet med fokus på arbetsmarknadsfrågor togs i kommunfullmäktige i december 2010. Därefter har beslut kring utökad målgrupp för AMC fattats i Socialnämnden. Utredningen har dock inte funnit beslut avseende mål, riktlinjer eller rutiner för verksamheten.

Statistik kring andel arbetslösa i befolkningen i åldern 18–24 år visar att Norrtälje inte sticker ut, varken i jämförelse med Stockholms läns kommuner eller i jämförelse med andra kommuner med liknande socioekonomi. Däremot ligger Norrtälje högst i Stockholms län avseende *långtidsarbetslösa* av arbetslösa i åldern 18–24 år.⁵ Andelen har också ökat de senaste fyra åren från 33% till 43,8%, enligt Kolada.

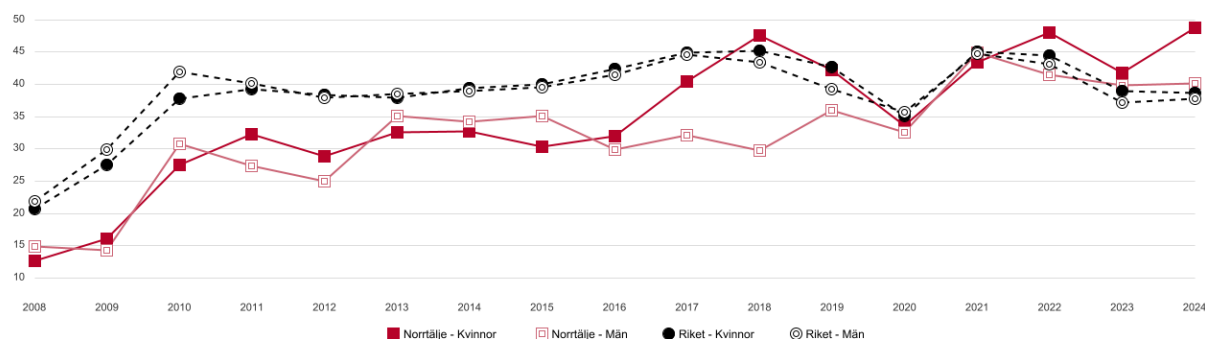
⁵ Andelen långtidsarbetslösa avser de invånare som varit öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd minst 6 månader.

Långtidsarbetslösa av arbetslösa, 18-24 år, andel (%). Källa: Kolada (År: 2024)



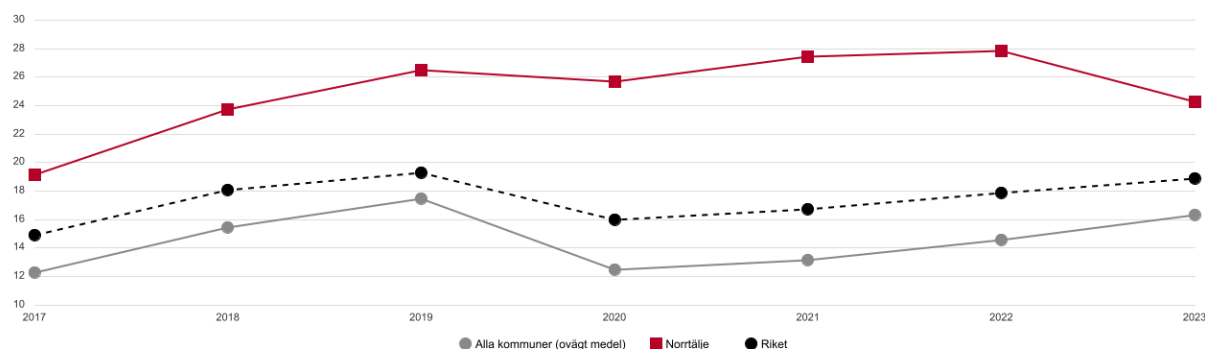
I en jämförelse av män och kvinnor i statistiken avseende långtidsarbetslösa, 18–24 år, är det kvinnor som sticker ut, ca 10% över snittet för kvinnor i riket.

