

Det handlar om oss

– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap

*Betänkande av Nationell samordnare
för arbetet mot utanförskap*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:76

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1305-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1306-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Persson

Regeringen beslutade den 11 april 2024 att tillkalla en särskild utredare, som ska fungera som en nationell samordnare, för att kartlägga och skapa en sammanhängande bild av det arbete som bedrivs mot utanförskap på kommunal nivå. Syftet med uppdraget är att stärka förutsättningarna för och underlätta kommunernas arbete i områden där utanförskapet är stort (dir. 2024:38). Till särskild utredare, tillika nationell samordnare, förordnades den 11 april 2024 riksdagsledamoten Gulan Avci.

Uppdraget skulle enligt direktivet redovisas senast den 31 december 2024. Den 19 december 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebar att utredningens uppdrag förlängdes. Uppdraget ska enligt detta direktiv redovisas senast den 30 juni 2025 (dir. 2024:126).

Den 14 juni 2024 förordnades följande experter att ingå i utredningen: verkställande direktören och seniorkonsulten Catharina Bildt, undervisningsrådet Petter Enlund (Statens skolverk), utredaren Vilhelm Lindström (Socialstyrelsen), avdelningschefen Malin Morell (Barnombudsmannen), utredaren Lisa Pedersen (Brottsförebyggande rådet) samt utredaren Ulrika Pudas (Sveriges Kommuner och Regioner). Samma dag förordnades följande sakkunniga att ingå i utredningen: departementssekreteraren Per Ibertsson (Arbetsmarknadsdepartementet), kanslirådet Anders Persson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Annika Risel (Utbildningsdepartementet) samt ämnesrådet Linda Österberg (Socialdepartementet).

Departementssekreteraren Emil Plisch anställdes den 6 maj 2024 som sekreterare i utredningen. Ämnesrådet Anna Envall anställdes den 6 maj 2024 som sekreterare i utredningen och entledigades den 11 juni 2024. Ämnesrådet Pontus Ringborg anställdes den 1 augusti 2024 som sekreterare i utredningen. Utredningen har tagit namnet Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap (A 2024:03).

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap* (SOU 2025:76). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2025

Gulan Avci

Emil Plisch
Pontus Ringborg

Förord

Utanförskapet är vår tids största samhällsutmaning, som påverkar oss alla på olika sätt. Det splittrar vårt land och hotar, inte bara vår trygghet, utan de institutioner och de värderingar som ligger till grund för vår samhällsgemenskap. Att bekämpa utanförskapet är därför en nationell angelägenhet av första rang som angår oss alla, oavsett var vi är födda eller var vi bor.

När jag utsågs till regeringens nationella samordnare för arbetet mot utanförskap var det med full insikt om uppdragets omfattning och komplexitet. Syftet med denna utredning är att analysera orsakerna till att så många människor står utanför samhällsgemenskapen och föreslå åtgärder för att minska utanförskapet.

Inom ramen för uppdraget har jag besökt 19 kommuner med utbredda utanförskapsproblem. Jag har tagit del av berättelser från människor som lever i marginaliserade livssituationer och fört samtal med yrkesverksamma inom förskola, skola, socialtjänst, familjecentraler och rättsväsendet. Jag har även samtalat med forskare, experter, myndighetsföreträdare och civilsamhället med syfte att fördjupa kunskapen om vad som faktiskt ger effekt i det lokala arbetet mot utanförskap.

Det står i dag klart att utanförskap inte kan förstås isolerat från frågor om migration, mottagande och integration. Dessa områden är nära sammankopplade och måste ses ur ett helhetsperspektiv. Insikten om att en alltför stor migration påverkar integrationsmöjligheterna har få politiker under lång tid velat prata om, på grund av ängslighet, missriktad välvilja och rädsla för att uppfattas som främlingsfientlig. Samtidigt har utanförskapet fortsatt att breda ut sig och skörda fler offer.

Sverige har under de senaste decennierna genomgått en betydande demografisk förändring. Från att ha varit ett av de mest homogena länderna i Västeuropa har Sverige utvecklats till ett mångkulturellt

samhälle. Sedan början av 2000-talet har över en miljon människor invandrat hit, huvudsakligen från icke-västerländska länder. Denna utveckling har fört med sig både stora möjligheter, och betydande utmaningar och problem.

I områden där många nyanlända bosatt sig är utbildningsnivån låg, arbetslösheten hög, skolresultaten svaga, bostadssegregationen omfattande, det hedersrelaterade våldet och förtrycket utbrett, otryggheten tilltagande och tilliten till samhällsinstitutioner bristfällig. I frånvaro av ett långsiktigt och fungerande mottagande för nyanlända, med fokus på språkinläring, etablering på arbetsmarknaden och rätt stöd i skolan har utanförskapet vuxit sig starkt under lång tid och finns i dag i hela vårt land.

Lika viktigt som det är att ge en ärlig beskrivning av problemen, måste vi också se helheten. Majoriteten av dem som invandrat hit har etablerat sig väl, funnit arbete och deltar aktivt i samhällslivet. Men en betydande grupp har inte lyckats ta del av de möjligheter som samhället erbjuder. Språkbarriärer, bristande utbildning, svag förankring i arbetslivet och avsaknad av anpassning till samhällets normer och värderingar har försvårat integrationen.

Särskilt allvarligt är att utanförskapet riskerar att gå i arv. Den generation som växer upp i våra utanförskapsområden är en viktig del av Sveriges framtid. Men om inte de får rätt förutsättningar till en bra start i livet så kommer det få stora konsekvenser för hela samhället. För i samhällen där barn växer upp utan framtidstro, flyttar kriminella nätverk, islamistiska rörelser och främmande makter fram sina positioner och utnyttjar sårbarheten i marginaliserade miljöer.

Ingen kan göra allt men alla kan göra något. Den här utredningen är mitt bidrag till arbetet med att börja bryta utanförskapet. För detta arbete kommer ha direkt betydelse för den svenska demokratin och Sveriges nationella säkerhet. I det allvarliga säkerhetspolitiska läge Sverige befinner sig i, med krig och konflikter i vår omvärld, har vi inte råd att göra fler misstag. Ska vi hålla ihop som land, måste vi se utanförskapet som ett allvarligt hot mot tryggheten och säkerheten. En ödesfråga som handlar om oss alla och om vår gemensamma framtid.

Gulan Avci, Stockholm i juni 2025

Innehåll

Sammanfattning	19
Summary	29
1 Utredningens uppdrag och arbete	39
1.1 Uppdraget.....	39
1.1.1 Samordnarens tolkning av vissa centrala aspekter av uppdraget	40
1.2 Vissa vägval och avgränsningar	43
1.2.1 Utgå från befintlig kunskap	43
1.2.2 Se framåt, inte bakåt	43
1.2.3 Tydligt fokus på förskolan och tidiga insatser – mindre på annat.....	44
1.2.4 Vissa avgränsningar	45
1.3 Samordnarens arbete.....	46
1.3.1 Samordnarens kommun- och verksamhetsbesök och hur erfarenheterna av dem använts i utredningsarbetet	46
1.3.2 Enkät till kommuner med störst utmaningar med utanförskap	47
1.3.3 Grupp av sakkunniga och experter samt mötesverksamhet.....	47
1.3.4 Utåtriktat och kommunikativt arbete	48
1.4 Betänkandets disposition.....	49
2 Utanförskap och kommuner med utanförskapsområden....	51
2.1 Inledning.....	51

2.1.1	Riksdagens beslutade mål	51
2.1.2	Regeringens indikatorer för att bedöma utanförskap.....	52
2.2	SCB:s och Boverkets fördjupade analys om utanförskap	53
2.3	Indelningen i områdestyper	55
2.3.1	Vad kännetecknar områden med socioekonomiska utmaningar?.....	56
2.4	Andra förekommande begrepp.....	57
2.4.1	Segregation	57
2.5	Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden.....	59
2.5.1	Polisens lägesbild används också av andra myndigheter.....	60
2.6	Några iakttagelser av begreppet utanförskaps användning i kommuner och av myndigheter	61
2.7	Användningen av begreppet utanförskap i utredningens arbete	62
2.7.1	Den fördjupade analysen är utgångspunkten	62
3	Mot ett ökat utanförskap – kort historisk beskrivning av migrationen och en lägesbild	65
3.1	Inledning	65
3.2	Många och komplexa faktorer bakom utanförskapets framväxt	65
3.3	Från migration och integration till utanförskap.....	67
3.3.1	Från arbetskraftsinvandring till asyl- och anhöriginvandring.....	68
3.3.2	Antalet utrikes födda i Sverige har fördubblats på 20 år	73
3.3.3	Politiken för bosättning av flyktingar varierar över tid	73
3.4	Boendesegregationens roll för utanförskapets utveckling	75
3.4.1	Grannskapseffekter påverkar livschanserna	76
3.4.2	Framväxten av ett skuggsamhälle.....	76

3.5	Successivt växande utanförskap	77
3.6	Pågående satsningar mot utanförskap	79
3.7	Från invandrarpolitik till integrationspolitik	80
3.7.1	Områdesbaserade satsningar och urban utvecklingspolitik.....	83
3.7.2	Problematiken kvarstår eller har förvärrats	85
3.8	Integrationspolitiken har nyligen setts över	86
3.9	Kommuner med stort utanförskap – en lägesbild.....	87
3.9.1	Kommunövergripande och områdesbaserat arbete mot utanförskap	88
3.10	Samordnarens sammanfattande iakttagelser	90
3.10.1	Det ekonomiska utanförskapet	91
3.10.2	Sysselsättningsgrad och arbetslöshet	93
3.10.3	Utrikes födda kvinnors situation	93
4	Samverkansaktörer, samverkansformer och övergripande om arbetssätt	95
4.1	Inledning.....	95
4.2	Viktiga samverkansaktörer i arbetet mot utanförskap.....	96
4.2.1	Polisen	96
4.2.2	Civilsamhällets organisationer.....	102
4.2.3	Bostadsbolagen har en viktig roll i arbetet mot utanförskap	111
4.2.4	Det lokala näringslivet.....	115
4.3	Samverkansformer, framgångsfaktorer och ”goda exempel”	118
4.3.1	Att definiera ”goda exempel” är ingen enkel uppgift.....	118
4.3.2	Generella framgångsfaktorer kan identifieras.....	120
4.4	Övergripande om arbetssätt och samverkansformer i kommunerna	123
4.4.1	SSPF och SIG.....	123
4.4.2	Effektiv samordning för ökad trygghet (EST)	125

4.4.3	Samverkansstruktur för barn och unga i organiserad brottslighet – BOB	126
4.4.4	Vad säger kommunerna i utredningens enkätundersökning.....	128
4.5	Samordnarens sammanfattande iakttagelser	129
5	Familjecentralernas roll för att förebygga utanförskap – fokus på barnhälsovården.....	131
5.1	Inledning	131
5.2	Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamhet	132
5.2.1	Vad är en familjecentral?.....	132
5.2.2	Antal, geografisk placering och tillgänglighet	132
5.2.3	Familjecentralens samlokaliserade aktörer	134
5.2.4	Driftsform och finansiering	135
5.2.5	Föreningen för familjecentralers främjande stödjer och utvecklar	135
5.3	Ansvar och ramar för mödravården, barnhälsovården, tandvården och BUP	136
5.3.1	Gällande regelverk.....	136
5.3.2	Socialstyrelsens vägledande och kunskapsstödjande roll	136
5.3.3	Hur verksamheterna organiseras och bedrivs varierar	137
5.4	Allmänt om skillnader i vård mellan och inom regioner – barn och unga i utanförskapsområden missgynnas	138
5.4.1	Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamhet	138
5.4.2	Mödravården.....	139
5.4.3	Barnhälsovården	139
5.4.4	Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och tandvården	140
5.5	Utmaningar och utvecklingsområden i den praktiska verksamheten.....	141
5.5.1	Det finns utmaningar kopplade till samverkan ...	141
5.5.2	Svårigheter att etablera kontakt med alla barn	148

5.5.3	Brister i tillit och förtroende.....	154
5.5.4	Språkutveckling – kunskaper i svenska språket ...	155
5.5.5	Arbete rörande barnets rättigheter samt våld, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.....	156
5.6	Samordnarens sammanfattande iakttagelser	158
5.7	Verksamhet vid två familjecentraler – två exempel.....	158
6	Förskolan.....	163
6.1	Inledning.....	163
6.2	Gällande regelverk och ansvar	164
6.2.1	Övergripande bestämmelser om förskolan	164
6.2.2	Förskolans syfte och innehåll	164
6.2.3	Rätten till utbildning i förskolan	167
6.2.4	Barnkonventionen	168
6.2.5	Kommunala och fristående förskolor	168
6.2.6	Ansvariga myndigheter på nationell nivå	169
6.2.7	Den kompensatoriska resursfördelningsmodellen.....	169
6.3	Annan pedagogisk verksamhet	170
6.3.1	Pedagogisk omsorg.....	170
6.3.2	Öppen förskola.....	173
6.3.3	Introduktionsförskola.....	175
6.3.4	Omsorg under tid då förskola inte erbjuds.....	176
6.4	Forskningen visar på positiva effekter av deltagande i förskolan	176
6.5	Lägesbild av förskolan i dag.....	177
6.5.1	En stor andel av barnen är inskrivna i förskolan ...	177
6.5.2	Ungefär 20 000 barn går inte i förskolan	178
6.5.3	Närvaron i förskolan varierar.....	179
6.6	Huvudsakliga problem och utmaningar	180
6.6.1	Ökad segregation och minskad likvärdighet i förskolan	180
6.6.2	Granskning visar på ojämn kvalitet i förskolan ...	182
6.6.3	Fortsatt brist på behöriga förskollärare	183

6.6.4	Sämre närvaro i förskolan i utanförskapsområden	185
6.6.5	Vissa kommuner erbjuder dubbelt så mycket tid i förskolan för barn till arbetslösa och föräldralediga.....	189
6.6.6	Stor andel barn och personal med utländsk bakgrund i utanförskapsområden.....	190
6.6.7	Desinformationskampanjerna mot socialtjänsten har även påverkat förskolan negativt	192
6.6.8	Orosanmälningar görs i varierande grad.....	194
6.6.9	Problem med oseriösa huvudmän i vissa kommuner	196
6.6.10	Ökning av antalet barn med särskilda behov.....	199
6.6.11	Hedersrelaterat våld och förtryck – fortfarande ett underskattat problem i förskolan	200
6.7	Några exempel på hur kommunerna har valt att hantera problem och utmaningar inom förskolan	202
6.7.1	Språkstärkande och språkutvecklande arbete.....	202
6.7.2	Krav på medarbetarnas kunskaper i svenska	206
6.7.3	Ökad inskrivning, närvaro och kontakter med vårdnadshavare	209
6.7.4	Få fler skickliga förskollärare att arbeta i utanförskapsområden	212
6.7.5	Barnhälsa och hälsofrämjande arbete i förskolan.....	212
6.8	Samordnarens sammanfattande iakttagelser	213
6.8.1	Närvaron i förskolan behöver öka	214
6.8.2	Kunskaperna i svenska behöver stärkas	214
7	Grundskolan.....	217
7.1	Inledning	217
7.2	Gällande regelverk och ansvar	218
7.2.1	Övergripande bestämmelser om grundskolan.....	218
7.2.2	Läroplanen och timplanen styr grundskolans innehåll	218
7.2.3	Kommunala och fristående huvudmän	219

7.2.4	Ansvariga myndigheter på nationell nivå.....	219
7.3	Lägesbild av grundskolan i dag.....	220
7.3.1	Allmänt om grundskolan	220
7.3.2	Nästan 20 000 elever lämnade grundskolan utan slutbetyg våren 2024	221
7.3.3	Socioekonomiska faktorer kan förklara skillnader i gymnasiebehörighet	222
7.4	Huvudsakliga problem och utmaningar	224
7.4.1	Det kompensatoriska uppdraget ser annorlunda ut	224
7.4.2	Svaga skolresultat bland elever i utanförskapsområden	225
7.4.3	Föräldrarnas utbildningsbakgrund har stor betydelse för elevernas skolresultat	225
7.4.4	Åldern vid skolstart har betydelse för resultaten...	226
7.4.5	Stor andel elever med annat modersmål än svenska på skolor i utanförskapsområden.....	227
7.4.6	Många elever har en problematisk frånvaro	228
7.4.7	Hög in- och utflyttning påverkar undervisningen.....	229
7.4.8	Fristående skolors etablering.....	230
7.4.9	Många unga känner sig otrygga utanför det egna bostadsområdet	234
7.4.10	Otrygghet och brottslighet i skolmiljön.....	234
7.4.11	Gängkriminalitet i skolmiljön.....	237
7.4.12	Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck....	239
7.4.13	Kunskaper om antisemitism behöver stärkas	241
7.5	Några exempel på hur kommunerna har valt att hantera problem och utmaningar inom skolan.....	242
7.5.1	Vilka är framgångsfaktorerna och vad fungerar bäst?.....	242
7.5.2	Skolnedläggningar kan leda till positiva resultat ...	243
7.5.3	Flerlärarsystem och ökad timplan.....	244
7.5.4	Språkstärkande och läsfrämjande arbete	246
7.5.5	Skolsociala team.....	246
7.5.6	Elevhälsan är viktig för att förebygga utanförskap	248

7.5.7	Några exempel på samverkansformer	249
7.5.8	Meningsfull fritid i anslutning till skolan	249
7.5.9	Ökad trygghet och studiero i skolan	251
7.5.10	Samverkan med vårdnadshavarna	252
7.5.11	Insatser för minskad frånvaro	253
7.5.12	Resursfördelning och ekonomiska incitament....	253
7.5.13	Fritidshem och öppen fritidsverksamhet spelar en viktig roll för att förebygga utanförskap	254
7.6	Samordnarens sammanfattande iakttagelser	256
7.6.1	Mer fokus på läsning och kunskaper i svenska ...	256
7.6.2	Brottsförebyggande insatser och fler skolsociala team.....	256
8	Socialtjänsten och förebyggande insatser.....	259
8.1	Inledning	259
8.2	Gällande regelverk och ansvar	259
8.2.1	Övergripande bestämmelser om socialtjänsten...	259
8.2.2	Den nya socialtjänstlagen	260
8.3	Några relevanta insatser	261
8.3.1	Sociala insatser i utsatta områden	261
8.3.2	Utvecklat föräldraskapsstöd.....	262
8.3.3	Förtroendet för socialtjänsten.....	263
8.3.4	Förstärkningsteam inom socialtjänsten.....	264
8.4	Huvudsakliga problem och utmaningar	265
8.4.1	Ett utbrett socialt utanförskap	265
8.4.2	Hög personalomsättning bland socialsekreterare	266
8.4.3	Senare års utveckling har förändrat kommunernas arbetssätt och socialtjänstens behov av nya verktyg	266
8.4.4	Desinformationskampanjerna har påverkat socialtjänstens arbete i utanförskapsområden	268
8.4.5	Orosanmälningarna till socialtjänsten görs i varierande grad	269
8.4.6	En utmaning när vårdnadshavare tackar nej till hjälp	270

8.4.7	Platsbrist och dyra placeringar i barn- och ungdomsvården påverkar kommunernas ekonomi	271
8.4.8	Utmaningar kring sekretess försvårar arbetet	272
8.5	Några exempel på hur kommunerna har valt att hantera problem och utmaningar	273
8.5.1	Uppsökande och motiverande insatser samt föräldraskapsstöd	273
8.5.2	Föräldraskapsstödsprogram	273
8.5.3	Exempel på förebyggande sociala insatser från samordnarens kommunbesök	275
8.5.4	Tidiga och samordnade insatser (TSI)	276
8.5.5	Arbetsätt och metoder som fungerar – fokus på brottsförebyggande insatser för unga	279
8.6	Samordnarens sammanfattande iakttagelser	282
9	Det fortsatta arbetet mot utanförskap – samordnarens bedömningar	283
9.1	Inledning	283
9.2	Familjecentraler och barnavårdscentraler	284
9.2.1	Alla barn och föräldrar i utanförskapsråden bör ha tillgång till en familjecentral	284
9.2.2	Utred hur hälsobesök på BVC för barn mellan 2,5 och 4 år kan göras obligatoriska	287
9.2.3	I det nationella hälsoprogrammet för barn och unga bör barnhälsovårdens utmaningar i utanförskapsområden särskilt beaktas	289
9.3	Förskolan	291
9.3.1	Gör förskolan obligatorisk för alla barn från tre års ålder	291
9.3.2	Alla barn ska ha rätt till 30 timmars förskola	295
9.3.3	Närvaron i förskolan behöver öka	296
9.3.4	Avskaffa pedagogisk omsorg	297
9.3.5	Alla förskolor oavsett huvudman ska vara skyldiga att ta ut förskoleavgift för inskrivna barn	298

9.3.6	Ansvaret för ägar- och ledningsprövning bör flyttas till Skolinspektionen, som även bör få ett samlat tillsynsansvar över förskolan.....	299
9.3.7	Förskolan och andra aktörer måste lättare kunna dela information om barn och unga i förebyggande syfte.....	301
9.3.8	Det svenska språkets ställning i förskolan behöver stärkas i skollagen	303
9.3.9	Inrätta ett nytt statsbidrag för förste förskollärare.....	304
9.3.10	Säkerställ att all personal i förskolan har tillräckliga kunskaper i det svenska språket och inför språkrav vid nyanställningar.....	306
9.3.11	Stärk arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i samtliga förskolor	308
9.4	Grundskolan	310
9.4.1	Tydlighet i rektorns mandat och uppdrag gör skillnad i skolans arbete mot utanförskap.....	310
9.4.2	Utökad timplan i förskoleklassen och på lågstadiet	311
9.4.3	Den stadiindelade timplanen behöver ses över ...	312
9.4.4	En begränsning av antalet skolbyten bör övervägas	313
9.4.5	Alla skolhuvudmän ska delta i det brottsförebyggande arbetet	315
9.4.6	Fler skolsociala team bör inrättas på grundskolor i kommuner med utanförskapsområden	316
9.4.7	Inför kunskap om antisemitism i kursplanen för samhällskunskap eller historia i grundskolan	318
9.4.8	Stärk fritidshemmens roll i arbetet mot utanförskap	319
9.5	Socialtjänsten	320
9.5.1	Tidiga och samordnade insatser är avgörande för att förebygga utanförskap.....	320
9.5.2	Uppsökande och motiverande insatser och föräldraskapsstöd är viktiga.....	321

9.6	Polismyndigheten	322
9.6.1	Polisens lokala närvaro och samverkan av central betydelse i ett utanförskapsperspektiv	322
9.7	Civilsamhället	324
9.7.1	Civilsamhällesorganisationer erbjuder barn och unga sammanhang och meningsfull fritid	324
9.7.2	Bygg vidare på positiva erfarenheter av idéburet offentligt partnerskap (IOP)	325
9.8	Vissa övergripande bedömningar	326
9.8.1	Det finns behov av bättre styrning, samordning och uppföljning av arbetet mot utanförskap	326
9.8.2	Det finns behov av en nationell strategi mot utanförskap	329
9.8.3	Regeringen bör utveckla styrningen av myndigheterna när det gäller arbetet mot utanförskap	331
9.8.4	Svaren finns där ute – lär av varandra (och av andra)!	333
9.8.5	Barnrättsperspektivet ska vara en tydlig utgångspunkt för arbetet mot utanförskap	334
9.8.6	Offentliga verksamheter måste konsekvent, i alla led, stå upp för demokratiska kärnvärden ...	338

Referenser	341
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:38	353
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:126	359
Bilaga 3	Kommunbesök, möten och övriga samrådsaktiviteter	361
Bilaga 4	Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap	367

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 11 april 2024 att utse en särskild utredare som ska fungera som en nationell samordnare för arbetet mot utanförskap. Uppdraget har varit att kartlägga och skapa en sammanhängande bild av det arbete som bedrivs mot utanförskap på kommunal nivå med särskilt fokus på förskolan och grundskolan. Nedan redogörs i korthet för samordnarens och utredningens arbete, slutsatser och bedömningar. Samtliga bedömningar redovisas i sin helhet i kapitel 9.

Samordnarens arbete

Syftet med uppdraget har varit att stärka förutsättningarna för och underlätta kommunernas arbete i områden där utanförskapet är stort. Samordnaren har, genom bl.a. besök i kommuner och på förskolor och grundskolor, en enkätundersökning riktad till kommuner med störst problem med utanförskap, samt från utvärderingar, rapporter och andra underlag, inhämtat erfarenheter från lokala aktörer i kommunerna. Vidare har samordnaren kartlagt pågående arbete och sammanställt exempel på arbetssätt, samverkansformer m.m. i arbetet mot utanförskap.

Samordnarens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Utanförskapet i samhället är en av vår tids största utmaningar. Det får stora konsekvenser för de som bor i kommuner med utanförskapsområden, men också för den sociala sammanhållningen i stort. En under flera decennier hög invandring från länder med normer, traditioner och värderingar som skiljer sig stort från de svenska har försvårat integrationen och lätt till segregation och utanförskap.

Barn och unga i Sverige i dag har helt olika förutsättningar och möjligheter att skapa sig ett bra liv beroende på var de föds och växer upp. I växande utsträckning ärver barn sina föräldrars utanförskap. Ett barnrättsperspektiv måste därför genomsyra det fortsatta arbetet mot utanförskap. Som samordnaren har noterat, under bl.a. sina besök i kommuner och samtal med rektorer, lärare och annan personal i förskolan och grundskolan, finns det stora utmaningar i att hantera utvecklingen i många kommuner med utanförskapsområden. Det aktualiserar behovet av att våga tänka nytt och utmana rådande normer för att bryta och förebygga det utanförskap som vi nu ser spridas alltmer och fördjupas. Därför menar samordnaren att arbetet mot utanförskap är hela samhällets ansvar och inte enbart en angelägenhet för kommuner med utanförskapsområden.

Samordnarens bedömningar

Mot bakgrund av de sammanfattande iakttagelser och slutsatser som samordnaren har gjort lämnas ett antal bedömningar som på olika sätt bedöms kunna förebygga och motverka utanförskap, särskilt bland barn och unga. Bedömningarna avser i första hand förskolan och grundskolan, men även andra verksamheter som t.ex. familjecentraler, som har en viktig roll för att tidigt identifiera barn som har särskilda behov och erbjuda förebyggande insatser för att motverka utanförskap. Samordnaren har inte haft i uppdrag att lämna några författningsförslag. De bedömningar som görs syftar därför till att belysa viktiga områden och frågor som behöver utredas eller hanteras vidare.

Familjecentraler eller familjecentralsliknande verksamhet

*Alla barn och föräldrar i utanförskapsområden
bör ha tillgång till en familjecentral*

En familjecentral innebär att regionen och kommunen samlokaliserar verksamheter som riktar sig till barn och deras föräldrar i syfte att underlätta besök och samverka bättre. Det handlar om att mödravården, barnhälsovården, öppna förskolan och socialtjänstens förebyggande verksamhet samlas under samma tak eller i direkt anslut-

ning till varandra. Samordnaren anser att familjecentraler, eller familjecentralsliknande verksamheter, har en viktig funktion i att förebygga och motverka utanförskap. I dag saknas dock familjecentraler i många av kommunernas utanförskapsområden. Samordnaren bedömer därför att alla barn och föräldrar i kommuner med utanförskapsområden bör ha tillgång till en familjecentral och att fler familjecentraler bör etableras.

Det bör utredas hur besök på BVC kan bli obligatoriska för barn mellan 2,5 och 4 år

Barnavårdscentralerna har en viktig roll i att tidigt kunna upptäcka barn som far illa eller riskerar att fara illa och vidta nödvändiga åtgärder. De har även en viktig roll i att bedöma barns språkliga och sociala utveckling i samband med de besök som barn kallas till när de är runt 2,5/3 år (varierar mellan olika regioner) samt vid 4 års ålder. Alla barn som kallas kommer dock inte till dessa besök. Samordnaren anser att det är av central betydelse att BVC kan etablera kontakt med alla barn. Barn i utanförskapsområden har generellt en sämre hälsa och löper större risk för att växa upp i miljöer präglade av utsatthet, otrygghet och hedersrelaterat våld och förtryck. Samordnaren anser därför att regeringen bör tillsätta en utredning för hur besök på BVC kan göras obligatoriska för alla barn mellan 2,5 och 4 års ålder.

Det måste bli lättare att dela information om barn och unga i förebyggande syfte

I dag är det svårt att dela information mellan olika aktörer om det saknas samtycke från en vårdnadshavare. Det riskerar att leda till att barn och unga inte får den hjälp eller det stöd som de behöver, t.ex. med sin språkliga utveckling. De verksamheter som i första hand berörs är BVC, förskolan, skolan och socialtjänsten, men även tandvården och andra aktörer som tidigt möter barn och unga.

Samordnaren anser därför att förskolan och andra verksamheter lättare måste kunna dela information om barn och unga i förebyggande syfte och att en utredning med denna inriktning bör tillsättas.

Förskolan

Det bör utredas hur förskolan kan göras obligatorisk för alla barn från tre års ålder

Förskolan är en central del av utbildningsväsendet och en viktig skolform för barns livslånga lärande. Det är i förskolan som barns språkutveckling och sociala samspel främjas och stärks. Det är därför problematiskt att de barn som bäst behöver gå i förskolan ofta inte är de barn som gör det. Det gäller särskilt för barn i utanförskapsområden där inskrivningsgraden och närvaron generellt är lägre jämfört med i andra områden. De går därmed miste om möjligheten att lära sig det svenska språket och den övriga undervisning som är så viktig för att underlätta övergången till förskoleklassen och grundskolan. Det är också en viktig jämställdhetspolitisk reform, för framför allt utrikesfödda mödrar, att få mer tid för att utbilda sig eller söka arbete när barnen är i förskolan. Samordnaren anser därför att det bör utredas hur en obligatorisk förskola för alla barn från tre års ålder kan införas. Hur många timmar ett obligatorium kan innebära är också en fråga som behöver utredas.

Alla barn ska ha rätt till 30 timmars förskola i veckan

Barn till föräldrar som är arbetslösa, lever på försörjningsstöd eller är föräldralediga med ett annat barn har i dag lagstadgad rätt till 15 timmars förskola i veckan. Det är, menar rektorer, förskollärare och andra som samordnaren har träffat, för många barn för lite tid för att hinna ta del av förskolans undervisning och utvecklas språkligt och socialt. Det är särskilt viktigt för barn i utanförskapsområden där andelen föräldrar som är arbetslösa eller lever på försörjningsstöd är högre än i andra områden. Samordnaren anser därför att alla barn, oavsett om deras föräldrar är arbetslösa lever på försörjningsstöd eller är föräldralediga med ett annat barn, ska ha rätt till 30 timmars förskola i veckan.

Avskaffa pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg (familjedaghem) är en i stort sett oreglerad verksamhet utan krav på t.ex. utbildad personal eller språkutvecklande arbetssätt. Det är en verksamhet som, i utanförskapsområden, riskerar att bidra till ökad segregation och påverka barnens fortsatta skolgång. Samordnaren anser därför att pedagogisk omsorg ska avskaffas helt i såväl kommunal som privat regi.

Skolinspektionen bör få ansvar för all tillsyn av förskolan och för ägar- och ledningsprövning och ett etableringsstopp bör övervägas

För att stärka likvärdigheten och kvaliteten i förskolan och förbättra tillsynen av förskolor oavsett huvudman anser samordnaren att ansvaret för ägar- och ledningsprövning ska flyttas till Skolinspektionen, som även bör få ett samlat ansvar för tillsyn av såväl kommunala som enskilda huvudmän som bedriver förskola. Vidare bör det övervägas om ett etableringsstopp av nya fristående förskolor i utanförskapsområden bör införas.

All personal i förskolan bör ha tillräckliga kunskaper i svenska språket

För att kunna lära ut svenska behöver man själv kunna tillräckligt bra svenska. Samordnaren har besökt förskolor i utanförskapsområden där nästan samtliga barn och personal har annat modersmål än svenska. Att utveckla barnen i det svenska språket blir på dessa förskolor en särskilt stor utmaning. Samordnaren har noterat att det finns exempel på kommuner som redan i dag har infört språkkrav vid nyanställning av personal till förskolan och som på olika sätt kompetensutvecklar befintlig personal. Samordnaren anser att alla huvudmän för förskolan, såväl kommunala som enskilda, bör införa ett språkkrav i svenska vid nyanställningar samt genom kompetensutveckling säkerställa att även befintlig personal har tillräckliga kunskaper i det svenska språket. Skolverket bör uppdras att ta fram ett nationellt språktest och skapa förutsättningar för en likvärdig användning av språktestet i kommunerna.

Ett nytt statsbidrag för förste förskollärare bör inrättas

För att få fler skickliga förskollärare att vilja arbeta på förskolor i utanförskapsområden anser samordnaren att ett nytt statsbidrag för karriärtjänster som förste förskollärare bör inrättas, i likhet med motsvarande statsbidrag för förstelärare i bl.a. grundskolan som finns i dag. Det skulle enligt samordnaren stärka den pedagogiska utvecklingen och språkutvecklingen i förskolan.

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck måste stärkas i förskolan

Problemen med hedersrelaterat våld och förtryck finns i hela samhället, även i förskolan. Såväl barn som personal, som kanske själva bor i det område där de arbetar, kan vara utsatta för, eller upprätthålla, hedernormer. Den allmänna kunskapsnivån kring dessa frågor behöver höjas rejält. Samordnaren anser därför att samtliga förskolor, oavsett huvudman, måste arbeta aktivt mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Grundskolan*Utökad timplan och översyn av stadiindelningen*

För att stärka elevernas språkinläring och kunskaper i svenska språket bör, enligt samordnaren, timplanen i förskoleklassen och på lågstadiet utökas i syfte att ge särskilt elever med annat modersmål än svenska fler undervisningstimmar i svenska språket med särskilt fokus på läsning. Samordnaren menar vidare att den stadiindelade timplanen behöver ses över i syfte att alla elever ges möjlighet att tillgodogöra sig kunskaper i alla de ämnen som de har rätt till under sin tid i grundskolan.

Alla skolhuvudmän ska delta i det brottsförebyggande arbetet

Kommunerna har, sedan den 1 juli 2023, enligt lag skyldighet att arbeta brottsförebyggande. Det finns dock i dag inget krav på att enskilda huvudmän med fristående skolor i kommunen ska ingå i det brottsförebyggande arbetet. Då dessa skolor också är en del av

lokalsamhället och påverkas av gängkriminalitet i skolmiljön m.m. anser samordnaren att alla huvudmän för skolan, såväl kommunala som enskilda, ska delta i det brottsförebyggande arbete som kommunerna, enligt lag, är ålagda att bedriva.

Fler skolsociala team bör inrättas på skolor i utanförskapsområden

Skolsociala team spelar en viktig roll vid problematisk skolfrånvaro och i arbetet med ökad trygghet och studiero. I dag tar långt ifrån alla kommuner, och nästan ingen enskild huvudman del av det statsbidrag som finns för ändamålet. Samordnaren bedömer att fler skolsociala team bör inrättas på grundskolor i utanförskapsområden och särskilt fokusera på elever i mellanstadiet. Vidare menar samordnaren att huvudmän med skolor i utanförskapsområden särskilt bör prioriteras inom ramen för det befintliga statsbidraget för personalkostnader för skolsociala team från och med 2026.

Kunskaper om antisemitism i kursplanen för samhällskunskap eller historia i grundskolan

Att stå upp för och värna grundläggande demokratiska värderingar är en viktig åtgärd för att förebygga utanförskap. En fråga som har aktualiserats alltmer sedan Hamas terrorattack mot Israel den 7 oktober 2023 är den ökande antisemitismen i samhället. Iakttagelser från samordnarens kommunbesök vittnar om att antisemitism är en fråga som lärare på skolor i utanförskapsområden tycker är svår att diskutera i klassrummet. För att stärka grundskolans arbete mot antisemitism och värna om judiskt liv i Sverige är det angeläget att kunskap om antisemitismen införs i kursplanen i historia eller samhällskunskap för grundskolan.

Socialtjänsten

Tidiga och samordnade insatser är avgörande för att förebygga utanförskap

En förmåga att snabbt, samordnat och resolut agera vid oro för att ett barn riskerar att fara illa, eller far illa, eller är på väg att dras in i kriminalitet är helt avgörande för att förebygga utanförskap. Här har hela samhället ett ansvar men, förutom vårdnadshavarna, särskilt socialtjänsten, BVC, förskolan och skolan. Införandet av den nya socialtjänstlagen den 1 juli 2025, med ett ökat fokus på förebyggande insatser, bedöms kunna bidra till en positiv utveckling. Att rusta barn för skolan och förebygga skolmisslyckanden är grundläggande för att barn och unga senare i livet inte ska hamna i utanförskap.

Övergripande bedömningar

Det behövs bättre styrning, samordning och uppföljning av arbetet mot utanförskap

Samordnarens bedömning är att arbetet mot utanförskap måste bli mer strategiskt, sammanhållet och långsiktigt hållbart. För det krävs bättre styrning, samordning och uppföljning.

Det behövs en nationell strategi mot utanförskap – och regionerna bör också omfattas av den

Samordnaren anser att regeringen bör ta fram en nationell strategi för att förebygga och motverka utanförskap. Strategin bör utgöra en ram för de samlade insatserna på området. Den bör även omfatta regionerna, och särskilt de verksamheter som omfattar tidiga insatser för barn och unga inom MVC, BVC, tandvården och BUP.

Även kommuner bör tillämpa ett strikt demokrativillkor vid bidragsgivning till civilsamhällesorganisationer

Aktörer i civilsamhället är viktiga för arbetet mot utanförskap. Det är dock viktigt att säkerställa att offentliga medel inte ges till föreningar och organisationer som motverkar demokratiska värder-

ingar som står i strid med principerna om jämställdhet och förbudet mot diskriminering, inte respekterar hbtqi-personers rättigheter och bidrar till att sprida antisemitism. Därför bör, enligt samordnaren, kommunerna i likhet med staten, tillämpa ett strikt demokrativillkor vid bidragsgivning till aktörer i civilsamhället.

Summary

On 11 April 2024, the Government appointed a One-person Inquiry who will function as a national coordinator for work on reducing social exclusion. The aim of the remit has been to review and establish a coherent picture of efforts to reduce social exclusion at municipal level, with particular focus on preschools and compulsory schools. There follows a brief account of the work, conclusions and assessments of the Coordinator and the Inquiry. All assessments are presented in full in Chapter 9.

The National Coordinator's work

The aim of the remit has been to strengthen conditions for and simplify municipalities' efforts in areas in which social exclusion is widespread. Through visits to municipalities, preschools and compulsory schools, a questionnaire aimed at municipalities with the most severe problems with social exclusion, and from evaluations, reports and other evidence, the Coordinator has compiled experiences from local actors in municipalities. The Coordinator has also reviewed ongoing work and compiled examples of approaches, forms of collaboration etc. in work on reducing social exclusion.

The Coordinator's observations and conclusions in summary

Social exclusion in society is one of the greatest challenges of our time. It has major impacts for those who live in municipalities with vulnerable areas, as well as for social cohesion in general. High levels of immigration over several decades from countries with norms, traditions and values that differ markedly from Sweden have hampered integration and resulted in segregation and social exclusion. Children

and young people in Sweden today have entirely different conditions and opportunities to create a good life for themselves depending on where they are born and grow up. Children increasingly inherit their parents' social exclusion. Going forward, a child rights perspective must therefore characterise efforts to reduce social exclusion. As the Coordinator has noted during visits to municipalities and conversations with head teachers, teachers and other school staff in pre-schools and compulsory schools, there are major challenges associated with addressing social exclusion in many municipalities with vulnerable areas. This underlines the need for thinking outside the box and challenging norms to stop and prevent social exclusion that we now see increasingly spreading and deepening. The Coordinator therefore takes the view that work to reduce social exclusion is the responsibility of society as a whole and not exclusively the preserve of municipalities with vulnerable areas.

The Coordinator's assessments

Based on the Coordinator's overall observations and conclusions, a number of assessments and proposals have been made that are deemed to be able to prevent and counteract social exclusion in a variety of ways, especially among children and young people. The assessments and proposals mainly relate to preschools and compulsory schools, but also other entities such as family centres, which play a key role in identifying children who have special needs at an early stage and offering preventive measures to combat social exclusion. The Coordinator has not been tasked with providing any legislative proposals. The assessments that have been made therefore aim to highlight key areas and issues that need to be examined or dealt with further.

Family centres or family centre-like services

All children and parents in vulnerable areas should have access to a family centre

A family centre involves regions and municipalities co-locating services for children and their parents with the aim of facilitating visits and improving collaboration. This involves bringing maternity care, child health care, open preschools and social services' preventive activities under one roof or next-door to each other. The Coordinator considers that family centres or family centre-like entities play a key role in preventing and counteracting social exclusion. However, many municipalities currently lack family centres in vulnerable areas. The Coordinator therefore takes the view that all children and parents in municipalities with vulnerable areas should have access to a family centre and that more family centres should be established.

How to make visits to child health clinics mandatory for children between the ages of two and a half and four years should be investigated

Child health clinics play a key role in detecting children who are suffering neglect or mistreatment or are at risk of neglect or mistreatment and taking necessary steps. They also play an important role in evaluating children's language and social development in conjunction with check-ups children have when they are around two and a half and three (this varies between regions) and four years of age. However, not all children who are called to these appointments attend them. The Coordinator takes the view that it is of the utmost importance that child health clinics establish contact with all children. Children in vulnerable areas generally have worse health and run greater risk of growing up in environments characterised by vulnerability, insecurity and honour-related violence and oppression. Therefore, the Coordinator proposes that the Government should appoint an inquiry into how child health clinic visits can be made compulsory for all children between the ages of two and a half and four.

It must be easier to share information about children and young people for preventive purposes

Currently, it is difficult to share information between different actors without the consent of a parent or guardian. This risks resulting in children and young people not receiving the help or support they need, for example with their language development. This primarily involves child health clinics, preschools, schools and social services, as well as dental care and other actors that come into contact with children and young people early on.

The Coordinator therefore takes the view that preschools and other services must be able to share information about children and young people more easily for preventive purposes, and that an inquiry with this focus should be appointed.

Preschools

An inquiry should be launched into how preschool can be made compulsory for all children from the age of three

Preschools are a central part of the education system and an important form of schooling for children's lifelong learning. It is at preschool that children's language development and social skills are promoted and strengthened. It is therefore problematic that those children who most need to attend preschool are often those who do not. This applies in particular to children in vulnerable areas where enrolment and attendance are generally lower than in other areas. They thereby miss out on the opportunity to learn the Swedish language and other learning that is so important for facilitating the transition to preschool class and compulsory school. This is also an important gender equality reform for foreign-born mothers in particular to have more time to train or look for work when their children are at preschool. The Coordinator therefore takes the view that an inquiry should be conducted into how compulsory preschool for all children from the age of three can be introduced. How many hours a compulsory requirement might entail is also a question that needs to be investigated.

All children should have the right to 30 hours preschool a week

Children of parents who are unemployed, living on income support or are on parental leave with another child currently have the legal right to 15 hours preschool a week. According to head teachers, preschool teachers and others whom the Coordinator has met, there are too many children with too little time to benefit from preschool education and to develop in terms of language and social behaviour. This is especially important for children in vulnerable areas, where the proportion of parents who are unemployed or who live on income support is higher than in other areas. The Coordinator therefore takes the view that all children, irrespective of whether their parents are unemployed, live on income support or are on parental leave with another child, must have the right to 30 hours preschool a week.

Abolish pedagogical care

Pedagogical care (family day-care home) is an essentially unregulated service, with no requirements in terms of trained staff or language development. In vulnerable areas, it is a service that risks contributing to increased segregation and affecting children's continued schooling. The Coordinator therefore proposes that pedagogical care be abolished entirely in the municipal and independent sectors.

The Swedish Schools Inspectorate should be responsible for all supervision of preschools and for ownership and management assessments, and a moratorium on the establishment of new pedagogical care entities should be considered

To strengthen equity and quality in preschools and improve the supervision of preschools regardless of provider, the Coordinator proposes that the responsibility for ownership and management assessments be transferred to the Swedish Schools Inspectorate, which should also be given overall responsibility for the supervision of both municipal and independent preschool providers. Furthermore, the introduction of a moratorium on the establishment of new independent preschools in vulnerable areas should be considered.

All preschool staff should have sufficient command of the Swedish language

To be able to teach Swedish, you need to have sufficient command of Swedish yourself. The Coordinator has visited preschools in vulnerable areas where almost all children and staff have a mother tongue other than Swedish. Improving children's Swedish is an especially tough challenge for these preschools. The Coordinator notes that there are examples of municipalities that have already introduced language requirements for new preschool staff and that are developing the skills of existing staff in various ways. The Coordinator therefore takes the view that all preschool providers, municipal and independent, should introduce a Swedish language requirement for all new hires and ensure that existing staff also have sufficient command of Swedish through skills development. The National Agency for Education should be tasked with developing a national language test and create conditions for an equivalent use of the language test in municipalities.

A new state subsidy should be introduced for senior teachers

To encourage larger numbers of skilled preschool teachers to work in vulnerable areas, the Coordinator proposes the introduction of a new state subsidy for positions such as senior teachers, similar to the existing equivalent state aid for senior teachers in compulsory schools. According to the Coordinator, this would improve teaching methods and language development in preschools.

Work on reducing honour-based violence and oppression in preschools must be strengthened

The issue of honour-based violence and oppression exists throughout society, including in preschools. Children as well as staff, who perhaps themselves live in the area where they work, can be subject to, or maintain honour-based norms. The general level of knowledge awareness about these issues needs to be improved markedly. Therefore, it is the view of the Coordinator that all preschools,

irrespective of entity, must work actively against honour-related violence and oppression.

Compulsory school

Expanded timetable and review of the division of educational stages

To improve pupils' language learning and proficiency in Swedish, the Coordinator recommends the expansion of the timetable in preschool class and the early years of primary school. This would aim to provide pupils with a mother tongue other than Swedish in particular more teaching hours in Swedish, with a particular focus on reading. Furthermore, the Coordinator proposes that the division of educational stages needs to be reviewed with the aim of giving all pupils the opportunity to acquire skills in all those subjects to which they have the right throughout their time in compulsory school.

All entities responsible for schools must participate in crime prevention

Since 1 July 2023, municipalities have a legal responsibility to work with crime prevention. However there is currently no requirement that entities responsible for independent schools in a municipality must participate in crime prevention work. As such schools are also a part of the local community and are affected by organised crime in school settings and elsewhere, the Coordinator proposes that all entities responsible for schools, municipal and independent, must participate in crime prevention initiatives that municipalities are legally obliged to conduct.

More social support teams should be introduced in schools in vulnerable areas

Social support teams play a key role in combating absenteeism and in efforts to improve safety and a quieter study environment. Today, far from all municipalities, and almost no entities responsible for schools, make use of government grants available for this purpose. It is the view of the Coordinator that more social support teams should be introduced in compulsory schools in vulnerable areas

with particular focus on pupils in intermediate compulsory school. Furthermore, the Coordinator proposes that entities responsible for schools in vulnerable areas should be especially prioritised within the framework of existing government grants for staff costs for social support teams from 2026 onwards.

Awareness of antisemitism in the curriculum for sociology and history in compulsory school

Standing up for and protecting basic democratic values is an important step in preventing social exclusion. An issue that has come increasingly into focus since the Hamas terror attack against Israel on 7 October 2023 is the growing antisemitism in society. Observations from the Coordinator's visits to municipalities suggest that antisemitism is an issue that school teachers in vulnerable areas feel is difficult to discuss in the classroom. To strengthen compulsory schools' work against antisemitism and protect Jewish life in Sweden, it is necessary that awareness of antisemitism is introduced to the history or social studies curricula in compulsory schools.

Social services

Previous and coordinated initiatives are vital to prevent social exclusion

The ability to quickly, coherently and robustly intervene in the event of concern that a child is at risk of neglect or mistreatment, or who is suffering neglect or mistreatment, or is becoming involved in criminality, is crucial to preventing social exclusion. Society as a whole has a responsibility for this, and in particular social services, child health clinics, preschools and schools, in addition to custodial parents. The introduction of the new Social Services Act on July 1 2025, with greater focus on preventive measures, is expected to contribute to positive outcomes. Equipping children for school and preventing school failure is fundamental to ensuring that children and young people do not end up in social exclusion.

Overarching assessments

Better control, coordination and follow-up of work on reducing social exclusion is needed

It is the view of the Coordinator that work on reducing social exclusion must be more strategic, coherent and sustainable in the long term. This requires better control, coordination and follow-up.

A national strategy on reducing social exclusion – which should include the regions

The Coordinator proposes that the Government should develop a national strategy to prevent and counteract social exclusion. The strategy should constitute a framework for combined actions on the issue. It should also include the regions, and in particular services that include earlier initiatives for children and young people through antenatal clinics, child health clinics, dental care and child and adolescent psychiatry.

Municipalities should also apply strict democratic conditions to the awarding of grants to civil society organisations

Civil society actors are vital to reducing social exclusion. However, it is important to ensure that public funding is not given to associations and organisations that undermine democratic values and contravene principles of gender equality and the prohibition against discrimination, fail to respect LGBTIQ people's rights and contribute to spreading antisemitism. Therefore, according to the Coordinator, similar to central government, municipalities should apply strict democratic conditions to the awarding of grants to civil society actors.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 11 april 2024 att utse en särskild utredare som ska fungera som en nationell samordnare för arbetet mot utanförskap. Den nationella samordnarens (samordnaren) uppdrag har varit att kartlägga och skapa en sammanhängande bild av det arbete som bedrivs mot utanförskap på kommunal nivå. Syftet med uppdraget anges i utredningens direktiv (dir. 2024:38), bilaga 1, som ”att stärka förutsättningarna för och underlätta kommunernas arbete i områden där utanförskapet är stort”.

Inom ramen för det övergripande uppdraget ska samordnaren

- inhämta erfarenheter från lokala aktörer i kommuner med områden där utanförskapet är stort och sammanställa en lägesbild över situationen i dessa områden och arbetet mot utanförskap i kommunerna,
- kartlägga framgångsrikt arbete mot utanförskap samt sammanställa och sprida goda exempel på insatser inom kommunernas ansvarsområden med fokus på framför allt skola och förskola,
- kartlägga framgångsrikt arbete inom skolan i syfte att hantera gängkriminalitet, inhämta kunskaper från internationella erfarenheter av gängkriminalitet i skolmiljön och sammanställa goda exempel på arbetssätt för hur skolor konkret kan arbeta förebyggande och åtgärdande,
- kartlägga och sprida goda exempel på centrala samverkansaktörer och bra samverkansformer, och

- lämna förslag med syfte att stärka och utveckla kommunernas arbete mot utanförskap.