Långtidsarbetslösa av arbetslösa, 18-24 år, andel (%). Källa: Kolada

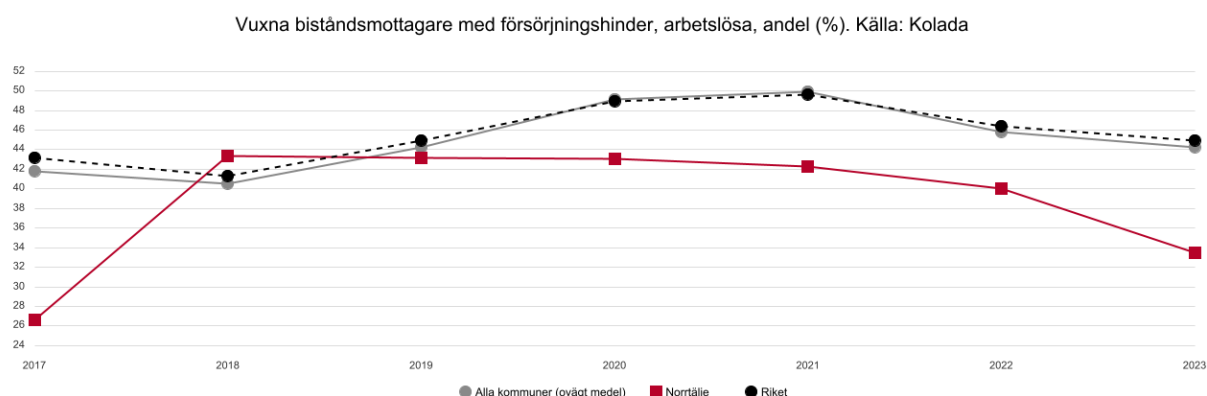


Norrtälje ligger också högt avseende andelen som har försörjningshinder på grund av sociala skäl i jämförelse med resten av landet. Försörjningshinder på grund av sociala skäl innebär nedsatt arbetsförmåga med anledning av exempelvis missbruk, våldsutsatthet eller psykisk ohälsa.

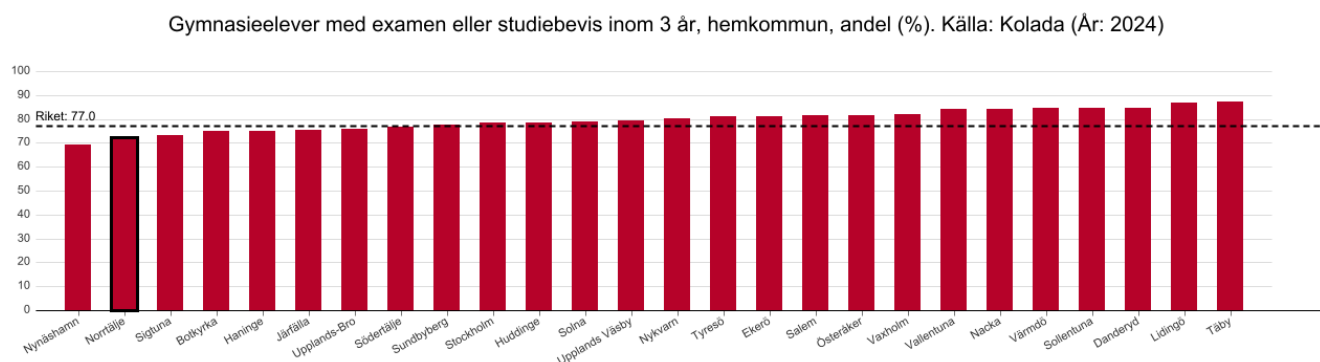
Vuxna biståndsmottagare med försörjningshinder, arbetshinder av sociala skäl, andel (%). Källa: Kolada



Andelen med försörjningshinder på grund av arbetslöshet är däremot lägre än snittet i landet.



Vidare visar statistik från att Norrtälje ligger lägre i andel gymnasieelever med examen eller studiebevis inom 3 år än andra kommuner med liknande socioekonomi. Av Stockholms läns kommuner placerar sig Norrtälje kommun näst sist.



Unics uppfattning är att målgruppen unga vuxna som inte etablerat sig på arbetsmarknaden och som inte studerar i Norrtälje är stor och det finns behov av en verksamhet riktad mot dem.