Som framgår är den första uppdragspunkten generellt inriktad, det handlar om läget i kommuner med stort utanförskap och arbetet mot utanförskap i dessa kommuner. Utgångspunkten för den lägesbild som tas fram ska vara erfarenheter hos lokala aktörer. När det gäller uppdragspunkten om framgångsrika verksamheter och goda exempel ligger fokus framför allt på skola och förskola. Den tredje uppdragspunkten, som rör brottsförebyggande, tar sin utgångspunkt i denna avgränsning och rör således hur skolor kan arbeta ”förebyggande och åtgärdande”.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 31 december 2024. Den 19 december 2024 beslutade regeringen dock att förlänga samordnarens uppdrag till och med den 30 juni 2025 (dir. 2024:126).

1.1.1 Samordnarens tolkning av vissa centrala aspekter av uppdraget

Vilket utanförskap avser uppdraget?

I kapitel 2 redovisas regeringens mål för arbetet mot utanförskap och de faktorer som SCB och Boverket har utgått ifrån i sin fördjupade analys om utanförskap.¹ Det handlar om att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka. Faktorer som kan ligga till grund för bedömningen av om ett område präglas av utanförskap är bl.a. kriminalitet, otrygghet, bidragsberoende, trångboddhet, lågt demokratiskt deltagande, svaga skolresultat, svag arbetsmarknadsetablering, lågt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle, och ohälsa. I praktiken handlar det om områden som kännetecknas av en stor andel boende med bakgrund i utomeuropeiska länder, där utanförskapet ökat stort under de senaste tjugo åren, inte minst till följd av att invandringen legat på en relativt hög nivå under många år. Det är detta utanförskap som samordnaren menar att direktiven tar sikte på.

¹ SCB och Boverket 2024 *Fördjupad analys om utanförskap* (slutrapport regeringsuppdrag 2024:2).

Det är samtidigt viktigt att understryka att det finns andra typer av utanförskap som innebär likartade samhälleliga utmaningar. Också i många mindre kommuner, gamla bruksorter och i utpräglad glesbygd finns områden med stora utmaningar vad gäller till exempel arbetslöshet, låg utbildningsnivå, bidragsberoende och ohälsa. Det är områden som i vissa avseenden drabbats särskilt hårt av struktur- och omvandling i näringslivet, ökande krav på utbildning och kompetens i arbetslivet och reformering av den offentliga sektorn. Detta utanförskap är dock något som samordnaren bedömt inte omfattas av uppdraget.

Direktiven innebär även en avgränsning av vilka delar av det växande utanförskap som SCB och Boverket har analyserat (jfr ovan), som utredningsuppdraget avser. Fokus ligger på barn och unga, skola och förskola och det operativa arbetet och samverkan på lokal nivå. Det innebär att samordnaren behandlar andra viktiga aspekter av utanförskapet i mycket begränsad utsträckning, just utifrån att de inte lyfts fram i direktiven. Det gäller inte minst frågor kopplade till arbetsmarknad och försörjning, inklusive bidragsberoende och socialförsäkringssystem. Men det gäller också bostadssegregationen på strukturell nivå och bostadspolitiken, som berörs endast översiktligt, liksom områden som infrastruktur och regional utveckling (se också nedan avsnitt 1.2.6).

Uppdraget att lämna förslag med syfte att stärka och utveckla kommunernas arbete mot utanförskap

Vad gäller särskilt samordnarens uppdrag att lämna förslag med syfte att stärka och utveckla kommunernas arbete mot utanförskap, har samordnaren gjort följande överväganden.

Det aktuella uppdraget är öppet formulerat i direktiven. Det anges inte att samordnaren ska lämna förslag till författningsändringar, något som annars i regel görs i utredningsdirektiv kopplat till uppdrag att lämna förslag. I sammanhanget kan samtidigt konstateras att en offentlig utredning som lämnar förslag är skyldig att beräkna kostnaderna för dessa, att lämna förslag till finansiering samt att göra en rad olika konsekvensanalyser. För att kunna göra fullgoda sådana beräkningar och konsekvensanalyser krävs i princip fullständiga förslag, på detaljnivå.

Till detta kommer att samordnarens uppdrag är omfattande, både i bredd och i djup – det följer av utanförskapets komplexitet och tvärssektoriella karaktär. Detta gäller även om direktiven ger samordnaren grund för att i sammanhanget huvudsakligen fokusera på barn och unga och tidiga insatser inom skola och förskola.

Sammantaget har samordnaren därför, givet tidsramar och resurser för utredningsarbetet, inte bedömt det som realistiskt att lämna formella förslag i betänkandet. I stället redovisar samordnaren avslutningsvis, i kapitel 9, sina bedömningar i form av slutsatser, medskick och rekommendationer avseende det fortsatta arbetet mot utanförskap. Det innebär inte att samordnaren inte har tydliga uppfattningar om vad som behöver göras i det fortsatta arbetet. Många av bedömningarna som samordnaren formulerar har dock karaktären av inriktningsförslag och kräver närmare utredning och analys för genomförande.

Att både utreda och arbeta utåtriktat och operativt innebär en utmaning

Samordnarens uppdrag är ur ett perspektiv ett omfattande, primärt beskrivande, utredningsuppdrag. Det ska ge ”en sammanhängande bild” av både läget i utsatta kommuner vad avser utanförskap och det arbete som bedrivs mot utanförskap i de aktuella kommunerna. Samtidigt är uppdraget utåtriktat och av operativ karaktär. Syftet med uppdraget är att stärka förutsättningarna för och underlätta kommunernas arbete i områden där utanförskapet är stort. Erfarenheter från lokala aktörer ska inhämtas och kunskap ska spridas. Det är målsättningar som är svåra att uppnå genom ett traditionellt utredningsarbete i sig; det implicerar snarare lokal närvaro, besök i kommuner och kontakt med verksamhetsföreträdare ”på fältet”.

Också detta dubbla uppdrag har varit en utmaning i och med att tiden för uppdraget har varit relativt begränsad, liksom de personella resurser som stått till samordnarens förfogande (jfr ovan). Bland annat mot denna bakgrund har samordnaren behövt göra vissa vägval och avgränsningar i arbetet, vilka beskrivs i det följande avsnittet.

1.2 Vissa vägval och avgränsningar

1.2.1 Utgå från befintlig kunskap

Samordnaren har valt att, i så stor utsträckning som möjligt, utgå från befintlig kunskap i sitt arbete. Det gäller i första hand när det gäller uppdraget att ta fram en sammanhängande bild av läget i utanförskapsområdena och kommunernas arbete i dessa områden. Samordnaren kan konstatera att mycket kunskap finns tillgänglig. Ett viktigt underlag för samordnaren har varit SCB:s och Boverkets gemensamma återrappport till regeringen, ”Fördjupad analys om utanförskap – Slutrapport regeringsuppdrag 2024:2”. Det finns dock behov av att ytterligare sammanställa och tillgängliggöra kunskap. Det gäller inte minst kunskap om det arbete som bedrivs på lokal nivå. I linje med detta har det varit viktigt för samordnaren att samla in kompletterande kunskaper och erfarenheter i samband med de besök i kommuner som genomförts inom ramen för arbetet.

Arbetet mot utanförskap är ett utpräglat tvärsektoriellt område, som dessutom i stor utsträckning berör samspelet mellan den statliga och kommunala nivån. Det är därför angeläget att i sammanhanget ha ett vidare kunskapsperspektiv. Samordnaren har därför i sitt arbete även beaktat kunskap både om hur den nationella nivån skapar förutsättningar för insatser på lokal nivå, bland annat genom stöd, styrning och samverkan, och om läget inom specifika politikområden som har bäring på utanförskapet och arbetet för att motverka detta. Det gäller i första hand integrationspolitiken och utbildningspolitiken men också arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken, jämställdhetspolitiken, migrationspolitiken, rättspolitiken och bostadspolitiken.

1.2.2 Se framåt, inte bakåt

Samordnaren har valt att i stor utsträckning ta fasta på uppdragets operativa karaktär, att stärka förutsättningarna för och underlätta kommunernas arbete i områden där utanförskapet är stort. Det hänger samman just med att mycket kunskap redan finns tillgänglig. Men också, och kanske framför allt, med att åtgärder för att motverka ett fortsatt växande utanförskap brådskar. Det är viktigt att reflektera över vad som har gått fel och vad som kunde ha gjorts annorlunda – utredningen berör övergripande detta i kapitel 3. Men

Samordnaren gör ändå bedömningen att blicken nu måste riktas framåt för att politiken ska kunna landa i vad som krävs på både kortare och längre sikt för att vända den negativa utveckling som fortgått under de senaste decennierna. Detta val av perspektiv ligger, enligt samordnarens bedömning, också i linje med den mer operativa ansatsen i uppdraget.

1.2.3 Tydligt fokus på förskolan och tidiga insatser – mindre på annat

Samordnaren har valt att i arbetet tydligt fokusera på skolan och, särskilt, förskolan.

Samordnarens tydliga fokus på förskolan har sin grund i en övertygelse om att insatser för att förebygga och motverka utanförskap måste sättas in tidigt och att förskolan har en helt central roll när det gäller att adressera olika dimensioner av utanförskapet. Det gäller inte minst vikten av goda kunskaper i svenska språket och nödvändigheten av att barn redan vid tidig ålder exponeras för miljöer där det svenska språket är dominerande. Förskolan har också en unik möjlighet att tidigt identifiera barn som av sociala och psykologiska skäl löper stor risk att i senare skede få problem. Det handlar om barnets förmåga att tillgodogöra sig kunskap och dess förutsättningar att klara sin skolgång och om riskerna att dras in i missbruk och kriminalitet och, i förlängningen, att hamna i arbetslöshet och utanförskap. Men det handlar också om att förskolan allmänt sett är viktig del av det offentliga skyddsnät som behöver fungera för att upptäcka barn som utsätts för olika former av våld. En särskild aspekt av detta är förskolans möjligheter att identifiera barn som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.

Ett ytterligare skäl att fokusera på förskolan är mängden pågående initiativ och arbete på andra områden. Det gäller inte minst skolan och det mer direkt brottsförebyggande arbetet. Även om det nu pågår en utredning som, utöver uppdraget att föreslå en obligatorisk språkförskola, har ett brett uppdrag att föreslå hur Sveriges förskolor ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet, menar utredningen att det finns anledning att ytterligare uppmärksamma förskolan i perspektiv av dess betydelse för att förebygga och motverka utanförskap.

Initialt såg samordnaren framför sig att i utredningsarbetet fokusera lika mycket på förskolan och skolan. För samordnaren blev det dock relativt snart behovet av att särskilt uppmärksamma förskolan uppenbart, i samband med de kommun- och verksamhetsbesök som genomfördes. Erfarenheterna från samordnarens första kommun- och verksamhetsbesöken tydliggjorde också familjecentralernas och inom ramen för dessa, mödravårdscentralernas och barnavårdscentralernas betydelse för att förebygga och motverka utanförskap.

Vid sidan om förskolan har samordnaren därför i utredningsarbetet också fokuserat på vissa aktörer som regionen ansvarar för, såsom mödravårds- och barnavårdscentraler samt familjecentraler och familjecentralsliknande verksamhet. Skälen för detta är i stor utsträckning desamma som ligger bakom samordnarens fokus på förskolan; den nära kontakten med så gott som alla barn och familjer ger stora möjligheter både att erbjuda stöd, kunskap och information och att identifiera risker och missförhållanden kopplade till barnet. Att i utredningsarbetet uppmärksamma familjecentraler och barnavårdscentraler ligger också väl i linje med direktivens skrivningar om att samordnarens ska inhämta erfarenheter från lokala aktörer och kartlägga och sprida goda exempel på centrala samverkansaktörer och bra samverkansformer.

1.2.4 Vissa avgränsningar

I vissa delar har samordnaren gjort mer specifika avgränsningar och ned- eller bortprioriteringar.

Utredningen har, som framgått, uppdraget att sprida kunskap. Ett sådant genomarbetat, systematiskt arbete kräver tid och resurser av ett slag som, inte stått till utredningens förfogande. Samordnaren har mot denna bakgrund i princip hanterat uppdraget att sprida kunskap genom att synas och höras i för utredningen relevanta forum. Såväl deltagande i olika externa evenemang och i den mediala debatten som möten och dialog med kommuner och andra berörda aktörer har således varit led i denna kunskapsspridning. Föreliggande betänkande har även en potentiellt viktig roll i ett kommande arbete för att sprida kunskap och medvetenhet. Det blir dock en fråga för uppdragsgivaren att förvalta och utnyttja betänkandet på bästa sätt.

Enligt direktiven ska samordnaren också vid behov redovisa exempel på metoder som saknar evidensbaserade effekter eller är kontraproduktiva. Som framgått anser samordnaren att utanförskapet är en stor och allvarlig utmaning för det svenska samhället och att ytterligare åtgärder på området brådskar. Samordnarens tydliga fokus på det fortsatta och framtida arbetet med att motverka utanförskap har, i kombination med den begränsade tid som stått till samordnarens förfogande, inneburit att det aktuella deluppdraget har varit svårt att prioritera. Av samma skäl har samordnaren inte prioriterat uppdraget att inhämta kunskaper om internationella erfarenheter.

1.3 Samordnarens arbete

1.3.1 Samordnarens kommun- och verksamhetsbesök och hur erfarenheterna av dem använts i utredningsarbetet

Inom ramen för utredningsarbetet har samordnaren besökt 19 kommuner. Vilka kommuner som besökts redovisas i *bilaga 3*. Vid kommunbesöken har samordnaren träffat och fört dialog med såväl politiska företrädare som kommundirektörer, förvaltningschefer, enhetschefer, rektorer, lärare och annan personal i olika kommunala, och i viss utsträckning regionala, verksamheter samt kommunpoliser och områdespoliser. De verksamheter och aktörer som har besökts har bland annat varit grundskolor, förskolor, familjecentraler, barnavårdscentraler, lokala projekt – ofta med civilsamhälleskoppling – samt bostadsbolag.

Kommunerna valdes initialt ut med utgångspunkt från Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden. Alla de kommuner som samordnaren har besökt finns dock även med i den fördjupade analys av utanförskap (Utanförskapets karta), som SCB och Boverket publicerade i november 2024. En av de 66 kommuner med störst utmaningar som finns med i analysen är Avesta, som inte finns med i Polismyndighetens lägesbild. Samordnaren valde därför att besöka Avesta för att ta del av hur en liten glesbygdskommun hanterar problemen med utanförskap. En sammanställning av minnesanteckningarna från samtliga besök finns att tillgå i utredningens diarium. Erfarenheterna från kommunbesöken har i betänkandet använts för

att sammanställa en lägesbild och redovisa exempel från lokal nivå på åtgärder, arbetssätt och metoder.

1.3.2 Enkät till kommuner med störst utmaningar med utanförskap

Samordnaren har låtit konsultföretaget Sweco genomföra en enkätundersökning till de 66 kommuner med 180 områden som ingår i SCB:s och Boverkets fördjupade analys av utanförskap. Enkäten, som genomfördes som en webbenkät, är ett komplement till samordnarens kommunbesök och berör kommunernas samverkan med regionerna om etableringen av familjecentraler samt om socialtjänstens förebyggande insatser, föräldraskapsstöd och öppna förskolan. Av 66 kommuner besvarade 55 enkäten (se *bilaga 4* för en sammanställning av enkätresultatet).

1.3.3 Grupp av sakkunniga och experter samt mötesverksamhet

Till utredningen har det funnits en grupp av sakkunniga och experter knuten. Sakkunniga och experter, som har förordnats av Regeringskansliet, har företrätt Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, Barnombudsmannen (BO), Brottsförebygganderådet (Brå), Skolverket, Socialstyrelsen samt SKR. I expertgruppen har också företagaren Catharina Bildt, med mångårig erfarenhet av frågor som rör integration och utanförskap, ingått. Gruppen av sakkunniga och experter har sammanträtt vid åtta tillfällen.

Samordnaren har vidare träffat företrädare för olika berörda myndigheter. Det gäller bland andra Skolverket, Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet, det vill säga en del av de myndigheter som funnits företrädare i utredningens expertgrupp, med vilka utredningen haft flera, fördjupade bilaterala kontakter. Samordnaren har också träffat företrädare för bl.a. Skolinspektionen, länsstyrelserna, Polismyndigheten (inklusive Nationella operativa avdelningen, NOA) och Säkerhetspolisen.

Samordnaren har också haft dialog med utredningar eller motsvarande inom departementsorganisationen. Det gäller bland annat

Delegationen för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område (S2023/02342), den nationella samordnaren för fler kvalitativa vårdplatser inom den sociala barn- och ungdomsvården (S2023:G). Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola (U 2024:04), samt Utredningen om en reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård (S 2024:01).

Återkommande kontakter har även ägt rum med Sveriges kommuner och Regioner (SKR). Bland annat har samordnaren medverkat vid olika nätverk av kommuner som SKR har etablerat. Samordnaren har även medverkat vid olika kommunala nätverk och fora som kommuner etablerat på eget initiativ, bland annat det så kallade 16-kommunersnätverket som består av de 16 största kommunerna i Sverige vid sidan om de tre storstadskommunerna och syftar till erfarenhetsutbyte på skolområdet.

I *Bilaga 3* återfinns en fullständig förteckning över de olika aktörer som samordnaren träffat inom ramen för utredningsarbetet.

1.3.4 Utåtriktat och kommunikativt arbete

Samordnaren har under utredningsarbetet medverkat vid olika konferenser, seminarier och nätverksträffar. Det gäller bl.a. Arbetsmarknadsdepartementets sakråd med civilsamhället om preventiva och trygghetsskapande åtgärder för att öka integrationen och minska utanförskapet i juni 2024, samt en nationell konferens om utanförskap i maj 2025 (se *bilaga 3* för en fullständig förteckning över konferenser och seminarier som samordnaren deltagit).

I mars 2025 anordnade samordnaren en hearing för civilsamhällesorganisationer. Syftet med hearingen var att få höra vilka utmaningar organisationerna just nu ser när det gäller att förebygga utanförskap bland barn och unga och få del av deras viktigaste medskick till samordnaren. Företrädare för ett 20-tal organisationer deltog (också dessa redovisas i *bilaga 3*).

Samordnaren har återkommande medverkat i media, såväl i riksmedia som i lokala medier.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 1 redogörs för samordnarens uppdrag, hur samordnaren tolkat detta samt vissa prioriteringar och avgränsningar. Det redogörs också för hur samordnaren bedrivit sitt arbete.

I kapitel 2 ges en övergripande bild av innebörden och användningen av begreppen utanförskap och utanförskapsområden.

Kapitel 3 består inledningsvis av en kortfattad beskrivning av det sociala, etniska, kulturella, språkliga och ekonomiska utanförskapets utveckling i samhället sedan 1970-talets början och fram till i dag. I kapitlet ges även en övergripande lägesbild över utanförskapet i kommunerna utifrån ett antal centrala indikatorer. Vidare redogörs för samordnarens viktigaste iakttagelser under arbetets gång med utgångspunkt från bl.a. de 19 kommunbesök som har genomförts.

I kapitel 4 behandlas först ett antal samverkansaktörer, bl.a. polisen, som nämns i utredningens direktiv. I kapitlets andra block resonerar samordnaren, med utgångspunkt i direktiven, om ”goda exempel” och generella framgångsfaktorer för arbete med att förebygga och motverka utanförskap, med särskilt fokus på förutsättningar för god samverkan och bra samverkansformer i det lokala arbetet. I kapitlet redovisas även vissa av de vanligast förekommande arbetssätt och samverkansformer som i dag förekommer i kommunerna.

I kapitel 5 - 8 behandlas i tur och ordning familjecentraler med särskilt fokus på barnhälsovård, förskolan, grundskolan och socialtjänsten. Dessa tematiska kapitel avslutas, liksom också kapitel 4, med samordnarens sammanfattande iakttagelser. Samordnaren identifierar här huvudsakliga problem och utmaningar på respektive område. I vissa fall nämns också åtgärder som bör eller kan behöva vidtas. Iakttagelserna och slutsatserna utgör på så sätt tydligt avstamp för kapitel 9, i vilket samordnaren samlat redovisar slutsatser och bedömningar avseende det fortsatta arbetet för att förebygga och motverka utanförskap.

2 Utanförskap och kommuner med utanförskapsområden

2.1 Inledning

Utanförskap är ett begrepp, som liksom segregation och social utsatthet, förekommer i olika sammanhang och ibland med olika innebörd för att beskriva och förklara förhållanden eller fenomen i samhället. Det saknas dock en allmänt vedertagen definition av begreppet. I detta kapitel ger samordnaren en övergripande bild av begreppets innebörd, användning (bl.a. hur de kommuner som samordnaren besökt definierar eller operationaliserar begreppet), och utveckling och hur utredningen valt att definiera det i sitt arbete.

2.1.1 Riksdagens beslutade mål

Det var i samband med den socialdemokratiskt ledda regeringens budgetproposition för 2020 som riksdagen för första gången beslutade om ett nationellt mål för politikområdet utanförskap. Målet var minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla (prop. 2019/20:1 utg.omr. 13, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114). Skälen för regeringens förslag till ett nytt mål för området, som då benämndes åtgärder mot segregation, var behoven av att både förbättra situationen i områden med socioekonomiska utmaningar, och att motverka strukturella orsaker till segregationen.¹

I budgetpropositionen för 2024 lämnade den nuvarande borgerliga regeringen förslag på ett nytt mål för området: att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället

¹ Prop. 2019/20:1, utg.omr. 13, s. 88.

ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka (prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, bet. 2023/24:AU1, rskr. 2023/24:102). Riksdagen ställde sig bakom målet som därmed är det nu gällande för området.

Regeringens motiv till att föreslå ett nytt mål var bl.a. att det tidigare målet var nära kopplat till den strategi som beslutades 2018 och att såväl mål som strategi har haft ett missriktat fokus på relativa inkomstskillnader. Med detta avses att den tidigare regeringen prioriterade att i första hand utjämna skillnader mellan områden med olika socioekonomiska förutsättningar. Sedan den nuvarande regeringen tillträdde har arbetet mot utanförskap i stället fått en ny inriktning, med fokus på riktade insatser där utanförskapet är som störst, för att få till ett mer träffsäkert och effektivt arbete. Enligt regeringen är avsikten med det nya förslaget att skapa förändring och åtgärda problem med utanförskap och bristande integration (prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, s. 83).

2.1.2 Regeringens indikatorer för att bedöma utanförskap

Det av riksdagen beslutade målet mot utanförskap är framför allt tänkt att uppnås genom generella åtgärder inom flera olika politikområden. Regeringen pekar särskilt ut boende, arbetsmarknad, utbildning, språk, demokrati, civilsamhälle och brottslighet som prioriterade områden, men även hälsa, folkhälsa, socialtjänst och socialförsäkringar. Därutöver anges att även riktade åtgärder inom särskilt integration och jämställdhet behöver komplettera de generella åtgärderna för att målet ska uppnås.

Regeringens redovisning av måluppfyllelsen i budgetpropositionen utgår huvudsakligen ifrån Statistiska centralbyråns (SCB) definition av områdestyperna 1 och 2, i jämförelse med riksgenomsnittet. Områdestyp 1 utgörs av områden med stora socioekonomiska utmaningar och områdestyp 2 av områden med socioekonomiska utmaningar. Med utgångspunkt från områdestyperna används följande centrala indikatorer:

- Arbete och försörjning: andel förvärvsarbetande, andel med låg ekonomisk standard och andel mottagare av långvarigt ekonomiskt bistånd.

- Utbildning: andel inskrivna i förskola, andel behöriga till gymnasieskolans nationella yrkesprogram och andel unga som varken arbetar eller studerar.
- Hälsa: andel med bra hälsotillstånd.

Indikatorerna demokratiskt deltagande mätt som valdeltagande, samt trångboddhet i kombination med ansträngd boendeekonomi används inte längre i regeringens resultatredovisning (prop. 2024/25 utg.omr. 13, s. 75).

2.2 SCB:s och Boverkets fördjupade analys om utanförskap

SCB och Boverket har, på regeringens uppdrag, genomfört en fördjupad analys om utanförskap som presenterades i november 2024. Regeringen motiverade uppdraget med att det behövs mer kunskap om vilka förutsättningar, behov och problem kopplade till utanförskap som finns i olika områden för att kunna vidta träffsäkra åtgärder. Sådana åtgärder kan, enligt regeringen, också förväntas ha en positiv effekt på integrationen.²

Rapporten visar att det finns 180 områden i 66 kommuner, från Malmö i söder till Sundsvall i norr, med flera stora utmaningar som kan kopplas ihop med utanförskap. Områdena finns huvudsakligen i storstäder och större städer, men även i mindre städer. 40 områden i 20 kommuner bedöms ha särskilt stora utmaningar. Samtliga dessa områden, förutom två regionala statistikområden (RegSO), tillhör områdestyp 1 (dvs. områden med stora socioekonomiska utmaningar). I de 180 områdena bor det cirka 710 000 personer (6,7 procent av befolkningen), varav 170 000 är barn.³

Eftersom det saknas en etablerad definition av vad utanförskap är har utgångspunkten för SCB:s och Boverkets analys varit följande nio faktorer (som ingår i regeringens uppdragsbeskrivning):

- Kriminalitet
- Otrygghet

² Regeringsbeslut (A2023/01649), 2023-12-07 Uppdrag att genomföra en fördjupad analys om utanförskap.

³ SCB och Boverket 2024 *Fördjupad analys om utanförskap* (slutrapport regeringsuppdrag 2024:2).

- Bidragsberoende
- Trångboddhet
- Lågt demokratiskt deltagande
- Svaga skolresultat
- Svag arbetsmarknadsetablering
- Lågt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle
- Ohälsa.

För sju av de utpekade problemområdena har relevant registerbase-rad statistik kunnat identifieras. För *otrygghet* och *långt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle* har i stället uppgifter från urvalsunder-sökningar använts. Det gör att dessa inte har kunnat analyseras på RegSO-nivå. Därutöver har en separat analys gjorts för problemet *ohälsa*. För de sex återstående problemen har en analys gjorts i en modell där storleken på problemen mäts genom att sätta dem i re-lation till problemets storlek i övriga RegSO.⁴

Som bakgrundsvariabler för att analysera områdenas förutsätt-ningar används bl.a. andel inrikes respektive utrikes födda, andel med svensk respektive utländsk bakgrund, födelseregion (Sverige, Norden utom Sverige, Europa utom Norden, samt Övriga världen och Okänt), samt för utrikes födda (vistelsetid i Sverige 0–3 år, 4–9 år, samt 10+ år).

Sannolikheten för att ett område ska ha ett särskilt stort samman-vägt utanförskap är, enligt SCB och Boverket, störst i områden där det finns en större andel med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå, högre andel avflyttade, högre andel ensamstående kvinnor samt lägre andel inrikes födda. Födelseregion, utbildnings-nivå och hushållstyp, samt stor in- och utflyttning i området, är de bakgrundsfaktorer som bäst förklarar ett område som präglas av utanförskap.⁵ Men även förutsättningar som en mycket stor andel boende i hyresrätter, en yngre befolkning, samt en hög andel bland

⁴ SCB och Boverket definierar ett stort problem som att värdet för problemvariabeln för ett RegSO hamnar bland de 10 procent med sämst värden. Ett särskilt stort problem definieras som att värdet är bland de fem procent med sämst värde.

⁵ SCB och Boverket 2024 *Fördjupad analys om utanförskap* (slutrapport regeringsuppdrag 2024:2), s. 8–15.

utrikes födda som vistats i Sverige under relativt kort tid (mellan fyra och nio år) kännetecknar dessa områden.

Vid en jämförelse med Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden framgår att samtliga 27 kommuner som finns med på deras lista (med undantag för Solna och området Hagalund) även finns med bland de 66 kommuner med 180 områden som SCB och Boverket har identifierat som de med störst utmaningar. Två exempel på kommuner och områden som dock inte finns med på Polisens lista är Alvesta (Alvesta centrum) och Avesta (Krylbo-Isaksbo-Mästerbo).⁶

2.3 Indelningen i områdestyper

Boverkets årsrapport 2024 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige utgår ifrån två mått (som även ingår i *Segregationsbarometern*, det webbaserade statistikverktyg som togs fram av Delmos och som numera förvaltas och utvecklas av Boverket). Det handlar dels om ett *ojämlikhetsindex* (som beskriver graden av segregation inom en kommun eller ett län), dels *områdestyper* (som baseras på en regional indelning av Sverige i olika statistikområden). Sverige har delats in i 3 363 regionala statistikområden (RegSO), som i sin tur har delats in i 5 984 demografiska statistikområden (DeSO). De flesta DeSO har runt 1 700 invånare.

För att beskriva de socioekonomiska förutsättningarna i olika delar av landet har Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram fem olika områdestyper där områdestyp 1 kännetecknar ett geografiskt avgränsat bostadsområde med stora socioekonomiska utmaningar och områdestyp 5 ett område med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. I mitten finns områdestyp 3 som betecknas som ett socioekonomiskt blandat område.

Områdestyperna har tagits fram utifrån ett socioekonomiskt index (SEI) som är en sammanvägning av tre indikatorer: *andel personer med låg ekonomisk standard*, *andel personer med förgymnasial utbildning*, samt *andel personer med ekonomiskt bistånd i minst tio månader och/eller arbetslösa längre än sex månader*.⁷

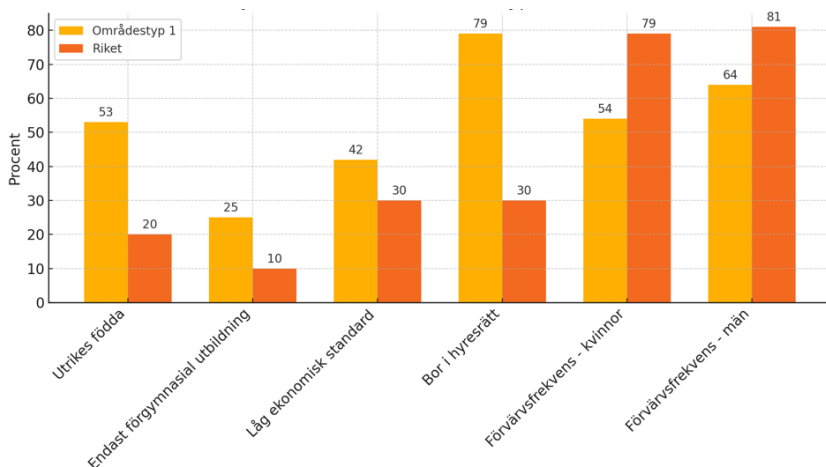
⁶SCB och Boverket 2024 *Fördjupad analys om utanförskap* (slutrapport regeringsuppdrag 2024:2), s. 97–98.

⁷Boverket 2024 *Boendesegregationens utveckling* (rapport 2024:18), s. 7.

2.3.1 Vad kännetecknar områden med socioekonomiska utmaningar?

I områdestyp 1 (områden med stora socioekonomiska utmaningar) bodde det 2022 knappt 570 000 invånare, motsvarande cirka fem procent av Sveriges befolkning. Fler än hälften (53 procent) är utrikes födda (jämfört med drygt 20 procent av befolkningen i riket), en fjärdedel har endast förgymnasial utbildning (drygt 10 procent i riket), knappt 42 procent har låg ekonomisk standard och en majoritet (drygt 79 procent) bor i hyresrätt, jämfört med knappt 30 procent i riket som helhet.⁸ Samtidigt var den genomsnittliga förvärvsfrekvensen i områdestyp 1 drygt 54 procent bland kvinnor och 64 procent bland män, medan motsvarande andelar för hela riket var 79 procent bland kvinnor och 81 procent bland män (se figur 2.1).⁹

Figur 2.1 Jämförelse mellan områdestyp 1 och riket



Källa: SCB (2024).

Enligt SCB fanns det 2022 sammanlagt 449 områden som klassificerades som områdestyp 1 och 2 (områden med socioekonomiska utmaningar) i fler än hälften av Sveriges kommuner (170 av 290). Antalet områden i områdestyp 1 uppgick till 160 och i områdestyp 2 till 289. Det innebär att 13,4 procent av Sveriges befolkning (drygt

⁸ Ibid., s. 9.

⁹ Prop. 2024/25:1, utg.omr. 13, s. 76.

1,4 miljoner människor) bor i områden med socioekonomiska utmaningar.¹⁰ 40 av de områden som ingår i områdestyp 1 finns även finns med i Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden. En skillnad är dock att den geografiska spridningen av områdestyp 1 är betydligt större och även omfattar områden utanför storstäderna och andra större städer.

2.4 Andra förekommande begrepp

2.4.1 Segregation

Segregation handlar om att människor med olika bakgrund, egenskaper och förutsättningar lever och verkar separerade från varandra. Den kan också beskrivas utifrån sociala, ekonomiska, kulturella och geografiska faktorer, som ett aktivt val av den enskilde individen att inte integrera sig i samhället och ta del av normer och värderingar som handlar om individens frihet och jämställdhet. Detta gäller framför allt bland grupper som upprätthåller det hedersrelaterade våldet och förtrycket, men också som en konsekvens av strukturella hinder och diskriminering. Det innebär att människor ur olika delar av befolkningen bor i skilda bostadsområden, arbetar på olika delar av arbetsmarknaden, på olika arbetsplatser, är arbetslösa eller att de inte möts i samma skolor.

Delegationen mot segregation (Delmos) definierade i sina årsrapporter segregation som *socioekonomisk boendesegregation*, med innebörden att människor med olika socioekonomiska förutsättningar är bosatta i olika typer av områden i en kommun, och att människor som lever under liknande socioekonomiska villkor som varandra tenderar att koncentreras i vissa bostadsområden.¹¹ Boverket utgår ifrån boendesegregation som begrepp i betydelsen att människor med olika socioekonomiska, etniska och demografiska förutsättningar tenderar att bo i olika bostadsområden.¹²

¹⁰ Boverket 2024 *Boendesegregationens utveckling* (rapport 2024:18), s. 12.

¹¹ Delegationen mot segregation (2022/135) *Platsens betydelse – årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*, s. 11.

¹² Boverket (2023:23) *Boendesegregationens utveckling och mekanismer – årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*, s. 9.

Socioekonomisk segregation är även det begrepp som Statskontoret har utgått ifrån i sitt uppdrag om kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation.¹³

Den tidigare gällande strategin mot segregation

Den socialdemokratiskt ledda regeringen presenterade 2018 en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation för perioden 2018–2028. Sex områden lyftes särskilt fram – boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati, civilsamhälle och brottslighet. Strategins syfte var att förtydliga statens roll samt att bidra till goda förutsättningar för kommuner, regioner och andra aktörer att arbeta mot segregation. Strategin fokuserade särskilt på *socioekonomisk segregation* som definierades som bl.a. skillnader i utbildningsnivå, disponibel inkomst och förvärvsfrekvens mellan olika områden.¹⁴ I december 2020 beslutade den dåvarande regeringen även om en handlingsplan mot segregation.¹⁵

Som nämnts ovan föreslog den nuvarande borgerliga regeringen i budgetpropositionen för 2024 ett nytt mål för politikområdet, vilket därmed också innebär att strategin och handlingsplanen inte längre är aktuella. Som redogjorts för ovan innebar den dåvarande regeringens fokus på relativa inkomstskillnader och områdestypindelning att även områden med bl.a. många studenter eller en övervägande andel äldre befolkning, omfattades av åtgärder mot segregation. Det blev missvisande och tappade fokus från behovet av att rikta åtgärderna mot de områden där problemen är som störst, dvs. utanförskapsområden som kännetecknas av otrygghet, en hög andel boende med utländsk (huvudsakligen icke-västerländsk) bakgrund, hög arbetslöshet, låg självförsörjningsgrad, hög andel med ekonomiskt bistånd, låg utbildningsbakgrund och dåliga skolresultat, bristande kunskaper i det svenska språket samt ett utbrett problem med hedersrelaterat våld och förtryck.

¹³ Statskontoret (2023:4) *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*.

¹⁴ Kulturdepartementet (2018) *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*.

¹⁵ Arbetsmarknadsdepartementet (2020) *Ett Sverige som håller ihop. Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla*.

2.5 Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden

Polismyndigheten har sedan 2014 tagit fram nationella lägesbilder över utvecklingen i utsatta områden (områden utsatta för lokal kriminell påverkan). De har sedan 2015 publicerats vartannat år. Den senaste lägesbilden, från november 2023¹⁶, visar att det totala antalet utsatta områden har minskat från 61 till 59 jämfört med lägesbilden 2021. De finns i 29 av landets kommuner (från Malmö i söder till Borlänge i norr) och omfattar cirka 550 000 personer, vilket motsvarar cirka fem procent av Sveriges befolkning. Storleksmässigt varierar områdena mellan cirka 1 300 boende och upp till 35 000, med ett medelvärde motsvarande cirka 9 200 personer.¹⁷

Fyra nya områden har tillkommit och sex områden bedöms inte längre som utsatta. Orsaken är att dessa områden har utvecklats positivt under en längre tid och bedöms vara stabila.

Antalet utsatta områden har, sedan den första lägesbilden togs fram 2014, varierat mellan 53 och 61 (omfattandes mellan 32 och 33 lokalpolisområden med minst ett utsatt område).

Polismyndigheten bedömer att läget i de utsatta områdena generellt är relativt stabilt över tid och att en viss förbättring kan noteras. Samtidigt utmärker sig dessa områden av att koncentrationen av skjutningar är hög, övergrepp i rättssak och olaga hot är vanligare, samt att det förekommer mer skadegörelse genom brand i motorfordon.¹⁸

Polismyndigheten utgår ifrån följande definitioner (antalet områden inom parentes):

- **Utsatt område (27):** låg socioekonomisk status och kriminell påverkan på lokalsamhället. Läget anses *allvarligt*.
- **Riskområde (15):** område som ligger mellan kriterierna för de två övriga. Läget anses *alarmerande*.
- **Särskilt utsatt område (17):** allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Läget anses vara *akut*.

¹⁶ Polismyndigheten 2023 Lägesbild över utsatta områden. Sedan 2019 ingår samtliga 95 lokalpolisområden i uppdraget. Nationella operativa avdelningen (Noa) ansvarar för samordning, bedömning och rapportering utifrån de lokala lägesbilder som tas fram.

¹⁷ Riksrevisionen (RiR 2020:20), s. 21.

¹⁸ Ibid., s. 4–5.

För att bedöma utsattheten i de identifierade bostadsområdena gör Polismyndigheten en bedömning av graden av utsatthet utifrån ett antal **kriterier**: förekomsten av hot, utpressning eller våldshandlingar i offentlig miljö som riskerar att skada tredje man, öppen narkotikahandel, ett utåt agerat missnöje mot samhället, de boendes möjlighet att delta i rättsprocessen, polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag, parallella samhällsstrukturer, samt extremism.

I syfte att komplettera och fördjupa den nationella lägesbilden redovisar Polismyndigheten därutöver ett antal **variabler**. Det kan handla om bl.a. skjutningar, anmälda brott om övergrepp i rättssak, anmälda olaga hot (ej Internetrelaterat), anmälda brott om skadegörelse (bilbrand/brand i annat motorfordon) samt andel redovisade ärenden (endast i den nationella lägesbilden).

2.5.1 Polisens lägesbild används också av andra myndigheter

Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden används även av andra myndigheter i deras verksamhet. Exempelvis har Socialstyrelsen under 2021–2023 haft regeringens uppdrag att fördela statsbidrag för och följa upp en satsning på sociala insatser för barn och unga i utsatta områden. De har, med utgångspunkt från regeringens beslut¹⁹, fördelat statsbidraget till de kommuner som omfattats av Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden.²⁰

Även Brottsförebyggande rådet (Brå) slutredovisade ett regeringsuppdrag under våren 2024 om att utveckla stödet till kommuner med utsatta områden där de, utifrån vad regeringen angav i sitt beslut²¹, utgick ifrån kommuner med områden som av Polismyndigheten bedöms som riskområden eller särskilt utsatta områden.²²

¹⁹ Regeringsbeslut (A2020/02651, 2020-12-17) Uppdrag om sociala insatser i utsatta områden.

²⁰ Socialstyrelsen 2024, s. 12.

²¹ Regeringsbeslut (Ju/2022/01000, 2022-03-17) Uppdrag att utveckla stödet till kommuner med utsatta områden.

²² Brottsförebyggande rådet 2024:1197, s. 3.

2.6 Några iakttagelser av begreppet utanförskaps användning i kommuner och av myndigheter

Samordnaren har under sina besök i kommuner och samtal med företrädare för myndigheter och aktörer i civilsamhället noterat att olika begrepp och definitioner används för att beskriva de utmaningar och problem som kännetecknar utvecklingen i kommuner med områden där utanförskapet är stort.

Vilka begrepp som används av kommunerna varierar. Till exempel har Jönköpings kommun valt att använda "prioriterade" i stället för "utsatta" områden medan Örebro kallar områdena för "partnerskapsområden". Linköping talar om "segregerade" områden medan Eskilstuna talar om "socialt utsatta stadsdelar" (tidigare benämnda "prioriterade stadsdelar"). Det vanligaste är dock att kommuner använder benämningen utsatta områden eller socioekonomiskt utsatta områden eller talar i mer generella termer om vikten av att fokusera på arbete, utbildning osv. utan att utgå ifrån någon övergripande definition.

Bland myndigheterna används utsatta områden (bl.a. av Socialstyrelsen och länsstyrelserna) och områden med socioekonomiska utmaningar (bl.a. Skolverket och Brottsförebyggande rådet). Men även "socioekonomiskt svaga områden" (Skolinspektionen) och "strukturellt missgynnade områden" (bl.a. Skolverket som även har ett nätverk som heter "Leda skola i strukturellt missgynnade områden" tillsammans med Göteborgs universitet). Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) använder segregation som begrepp. De har bl.a. ett kommunnätverk mot segregation, som de tog över när myndigheten Delegationen mot segregation (Delmos) lades ned vid årsskiftet 2022/23. Riksidrottsförbundet å sin sida talar om "idrotts-svaga områden".

Många av de kommuner och myndigheter som samordnaren har varit i kontakt med använder sig dessutom av, eller relaterar till, Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden samt Statistiska centralbyråns (SCB) områdestyper 1 och 2 (områden med socioekonomiska utmaningar) i det lokala arbetet mot utanförskap.

Det underlättar att såväl kommuner, myndigheter som andra aktörer definierar vad de avser med innebörden av utanförskap i sina respektive verksamheter, oavsett vilket begrepp som används. Det underlättar styrningen, genomförandet och uppföljningen av offent-

ligt finansierad verksamhet och bidrar till en gemensam kunskap och förståelse för utanförskapets framväxt och omfattning. Det är också viktigt att de indikatorer, parametrar och variabler som används kan mätas, följas upp och utvärderas över tid.

2.7 Användningen av begreppet utanförskap i utredningens arbete

Utanförskap är det begrepp som genomgående används i utredningens direktiv (dir. 2024:38), och som därmed varit vägledande i arbetet. I direktiven nämns även *kommuner med områden där utanförskapet är stort* som benämning för utanförskapsområden eller (socialt) utsatta områden.

Initialt utgick samordnaren i sitt arbete, t.ex. i valet av kommuner att besöka, från Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden. Även om lägesbilden i första hand är ett strategiskt och operativt verktyg för polisens brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete så överensstämmer den relativt väl med bl.a. SCB:s områdestyp 1. Lägesbilden är också något som de kommuner som samordnaren har besökt på ett eller annat sätt förhåller sig till i det kommunövergripande och lokala områdesbaserade arbetet mot utanförskap.

2.7.1 Den fördjupade analysen är utgångspunkten

I samband med att SCB och Boverket publicerade sin fördjupade analys om utanförskap i november 2024 har samordnaren bedömt det som naturligt att huvudsakligen utgå ifrån den i det fortsatta arbetet.²³ De variabler som används för att definiera utanförskapsområden speglar, enligt samordnarens bedömning, bättre de samlade utmaningar som behöver adresseras jämfört med Polismyndighetens lägesbild, som i första hand har ett brottsbekämpande syfte. Med den fördjupade analysen om utanförskap identifieras fler relevanta variabler, vilket ger ett bredare perspektiv på problemen med utanförskap. Av regeringens uppdrag till SCB och Boverket om att göra den fördjupade analysen underströks dessutom att ett syfte med uppdraget var att det skulle bli möjligt för regeringen och andra aktörer

²³ SCB och Boverket 2024 *Fördjupad analys om utanförskap* (slutrapport regeringsuppdrag 2024:2).

att med större träffsäkerhet planera, utforma och genomföra åtgärder för olika ändamål. Samordnaren har därför, i stället för att själv definiera utanförskap som begrepp, utgått ifrån SCB:s och Boverkets analys i sitt arbete. Det finns dock även andra indikatorer och variabler som, enligt samordnarens bedömning, har betydelse för att bättre förstå omfattningen av det utbredda utanförskapet i samhället. Det handlar bl.a. om det svenska språkets ställning i utanförskapsområdena, en central bakgrundsvariabel som visserligen är svår att mäta men som har direkt betydelse för barns möjligheter att utvecklas i förskolan och att fullfölja grundskolan med godkända resultat och bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. För vuxna är grundläggande och tillräckliga kunskaper i svenska språket avgörande för möjligheten att få ett arbete och bli självförsörjande. En annan viktig variabel, med koppling till svaga skolresultat, är närvaron i förskolan. Visserligen ingår andelen barn i åldern 3–5 år inskrivna i förskolan som en variabel i SCB:s och Boverkets analys, men däremot inte närvarograden i förskolan. Ytterligare en viktig aspekt är förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck. Vi vet av bl.a. forskning att det är utbrett men statistiken är svårtillgänglig, då många kommuner vare sig har gjort kartläggningar eller utarbetat handlingsplaner för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Utanförskap och kommuner med utanförskapsområden

Mot bakgrund av ovanstående genomgång har samordnaren därför valt att landa i att i utredningen genomgående använda begreppen *utanförskap* respektive *kommuner med utanförskapsområden* för att beskriva och analysera samhällsutvecklingen, och som grund för de iakttagelser, slutsatser och förslag som presenteras i betänkandet.

3 Mot ett ökat utanförskap – kort historisk beskrivning av migrationen och en lägesbild

3.1 Inledning

Inledningsvis i detta kapitel ges en övergripande bild av vissa huvudsakliga förklaringar till utanförskapets framväxt i det svenska samhället. Därefter görs en tillbakablick med fokus på de senaste decenniernas migrations- och integrationspolitiska utveckling. Utgångspunkt tas i skiftet mellan arbetskraftsinvandring och asyl- och anhörigrelaterad invandring i 1970-talets första hälft. I kapitlet tecknas även en kortfattad lägesbild över utanförskapet i kommunerna utifrån ett antal centrala indikatorer. Vidare redogörs för samordnarens viktigaste iakttagelser under utredningsarbetets gång, bl.a. utifrån vad som framkommit vid de 19 kommunbesök som genomförts.

3.2 Många och komplexa faktorer bakom utanförskapets framväxt

Att uttömmande beskriva utanförskapets framväxt är i sig en utredning och faller utanför den nationella samordnarens uppdrag. Utanförskapet rör en rad olika samhälls- och politikområden. Det har, i större eller mindre utsträckning, sin grund i strukturella förändringar och utmaningar på dessa olika områden och politik som bedrivits på dem.

Utvecklingen av **boendesegregationen** är en viktig aspekt av utanförskapets framväxt. Den har en nära koppling till både hur samhället har organiserat – eller inte organiserat – mottagandet av

nyanlända invandrare och till hur bostadsmarknaden och bostadspolitiken har förändrats under de senaste decennierna. Boendesegregationen är, utifrån hur samordnarens direktiv är formulerade, inte huvudsakligt fokus för samordnaren men berörs översiktligt i detta kapitel.

På **utbildningspolitikens** område har skolan de senaste decennierna ställts inför stora utmaningar. Skolresultaten har trendmässigt försämrats och framför allt har skillnaderna i resultat mellan olika grupper av elever ökat. Invandringen har varit en viktig förklaring till detta. Fler barn har kommit till Sverige högre upp i åldrarna och därmed börjat svensk skola senare under skoltiden. Fler har också kunskapsmässigt varit sämre rustade för den svenska skolan. Mer generellt har detta även gällt elevers kunskaper i det svenska språket. Friskolesystemet har inneburit större valfrihet för eleverna och deras föräldrar, men har också haft negativa bieffekter och förstärkt skolsegregationen och skillnaderna i studieresultat mellan olika skolor och elevgrupper. I betänkandet redogör samordnaren för de stora aktuella utmaningar som förskola och skola står inför. Samordnaren går dock inte närmare in på den historiska relationen, och samspelet, mellan utbildningspolitiken och utanförskapet.

Också utvecklingen på **arbetsmarknaden** har haft betydelse för utanförskapet, men berörs inte heller närmare i betänkandet. Struktumvandlingen i närings- och arbetsliv har lett till ett minskande antal enkla jobb och ökande krav på utbildning och kompetens från arbetsgivarnas sida. Det har inte minst handlat om krav på kunskaper i svenska språket och på digitala färdigheter. Över tid har detta lett till ett fördjupat utanförskap i form av arbetslöshet och bidragsberoende. Långtidsarbetslösheten har successivt fått allt tydligare etniska förtecken.

För samordnaren framstår dock **invandringen och invandrings- och integrationspolitiken** som den enskilt viktigaste förklaringen till det utanförskap som i dag präglar det svenska samhället. Det är för samordnaren tydligt att den stora invandringen framför allt under de senaste tjugo åren dramatiskt fördjupat många av de samhällsproblem som var tydliga redan kring millennieskiftet. Vid sidan om ett ökande ekonomiskt och socialt utanförskap har en effekt också varit växande värderingsklyftor. Stora grupper invånare ifrågasätter eller förkastar helt värden som är grundläggande i det svenska samhället. Det har banat väg för att hedersrelaterat våld och förtryck kunnat

leva vidare även i Sverige och att religiösa kulturyttringar, som strider mot såväl lagar som den svenska jämställdheten, fått fotfäste i utanförskapsområden. Detta är en utveckling som förstås drivits också av segregationen och att många boende i utanförskapsområden har begränsade kontakter med majoritetssamhället och bristande kunskaper i det svenska språket. Det är inte minst av dessa skäl som detta kapitel huvudsakligen ägnas åt invandring och invandringspolitik.

3.3 Från migration och integration till utanförskap

Det utanförskap som vi ser i samhället i dag är ingen ny företeelse. Det är resultatet av en utveckling som har pågått under de senaste 40 åren och som har en tydlig koppling till den demografiska förändringen i samhället och den migrations- och integrationspolitik som har förts av olika regeringar. Det är också en utveckling som har förstärkts av att invandringen framför allt har varit asyl- och anhörigrelaterad och att normer och värderingar i många invandrades ursprungsländer skiljer sig avsevärt från dem som dominerar i det svenska samhället. Den stora flyktingkrisen 2015/16 förstärkte redan existerande problem och många kommuner fick ta emot fler asylsökande och ensamkommande barn och unga än de hade kapacitet för. Det blev en särskild utmaning att tillhandahålla bostäder till alla nyanlända, ge skolorna och lärarna rätt resurser för att ta emot tusentals ensamkommande, och socialtjänsten fick en utmanade arbetsituation. Konsekvensen är att utanförskapet har ökat och segregationen har fördjupats, eftersom nyanlända bosatte sig i områden som redan var präglade av utanförskap och marginalisering från övriga samhället.