Intentionen med nya socialtjänstlagen är att socialtjänsten ska arbeta kunskapsbaserat och att insatser ska ges tidigt. För ekonomiskt bistånd kan tidiga insatser innefatta insatser till en individ som riskerar att behöva försörjningsstöd, men också stöd som riktar sig till individer för att minska ett långvarigt behov av försörjningsstöd. Det saknas dock kunskap om effekten av arbetsmarknadsinsatser som utförs på kommunal nivå. Enligt statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har ett fåtal effektstudier av kommunal arbetsmarknadspolitik utförts, dessa identifierade inga positiva effekter avseende arbete, självförsörjning eller inkomst. ⁱ

I rapporten "Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer långvarigt sjukskrivna på grund av depression, ångest eller stressreaktion" från 2022 utvärderas effekter av insatser för personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden och som varit långvarigt sjukskrivna på grund av mild till måttlig depression, ångest eller reaktioner på svår stress. Enligt rapporten går det inte att bedöma effekten av förberedande insatser, alltså kortare insatser så som

studievägledning, stöd att söka jobb eller, jobbcoachning, jobbträning utanför reguljär arbetsmarknad.⁶

Det finns däremot insatser som *möjligen* leder till ökad återgång till arbete, dessa är olika former av beteendeterapi och ett teambaserat stöd (där flera yrkesgrupper ingår: läkare, socionom, psykolog) med involverad arbetsplats. För personer med varaktigt försörjningsstöd identifierar SBU att praktik i reguljär kommunal verksamhet, utan ekonomiska incitament för individen *troligen* leder till att klienter (både vuxna och ungdomar) kommer i arbete på längre sikt än i "konstruerade" verksamheter. Dessa insatser leder också *möjligen* till ökad inkomst på längre sikt. Rapporten beskriver också att minskad arbetsbelastning för handläggare ger en möjlighet till att arbeta intensivt med varje klient vilket *möjligen* leder till att fler personer mer varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete.⁷

Sammanfattning förebyggande arbete vuxna

I genomlysningen av det förebyggande arbetet mot målgruppen vuxna har ett behov av allmänna stödinsatser för målgruppen identifierats. Många individer som är aktuella inom avdelningen försörjning och arbete har behov av stödinsatser av enklare karaktär som nämns ovan. För att avlasta enheterna från denna typ av stöd som egentligen är utöver deras ordinarie arbetsuppgifter kan funktioner som exempelvis samhällsvägledare användas för att fånga upp dessa behov. Samhällsvägledare kan svara på frågor kring arbete, utbildning, barnomsorg, fritidsaktiviteter, blanketter och brev eller vägleda individer till rätt aktör i kommunen. En samhällsvägledande funktion kan också vara integrationsstödande för nyanlända inom kommunen. På så vis kan funktionen ge stöd till en stor grupp vuxna som socialtjänsten möter och möjliggöra för övriga verksamheter att lägga mer tid på sitt förändringsarbete.

Utredningen har även identifierat att Norrtälje utmärker sig med att ha en stor del biståndsmottagare som har arbetshinder på grund av *sociala skäl*. Samtidigt finns det lite eller ingen påvisad effekt av de arbetsmarknadsinsatser som utförs. Utredningen har heller inte funnit några beslutade riktlinjer eller mål för verksamheterna. Bedömningen är att det finns behov av en utredning som kan ge förslag på lämpliga arbetsmarknadsinsatser baserat på invånarnas behov, organisering för arbetet och lämpliga samverkansformer för att möta målgruppen.

Gemensamt för de insatser som ges för både barn och vuxna är att en individbaserad systematisk uppföljning (ISU) inte genomförs. Ett systematiskt arbete med sådan uppföljning ger möjlighet att vid bedömning av insatser till enskilda, kunna använda sig av den lokala kunskapen baserad på beprövad erfarenhet.