Det som på 1970-talet började som sociala problem i form av bl.a. arbetslöshet och missbruk i storstädernas miljonprogramsområden, och som till stor del avsåg personer med svensk eller nordisk bakgrund, har i dag breddats och spridit sig till fler områden även i mindre kommuner och lokalsamhällen runt om i hela Sverige. Men problematiken i dag skiljer sig dock till stor del från den som rådde då. I dag handlar utanförskapet i våra kommuner, förutom skillnader i bl.a. utbildningsbakgrund, sysselsättningsgrad och beroendet av försörjningsstöd mellan boende i dessa områden och boende i andra områden, t.ex. om bristande kunskaper i svenska språket, att kultu-

rella och religiösa värderingar bidragit till att hedersrelaterat våld och förtryck brett ut sig, vilket framför allt drabbat flickor och kvinnor med utländsk bakgrund. Läget är akut och det finns en påtaglig risk för en utveckling där barn till andra generationens invandrare, barn som är födda i Sverige och kan beskrivas som första generationens nysvenskar, riskerar att ärva sina föräldrars utanförskap om utvecklingen inte tas på allvar. För om barn som växer upp i utanförskapsområden inte ser någon framtid i majoritetssamhället, så blir kriminella nätverk ett alternativ för att få status, finna gemenskap och få en inkomst. Men även icke demokratiska aktörer kan dra in barn och unga som lever i utsatthet i våldsbejakande extremism. Det i sin tur kommer att påverka sammanhållningen, tilliten, tryggheten och välfärdssamhället. Därför måste arbetet mot utanförskap ses som en angelägenhet för hela samhället och alla goda krafter gemensamt bidra till att vända utvecklingen. Detta är en av samordnarens centrala slutsatser efter de kommunbesök som utredningen har gjort. Det är också en av de främsta anledningarna till att samordnaren lägger så tydlig vikt vid tidiga insatser som måste börja redan på familjecentralerna (se kapitel 5 för en mer utförlig redogörelse).

3.3.1 Från arbetskraftsinvandring till asyl- och anhöriginvandring

Sverige har varit ett invandringsland sedan 1930-talet. Sedan andra världskrigets slut och fram till mitten av 1970-talet dominerade arbetskraftsinvandringen. Den svenska industrin rekryterade under denna period arbetskraft främst från de nordiska länderna och från länder i sydöstra Europa. Många människor, företrädesvis unga män, från bl.a. Finland, Grekland, Italien, Turkiet och dåvarande Jugoslavien flyttade till Sverige. Detta skedde parallellt med det så kallade miljonprogrammets framväxt, när det mellan åren 1965 och 1975 byggdes en miljon nya bostäder i Sverige, huvudsakligen i städernas ytterområden. Det är områden som till stora delar finns kvar än i dag men som numera bebos huvudsakligen av personer med utländsk bakgrund med rötter främst utanför Europa. Bland de många arbetskraftsinvandrare, företrädesvis unga män, som kom till Sverige stannade många kvar och bildade familj eller återförenades med anhöriga. Samtidigt rådde ett synsätt att eftersom dessa personer arbetade tillfälligt i Sverige, och sedan skulle återvända till sina hemländer, så

behövde de inte heller lära sig svenska och integreras i samhället. Detta förhållningssätt kom även att till stor del prägla senare asyl- och anhöriginvandring. När politiken varken hade krav eller förväntningar på dem som kom hit att lära sig det svenska språket, utbilda sig, arbeta eller ta del av värderingar om t.ex. jämställdhet eller barns rättigheter, för att integreras i det svenska samhället, lade det grunden till många av de problem med utanförskapet som vi ser i dag.

Under 1980-talet ändrade invandringen karaktär till att i stället i huvudsak handla om en omfattande asyl- och anhöriginvandring. Oroligheter, krig och konflikter i vår omvärld ledde till att många människor från bl.a. Iran, Turkiet, Chile, Irak, Libanon, Polen och andra länder sökte sig hit.

På 1990-talet var kriget på Balkan, i det forna Jugoslavien, den huvudsakliga drivkraften bakom migrationen till Sverige. År 1992 sökte drygt 84 000 personer asyl i Sverige. Sammanlagt sökte fler än 100 000 personer från länder i det forna Jugoslavien asyl i Sverige under åren 1992–1995, varav drygt 70 000 fick uppehållstillstånd. Många människor kom även hit från länder som Irak, Etiopien och Somalia under denna tidsperiod.

Under 2000-talet varierade invandringen från 59 000 personer år 2000 till 65 000 under 2005, för att därefter öka till mellan 95 000 och 100 000 personer årligen mellan 2008 och 2012. Invandringen dominerades av människor från länder som Afghanistan, Syrien och Eritrea men även av personer födda i Sverige som återinvandrade. Irakkriget i början av 2000-talet innebar att det även kom många asylsökande från Irak till Sverige under de följande åren. Även om en stor del av invandringen var asyl- och anhörigrelaterad under alla dessa år, så är det viktigt att understryka att det även fanns studenter, arbetskraftsinvandrare, forskare med flera som sökte sig till Sverige.¹

Med det sagt är det ändå viktigt att understryka att merparten av invandringen till Sverige under dessa år har varit asyl- och anhörigrelaterad. Sverige har från 2000-talet och framåt tagit emot drygt en miljon människor och invandringen har varit alldeles för stor i relation till vår förmåga att integrera alla dem som kommit hit. Inte minst då invandringen dominerat från länder som skiljer sig stort från det svenska samhället vad gäller både kulturella och religiösa värderingar och synen på jämställdhet.

¹ SCB, Invandring till Sverige: www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/#Timeline (hämtad 2025-03-14).

Rekordhøgt mottagande under 2010-talets mitt

Den så kallade arabiska våren 2011, med spontana folkliga resningar som utmanade auktoritära regimer i framför allt Nordafrika och Mellanöstern, förde med sig optimism och framtidstro, men förbyttes snart i oroligheter och konflikt med bl.a. kriget i Syrien som följd. Det resulterade i att Sverige under 2015 tog emot 163 000 asylsökande, det högsta antalet asylsökande hittills under ett enskilt år, och något som innebar stora påfrestningar på samhällets mottagningskapacitet. Att så många kom just till Sverige hade att göra med att huvudregeln vid den tiden var att bevilja permanenta uppehållstillstånd i kombination med generösa regler för familjeåterföreningar. Sverige stack, tillsammans med Tyskland, ut som de två mest generösa länderna inom EU, vilket gjorde att även många människor utan asylskäl sökte sig till Sverige. Det stora antalet personer som kom hit under denna korta tidsperiod gjorde att den dåvarande regeringen, i bred överenskommelse med riksdagens partier, såg sig tvungen att vidta kraftfulla åtgärder, däribland att övergå från att bevilja permanenta till tillfälliga uppehållstillstånd, för att minska trycket mot Sverige och för att inte mottagningssystemet skulle kollapsa. Det gällde i synnerhet många kommuners förmåga att klara av det stora inflödet av asylsökande. Syrien var (också) det vanligaste födelselandet bland dem som invandrade hit under åren 2014–2018.

Ensamkommande barn och unga

Även antalet barn och unga som kom till Sverige och sökte asyl utan sina föräldrar eller annan legal vårdnadshavare (ensamkommande) ökade kraftigt under denna period. År 2015 sökte 35 369 asyl i Sverige, varav en majoritet drygt 23 000 var ensamkommande afghanska pojkar i övre tonåren med hemvist i Iran. Åren efter den stora migrationsvågen minskade antalet ensamkommande avsevärt för att under senare år handla om mellan 500 och 600 årligen. Under 2023 uppgick antalet till 339.²

I gruppen ensamkommande var könsfördelningen skev med drygt 90 procent pojkar och killar i övre tonåren och drygt 10 procent flickor. Det uppstod bl.a. en debatt efter flyktningvågen om hur den

² SCB (2024) Statistikdatabasen. Ensamkommande flyktningbarn efter kön, ålder, medborgarskapsland, period och år.

ojämna könsfördelningen bland ensamkommande skulle kunna komma att påverka jämställdheten. Detta eftersom det inte går att bortse ifrån att synen på kvinnors och flickors rättigheter i de länder, från vilka majoriteten av de ensamkommande kom ifrån, skiljer sig stort från vad som gäller i Sverige och att hederskulturen är en del av samhällsnormen i dessa länder. För att vi ska bli framgångsrika i kampen mot det hedersrelaterade våldet och förtrycket, som har starkt fäste i våra utanförskapsområden, är det viktigt att ha med sig denna aspekt i det fortsatta arbetet.

Kriget i Ukraina

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 innebär att många ukrainare, främst kvinnor och barn, lämnade landet. Under 2022 sökte 50 371 ukrainska medborgare skydd i Sverige enligt EU:s massflyktsdirektiv. Motsvarande antal under 2023 var 11 406.³ Under 2024 inkom 10 682 ansökningar från ukrainska medborgare. Av dessa var 5 585 kvinnor och 5 097 män. De flesta var i arbetsför ålder 25–64 år (3 349 kvinnor och 2 856 män).⁴ Migrationsverkets beslut om tillstånd att vara i Sverige gäller till den 4 mars 2026, men kan komma att omprövas beroende på hur säkerhetsläget utvecklas.⁵

Den ukrainska flyktinginvandring som följde av den ryska invasionen skiljer sig från tidigare flyktinginvandring i olika avseenden, liksom också mottagandet av gruppen. Majoriteten av flyktingarna från Ukraina var kvinnor och barn. Det är en skillnad gentemot hur det tidigare sett ut, då det främst handlat om asylsökande män som först har kommit, följt av kvinnor och barn en tid senare. En viktig skillnad är även att de ukrainska medborgarna inte först placerades i ett anläggningsboende i väntan på att deras asylansökan ska prövas. Många av de kvinnor som kom hade även utbildning och arbete i Ukraina, viktiga förutsättningar för att snabbare kunna etableras och integreras i Sverige och att barnen gick i skolan. I en enkätundersökning gjord av FN:s migrations- och organisation (IOM) på upp-

³ Migrationsverkets statistik över antalet förstagångsansökningar enligt massflyktsdirektivet 2022–2024.

⁴ Migrationsverket (2025), Inkomna ansökningar om asyl 2024. Sökande enligt massflyktsdirektivet.

⁵ www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-enligt-massflyktsdirektivet/Efter-beslut-om-uppehallstillstand-enligt-massflyktsdirektivet.html (hämtad 2025-01-22).

drag av Regeringskansliet i maj 2023, uppger 56 procent av flyktingarna i arbetsför ålder att de har ett jobb.

Fortsatt högt mottagande

Invandringen på senare år har fortsatt att ligga kvar på relativt höga nivåer, trots den politiska omläggningen av migrationspolitiken. Antalet asylsökande fortsätter dock att minska och uppgick 2024 till totalt 9 645 (varav 5 888 män och 3 757 kvinnor).⁶

Under 2024 invandrade 116 197 personer till Sverige (60 090 kvinnor och 56 107 män). Det är en ökning med knappt 21 700 personer jämfört med 2023. Den största gruppen var personer födda i Ukraina (28 065) följt av återinvandrade personer födda i Sverige (11 907). De därefter vanligaste födelseländerna var Indien (5 801), Tyskland (3 647), Kina (3 558) och Syrien (2 985).⁷

Statistik från Migrationsverket visar att knappt 94 000 uppehållstillstånd beviljades under 2024. Det är en minskning från drygt 102 000 under 2023. Flest tillstånd (27 000) gällde arbetsmarknadsärenden följt av familjeanknytningar (24 500). Därefter kom tillstånd på grund av studier (18 500). Antalet beviljade ansökningar om skydd uppgick till cirka 15 500, en minskning från 17 000 under 2023. Av dessa gällde runt 11 000 personer från Ukraina som fick uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet och drygt 900 kvotflyktingar som tagits ut genom UNHCR:s program för vidarebosättning. De vanligaste ursprungsländerna sett till samtliga grunder för uppehållstillstånd var Indien, Ukraina, Kina, Pakistan och Thailand.⁸

Sex utomeuropeiska länder dominerar invandringen till Sverige

Invandringen till Sverige under de senaste decennierna har framför allt bestått av personer från sex utomeuropeiska länder. Av hela gruppen utrikes födda i Sverige är 56,6 procent född utanför Europa. En majoritet av de utomeuropeiskt födda (68,4 procent) kommer

⁶ Migrationsverket (2025), Inkomna ansökningar om asyl 2024. Sökande enligt massflyktsdirektivet.

⁷ Statistiska centralbyrån, Invandring till Sverige, www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige (hämtad 2025-01-29).

⁸ www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2025/2025-01-10-Fortsatt-minskning-av-uppehallstillstand-under-2024.html (hämtad 2025-01-29).

från den asiatiska kontinenten och 20,2 procent från den afrikanska kontinenten. Människor födda i Syrien, Irak och Iran utgör mer än hälften (53,4 procent) av den asiatiska gruppen, medan människor födda i Somalia, Eritrea och Etiopien utgör knappt 60 procent av den afrikanska gruppen. Personer från dessa sex länder utgör därmed nästan hälften (48,6 procent) av alla utomeuropeiskt födda samt knappt 30 procent (27,5 procent) av alla utrikes födda i Sverige.⁹

3.3.2 Antalet utrikes födda i Sverige har fördubblats på 20 år

År 2023 var fler än två miljoner människor i Sverige utrikes födda, vilket motsvarar 20,6 procent av befolkningen. Det är mer än en fördubbling sedan 2000. Om även inrikes födda med två utrikes födda föräldrar (6,6 procent) räknas in så har 27,2 procent av Sveriges befolkning utländsk bakgrund. Det kan jämföras med EU/EES-snittet på 16 procent. Endast tre länder har en högre andel personer födda utomlands och med utländsk bakgrund: Luxemburg, Schweiz och Österrike. Denna kraftiga ökning kan nästan helt förklaras med invandringen från länder utanför EU/EES.¹⁰ Mellan 2002 och 2022 invandrade i genomsnitt omkring 100 000 personer årligen till Sverige. I den gruppen ingår även bl.a. studenter och arbetskraftsinvandrare.

Drygt 63 procent av Sveriges utrikes födda befolkning bor i något av landets tre storstadslän. Av de utrikes födda i områden med stora socioekonomiska utmaningar är 40 procent födda utanför Europa. Motsvarande i områden med socioekonomiska utmaningar (områdestyp 2) är 25 procent, att jämföra med 11,5 procent av den totala befolkningen i Sverige som är född utanför Europa.¹¹

3.3.3 Politiken för bosättning av flyktingar varierar över tid

Staten har över tid på olika sätt försökt att styra var asylsökande och nyanlända som tas emot i Sverige ska bo. Mellan 1985 och 1994 gällde den så kallade ”Hela Sverige-strategin”, som syftade till att fördela

⁹ Stiftelsen The Global Village (2022) *Fakta för förändring – så ser svensksomaliernas livsförhållanden ut*.

¹⁰ IFAU (2024:24) *Arbetsmarknadsanknytning och utbildning: Skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund*, s. 10.

¹¹ ESO (2024:3) *Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integrationen*, s. 25 ff.

flyktingar mer jämnt mellan landets kommuner och minska koncentrationen till storstadsregionerna. Under tiden asylsökandes ärenden behandlades placerades de i en ”förvald” kommun. Efter eventuellt beslut om uppehållstillstånd var det dock tillåtet att bosätta sig i en annan valfri kommun.¹²

År 1994 trädde lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) i kraft. Lagen innebär att en asylsökande kan välja att antingen få hjälp av Migrationsverket med plats i ett boende eller ordna sitt eget boende (EBO). Konsekvenserna av denna valfrihet blev att en majoritet av de asylsökande valde, och fortfarande väljer, att bosätta sig på egen hand, ofta som inneboende hos en anhörig eller släkting i någon av de större städernas utanförskapsområden. Detta har ytterligare bidragit till att förstärka boendesegregationen och framväxten av parallella samhällsstrukturer samtidigt som det har ökat trångboddheten och fördjupat utanförskapet. Brå har definierat parallella samhällsstrukturer som kriminella och släktbaserade nätverk, såsom klanstrukturer, som bidrar till brottslighet och otrygghet och som begränsar individers rättstrygghet och deras möjligheter att utöva fri- och rättigheter. Även som sociala strukturer som inverkar negativt på rättsväsendets och övriga samhällsaktörers förmåga att verka i socialt utsatta områden.¹³ Även om det under 2020 infördes begränsningar i asylsökandes rätt att bosätta sig på egen hand, så har detta endast haft en mindre påverkan på utvecklingen. Begränsningen innebär att en asylsökande som bosätter sig i vissa kommun- eller stadsdelar, som ofta präglas av utanförskap, inte har rätt till dagersättning m.m. från Migrationsverket enligt LMA. Då dagersättningen för en vuxen som högst kan uppgå till cirka 2 200 kronor per månad (71 kronor per dag, en summa som inte har ändrats sedan 1994) så är de ekonomiska incitamenten för den asylsökande att försöka hitta boende i något annat område ofta inte tillräckligt stora.

¹² IFAU (2023:12) *Långsiktig integration bland flyktingbarn – erfarenheter efter kriget i forna Jugoslavien på 1990-talet*, s. 7.

¹³ Brå (2022) *Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer – metodstöd till lokala aktörer*, s. 15–16.

Bosättningslagen syftar till att jämna ut mottagandet

Sedan lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) trädde i kraft 2016 har mottagandet av nyanlända blivit mer jämnt fördelat mellan landets kommuner. Enligt lagen är alla kommuner skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Migrationsverket ansvarar för att anvisa nyanlända medan länsstyrelserna ansvarar för att verka för regional samverkan samt beredskap och kapacitet hos kommunerna för att ta emot nyanlända invandrare, både anvisade och de som på egen hand bosätter sig i kommunen. Innan bosättningslagen byggde mottagandet på frivilliga överenskommelser med kommunerna. Det frivilliga mottagandet bedömdes dock inte vara tillräckligt när antalet nyanlända ökade, vilket ledde till långa väntetider i Migrationsverkets anläggningsboenden med försenad etablering i arbets- och samhällslivet som följd.

I februari 2024 beslutade regeringen om direktiv till en särskild utredare att föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända (dir. 2024:22), som ska ersätta det nuvarande systemet. Syftet är att öka kommunernas inflytande över mottagandet av nyanlända och skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande i kommunerna.¹⁴ Den 2 april 2025 lämnade utredningen sitt betänkande. Där föreslås bl.a. att det införs en ny modell med etableringsboende med en ny lag och förordning som ska ersätta den befintliga bosättningslagen. Vidare föreslås att bostadssituationen, och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap, ska tillkomma som kriterier som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner.¹⁵

3.4 Boendesegregationens roll för utanförskapets utveckling

Utanförskapet har ökat kraftigt i Sverige sedan 1990. I dag bor drygt 60 procent av befolkningen i en kommun som är mer segregerad än vad riket i genomsnitt var för 30 år sedan.¹⁶ Delegationen mot segre-

¹⁴ Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

¹⁵ SOU 2025:35 Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända.

¹⁶ Delegationen mot segregation (2022/135) *Platsens betydelse – årsrapport 2022 om den socio-ekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*, s. 10.

gation (Delmos) definierade boendesegregation som något som uppstår när olika grupper av befolkningen med liknande karaktäristika lever åtskilda från varandra i olika bostadsområden. Efter- som bostadens plats kan påverka livschanserna, t.ex. genom barns tillgång till utbildning och vuxnas möjligheter till arbete, har platsen stor betydelse för konsekvenserna av segregationen.¹⁷

Även möjligheterna att lära sig det svenska språket och ta del av de värderingar som genomsyras av jämställdhetsperspektivet, begränsas, enligt samordnaren, kraftigt när för många personer med utländsk bakgrund bor i samma område utan kontakt med majoritetssamhället. Det leder till att gamla traditioner och sedvänjor, som bl.a. hederskulturen, lever vidare i det nya landet, vilket både krokar med samhällets syn på individens frihet och den enskildes rätt att själv bestämma över sitt liv, men även med lagar som förbjuder hedersrelaterat våld- och förtryck.

3.4.1 Grannskapseffekter påverkar livschanserna

Det finns forskning som visar att egenskaper i det grannskap som personer med utländsk bakgrund lever och växer upp i har betydelse för individens utbildnings- och arbetsmarknadsutfall senare i livet, och därmed även för individens livschanser. En stor andel invånare som inte är självförsörjande i ett område har ett negativt samband med utbildningsutfall när det gäller slutförd gymnasieskola bland personer med utländsk bakgrund, ett resultat som gäller för såväl kvinnor som män. En rapport från ESO om grannskapets för integrationen visar även att om en stor andel boende är självförsörjande så kan grannskapseffekterna vara positiva för integrationen.¹⁸

3.4.2 Framväxten av ett skuggsamhälle

En fråga som har diskuterats alltmer intensivt på senare år är det så kallade skuggsamhällets framväxt. Det används för att beskriva den växande grupp av utländska medborgare, utan uppehållstillstånd i Sverige, som lever utanför samhällets skyddsnät. Det handlar bl.a.

¹⁷ Delegationen mot segregation (2021/334) *Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*, s. 23.

¹⁸ ESO (2024:3) *Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integrationen*, s. 8–9.

om personer som har fått avslag på sin asylansökan men som inte har lämnat landet frivilligt.¹⁹ Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning gäller normalt i fyra år, vilket innebär att en asylsökande som har fått avslag på sin asylansökan och vistas illegalt i Sverige kan ansöka om asyl på nytt efter fyra år, utan att något nytt i sak behöver ha framkommit i ärendet. Regeringen beslutade dock i december 2024 om en lagrådsremiss i vilken bl.a. föreslogs att utöka denna tid till fem år. Förslaget trädde i kraft den 1 april 2025.

Samtidigt fortsätter skuggsamhället att växa. En uppskattning som Skatteverket gjorde i juni 2024 visar att det kan handla om så många som mellan 107 000 och 185 000 personer som vistas illegalt i Sverige. Därutöver bedöms det bland dem som är folkbokförda i Sverige finnas uppskattningsvis 100 000 personer som är registrerade med fel folkbokföringsadress. Skatteverkets bedömning är att denna grupp utgör en stor risk för bland annat felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.²⁰

Regeringen beslutade i maj 2024 om att inrätta en statsrådsgrupp för att motverka skuggsamhället. Migrationsministern är sammankallande och leder gruppens arbete, som syftar till att bland annat fokusera på personer som saknar rätt att vistas i Sverige och missbruket av identitetsuppgifter.²¹ Regeringen gav även i december 2024 Skatteverket i uppdrag att årligen ta fram en lägesbild av vilka individer som befinner sig i Sverige. Syftet är att få kontroll över skuggsamhället och motverka bidragsfusk.

3.5 Successivt växande utanförskap

Det har gjorts några kartläggningar och analyser av utanförskapets omfattning och utbredning. Redan för tjugo år sedan, i december 2004, publicerade dåvarande Folkpartiet (Liberalerna) rapporten *Utanförskapets karta – en kartläggning över utanförskapet i Sverige* (2004-12-05) under ledning av den liberala riksdagsledamoten Mauricio Rojas. Det var den första kartläggningen över utanförskapets utveckling som gjordes. I rapporten redogjordes för utvecklingen 1990 respektive 2002 utifrån ett antal olika indikatorer med statistik hämtad från

¹⁹ Delmi (2024:2) *Det andra utanförskapet – en kunskapsöversikt om skuggsamhället i Sverige*, s. 18.

²⁰ Skatteverket (2024) *Nationell lägesbild över befolkningen* (dnr 8–2690557).

²¹ Statsrådsgruppen består av migrationsministern, justitieministern, finansministern, jämställdhets- och biträdande arbetsmarknadsministern och civilministern.

bl.a. SCB. Två kriterier låg till grund för att ett bostadsområde (som präglas av utanförskap) skulle klassas som ett utanförskapsområde:

- att sysselsättningsgraden var under 60 procent för personer mellan 20 och 64 år, och
- att antingen skolresultatet eller valdeltagandet var under 70 procent, vilket innebar att fler än tre av tio elever lämnade grundskolan 2003 utan fullständiga betyg, eller att åtminstone lika många avstod från att rösta i kommunalvalet 2002.

Resultatet av kartläggningen visade att det 2002 fanns 136 utanförskapsområden i Sverige (en ökning från tre områden 1990). Antalet områden med en sysselsättningsgrad under 60 procent ökade samtidigt mellan 1990 och 2002 från 0 till 93.²² Vid en genomgång av, den i rapporten presenterade, listan över utanförskapsområden kan noteras att dessa i stort sett är desamma som än i dag, tjugo år senare, klassas som utsatta (antingen utifrån Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden eller SCB:s indelning i områdestyp 1 och 2 som områden med socioekonomiska utmaningar).²³

Enligt SCB fanns det 2022 sammanlagt 449 områden som klassificerades som områdestyp 1 och 2 (områden med socioekonomiska utmaningar) i fler än hälften av Sveriges kommuner (170 av 290). Antalet områden i områdestyp 1 uppgick till 160 och i områdestyp 2 till 289.²⁴ Viktigt att betona är dock att sammansättningen av de boende i dessa områden kan se mycket olika ut. Att ett område hamnar i områdestyp 1 eller 2 kan bland annat bero på att det finns en överrepresentation av studenter eller pensionärer med låga inkomster och låg sysselsättningsgrad.

SCB och Boverket publicerade i december 2024 en fördjupad analys om utanförskapets omfattning. Den visar att det i dag finns 66 kommuner med 180 utanförskapsområden, varav 20 kommuner med 40 områden anses ha en sammanvägd stor problematik med utanförskap (se kapitel 2 för en mer utförlig redogörelse).

Även om indikatorerna och metoderna skiljer sig åt mellan de olika sätten att mäta så går det sannolikt att slå fast att antalet utan-

²² Folkpartiet (2004-12-05) *Utanförskapets karta – en kartläggning över utanförskapet i Sverige*, s. 10 ff.

²³ Ibid., s. 14–16.

²⁴ Boverket 2024 Boendesegregationens utveckling (rapport 2024:18), s. 12.

förskapsområden fortsätter att öka och att problematiken, i vissa avseenden, har fördjupats och förvärrats (t.ex. när det gäller den organiserade brottslighetens utbredning). Det går inte heller att separera de senaste decenniernas omfattande invandring i kombination med en misslyckad integrationspolitik från det ökande utanförskap som vi nu bevittnar.

3.6 Pågående satsningar mot utanförskap

Ansvar för utformningen av den övergripande politiken mot utanförskap ligger inom Regeringskansliet på Arbetsmarknadsdepartementet. Det innebär t.ex. att det är detta departement som ansvarar för att formulera det mål som nu gäller för politiken. Arbetsmarknadsdepartementet bereder dessutom ärenden rörande det särskilda anslaget 14:1 Åtgärder mot utanförskap, som finns i statsbudgeten.

Som framgått av kapitel 2 har Statistiska centralbyrån (SCB) och Boverket i november 2024 redovisat en fördjupad analys av olika områdens förutsättningar, behov och problem kopplat till utanförskap. Regeringen angav bl.a. i uppdraget till de båda myndigheterna att det blir möjligt för regeringen och andra aktörer att med större träffsäkerhet planera, utforma och genomföra åtgärder för olika ändamål om områden med liknande förutsättningar, behov och problem grupperas.

I budgetpropositionen för 2024 avsatte regeringen vissa medel för uppdrag till strategiska myndigheter i arbetet mot utanförskap. Uppdrag har lämnats till Arbetsförmedlingen, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Skolverket i respektive myndighets regleringsbrev 2024 med sikte på att förbättra förutsättningarna för analys, uppföljning och utvärdering samt redovisning av statistik kopplad till utanförskap. Uppdragen har delredovisats i mars 2025. Slutredovisning av uppdragen ska ske i mars 2026. Vid sidan av dessa uppdrag har också ett uppdrag med samma inriktning lämnats till Brå. I budgetpropositionen för 2024 avsattes även medel för en treårig satsning på förebyggande insatser mot gängkriminalitet. Satsningen görs i form av statsbidrag till kommunerna för insatser som avser barn som löper risk att begå brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet. Socialstyrelsen har i uppdrag att fördela medlen.

Även samordnarens uppdrag är en satsning inom ramen för politiken mot utanförskap.

3.7 Från invandrarpolitik till integrationspolitik

Målen för integrationspolitiken har förändrats över tid. Riksdagen har, efter förslag från regeringen och med utgångspunkt från de mål och delmål som Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (SOU 2024:12) föreslog, antagit ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken. Det nya övergripande målet lyder:

Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250).

Regeringen har därutöver redovisat fem delmål för politiken på området.²⁵ Dessa är:

- Ekonomisk integration: Andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka.
- Språklig integration: Kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.
- Utbildning: Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som uppnår gymnasiebehörighet, fullföljer en utbildning på gymnasial nivå och tar gymnasieexamen ska öka.
- Demokratisk integration: Kunskaperna om hur den svenska demokratin fungerar ska öka hos utrikes födda kvinnor och män, med ökat deltagande i demokratin som följd. Förtroendet för de demokratiska processerna och samhällets institutioner ska öka.

²⁵ Prop. 2024/25:1, utg. omr. 13, s. 26.

- Social och kulturell integration: Andelen utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund som upplever tillhörighet och delaktighet i samhället ska öka. Samhällets grundläggande normer och värderingar ska förankras hos och efterlevas av var och en som lever och bor i Sverige, med minskade risker för utanförskap och kriminalitet som följd. Förekomsten av företeelser som begränsar utrikes födda kvinnor och mäns samt flickors och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska.

Det tidigare målet för integrationspolitiken byggde på flera tidigare formuleringar och omformuleringar. Målet har, de senaste 30 åren, justerats ett flertal gånger. Det mål som beslutades 1997 innebar en mer genomgripande förändring:

Målen för integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.²⁶

Delar av målet byggde vidare på mål för det som tidigare kallades för invandrapolitik. Bakgrunden till det kan härledas till regeringens proposition från 1968 som uttalade en jämlikhetsprincip och slog fast att grunden fortsatt var en generell välfärdspolitik, med undantag för undervisning i svenska och information om det svenska samhället.²⁷ I propositionen slogs det även fast att den fackmyndighet som har ansvar för viss verksamhet i förhållande till svenska medborgare, även har motsvarande ansvar för utländska medborgare bosatta i landet. Andra delar av målet bygger på de tre mål som föreslogs för området 1975: jämlikhetsmålet, valfrihetsmålet och samverkansmålet.²⁸ I mitten av 1980-talet skildes invandrapolitiken från minoritetspolitiken och valfrihetsmålet förtydligades.²⁹

En kort tid efter att målet hade beslutats gjorde riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att göra en komplettering av målen för integrationspolitiken. Riksdagen menade att det borde

²⁶ SOU 1996:55, prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68.

²⁷ Prop. 1968:142.

²⁸ Prop. 1975:26.

²⁹ Prop. 1985/86:98.

tydliggöras att målen om allas lika rättigheter och möjligheter också innebär skyldigheter.³⁰ Regeringen föreslog därför i budgetpropositionen för 2001 att ordet ”skyldigheter” skulle läggas till efter ”rättigheter”.³¹ 2002 återkom regeringen med en skrivelse som redovisade utvecklingen på området sedan den 1997 antagna inriktningen.³² Regeringen aviserade i skrivelsen att ”tolerans” skulle strykas till förmån för ”ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar”, en ändring som antogs i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2003.³³

I budgetpropositionen för 2008 föreslog regeringen att de integrationspolitiska målen skulle kompletteras med ett särskilt mål om diskriminering: ”ett samhälle fritt från diskriminering”.³⁴ Regeringen tog under 2008 fram en ny strategi för integrationspolitiken som pekade ut ett antal strategiska områden och frågeställningar som politiken skulle fokusera på under perioden 2008–2010.³⁵ I budgetpropositionen för 2009³⁶ föreslogs en revidering av målet med innebörden att diskriminering blev ett eget politikområde och för integrationspolitiken behölls det första målet:

Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Ytterligare en viktig förändring i integrationspolitikens inriktning var införandet av den så kallade etableringsreformen.³⁷ Nuvarande ordning för nyanländas etablering sjösattes i december 2010, då huvudansvaret flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Ansvar har över tid skiftat mellan stat och kommun. Fram till 1985 var det dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som hade ansvaret innan kommunerna tog över. Ett nytt regelverk för det nuvarande etableringsprogrammet trädde i kraft i januari 2018.

³⁰ Bet. 1999/00:Sfu10, rskr. 1999/00:188.

³¹ Prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:SfU2, rskr. 2000/01:72.

³² Skr. 2001/02:129, bet. 2001/02:SfU15.

³³ Prop. 2002/03:1, bet. 2002/03:SfU2, rskr. 2002/03:46.

³⁴ Prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:72.

³⁵ Skr. 2008/09:24.

³⁶ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155.

³⁷ Prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208.

3.7.1 Områdesbaserade satsningar och urban utvecklingspolitik

Olika regeringar har sedan 1990-talet försökt att minska och motverka segregation och utanförskap genom en rad åtgärder. Det har handlat om allt ifrån riktade satsningar mot enskilda bostadsområden i storstädernas miljonprogramsområden till en mer generell urban utvecklingspolitik som omfattar ett flertal politikområden. Kännetecknande för dessa satsningar är att de ofta har varit tidsbegränsade och lokalt i kommunerna kommit att bedrivas i projektform med tillfälliga ekonomiska medel från såväl stat som kommun. Dessa satsningar har under åren även genererat en del kritik från såväl forskare som praktiker och lett till en utbredd ”projekttrötthet” och ibland uppgivenhet från boende i områdena.

Statliga satsningar för att minska och motverka segregation och utanförskap och förbättra levnadsvillkoren i utsatta bostadsområden har en lång historia i Sverige. Under åren 1975–1992 satsade staten sammanlagt drygt 430 miljoner kronor på olika insatser. Åtgärderna inriktades främst på förändringar i den fysiska boendemiljön, trots att problemen i dessa områden framför allt var av social karaktär. Under 1990-talet flyttades fokus succesivt från den fysiska miljön till sociala aspekter och fick ett ökat fokus på samverkan.

Till dessa satsningar hör bl.a. de så kallade ”Blommanpengarna” (1995–1999), en satsning uppkallad efter det dåvarande socialdemokratiska statsrådet Leif ”Blomman” Blomberg och ”Nationella exempel”. Dessa satsningar omfattade åtta storstadskommuner med särskilt fokus på att öka deltagandet på arbetsmarknaden. Kommunerna fick i uppdrag av regeringen att ta fram handlingsplaner för nya former av samverkan mellan stat och kommun med syfte att minska segregation och utanförskap. Den statliga finansieringen uppgick till drygt 750 miljoner kronor med villkor att de åtta kommunerna skulle skjuta till lika mycket medel.

Under 1999 sjösatte den dåvarande socialdemokratiska regeringen ”Storstadssatsningen” som pågick till 2006, en satsning som innebar att sju kommuner³⁸ (med 24 bostadsområden) tecknade så kallade lokala utvecklingsavtal med regeringen. Ett av de övergripande målen var ”att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda

³⁸ Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Södertälje och Stockholm.

levnadsvillkor för storstädernas invånare”. Staten avsatte två miljarder kronor till satsningen och de deltagande kommunerna förväntades bidra med lika mycket.

Under 2007 lanserade den då nytilträdde alliansregeringen det nya politikområdet *urban utvecklingspolitik*, som bedrevs fram till och med 2010. Samtidigt upphörde den tidigare storstadspolitik att gälla. Politikens inriktning ändrades till att fokusera mer på arbete, utbildning, trygghet och tillväxt utifrån följande tre övergripande mål:

- Färre individer i utanförskap i de stadsdelar som präglas av utanförskap
- Färre stadsdelar präglade av utanförskap
- Fler stadsdelar och städer som präglas av hållbar tillväxt för ökad konkurrenskraft.

Under perioden 2008–2010 ändrade satsningarna karaktär från projekt till att fokusera mer på utveckling av ordinarie strukturer och verksamhet i kommunerna. Syftet var att åstadkomma varaktiga samverkansformer mellan olika aktörer. I januari 2007 inledde det dåvarande Integrations- och jämställdhetsdepartementet överläggningar om lokala utvecklingsavtal med 21 kommuner (med 38 stadsdelar) avseende bl.a. samverkansöverenskommelser, uppföljning och utvärdering. Även Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och polismyndigheterna fick i uppdrag att ingå i partnerskapen. Det fanns även en förordning (2008:348) om urbant utvecklingsarbete.³⁹

Fram till och med budgetpropositionen för 2021 redovisades utvecklingen av socioekonomisk segregation utifrån ett antal indikatorer där genomsnittet för de 38 områden i Sverige som tidigare hade omfattats av lokala utvecklingsavtal (LUA) och urbant utvecklingsarbete (URB) jämfördes med riksgenomsnittet. I budgetpropositionen för 2022 redovisades för första gången segregationens utveckling utifrån de nya regionala statistikområdena (RegSO) och områdestyperna. Den dåvarande socialdemokratiskt ledda regeringen motiverade denna förändring med att de tidigare 38 områdena inte hade varit heltäckande för alla områden med socioekonomiska utmaningar,

³⁹ Kulturdepartementet (2017-03-08, Ku2017/00837/D) *Regeringens områdesbaserade satsningar för att motverka segregation – en översikt av utvärderingar 1995–2015*.

varför resultatredovisningen endast hade kunnat ge en indikation för hur den socioekonomiska segregationen har utvecklats.⁴⁰

3.7.2 Problematiken kvarstår eller har förvärrats

Utvärderingar och forskning visar att många av de senaste 40 årens satsningar för att minska och motverka segregation och utanförskap visserligen har haft en positiv betydelse för enskilda individer och områden, genom bl.a. upprustning av den fysiska närmiljön och fler lokala arbetstillfällen, men att den höga in- och utflyttningen i kombination med bl.a. ökad otrygghet har fortsatt, genom att resursstarka individer flyttar ut och resurssvaga flyttar in samtidigt som nyanlända anvisats till redan utsatta områden, vilket påverkar stabiliteten i områdena negativt. Framför allt har det fått en negativ påverkan på skolors verksamhet i utanförskapsområden när in- och utflyttningen av elever sker under en hel skolvertermin och det därmed försvårar skolornas möjlighet att planera för skolans verksamhet. En annan stor utmaning för skolor i utanförskapsområden under flyktingvågen 2015–2016 var att på kort tid ta emot ett stort antal ensamkommande barn och ungdomar. De hade mycket varierande bakgrund och behov och blev ofta placerade i skolor som redan hade andra utmaningar. Samordnaren fördjupar sig i den här problematiken i kapitel 7 som handlar om skolans roll för att förebygga och motverka utanförskap. Det är intressant att notera att de flesta kommuner som redan för 40 år sedan fick del av de över tre miljarder kronorna i statliga medel är kvar på "listan" över kommuner med utanförskapsområden, oavsett vilka mätmetoder som används, och att nya kommuner och områden hela tiden tillkommer.

Redan för 20 år sedan drogs slutsatsen att lokala utvecklingsavtal som verktyg, eller andra delar av storstadssatsningen, inte har några förutsättningar att nå upp till det övergripande målet om att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen och att denna typ av mål är överambitiösa och orealistiska. Den typ av långvariga marginaliseringsprocesser som medverkat till uppkomsten av utsatta

⁴⁰ Prop. 2021/22:1, utg.omr. 13, s. 93.

bostadsområden förändras inte på ett par år, utan för det krävs ett långsiktigt och målmedvetet arbete.⁴¹

3.8 Integrationspolitiken har nyligen setts över

Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:05) har lämnat förslag på ett nytt mål och nya delmål för integrationspolitiken och hur integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten (dir. 2023:10 respektive 2023:42). Utredningen har också haft uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken (dir. 2022:42). Utredningen konstaterar i sitt slutbetänkande⁴² att styrningen, samordningen och uppföljningen av integrationspolitiken har stora brister. Det krävs, enligt utredningen en samordnad och strategisk styrning av den offentliga förvaltningen som också omfattar en långsiktig organisering för samordning av integrationspolitiken. Utredningen lämnar flera förslag för att tydliggöra myndigheternas ansvar på integrationsområdet, både operativt och med inriktning mot samordning, stöd, uppföljning och analys. Utredningen gör också bedömningen att regeringen bör ta fram en nationell strategi för integrationspolitiken som konkretiserar politikens inriktning och främjar överblick och sammanhang. På jämställdhetsområdet understryker utredningen vikten av att de integrationspolitiska målen genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv och att analyser av könsskillnader i många fall också behöver beakta födelseregion för att kunna synliggöra hur kön och bakgrund samspelar. Utredningen föreslår ett antal integrationspolitiska delmål, vilka bör genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Vidare bör dessutom, där så är relevant, ett barnperspektiv integreras i delmål och indikatorer för att synliggöra och stärka flickors och pojkars rättigheter och möjligheter att delta i samhället.⁴³

⁴¹ SOU 2005:29 *Storstad i rörelse – kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*, s. 15. Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal.

⁴² SOU 2024:41 *Styrkraft för lyckad integration*.

⁴³ SOU 2024:12 *Mål och mening med integration*, s. 15–16 och 18.

3.9 Kommuner med stort utanförskap – en lägesbild

Sverige har, som bl.a. beskrivits ovan, stora problem med ett utbrett och omfattande utanförskap som kan ta sig uttryck i många olika former. Det handlar inte enbart om ett specifikt bostadsområdes eller en kommunds karaktär och sammansättning av boende eller olika upplåtelseformer utan även, på ett mer övergripande plan, om individens känsla av samhörighet med, och delaktighet i, samhället oberoende av var eller hur man bor. Det har inte heller primärt etniska, kulturella eller språkliga förtecken utan handlar i grunden om social sammanhållning och individens respekt för grundläggande demokratiska värderingar och allas likhet inför lagen.

Det finns emellertid ett antal faktorer som i högre grad än andra kan användas för att förklara och beskriva ett områdes grad av utsatthet. Det som, särskilt under senare år, har kommit att karaktärisera utanförskap och utanförskapsområden är geografiskt avgränsade platser med en stor andel boende med utländsk, ofta utomeuropeisk, bakgrund, bristande kunskaper i det svenska språket och där bl.a. utbildningsnivån bland de boende i området generellt är lägre och arbetslösheten och beroendet av ekonomiskt bistånd högre än i andra områden i en kommun. Något som självfallet inte gäller för alla boende i dessa områden, som ofta präglas av en relativt stor in- och utflyttning och domineras av hyreslägenheter, men som gäller tillräckligt många för att det ska tas på mycket stort allvar.

Utanförskapet är inte heller längre huvudsakligen koncentrerat till storstädernas förortsområden utan finns i dag även i många tätorter och samhällen i små och mellanstora kommuner. Skillnaderna på nationell nivå är dock stora. Exempelvis finns det inga utanförskapsområden, enligt SCB:s och Boverkets definition, i Gotlands län, Jämtlands län, Norrbottens län och Västerbottens län. Flest områden finns i Skåne (40) följt av Stockholms län (39) och Västra Götalands län (32).⁴⁴ Att utanförskapet i dag finns utbrett i stort sett i hela vårt land, visar tydligt att vi måste pröva andra vägar för att vända på utvecklingen.

⁴⁴ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/arbete-mot-utanforskap/lista-180-omraden-pa-utanforskapets-karta/> (hämtad 2025-03-13).

3.9.1 Kommunövergripande och områdesbaserat arbete mot utanförskap

Som framgått ovan finns det ett antal faktorer som kan karaktärisera ett områdes grad av utanförskap. Att ett område i en kommun bedöms ha ett stort utanförskap innebär dock inte att alla som bor där lever i utanförskap. Samordnarens kommunbesök och samtal med företrädare för politik, förvaltning och verksamheter visar att arbetet mot utanförskap skiljer sig åt i olika kommuner. Vissa kommuner har ett mer kommunövergripande och generellt angreppssätt för att komma åt problem och utmaningar kopplade till utanförskap, medan andra bedriver ett områdesbaserat arbete med insatser riktade särskilt mot de områden där utanförskapet är störst.

Några exempel från samordnarens kommunbesök

I till exempel Jönköping arbetar kommunen utifrån arbetssättet *Sammanhållet utvecklingsarbete i Jönköpings prioriterade områden (SUP)*. Det är ett samarbete mellan kommunen, regionen, staten, civilsamhället och näringslivet utifrån bl.a. platssamverkan och medborgardialoger. I Linköping bedrivs ett mer områdesbaserat arbete – *Samverkan mot segregation (SMS)* – med syfte att motverka segregation genom kommungemensam samverkan i kommunens tre utanförskapsområden Skäggetorp, Berga och Ryd. Satsningarna i dessa områden handlar om en mer närvarande socialtjänst, upprustning av utemiljöer, bibliotek, fritidsverksamhet för högstadiet, ett kulturhus i Skäggetorp, upprustning av centrum m.m.

Flera kommuner, som samordnaren har besökt, däribland Landskrona, Huddinge och Sollentuna använder sig av datadriven stads- och områdesutveckling. Det innebär att de tar fram jämförelsedata utifrån en rad olika parametrar för att kunna följa utvecklingen i de olika kommundelarna över tid, som ett verktyg och underlag för politiska beslut.

Några exempel på områdesbaserat/riktat arbete mot utanförskap

En kommun som länge har arbetat områdesbaserat är Botkyrka, som började med riktade insatser redan 1996. Syftet är att förstärka den lokala demokratin och samverkan mellan berörda aktörer. I arbetet ingår olika kommunala förvaltningar liksom det allmännyttiga bostadsbolaget Botkyrkabyggen, näringslivet m.fl. I varje kommundel finns en områdesutvecklare samt en arbetsgrupp med fokus på barn och unga. Svårigheterna att arbeta områdesbaserat är, enligt kommunen, att hantera områdesspecifika problem i relation till ett kommunövergripande perspektiv, eftersom många frågor och utmaningar inte är områdesspecifika utan behöver hanteras på kommunnivå, snarare än på kommundelsnivå.

I Örebro finns *Partnerskap Örebro*, som är kommunens arbetssätt för att förbättra livskvaliteten för de boende i kommunens fem socioekonomiskt utsatta områden. Samarbetet började som Partnerskap Vivalla 2011 och utvidgades 2015 till att omfatta samtliga fem områden. Det finns en områdesprocessledare i varje område med uppdrag att i samverkan med kommunala verksamheter, myndigheter, och civilsamhället analysera, initiera och genomföra insatser för att fler elever ska klara grundskolan, skapa en trygg och attraktiv stadsdel, få fler boende i utbildning och arbete, skapa en meningsfull fritid, samt främja integrationen.

I Borås bedrivs satsningen ”Tillsammans utvecklar vi Norrby”, ett socialt utsatt område, med syfte att skapa ökad dialog och delaktighet och hantera komplexa samhällsutmaningar. Kommunen började med att göra en kartläggning genom intervjuer och fokusgrupper med boende för att ta fram en gemensam lägesbild för det fortsatta arbetet. Staden fick projektmedel från Västra Götalandsregionen för att kunna anställa processledare från Rädda Barnen. I områdesutvecklingsarbetet ingår bl.a. Familjecentralen, Mötesplatsen (kulturhus), skolan, socialtjänsten, Bostäder i Borås (allmännyttan), idrotts- och kulturföreningar, kyrkor m.fl. Viss intern fördelning av resurser sker inom kommunen men arbetet är beroende av externa medel både från staten och regionen. Varje kommunal förvaltning får även själv fundera på hur de kan bidra i arbetet mot utanförskap. Kommunen talar om att man behöver göra olika för att det ska bli lika (dvs. jobba områdesbaserat med särskilt riktade insatser mot vissa områden för att skapa ett mer jämlikt Borås). Det

är en utmaning, inte minst kommunikativt, mellan förvaltningarna för att få med alla på tåget. Det saknas ibland förståelse för varför en skola eller en fritidsgård i ett visst område ska få mer pengar än andra. Kritik hörs även från boende i andra områden om varför kommunen och bostadsbolaget satsar så mycket på Norrby och Hässleholmen och mindre på andra områden.

I Uppsala bedrivs ett strukturellt, sammanhållet och kompensatoriskt områdesarbete, samt operativt vid behov. Kommunen har tagit fram handlingsplaner som områdesarbetet genomförs utifrån. De löper parallellt med stadsutvecklingen och syftar till att kompensera för sämre förutsättningar bland boende i dessa områden. Kommunen har en lång tidshorisont med mål för 2030. De har tagit fram ett eget socioekonomiskt index och har gjort en klusteranalys utifrån sex parametrar. 2018 beslutades en handlingsplan för området Gottsunda. Syftet var att få en bättre samordning och koordinering, samt att få med andra aktörer som Polisen, fastighetsägare m.fl. Gottsunda är sedan 2023 inte längre ett särskilt utsatt område enligt Polismyndighetens definition.

3.10 Samordnarens sammanfattande iakttagelser

Efter att ha besökt 19 kommuner med områden där utanförskapet är stort, samt träffat företrädare för berörda myndigheter och andra aktörer, har samordnaren och sekretariatet fått en ganska så samstämmig bild av vilka de huvudsakliga problemen och utmaningarna är. De överensstämmer också väsentligen med SCB:s och Boverkets övergripande bedömning, även om viktiga aspekter, som till exempel förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck och bristande kunskaper i svenska språket, saknas i deras analys.

Även om det arbete som bedrivs på kommunal nivå kan skilja sig åt mellan olika kommuner så är problemen och utmaningarna i grunden desamma. Det handlar om barn som inte skrivs in i förskolan eller som ofta är frånvarande, elever som inte klarar av att fullfölja grundskolan och bli behöriga till gymnasiet, familjer med behov av särskilt stöd och ekonomiskt bistånd, vuxna som saknar utbildning eller arbete för att kunna försörja sig själva, boende som känner oro för att vistas i området eller utsätts för brott, bristande förtroende, eller till och med rädsla, för socialtjänsten och andra sam-

hällsinstitutioner m.m. Det har under samordnarens besök i kommuner med utanförskapsområden blivit tydligt att det finns ett stort tillitsgap mellan familjer med utländsk bakgrund och samhället och dess institutioner. Likväl har förståelsen ökat för varför olika aktörer, såväl förvaltningar, myndigheter som verksamheter inom den offentliga sektorn, lägger stor tyngd vid att arbeta uppsökande och förebyggande för att minska tillitsgapet, som är stort i utanförskapsområden. För risken är stor att barn som växer upp i dessa områden ärver sina föräldrars utanförskap.