Uppsökande arbete

Socialtjänstens uppsökande arbete består av information om socialtjänsten och erbjudande av stöd och hjälp till grupper och enskilda. Arbetet ska särskilt riktas till grupper samt

⁶ Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med långvarigt försörjningsstöd, en systematisk översikt, SBU, 2022

⁷ Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd, SBU, 2022

enskilda som av olika orsaker kan antas behöva stöd från socialtjänsten. Det uppsökande arbetet kan bestå av både informationsinsatser och aktivt uppsökande arbete. Som en del i att vara lätt tillgänglig och förebyggande kan det uppsökande arbetet skapa en högre tillgänglighet för de individer som annars inte tagit kontakt med socialtjänsten, eller som saknar kunskap om den hjälp som finns att få.

I Norrtälje kommun bedrivs uppsökande arbete mot målgruppen barn och unga av fältsamordnare och föräldrastödjare. Verksamheten arbetar förebyggande, uppsökande och samordnande med fokus på barn, unga, deras föräldrar och andra viktiga vuxna.

Under 2024 genomfördes en behovsinventering med syfte att synliggöra kommuninvånarnas behov och att de insatser som bedrivs av verksamheten ska gå i linje med förslaget om en ny socialtjänstlag. Behovsinventeringen föreslår fyra fokusområden för fältverksamheten

- Brottsförebyggande arbete genom förebyggande insatser och uppsökande arbete (generell och selektiv nivå)
- Våld i ungas nära relationer (generell nivå)
- Stärkta skyddsfaktorer för barn och unga genom en aktiv fritid (indikerad nivå)
- Uppsökande arbete av unga i riskzon i fysiska och digitala miljöer (selektiv och indikerad nivå)

Vidare beskrivs att fältverksamheten bör utveckla sitt systematiska förebyggande arbete på generell och selektiv nivå i ovanstående fokusområden samt att mål för verksamheten ska formuleras på kort sikt (6-12 månader) och på lång sikt, 2-3 år.⁸

Förtroendet för socialtjänsten

Socialtjänstens legitimitet är en viktig pusselbit i det preventiva arbetet. Legitimiteten påverkas av flera faktorer så som individens egna förväntningar, det allmänna förtroendet för myndigheter, socialtjänstens förmåga att utföra sitt uppdrag (resurser, resultat och kvalitet) men också uppfattningar som sprids i sociala medier och information från personer i människors närhet.⁹ Ett lågt förtroende för socialtjänsten kan leda till att individer och familjer inte söker stöd och hjälp vilket leder till negativa konsekvenser för den enskilde, men också för den samhällsekonomiska utvecklingen om problem hinner växa sig stora. Vidare kan en okunskap om socialtjänsten möjliggöra för att desinformation lättare får fäste vilket ytterligare sänker förtroendet för socialtjänsten. Ett lågt förtroende ökar också risken för hot och våld i form av otillåten påverkan mot socialtjänsten, vilket i sig riskerar att bli ett arbetsmiljöproblem, som försvårar kompetensförsörjningen.

Viktiga åtgärder för att stärka förtroendet för socialnämnden är att vara synlig i samhället, tillgänglig och relationsskapande, vilket också är områden som lyfts fram i den nya socialtjänstlagen. Samtidigt lyfts det systematiska kvalitetsarbetet fram som en viktig faktor att arbeta med för att öka förtroendet för socialförvaltningen. Det systematiska

⁸ Behovsinventering fältverksamhet, Avdelningen Stöd och utveckling, [diarienummer](#)

⁹ *Väl förtrogen?* Befolkningens förtroende för socialtjänsten arbete med barn, unga och familjer, Vård och omsorgsanalys, 2024

kvalitetsarbetet skapar bättre förutsättningar för positiva brukarupplevelser och på sikt ett bättre förtroende för socialnämnden utifrån att resultaten och effektiviteten förbättras.¹⁰

Nedan nämns förslag på åtgärder för att öka legitimiteten och förtroendet för socialnämnden arbete.

Social lägesbild

En social lägesbild kan bidra till att identifiera förebyggande åtgärder på kort och lång sikt på grupp- och samhällsnivå. Vidare förväntas lägesbilden kunna bidra till att socialnämndens får en fördjupad kunskap kring kommunens sociala förhållanden och tendenser. Därigenom kan socialnämnden arbeta både operativt och strategiskt i det preventiva arbetet på grupp- och samhällsnivå.