Om barn växer upp utan att fullfölja sin utbildning eller få arbete, så kommer de inte bidra till samhällets gemensamma intäkter genom arbete och skatt, vilket innebär att beroendet av försörjningsstöd, bostadsbidrag och sjukpenning fortsatt kommer vara högt i framtiden i kommuner med utanförskapsområden. Till det kan läggas att kostnader för kriminalitet fortsatt kommer vara höga om vi inte bryter nyrekryteringen bland barn och unga till de kriminella gängen. Enligt Brå kan en gängkriminell livsbana kosta samhället mellan 20–25 miljoner kronor per person. I slutändan påverkar det demokratin när marginaliserade människor inte identifierar sig med majoritetssamhället och vare sig röstar eller engagerar sig i samhällsdebatten. Med ett ökat missnöje och misstro mot majoritetssamhället kan stödet för extremistiska och antidemokratiska rörelser öka, men även främmande makter kommer att utnyttja de sprickor som finns i vårt samhälle för att förstärka splittringen. Det har Sverige inte råd med, inte minst med det allvarliga säkerhetspolitiska läget. Därför är det en angelägenhet för både kommuner, regioner och staten att gemensamt ta ansvar för att bryta utanförskapet. För i slutändan handlar det om tryggheten, ekonomin, sammanhållningen och Sveriges nationella säkerhet och vilken framtid den generation som växer upp i dag och generationer framåt får.

3.10.1 Det ekonomiska utanförskapet

En dimension av utanförskap är självförsörjning. Att kunna försörja sig själv genom arbete, eller på annat sätt, är ytterst en fråga om individens frihet och oberoende men också en fråga om välfärdsstatens finansiering och legitimitet. Det finns flera olika sätt att mäta självförsörjningsgraden. Regeringen presenterade i vårpropositionen

för 2024 ett mått för självförsörjning. Måttet ska mäta andelen individer i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) som har egen försörjning, främst genom arbete. Det ska användas som ett komplement till sysselsättningsmåttet och kunna följas över tid. Enligt självförsörjningsmåttet var knappt 1,2 miljoner individer (20 procent) i åldern 20–64 år ej självförsörjande 2022. Cirka en tredjedel av de ej självförsörjande var utrikes födda och flest var kvinnor från länder utanför Europa.⁴⁵

Även en nyligen genomförd studie⁴⁶ pekar emellertid på ett omfattande ekonomiskt utanförskap som tar sig uttryck både i ökande långtidsarbetslöshet och i att många människor inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden och har inkomster som räcker för att försörja sig på. Inte ens hälften av Sveriges befolkning på drygt tio miljoner är självförsörjande (strax under fyra miljoner i arbetsför ålder). Så många som drygt 1,8 miljoner människor i arbetsför ålder saknar i dag självförsörjning. Även om det ekonomiska utanförskapet är omfattande i många samhällsgrupper har den största skillnaden de senaste decennierna skett mellan inrikes födda och utomeuropeiskt födda, särskilt vad gäller personer som har kommit till Sverige av flyktinskäl från icke-västerländska länder.⁴⁷ Särskilt drabbade är de kvinnor som har kommit som anhöriga till någon som redan har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. De har t.ex. inte omfattats av etableringsreformen för nyanlända och därmed inte heller fått ta del av insatser för att främja deras etablering på arbetsmarknaden.

Forskning visar även att det finns stora skillnader i utbildningslängd, sysselsättning och inkomster mellan olika befolkningsgrupper. Utrikes födda har generellt lägre inkomster och sysselsättning än både inrikes födda med utländsk bakgrund och inrikes födda med svensk bakgrund.⁴⁸

⁴⁵ Prop. 2023/24:100, Bilaga 2, s. 17–18.

⁴⁶ Eklund, Johan E & Johan P Larsson (2024) *Det nya utanförskapet – självförsörjningens utveckling och välfärdsstatens framtid*, s. 13–14.

⁴⁷ Eklund, Johan E & Johan P Larsson (2024) *Det nya utanförskapet – självförsörjningens utveckling och välfärdsstatens framtid*, s. 13–14.

⁴⁸ IFAU (2024:24) *Arbetsmarknadsanknytning och utbildning: Skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund*.

3.10.2 Sysselsättningsgrad och arbetslöshet

Sysselsättningsgraden i Sverige för personer mellan 20 och 64 år är, i en internationell jämförelse, relativt hög jämfört med andra EU/EES-länder. Data från 2021 visar att bland inrikes födda med svensk bakgrund ligger den på 86 procent att jämföra med genomsnittet för EU/EES på 74 procent. Det innebär att Sverige har den näst högsta sysselsättningsgraden inom EU/EES. Motsvarande andel bland utrikes födda är 69 procent, vilket är något högre än EU/EES-genomsnittet på 67 procent. Det innebär däremot att det relativa sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda är större (17 procentenheter) jämfört med åtta procentenheter inom EU/EES.

Sett till arbetslösheten är läget dock ett annat. För inrikes födda med föräldrar födda i Sverige uppgick arbetslösheten till 3,9 procent (jämfört med EU/EES-snittet på 5,9 procent). Motsvarande andel för inrikes födda med utländsk bakgrund är 8,1 procent (ungefär motsvarande EU/EES-snittet). För utrikes födda är arbetslösheten däremot 18,4 procent, betydligt högre än genomsnittet för EU/EES och även jämfört med våra nordiska grannländer.⁴⁹

3.10.3 Utrikes födda kvinnors situation

Erfarenheter från de senaste decenniernas mottagande av nyanlända och deras anhöriga visar att det, särskilt för kvinnor, har varit svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, lära sig det svenska språket och bli självförsörjande. Det gäller särskilt för kvinnor med ingen eller enbart förgymnasial utbildning och ingen eller begränsad yrkes- och arbetslivserfarenhet. Många av dem har dessutom samtidigt tagit ett stort ansvar för familj och barn även i det nya landet

Mellan 30 och 40 procent av de kvinnor som bott i Sverige i upp till tre år varken arbetade, studerade eller deltog i insatser 2020. Många saknar helt inkomst, från såväl förvärvsarbete som andra försörjningskällor.⁵⁰ Tre faktorer har, enligt samordnarens bedömning, särskilt bidragit till att kvinnor som invandrat till Sverige haft svårt att integreras i samhället. Den generösa svenska föräldraförsäkringen, låg genomströmning i undervisningen i svenska för invandrare (sfi)

⁴⁹ IFAU (2024:24) *Arbetsmarknadsanknytning och utbildning: Skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund*, s. 12–15.

⁵⁰ Se bl.a. SOU 2023:24 *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration*, s. 16 ff.

och etableringsreformens begränsade möjligheter för kvinnor som kommit som anhöriga till en man i Sverige att på lika villkor som andra nyanlända ta del av hjälp och stöd från Arbetsförmedlingen för att etablera sig har bidragit till att försena deras etablering och integration i Sverige.⁵¹ Det är särskilt viktigt att betona att såväl Arbetsförmedlingen som kommunernas etableringsinsatser ofta har varit utformade utifrån mäns situation, där fokus traditionellt varit att snabbt få ut männen i arbete, samtidigt som kvinnors behov av språkinläring, vård och barnomsorg har underskattats. Majoritetssamhället har i alldeles för hög utsträckning tagit hänsyn till kulturella sedvänjor kring kvinnans roll i hemmet, vilket begränsat dem från studier, arbete och från att delta i samhällslivet. Det är framför allt detta som lagt grunden för att hederskulturen kunnat leva vidare i Sverige och att invandrade kvinnor hamnat i ett dubbelt utanförskap och isolerats från majoritetssamhället.

Även många av de kvinnor med eftergymnasial utbildning och arbetslivserfarenhet från sina hemländer har i Sverige haft betydande problem med att etablera sig generellt och specifikt i ett yrke som matchar deras utbildningsbakgrund och kompetens.

Statistik från SCB visar att fler män än kvinnor har invandrat till Sverige nästan varje år sedan 1970. Män och pojkar har dominerat såväl bland flyktingar som bland ensamkommande och arbetskraftsinvandrare. Däremot är det fler kvinnor och barn bland anhöriginvandrare.⁵² Konsekvenserna av en skev könsfördelning i befolkningen över tid gör, enligt samordnaren, att det finns behov av att närmare analysera detta förhållande. Det gäller inte minst som många av de män som invandrar till Sverige kommer från länder där traditioner och normer avseende jämställdhet skiljer sig från de som gäller i Sverige. Såväl migrations- som integrationspolitiken behöver därför framöver genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Det handlar dels om att inte riskera att skapa en obalans mellan könen, dels om att erbjuda nyanlända kvinnor fler insatser som leder till jobb och självförsörjning, och därmed även bidra till att motverka att hedersrelaterat våld och förtryck kan leva vidare i Sverige.

⁵¹ Se bl.a. SOU 2023:24 Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration.

⁵² www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige.

4 Samverkansaktörer, samverkansformer och övergripande om arbetssätt

4.1 Inledning

Samordnaren har enligt utredningens direktiv uppdraget att kartlägga och sprida goda exempel på centrala samverkansaktörer och bra samverkansformer. Som framgått av kapitel 1 tolkar samordnaren detta uppdrag som att det avser aktörer av central betydelse för samverkan i det operativa arbetet mot utanförskap, företrädesvis på lokal nivå. När det gäller kommuners samarbete med aktörer i lokalsamhället i syfte att minska utanförskap lyfts i direktiven särskilt fram ideella organisationer, idrottsrörelsen, fastighetsägare och företag.

Samordnaren har enligt direktiven också uppdraget att sammanställa och sprida goda exempel på insatser inom kommunernas ansvarsområden med fokus på framför allt skola och förskola och sammanställa goda exempel på arbetssätt för hur skolor konkret kan arbeta förebyggande och åtgärdande i fråga om gängkriminalitet.

I detta kapitel behandlas i ett inledande avsnitt de olika samverkansaktörer som nämns i direktiven och den roll de har, eller potentiellt kan ha, i det lokala arbetet mot utanförskap. Också polisens roll och betydelse i det lokala arbetet behandlas i detta inledande avsnitt. I avsnittet behandlas *inte* de aktörer vars verksamhet enligt samordnaren har störst betydelse för att förebygga och motverka utanförskap: familjecentralerna (framför allt de aktörer som regionen ansvarar för), förskolan, grundskolan och socialtjänsten. Dessa aktörer ägnas egna, tematiska kapitel (kapitel 5–8).

I kapitlets andra block resonerar samordnaren om förutsättningarna att identifiera, och bygga verksamhet och verksamhetsutveckling,

på ”goda exempel”. Samordnaren diskuterar också om generella framgångsfaktorer för arbete för att förebygga och motverka utanförskap. Särskild uppmärksamhet ägnas förutsättningar för god samverkan och bra samverkansformer i det lokala arbetet. I avsnittet redovisas även vissa av de samverkansformer som i dag förekommer i kommunerna. Konkreta exempel på lokal verksamhet avseende grundskola, familjecentraler/regioner eller socialtjänst redovisas inte i detta kapitel utan integrerat i de tematiska kapitlen 5–8.

4.2 Viktiga samverkansaktörer i arbetet mot utanförskap

4.2.1 Polisen

I detta avsnitt behandlas vissa, för samordnaren centrala, aspekter av och utmaningar i polisens verksamhet.

Utredningens direktiv har ett tydligt fokus på samverkan på lokal nivå. De har också ett tydligt brottsförebyggande perspektiv. Gängkriminaliteten uppmärksammas särskilt. Ur samordnarens perspektiv är det därför naturligt att lyfta fram polisens roll i sammanhanget, även om Polismyndigheten som aktör inte nämns uttryckligt i utredningens direktiv. Polismyndigheten är, vid sidan om den centrala roll den har när det gäller att bekämpa gängkriminalitet och annan brottslighet, en betydelsefull aktör i det lokala arbetet för att motverka utanförskap och minska otryggheten i utanförskapsområden.

Det brottsförebyggande perspektivet i Polismyndighetens verksamhet av central betydelse

Att förebygga brott är centralt för att långsiktigt och mer effektivt minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Färre brott besparar medborgare skada och lidande och minskar samhällets kostnader för brott. En central del i polisens uppdrag är också att förebygga och förhindra brott. Polismyndigheten har sedan 2022 en brottsförebyggande strategi. Av den framgår att det brottsförebyggande arbetet ska vara problemorienterat, kunskapsbaserat och att samverkan och delaktighet är viktiga inslag. I strategin behandlas

centrala aspekter såsom ledning, styrning, resurser, kompetens och arbetssätt.¹

Samtidigt har det i olika kontakter som samordnaren haft med företrädare för Polismyndigheten uttryckts viss oro för att förebyggande och relationsskapande verksamhet inte alltid upprätthålls i önskvärd utsträckning.

Att ett tydligare fokus på förebyggande arbete innebär en utmaning för Polismyndigheten framkommer också i nämnda strategi för det förebyggande arbetet. I strategin slås bland annat fast att det, för att det brottsförebyggande arbetet ska bli framgångsrikt, behövs en kulturförändring genom att beteenden och arbetssätt förändras mot ett proaktivt förhållningssätt.² Samordnaren välkomnar därför den tydliga styrning som finns i Polismyndighetens regleringsbrev för 2025 när det gäller förebyggande arbete, och inte minst uppföljning av detta. Det är viktigt att hela tiden hålla prioriteringsdiskussionen levande, både på central nivå och i den lokala verksamheten.

En illustration av avvägningar som måste göras inom Polismyndigheten i det brottsförebyggande arbetet kan hämtas från samordnarens besök i Haninge. Här omfattar lokalpolisområdet geografiskt både Haninge och Nynäshamn. Lokalt är man medveten om hur viktig den lokala närvaron i Haninge är för möjligheterna att bygga långsiktig tillit och relationer. Det försvåras dock av det dubbla geografiska ansvaret och behoven av närvaro också i Nynäshamn. En annan aspekt som lyftes fram, är att det, när det uppstår akuta problem i en annan del av landet ofta innebär att poliser i utanförskapsområden förflyttas. Det får följden att nya poliser kommer in och ska fortsätta driva pågående processer och samverkan, vilket leder till brist på kontinuitet i det brottsförebyggande arbetet.

Med det sagt, är det för samordnaren tydligt att det under senare år skett en utveckling av polisens brottsförebyggande arbete. De kommunpoliser som samordnaren mött vid sina kommunbesök är viktiga kuggar i det förebyggande arbete som bedrivs i kommunerna. På motsvarande sätt är områdespoliserna viktiga i det operativa, relationsskapande arbetet i det offentliga rummet. Samordnaren bedömer att polisen kommit invånarna närmare, vilket, enligt den bild som

¹ Polismyndigheten (2022) *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet* (PM 2022:12).

² Ibid.

givits vid samordnarens kommunbesök, ökat tilliten och förtroendet för polisen i det lokala arbetet.

Samordnaren har vid sina kommunbesök fått ta del av beskrivningar av ambitiöst operativt förebyggande arbete inom Polismyndigheten. Ett exempel kan hämtas från Skäggetorp i Linköping. Där finns fyra områdespoliser (målet är att de ska bli sex). En områdes-specifik handlingsplan har tagits fram, med de aktiviteter som lokalpolisområdet menar bör prioriteras. Det handlar bland annat om

- trygghetsskapande dörrknackning
- att jobba med alla typer av brott (med fokus på ”situationell prevention”)³
- hundraprocentig återkoppling till medborgare
- samverkan med fastighetsägare, civilsamhälle och näringsliv, lokalt medborgarlöfte
- utvecklad kameraövervakning.

I Skäggetorp anställdes också i november 2024 två områdesbaserade ordningsvakter, som ska arbeta uppsökande och stödja områdespoliserna i deras arbete.

Praktiknära stöd från Brå

Samordnaren vill i sammanhanget gärna uppmärksamma att Brottsförebyggande rådet (Brå) på eget initiativ har påbörjat ett arbete för att utvärdera polisens brottsförebyggande arbete i, vad som benämns som, utsatta områden. Syftet är att öka kunskapen om hur Polismyndighetens brottsförebyggande arbete i dessa områden bedrivs i praktiken – vilka metoder och arbetssätt som används och hur de fungerar. Arbetet beräknas avslutas i mars 2026. Det är angeläget att resultaten av detta arbete omhändertas av Polismyndigheten och, om behov finns, av regeringen.

I sammanhanget kan erinras om att Brå haft ett regeringsuppdrag om att utveckla stödet till kommuner med utsatta områden. Fem pilotkommuner har fått praktiknära stöd från Brå inom pro-

³ Med situationellt brottsförebyggande arbete avses att förhindra eller försvåra att brott begås genom att förändra den aktuella platsen eller situationen där brott kan begås.

blemområden som kännetecknar utsatta områden. Av slutrapporten framgår att en mängd aktiviteter genomförts rörande kunskaps- och platsbaserat brottsförebyggande arbete, organiserad brottslighet, rekrytering av barn och unga till kriminalitet, parallella samhällsstrukturer och otillåten påverkan, välfärdsbrottslighet och våldsbejakande extremism. Brå:s samlade bild är att projektet bidragit till förbättringar av det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet i de medverkande kommunerna. Projektet har nu övergått i ordinarie verksamhet inom Brå och nya kommuner kommer löpande att kunna erhålla praktiktäta stöd från Brå.⁴

Polisens lokala närvaro

En fråga med nära koppling till det brottsförebyggande arbetet rör polisens lokala närvaro. Det har vid samordnarens kommunbesök från kommunalt håll framförts viss kritik på detta område. Någon kommun menade att det fortfarande fanns för få patrullerande poliser, en annan saknade områdespoliser. Generellt sett är dock kommunerna nöjda med polisens lokala närvaro, något som inte överraskar i perspektiv av den positiva bild av polisen som samverkansaktör som kommunerna ger (jfr följande avsnitt).

Polisens närvaro på gator och torg handlar självklart om brottsbekämpning, om möjlighet och förmåga att ingripa mot brott. Men den måste, enligt samordnaren, också ha en tydlig förebyggande dimension. Arbetet måste bedrivas med kunskap om och lyhördhet och förståelse för den lokala kontexten. Relationer måste byggas till boende – inte minst unga som rör sig i offentliga miljöer, till affärsidkare, till frivilligorganisationer och andra. Så skapas förtroende och tillit. En synlig och närvarande polis minskar också den upplevda otryggheten.

Samordnaren har vid sina kommunbesök tagit del av flera goda exempel på hur områdespoliser arbetar nära och närvarande i lokalsamhället. Inte minst gäller det i relation till skolan. Många områdespoliser gör regelbundna besök på skolor, ibland också på förskolor. Det görs inte i ingripande syfte utan i syfte att bygga relationer med elever och personal och kan till exempel handla om att polisen åter

⁴ Brottsförebyggande rådet (2024) Redovisning av uppdrag om stöd till kommuner med utsatta områden. Slutrapportering av regeringsuppdraget (dnr Ju2022/01000), sammanfattningen.

lunch med elever. I flera kommuner lyftes också fram att polisen medverkade vid föräldramöten i skolan och i andra sammanhang när föräldrar samlades. Skolan som samhällsinstitution åtnjuter allmänt sett en relativt stor respekt, inte minst i utanförskapsområden. Medverkan från polisen inom ramen för skolans verksamhet ger därför, enligt kommunerna polisen ”goodwill” och bygger förtroende i relation till föräldrar. I någon kommun framhölls dock att det var väl så effektivt för polisen att bygga relationer med föräldrar vid patrullering på gator och torg.

Kommuner med utanförskapsområden är nöjda med samverkan med polisen – men samordnaren ser en risk

En viktig aspekt av Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet är samverkan. Polisen är ofta en efterfrågad samverkansaktör för kommunen – för socialtjänsten och för skolan och förskolan, liksom för fastighetsägare, det lokala näringslivet och civilsamhällesorganisationer med social inriktning. Samtidigt har polisen mycket att vinna på att i sitt arbete hämta in information från och på olika sätt mobilisera lokala aktörer, offentliga såväl som privata. Men hur fungerar då polisen som samverkansaktör? Finns förmåga att samverka och görs det?

Av utredningens enkätundersökning till kommuner med utanförskapsområden framgår att kommunerna är mycket nöjda med samverkan med polisen. Hela 98 procent av 53 svarande kommuner (alla utom en) anser att samverkan med Polismyndigheten (i första hand med kommun- och områdespoliser) fungerar bra eller mycket bra i dag.

Samordnaren har också vid sina kommunbesök fått en god bild av polisen som samverkande part lokalt. Kommunpolisernas samverkan med såväl socialtjänst som skola och bostadsbolag tycks vara väl etablerad, med låga trösklar för kontakt.

Samordnaren har i kommuner med lång erfarenhet av arbete mot utanförskap sett exempel på långtgående samverkan mellan polis och kommun. I Södertälje bjuds lokalpolisområdeschefen regelbundet in till samtliga möten i kommunfullmäktige. Sedan 15 år tillbaka arbetar också i kommunen socialsekreterare på plats, i Polismyndighetens lokaler (något som för övrigt även gäller på alla polisstationer i Stockholm). Något som lyftes fram som betydelsefullt vid samordnarens

besök i Södertälje, med koppling till samverkan, var att polisen delar sina lägesbilder med kommunen. En aspekt som lyftes fram i Huddinge var betydelsen av samverkan med polisen för socialtjänsten. Polisens närvaro ”på fältet” innebär att man har tillgång till för socialtjänsten viktig information som socialtjänsten inte kan få tillgång till på annat sätt än genom polisen. I flera kommuner som samordnaren besökt, bland andra Botkyrka och Örebro, finns särskilda ungdomspoliser som arbetar med unga, framför allt i högstadieåldern, och deras föräldrar. Verksamheten utformas utifrån behoven på platsen. Samverkan med skola och socialtjänst är ett grundläggande inslag.

Samordnaren kan konstatera att upparbetade samverkansstrukturer och förtroende och tillit mellan polis och kommun, är särskilt betydelsefullt i samband med krissituationer och turbulens i lokalsamhället (jfr avsnitt 4.3.1, exempel från Jönköping/Råslätt). Det har också blivit tydligt för samordnaren att skjutningar och andra allvarliga händelser kan bli en katalysator för att utveckla strukturer för samverkan mellan polis och kommun/skola som tidigare inte funnits.

De senaste årens satsningar på samverkan och brottsförebyggande när det gäller barn och unga har inneburit att mängden fora för samverkan, på olika nivåer och med olika syften, har ökat kraftigt. Polismyndigheten är en efterfrågad part och är ofta involverad. Till övriga samverkansfora har nu även lagts satsningen på BOB-strukturer (jfr nedan, avsnitt 4.4.3). I utgångspunkterna för satsningen på BOB tydliggörs att syftet inte är att ersätta fungerande befintlig samverkan, utan att komplettera och stärka denna.

I många av de kommuner som samordnaren har besökt vittnas om att samverkan med polisen förbättrats under senare år. De satsningar som genomförts och den styrning mot samverkan som funnits av polisen torde ha spelat roll för denna positiva utveckling. Sammantaget ser ändå samordnaren att det finns risker med mängden fora för samverkan och ambitionerna för och omfattningen av samverkan som utvecklas. Självklart måste Polismyndigheten aktivt bidra till att behövliga och ändamålsenliga strukturer för effektiv samverkan i det brottsförebyggande arbetet etableras och vårdas. Samtidigt bör polisen kontinuerligt pröva när, hur och i vilken omfattning och i vilket syfte som myndigheten involverar sig i lokal samverkan. Detta gäller inte minst i perspektiv av det fortsatta arbetet med att utveckla

BOB-strukturer. Polisiära resurser bör, enligt samordnaren, inte bindas upp i samverkan som mer utgör en administrativ börda än ett redskap för att gemensamt effektivisera och utveckla det operativa arbetet.

4.2.2 Civilsamhällets organisationer

Vid så gott som samtliga kommunbesök som samordnaren genomfört har kommunerna lyft fram civilsamhällesorganisationer som en betydelsefull aktör för att förebygga och motverka utanförskap. Olika former av mer eller mindre långtgående samverkan bedrivs också med dessa i kommunerna.

Ur samordnarens perspektiv har civilsamhällesorganisationer viktiga roller att spela i flera avseenden. Civilsamhällesorganisationer med lokal koppling kan bidra i integrerande och trygghetsskapande arbete kopplat till bostadsområdet och som samverkanspart till kommunen, fastighetsägare eller polisen.

Civilsamhällesorganisationerna, inte minst idrottsrörelsen, har en särskilt viktig roll när det gäller att erbjuda sammanhang och meningsfull fritidssysselsättning för barn och unga. Flera av de kommuner som samordnaren har besökt har understrukit hur viktiga civilsamhällesorganisationerna är för att kunna erbjuda fritidsaktiviteter för elever, i skolan efter skoltid. I flera kommuner, till exempel Botkyrka, Borås, Göteborg och Helsingborg, bedrivs också sådan verksamhet som beskrivs mer ingående i avsnitt 8.5.8 och i avsnittet nedan om bostadsbolagen.

Samordnaren bedömer att aktiviteter i skolan, efter skoltid, kan ha en särskild funktion i relation till flickor som lever med hedersrelaterat förtryck. Sannolikheten att de tillåts delta i aktiviteter ökar om de äger rum i skolan – och kanske till och med uppfattas vara en del av skolarbetet. På så sätt kan skolförlagda fritidsaktiviteter ge andrum och en stunds lättnad och relativ frihet för främst flickor som lever med strikta hedersnormer.