Vidare möjliggör underlaget från lägesbilden att ge en kontextualiserad kunskap vilket gör att insatser och åtgärder kan tas fram. Samtidigt kan lägesbilden ge indikatorer på vilken typ av åtgärder som behöver vidtas på samhällsnivå. Insatser till den breda allmänheten verkar mer förebyggande än insatser till en identifierad riskgrupp. Detta beskrivs genom begreppet preventionsparadoxen. Socialnämnden kan i en lägesbild identifiera vilken typ av problematik som är mest förekommande i olika delar av kommunen och förebygga dessa genom generella insatser såsom informationskampanjer, utbildningar till yrkesverksamma och föräldrar. Samtidigt kan socialnämnden identifiera riskgrupper som är i behov av insatser på gruppnivå. Det förebyggande arbetet kan således ske på flera preventionsnivåer, baserat på lokal kunskap.

Lägesbilden kan på så vis bidra till mer träffsäkra insatser och på sikt ett ökat förtroende för socialtjänsten. Vidare kan lägesbilden bidra till arbetet för en jämlik och jämställd kommun, genom att identifiera segregation eller omotiverade skillnader mellan män och kvinnor. Slutligen kan lägesbilden belysa beröringspunkter och samverkansbehov inom kommunen som behöver lyftas vidare.

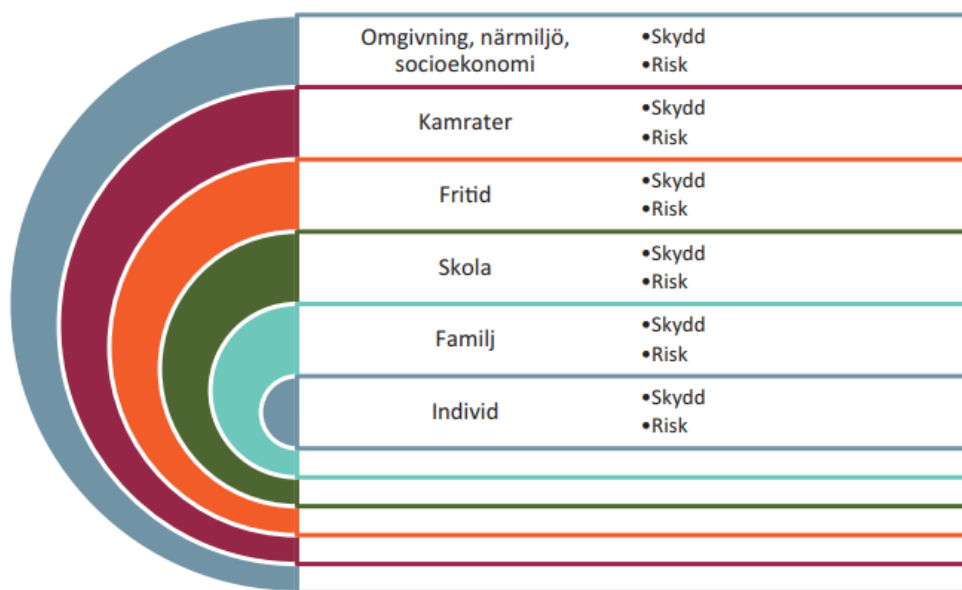
För att bedriva ett effektivt förebyggande arbete behöver orsaksanalys genomföras, både utifrån ett socialt och situationellt perspektiv. Den sociala lägesbilden kan därför utgöra ett underlag till orsaksanalys och vidare arbete med den kommungemensamma brottsförebyggande åtgärdsplanen, enligt lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Socialförvaltningens förvaltningsledningsgrupp fattade 2025-04-01 beslut om att upprätta en social lägesbild för socialförvaltningen. Arbetet startar under våren 2025.

Tvärsektoriellt preventivt arbete

Det preventiva arbetet behöver organiseras så att skydds-och riskfaktorer kan identifieras inom flera områden och nivåer såsom individ, familj, skola, fritid och socioekonomiska förhållanden i kommunen.

¹⁰ *Väl förtrogen?* Befolkningens förtroende för socialtjänsten arbete med barn, unga och familjer, Vård och omsorgsanalys, 2024



Områden att identifiera risk- och skyddsfaktorer i hos barn- och unga.¹¹

I dagsläget ingår inte socialnämnden i något kommunövergripande strategiskt arbete kring det preventiva arbetet, vilket är en förutsättning för att på lång sikt nå framgång med preventiva åtgärder är begränsade. Socialnämnden skulle med omställningen till nya socialtjänstlagen kunna vidta åtgärder inom ramen för identifierade risk- och skyddsfaktorer avseende individ och familj. Men ett träffsäkert preventivt arbete behöver inkludera övriga områden som nämns ovan bild. Det finns således behov av att ta fram ytterligare preventiva insatser på samhälls-, grupp- och individnivå än de som identifierats i denna utredning.¹² Förslag på möjliga insatser behöver grundas i en behovsanalys och i en möjlighet att arbeta tvärssektoriellt i preventionsarbetet. Ett tvärssektoriellt arbetssätt ger möjligheter att samverka kring fler delar av barn och ungas vardag så som familj, fritid och skola. Samtidigt kan ett sådant arbetssätt öka det lokala ansvarstagandet exempelvis genom idrottsföreningar och civilsamhälle. Med ett tvärssektoriellt arbete kan socialnämnden i förlängningen nå ut till en större grupp kommuninvånare vilket ökar förutsättningar för att identifiera unga i riskzon, samtidigt som fler vuxna engageras i det preventiva arbetet.

Förslag på organisation för det förebyggande arbetet

Socialnämndens arbete har under en längre tid präglats av ett högt inflöde av ärenden och en stressfull arbetsmiljö. Samtidigt har kompetensförsörjningen varit en utmaning och kommunen har vidtagit åtgärder för att vara en attraktiv arbetsgivare. I perioder av hög arbetsbelastning har det förebyggande arbetet inom socialtjänstens verksamhetsområde inte prioriterats, utan i stället utförts i mån av tid, eftersom det ska utföras inom ramen för det ordinarie arbetet. Samtidigt har antalet placeringar av barn- och unga ökat och sticker ut i jämförelse med andra jämförbara kommuner. Av alla kommuner i Stockholms län hamnar

¹¹ Om social oro och mobiliserande trygghetsarbete i Angered, FoU Väst, 2016

¹² Hänvisa till bilaga

Norrtälje kommun under 2023 på tredje plats av de kommuner som har flest antal placerade barn.¹³

Den generella uppfattningen inom förvaltningen är att det inte finns resurser för att på ett tillräckligt sätt prioritera det förebyggande arbetet. Vidare har det uppsökande förebyggande arbetet som utgörs av fältverksamhet och föräldrastöd tidigare inte ingått i socialförvaltningen, vilket de gör nu sedan en organisationsförändring under 2024. Bedömningen är att det inte finns tillräckligt med resurser inom förvaltningen för att bedriva ett hållbart och långsiktigt förebyggande arbete enligt nya socialtjänstlagens intentioner, fler resurser behövs för att åstadkomma detta. Nedan ges förslag på hur dessa resurser skulle kunna användas och organiseras. Förslagen baseras på de nya kraven om ett riktat proaktivt och brottsförebyggande arbete inom socialnämnden, på att socialnämnden ska vara lätt tillgänglig och på underlag och statistik avseende orosanmälningar kring barn och unga.

Åtgärdsförslagen ska ses som en utgångspunkt att bygga vidare på i samband med fördjupade behovsanalyser inom områdena.

Familjecentral – förebyggande insatser på samhällsnivå

Av de orosanmälningar som inkommer till socialnämnden är föräldrasvikt den vanligaste orsaken till oro. Samtidigt är det färre anmälningar som rör barn i åldern 0–6 år. Det är också en liten andel av alla orosanmälningarna som kommer från förskolor eller MVC/BVC. Bedömningen är att det finns behov av att möjliggöra för föräldrar att få stöd och hjälp i sitt föräldraskap tidigt. Ett sätt att erbjuda det på är genom familjecentraler. De kan exempelvis rikta sig till barn (0–6 år) och föräldrar med syfte att vara en generell förebyggande och stödjande verksamhet. Familjecentralen kan rymma flera verksamheter så som förebyggande socialtjänst i form av familjestödare, barnmorskemottagning, barnavårdscentral, öppen förskola och andra aktörer. Genom att samlokalisera flera professioner blir stödet mer tillgängligt och det blir lättare för invånaren att få hjälp av rätt instans. Vidare kan det bidra med att dämpa stigma kring kontakt med socialnämnden, vilket på sikt kan sänka trösklarna för enskilda att ta kontakt med socialnämnden. Fler aktörer kan rymmas inom en föräldracentral och detta behöver utredas vidare.

Förebyggande avdelning (första linjen socialtjänst)

Socialnämnden behöver utökade resurser för att driva ett hållbart förebyggande arbete. Därför föreslås en förebyggande avdelning. Den förebyggande avdelningen ska arbeta med insatser utan behovsprövning till barn, unga, familjer och vuxna. Avdelningen kan också arbeta med uppsökande arbete mot målgruppen och information om socialnämndens arbete till allmänheten. **Avdelningen föreslås ha en gemensam mottagningsfunktion.**

Förebyggande enhet

Arbetsgrupp: barn, unga och familj

Enhetens arbetsgrupp som arbetar mot barn, unga och familj ska erbjuda insatser utan behovsprövning till målgruppen. Här ingår också det uppsökande arbetet som genomförs av

¹³ Alla barn 0–20 som varit placerade på HVB någon gång under året, 2023, Kolada

fältsamordnare. I denna enhet ingår även familjerätten. Professioner som ingår i enheten är: socialsekreterare, föräldrastödjare, behandlare, familjerättssekreterare, fältassistenter.

Arbetsgrupp: vuxen

I arbetsgruppen ingår UNIC/AMC, budget- och skuldrådgivning, en bosocialgrupp (vräkningsförebyggande och uppsökande arbete mot målgruppen med skadligt bruk) och våld i nära relation (stödinsatser). Professioner som ingår i enheten är: socialsekreterare, handläggare och coacher.

Med en förebyggande avdelning är risken för organisatoriska mellanrum mindre och det förebyggande arbetet blir mer sammanhållet. Den förebyggande avdelningen ska ge tidiga insatser utan biståndsprövning. Individer som är i behov av mer omfattande stöd hanteras av myndighetsutövande enheter.

Förslag - lätt tillgänglig socialtjänst

Socialtjänsten behöver testa och utvärdera nya sätt att nå ut till kommunens invånare, finnas tillgänglig på flera platser i kommunen och minska stigma med att ta kontakt med socialtjänsten.

- Majoriteten av orosanmälningarna till socialnämnden avser barn i åldern 12-17 år. För att bli mer tillgänglig kan socialtjänsten finnas i andra verksamheter så som förskolor och skolor för att fånga upp barn och familjer i ett tidigare skede, exempelvis med hjälp av familjestödjare.
- Socialnämnden bör utreda möjligheten och behovet av att tillgängliggöra verksamheter genom förändrade arbetstider och åtgärder för att göra handläggare lätta att nå.
- Socialnämnden bör erbjuda serviceinsatser för en bred målgrupp invånare genom samhällsvägledare. Dessa kan ge stöd i att exempelvis fylla i ansökningsblanketter, kontakta myndigheter eller vårdgivare, hjälpa den enskilde att söka bostäder, informera om socialtjänstens arbete och övrig information om kommunens verksamheter. Denna service bör finnas på flera orter i kommunen.

Förslag – förebyggande socialtjänst

- Socialnämnden bör ta fram ambitionshöjande tjänstegarantier med löften kring korta ledtider i kontakten med socialtjänsten för att öka förtroendet och att öka chansen att insatser sätts in i rätt tid.
- Socialnämnden bör göra en genomlysning kring metoder för tidig individriktad brottsprevention. Det finns behov av att tidigt fånga upp unga med riskbeteende. I Sverige pågår flera pilotprojekt med syfte att samverka för att motverka att unga utvecklar en kriminell livsstil. En av dessa är metoden Rätt Kurva som syftar till att aktivera alla tillgängliga resurser runt barnet och riktar sig till barn i åldern 8–15 år. Polisen gör urvalsmetoden genom polisiär information. Ju yngre barnet är desto mer aktuell är barnet för projektet. Barnet och ibland hela familjen får sedan stöd genom intensiv familjebehandling för att utöka nätverk, fritidsaktiviteter och fungerande skolgång¹⁴.

¹⁴ www.rattkurva.se

Ytterligare en metod att arbeta med individriktad brottspreventiv samverkan är genom SSPF (samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid) som är till för unga i riskzon för kriminalitet och missbruk där snabba och intensiva insatser från var och en av aktörerna erbjuds den unge.

- Socialnämndens statistik visar att ett missbruk i familjen och en bristande föräldraförmåga är stora riskfaktorer för barn- och unga i kommunen. Därför föreslås att socialnämnden undersöker vilka uppsökande insatser som kan vara effektiva för att tidigt fånga upp familjer där denna problematik finns. Det uppsökande arbetet kan vara både fältverksamhet och riktade informationsinsatser för att tidigt förebygga att barn far illa på grund av föräldrarnas egen problematik.
- Utredningen har identifierat ett behov av en fördjupad utredning för att ge förslag på lämpliga arbetsmarknadsinsatser för att möta invånarnas behov. Utredningen bör även ge förslag på organisering för arbetet och lämpliga samverkansformer för att möta målgruppen.
- Det finns behov av att utveckla det tvärsektoriella arbetet kring tidig prevention. För att mer effektivt få kunskap om och planera det förebyggande arbetet behövs en strategisk samverkansgrupp med representanter från flera förvaltningar. Den strategiska samverkan skulle möjliggöra för att driva det förebyggande arbetet i kommunen kunskapsbaserat och med ett brett perspektiv där samtliga förvaltningar kan bidra utifrån sina verksamhetsområden. Inom ramen för detta skulle också en kommungemensam datadriven lägesbild kunna tas fram för att skapa en överblick och samlad bild.

Förslag - kunskapsbaserad socialtjänst

- För att fatta beslut om insatser baserat på lokal kunskap och beprövad erfarenhet behöver insatser följas upp och analyseras på gruppnivå genom individbaserad systematisk uppföljning (ISU). Ett systematiskt arbete med ISU ger svar på vilka insatser som ger effekt för olika målgrupper inom olika problemområden, hur situationen har förändrats, om målet med insatsen uppnås och om insatserna speglar målgruppens behov. Detta görs endast sporadiskt inom socialnämnden i dagsläget.
- Det behövs standardiserade bedömningsmetoder för att bedöma den unges risk för kriminalitet eller risk för normbrytande beteenden för att ge ett underlag och kunskap om den enskildes behov av stöd och hjälp.
- Socialnämnden behöver utreda vilka brottsförebyggande insatser som bör erbjudas till barn och unga och inom vilka preventionsnivåer. Det finns flera exempel på metoder som används för att tidigt fånga upp individer som riskerar att utveckla en kriminell livsstil. Valet av arbetssätt och metod behöver föregås av en kartläggning kring vilken problematik som verksamheterna möter, hos vilka grupper och vilka riskfaktorer som uppmärksammas.
- Socialnämnden behöver inkluderas i ett tidigare skede i samhällsplaneringen vilket kräver en bättre samverkan med övriga förvaltningar i kommunen. Detta är av vikt ur ett förebyggande perspektiv då det möjliggör för kommunen att ta hänsyn till sociala förhållanden, främja jämlika och jämställda levnadsvillkor för att inkludera alla grupper i planeringen. I samhällsplaneringen har dels det situationella preventionsarbetet en viktig roll i att identifiera var människor upplever otrygghet och vilka åtgärder som kan

bidra till att upplevelsen kring ett område förbättras, det situationella perspektivet har således en stark koppling till den fysiska planeringen. Det sociala preventionsarbetet arbetet kan i sin tur bidra med ett socialt perspektiv i samhällsplaneringen.

Socialnämnden behöver följa och dokumentera social utveckling för att kunna delta i samhällsplaneringen i kommunen. I det ingår att tidigt identifiera tendenser för att kunna ta fram och ge förslag med ett strukturinriktat perspektiv. Bedömningen är att socialnämnden deltar för sent i processen kring samhällsplanering, samt att socialnämnden i dagsläget inte har tillräcklig kunskap på en övergripande nivå för att bidra till samhällsplaneringen på bästa sätt.