Väl etablerade och aktiva civilsamhällesorganisationer kan också utgöra en viktig kontaktpunkt och kanal in till lokalsamhället, för kommunen och polisen och andra aktörer, både offentliga och privata. Via civilsamhällesorganisationerna kan angelägen och korrekt information spridas till boende eller till särskilda målgrupper. Be-

tydelsen av sådana kontaktvägar och att kunna mobilisera väletablerade civilsamhällsorganisationer är särskilt uppenbar i samband med kris och turbulens. I avsnitt 4.3.1 beskriver samordnaren hur man i Jönköping, bl.a. med hjälp av civilsamhället, framgångsrikt kunde hantera både en koranbränning och återkommande försök av kriminella gäng att rekrytera barn.

Samtidigt som civilsamhällsorganisationer har dessa olika viktiga roller att spela i utanförskapsområden kan noteras att föreningsaktiviteten generellt är lägre i dessa områden än i många andra. Detta är något som framförts vid flera av de kommunbesök som samordnaren genomfört. Skäl som lyfts fram är bl.a. kostnaderna i form av avgifter och resekostnader (se vidare nedan), okunskap om vad svenskt föreningsliv innebär och hedersnormer som begränsningar ungas (flickors) vardag.

Civilsamhällsorganisationer med olika inriktning

Även idrottsföreningar har, under samordnarens kommunbesök, nämnts som särskilt viktiga för att förebygga och motverka utanförskap. Samordnaren delar bilden av att idrotten kan fylla en viktig funktion. Idrottsföreningar ger ett sammanhang och idrottsutövandet utgör en stark socialiserande och normerande kraft. Ytterst kan idrotten också, tillspetsat uttryckt, hålla inte minst killar som löper risk att dras in i gäng och kriminalitet från gatan.

Flera kommuner har vid samordnarens besök beskrivit verksamhet som bedrivs inom ramen för Riksidrottsförbundets satsning Idrottsklivet. Idrottsklivet startade 2023 och har möjliggjorts genom särskilda medel från regeringen. Verksamheten bedrivs i områden som finns med på polisens lista över utsatta områden. Den övergripande målsättningen är bland annat att i de aktuella områdena

- öka antalet personer, främst barn och unga, som deltar i föreningsledd idrottsverksamhet,
- öka tillgången till stabil idrottsverksamhet, samt
- öka antalet idrotts- och ungdomsledare.

Ett centralt inslag i Idrottsklivet är att få fler flickor att idrotta inom ramen för föreningsverksamhet. Ambitionen finns bland annat att i större utsträckning etablera andra föreningar än fotbollsföreningar (som ofta redan finns) i utanförskapsområden. Ur ett jämställdhetsperspektiv är detta förstås betydelsefullt. Samordnaren ser dock också behov av att idrottsföreningar anpassar sin verksamhet för att attrahera flickor i större utsträckning.

Delvis ur ett jämställdhetsperspektiv har det också vid samordnarens kommunbesök understrukits att det måste finnas andra föreningar än idrottsföreningar för barn och unga i utanförskapsområden. Alla vill inte, eller kan inte, idrotta. Inte minst föreningar med kulturell inriktning behöver vara en del av det samlade utbudet av fritidssysselsättning för barn och unga. I utanförskapsområdena är dock kulturföreningar generellt varken lika många eller väl utvecklade/etablerade som idrottsföreningarna. I flera av de kommuner som samordnaren har besökt är kulturskolan en viktig aktör och komplement till idrottsföreningarna. Det har också från kommuner framförts att tröskeln för att engagera sig i verksamhet med kulturell profil generellt ofta är hög bland boende i utanförskapsområden.

Vid samordnarens kommunbesök har i fråga om barns och ungas föreningsaktivitet, påtalats vikten av att föreningar har direkta kontakter med och bygger relationer till föräldrar. Utan föräldrarnas delaktighet riskerar barnets eller den ungas engagemang och deltagande att bli kortvarigt.

De religiösa samfunden kan lokalt vara betydelsefulla samverkansparter för att förebygga och motverka utanförskap. Som framgått gäller det inte minst i samband med lokal turbulens och i lokala krissituationer. Men samordnaren ser också särskilda risker i förhållande till de religiösa samfunden (se vidare nedan, avsnittet ”Problem med bristande legitimitet, värderingskonflikter och religiös extremism”).

Särskilt om civilsamhällets roll i brottsförebyggande arbete

Samordnaren anser att civilsamhället kan spela en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. Detta är också något som konstateras i slutredovisningen av regeringens uppdrag till olika myndigheter att etablera en BOB-struktur (jfr avsnitt 4.4.3.).

Brå har regeringens uppdrag att, som en del i stödet till kommunerna, verka för att öka kunskapen om det civila samhällets roll i det brottsförebyggande arbetet.⁵ I en delrapport till regeringen, inom ramen för arbetet med uppdraget, redovisar Brå att allt fler kommuner samverkar på olika sätt med civilsamhället i det brottsförebyggande arbetet. Brå bedömer att lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete kan ha bidragit till en positiv utveckling av antalet kommuner som samverkar med civilsamhället. Dock menar Brå att samverkan kan utvecklas genom att i högre utsträckning formaliseras och bli mer strukturerad. Ett område som Brå menar kan utvecklas är samsyn mellan parterna och förståelse för roller och uppdrag. Brå avser därför att i samverkan med andra myndigheter genomföra flera åtgärder inom kunskapsspridning riktade mot lokala brottsförebyggande aktörer, och också åtgärder som en del i myndighetens praktiska stöd till kommunerna. Brå betonar också att det finns behov av att polisen ingår som en part när samverkan med civilsamhället i det brottsförebyggande arbetet utvecklas ytterligare.⁶

Utmaningar i relation till civilsamhället

I detta avsnitt redovisas kort vissa utmaningar som samordnaren identifierat när det gäller civilsamhället som aktör för att förebygga och motverka utanförskap. Underlag för avsnittet är dels vad samordnarens sett och hört vid sina kommun- och verksamhetsbesök, dels vad som framkom vid den hearing med civilsamhällesorganisationer som samordnaren genomförde i mars 2025 (jfr avsnitt 1.3.4).

Brist på långsiktighet och resurser

Vid samordnarens hearing framfördes av flera organisationer att det krävs större långsiktighet både i arbetet mot utanförskap i stort och, inom ramen för detta, i olika offentliga aktörers samverkan med civilsamhället. Arbetet präglas, enligt dessa organisationer, i för hög grad av ”projektifiering” och brist på långsiktig finansiering, I linje

⁵ Regeringsbeslut (Ju2024/01492, 2024-08-14) Uppdrag att utveckla samverkan med civilsamhället i det brottsförebyggande arbetet.

⁶ Brottsförebyggande rådet (2025) Utveckla samverkan med civilsamhället i det lokala brottsförebyggande arbetet. Delredovisning (Brå:s dnr 0441/24).

med det senare framfördes att det finns behov av att stärka civilsamhällets basverksamhet.

Problem att finna fungerande former för samverkan

Även formerna för samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhällesorganisationer togs upp vid samordnarens hearing med civilsamhällesorganisationer.

Vid samordnarens kommunbesök har det blivit tydligt att formerna för samverkan med det civila samhället varierar mycket. Detta är naturligt med tanke på de varierande lokala förutsättningarna. Inte minst har det förstås betydelse att kommunerna i regel själva avgör om, hur och med vem samverkan bör ske och att de civilsamhällesorganisationer med vilka det samverkas har olika syfte, inriktning, organisation och ekonomiska förutsättningar.

Från civilsamhällets sida efterlyses dock tydligare och mer långsiktiga spelregler när det gäller samverkansformer.

Civilsamhällesorganisationerna lyfter i detta sammanhang fram det önskvärda i att möjligheten till Idéburet offentligt partnerskap (IOP) utnyttjas i större utsträckning. Ett IOP är en överenskommelse om samverkan mellan offentlig och idéburen verksamhet som bygger på att parterna tillsammans ska lösa en samhällsutmaning och uppnå ett visst allmännyttigt mål. Den idéburna organisationen och den offentliga verksamheten ska båda bidra med erfarenhet och kunskap inom ramen för en IOP. För att kunna ingå ett IOP måste det vara förenligt med både upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna. Det senare är inte alltid okomplicerat och det finns, såvitt samordnaren kan bedöma, framför allt hos statliga myndigheter men också hos kommuner en försiktighet, ibland sannolikt en osäkerhet, när det gäller vilka möjligheter som finns.

Samordnaren kan konstatera att många kommuner och regioner ändå använder sig av möjligheterna till IOP. Enligt en aktuell rapport från Fremia, arbetsgivarorganisationen för arbetsgivare inom kooperation, civilsamhälle och idéburen välfärd, finns det i dag över 500 IOP.⁷

⁷ Fremia (2024/2025) 501 lösningar. *Hur vi möter samhällsutmaningar med IOP, idéburet offentligt partnerskap.*

Fremia har i anslutning till den aktuella rapporten också givit ut en handbok för hur man ingår ett idéburet offentligt partnerskap.⁸

På Upphandlingsmyndighetens hemsida finns också en särskild flik för offentliga verksamheters samverkan med idéburna aktörer, civilsamhället och sociala företag. På sidan finns tips på olika metoder och samverkansformer. Förutom för IOP redogörs bland annat för möjligheterna att reservera upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster för idéburna organisationer som uppfyller särskilda krav.⁹

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har tagit fram en samverkansmodell för god samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhällesaktörer. Modellen har tagits fram med hjälp av representanter från civila samhället och offentliga verksamheter. Den riktar sig till offentlig sektor att använda vid samverkan med civilsamhället men den kan även användas av civilsamhällesaktörer. Framför allt är tanken att den används tillsammans av parter från det civila samhället och offentlig sektor. Modellen är generell och kan anpassas efter olika verksamheters behov på lokal, regional och nationell nivå. Stöd för att arbeta enligt modellen finns på MUCF:s hemsida.¹⁰

Kostnaden för förenings- och fritidsaktiviteter en tröskel för många barn i utanförskapsområden

Vid samordnarens kommun och verksamhetsbesök har det varit mycket tydligt att medlems- och deltagaravgifter ofta innebär ett hinder för många barn och unga i utanförskapsområden att utöva förenings- och fritidsaktiviteter. Detta förhållande lyftes också fram vid samordnarens civilsamhälleshearing.

Samordnaren konstaterar att det "fritidskort" som ska införas från och med den 1 september 2025 bör kunna spela en positiv roll i sammanhanget.¹¹ En förutsättning är dock att de barn och unga

⁸ Fremia (2024/2025) *IOP – Så funkar det. En handbok om hur man ingår ett idéburet offentligt partnerskap*.

⁹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/samverkan-med-ideburna-aktorer-civilsamhallet-och-sociala-foretag> (hämtad 2025-04-11).

¹⁰ <https://www.mucf.se/verktyg/samverkansmodell-offentliga-aktorer-och-civilsamhallet> (hämtad 2025-04-11).

¹¹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/fritidskort-for-barn-och-unga> (hämtad 2025-04-11).

vars familjer verkligen behöver ekonomiskt stöd för att kunna delta i fritidsaktiviteter ges möjlighet att nyttja kortet. För det krävs arbetsformer som gör att information om satsningen når dessa grupper och ansökningsförfaranden som inte i praktiken utesluter vissa grupper. Det krävs också att tillgängliga medel går till individer och aktiviteter och inte till administration.

Vid samordnarens civilsamhällesharing lyftes, kopplat till barns och ungas möjligheter att delta i förenings- och fritidsaktiviteter, frågan om ”transportfattigdom”. Med detta avses förhållandet att många barn och unga i utanförskapsområden inte har råd att åka kollektivt till exempelvis fritidsaktiviteter eller extra- eller sommarjobb. I sammanhanget hänvisades till en aktuell rapport om transportfattigdom enligt vilken fri kollektivtrafik för barn skulle kosta 591 miljoner kronor.¹² Samordnaren vill inte ta ställning, vare sig till förslaget i sig eller beräkningen av dess kostnader, men kan konstatera att effekterna av åtgärder som förbättrar förutsättningarna för barn och unga i utanförskapsområden att nyttja kollektivtrafiken går utöver intresset av att underlätta deltagande i fritidsaktiviteter. Det finns ett stort värde om boende i utanförskapsområden i större utsträckning lämnar lokalsamhället och tar sig till andra delar av sin hemkommun i termer av fler möten med majoritetssamhället, vidgade perspektiv och nya kunskaper och i förlängningen en större samhörighetskänsla med det svenska samhället i stort.

Det kan i sammanhanget nämnas att det förekommer att bostadsbolag har påbörjat projekt med syfte att kunna ”erbjuda mobilitets-tjänster” gratis i form av inbytessystem för cyklar i utanförskapsområden.¹³

Problem med bristande legitimitet, värderingskonflikter och religiös extremism

Även om civilsamhällets engagemang och bidrag i grunden behövs och är efterfrågat är det inte alla organisationer som är lämpliga eller möjliga att samverka med. Det har vid samordnarens kommunbesök blivit tydligt att det förekommer problem i kommuners relation till

¹² Majblomman (2025) *En meningsfull fritid är bara en hållplats bort. Därför tjänar samhället på fri kollektivtrafik för barn och ungdomar*, s. 8–9.

¹³ Henriksson, M, Joelsson, T, Balkmar, D. *Familjers vardagsmobilitet i ”socialt utsatta områden”: Konsekvenser för välfärd, rättvisa och hållbarhet*. Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, 2024.

vissa civilsamhällsorganisationer som rör deras legitimitet, värderingar och kopplingar till kriminalitet.

En nära förankring i lokalsamhället är i grunden en styrka och ibland en nödvändig faktor för att en organisation ska kunna bidra med det en kommun eller ett bostadsbolag bedömer behövs i en verksamhet. Men en nära koppling till lokalsamhället kan också innebära risker. Organisationen kan utsättas för påtryckningar av eller försök till infiltration av kriminella intressen eller främmande makt. Det kan också handla om att vissa invandrarföreningar och andra organisationer har värderingar som inte främjar den utveckling som samverkan är tänkt att stödja och som strider mot grundläggande demokratiska ideal.

När det gäller många religiösa samfund ser samordnaren en särskild utmaning. Det går inte att blunda för att vissa religiösa samfund, ofta med islamistiska förtecken, står för värderingar som utgör ett allvarligt hot mot den sociala sammanhållningen och den demokratiska rättsordningen. Från senare år finns många exempel på när samfund drivit på radikaliserings och religiös extremism. Samhället har en skyldighet att stå upp för och försvara grundläggande liberala demokratiska värderingar såsom, jämställdhet mellan kvinnor och män, hbtq-personers rättigheter och med kraft bekämpa radikaliserings, extremismen och antisemitismen som på ett ohyggligt sätt drabbar den judiska gruppen, en av Sveriges fem erkända nationella minoriteter.

En aspekt av detta är de ekonomiska bidrag som kommuner ger till civilsamhällsorganisationer. Det är av stor vikt att kommunerna har tydliga kriterier för bidragsgivningen. Offentliga medel ska inte gå till organisationer som motverkar integration, jämställdhet och den sociala sammanhållningen, anser samordnaren. Inte heller ska medel gå till aktörer som sprider antisemitismen. Den 1 januari 2025 trädde ett nytt regelverk i kraft, innebärande ett demokrativillkor för statlig bidragsgivning.¹⁴ MUCF beskriver på sin hemsida, med utgångspunkt i det nya demokrativillkoret, hur myndigheten granskar de organisationer som ansöker om bidrag från myndighetens.¹⁵ I sak handlar det bland annat om att den organisation eller förening som ansöker om bidrag ska respektera demokratins idéer, principerna

¹⁴ Prop. 2023/24:119 *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor*.

¹⁵ <https://www.mucf.se/bidrag/statsbidrag/organisationsbidrag/barn-och-ungdomsorganisationer/demokrativillkor-sa-granskar-vi> (hämtad 2025-04-11).

om jämställdhet och förbudet mot diskriminering. Samordnaren bedömer att MUCF:s rutiner bör kunna utgöra ett stöd för kommunerna för att utveckla egna tydliga rutiner vid bidragsgivning och därmed säkerställa att offentliga medel går till rätt aktörer. En annan viktig resurs i sammanhanget är nationellt centrum mot våldsbejakande extremism (CVE), som finns inom Brottsförebyggande rådet (Brå). Sedan den 1 mars 2025 har CVE uppdraget att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Inom ramen för uppgiften som kontaktpunkt ska centrumet bistå med fördjupade granskningar av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Något som gör mindre lokalt verksamma organisationer särskilt sårbara är att det ofta är ett mindre antal individer, ofta eldsjälar, som ansvarar för organisationen och dess verksamhet och att den ekonomiska och administrativa kompetensen som finns att tillgå i organisationen ofta är mer begränsad. Det kan ur detta perspektiv var en grannliga uppgift för kommuner och andra att bygga en väl fungerande samverkan med i första hand organisationer med stark lokal förankring.

Vid ett av samordnarens kommunbesök underströks i sammanhanget vikten av tydlighet initialt från till exempel en kommuns eller ett bostadsbolags sida. Spelreglerna och de ömsesidiga förväntningarna måste vara klargjorda från början. Det underlättar samverkan men också att vid behov gå skilda vägar och bryta samverkan.

En annorlunda utmaning, kopplat till legitimitet och tillit, kan uppstå för mer etablerade civilsamhällesorganisationer, med bas eller ursprung i majoritetssamhället. Dessa kan, liksom offentliga aktörer, ha svårt att i sin verksamhet få förtroende hos och nå de individer de vill nå fram till. Det kan för detta krävas ett innovativt och mer långtgående relationellt arbete än vad organisationen är van vid att bedriva.

4.2.3 Bostadsbolagen har en viktig roll i arbetet mot utanförskap

Bostadsbolagen, särskilt de allmännyttiga, är viktiga aktörer i arbetet mot utanförskap. De är ansvariga för förvaltningen av beståndet av bostäder; renoveringar och upprustningar och för boendemiljöerna i stort. En viktig aspekt är också trygghet och säkerhet. Det kan handla om skalskydd, att snabbt åtgärda illegal andrahandsuthyrning och vråka hyresgäster som missköter sig, skadegörelse, utebelysning, nödvändig övervakning, inklusive kameraövervakning. Men i utanförskapsområden är det lika viktigt att fastighetsägarna bidrar till social hållbarhet. Det kan ske genom att anställa boende som hus- eller trappvärdar eller trygghetssamordnare eller genom att ge unga feriejobb. Det kan också ske genom samverkan med civilsamhället, genom stöd till olika sociala projekt och genom att ställa sysselsättningskrav eller andra sociala krav vid upphandling.¹⁶ I ett vidare perspektiv kan insatser även göras för att få till stånd en blandning av upplåtelseformer i ett område.

I Göteborg har den kommunala fastighetskoncernen Framtiden nyligen initierat projektet Lights On. Det handlar om att hålla grundskolor öppna både före och efter lektionstid, projektets namn ska symbolisera att skolan ska lysa klockan 07.00–19.00 och vara fylld av aktiviteter. Möjlighet ges till hjälp med läsläsning och kultur- och fritidsaktiviteter. Arbetssättet har introducerats på tio skolor och innebär att 4 000 barn och deras familjer kan nås av insatserna. Målet är tydligt, fler ska lämna skolan med behörighet att läsa vidare på gymnasiet. Satsningen är en del i bostadsbolagets arbete för att Göteborg inte ska ha några särskilt utsatta områden 2030.

Samordnaren har också, vid sitt besök i Landskrona, fått ta del av ett positivt exempel där ett bostadsbolag har arbetat betydligt mer ingripande och strukturförändrande. I Landskrona har det kommunala bostadsbolaget Landskronahem genomfört en omstrukturering av området Karlslund. Karlslund, med cirka 1 700 lägenheter, hade varit ett problemområde sedan området byggdes. År 2015 fattades ett politiskt beslut om åtgärder för att komma till rätta med situationen. Vid denna tidpunkt präglades området av kriminalitet och segregation, standarden var låg, det var omöjligt att arbeta i området

¹⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling> (hämtad 2025-04-11).

för fastighetsskötare och entreprenörer. Landskronahem sålde fastigheter för 2,4 miljarder kronor för att få utrymme att omstrukturerat och rusta upp Karlslund. Ett intelligande område, Koppargården, köptes vilket gav möjligheter att erbjuda ersättningsboende för hyresgäster under renoveringen.

Under renoveringen öppnades gårdar och gator upp och husen moderniserades. Renoveringarna medförde hyreshöjningar, men syftet var inte att ”byta folk” – hyresgästerna hade besittningsrätt – utan att utveckla för alla och göra området attraktivt för fler. Frivillighet var grunden för arbetet. Samverkan med föreningar i området var betydelsefull.

I dag finns inga vakanser i lägenhetsbeståndet. Av dem som på grund av renoveringarna flyttade från Karlslund till Koppargården eller andra områden, flyttade långt ifrån alla tillbaka. Enligt Landskronahem berodde detta inte primärt på höjda hyror utan på att man hade rotat sig i sitt nya bostadsområde, barn gick i förskola, skola, föräldrar fick jobb etc. Målsättningen är att den socioekonomiska grupp som nu flyttar in i Karlslund ska vara tillräckligt stark för att lyfta området. Det finns inkomstkrav för nya hyresgäster.

I december 2023 resulterade arbetet i att Polismyndigheten tog bort Karlslund i Landskrona från listan med riskområden. Parallellt med stadens satsningar i området och gjorde också polisen olika insatser mot det grova våldet, narkotikahandel och annan kriminalitet.

Arbetet med omstruktureringen av Karlslund framstår för samordnaren som ett positivt alternativ till de än mer ingripande åtgärder – i form av rivning av fastigheter – som ibland diskuteras för att komma till rätta med situationen i utanförskapsområden. Dock vill samordnaren understryka att det i vissa fall kan vara motiverat att riva enstaka fastigheter som är så pass dåligt underhållna att en renovering inte är motiverat men detta ska inte förväxlas med att riva hela bostadsområden.

En stor del av bostäderna i utanförskapsområden är hyreslägenheter som ägs av kommunalt ägda bolag. Dessa är organiserade i paraplyorganisationen Sveriges allmännyttas. På Sveriges allmännyttas hemsida finns tips på vägledning, rapporter, verktyg och utbildningar inom temat trygghet och brottsförebyggande arbete. Där

finns även allmännyttiga exempel och branschnyheter om trygghet och brottsförebyggande arbete.¹⁷

Det finns dock också många privata bostadsbolag med ägande i utanförskapsområden. Många gör ett bra jobb och arbetar brett och långsiktigt för att skapa boendemiljöer som attraherar och som har ett stort socialt engagemang. Men det finns också exempel på företag som köpt upp fastigheter utan långsiktig strategi och ambition att utveckla bostadsbeståndet. Vid samordnarens besök i Avesta beskrevs hur hyresgäster och kommunen haft stora problem med den tidigare dominerande fastighetsägaren i Krylbo, men hur en ny privat ägare, Krylbohus, kommit in och under flera år samarbetat nära med kommunen för att vända den nedåtgående utvecklingen i området. Det redogjordes också för konkreta sociala insatser som bolaget gjort i området. Bland annat hade bolaget skänkt cykelhjälm till alla barn boende i området för att få fler barn att cykla och röra på sig. Samordnarens samlade bild är att fler fastighetsägare tar ett bredare och större socialt ansvar än tidigare. Detta är en viktig förutsättning för att öka tryggheten i bostadsområdena och göra dem mer attraktiva.

Business Improvement District (BID – ett sätt att i partnerskap utveckla den offentliga miljön

BID, Business Improvement District är ett sätt att organisera och formalisera samverkan och partnerskap mellan olika fastighetsägare och offentliga aktörer. Modellen har hämtat inspiration från Kanada, där den utvecklades på 1970-talet i syfte att öka affärsverksamhet och service i förorterna.

Metoden bygger på att de involverade parterna under en viss tid gemensamt finansierar åtgärder för att förbättra situationen inom ett tydligt avgränsat geografiskt område. Detta kan ske genom ökad handel, olika attraktioner och fysiska åtgärder. Arbetet kan på sikt bidra till att motverka brottsligheten och öka tryggheten på en fysisk plats eller i en hel stadsdel.

Syftet med åtgärderna är att skapa välvårdade, trygga och attraktiva offentliga platser och bostadsområden för ökade gemensamma värden. Arbetet ska komplettera och stärka, men inte ersätta den

¹⁷ <https://www.sverigesallmannnytta.se/boende/bostadsbolaget-som-brottsforebyggare/trygghet-och-sakerhet/> (hämtad 2025-04-11).

offentliga servicen. I Sverige har modellen främst använts av centrumföreningar och för externa köpcentra.

Genomförandet sker oftast i en ideell förening. Främst fastighetsägare och näringsliv, men även stadsdelsförvaltningar, kommuner och polisen kan involveras i arbetet. Medlemmarna betalar en avgift, som baseras på storlek och fastighetsinnehav i området. Det förekommer också att kommuner går in och delfinansierar olika satsningar på fysiska åtgärder. Modellen beskrivs närmare på Boverkets hemsida.¹⁸

Förslag om områdessamverkan bereds för närvarande inom Regeringskansliet

Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön lämnade i januari 2025 sitt betänkande till regeringen. I utredarens uppdrag ingick att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet. I uppdraget ingick också att föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön.

Utredningens utgångspunkt är att frivillig områdessamverkan fortsatt kommer att vara den vanligaste formen av områdessamverkan. Men för att säkerställa en långsiktig och förutsebar finansiering för samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare föreslår utredningen i sitt betänkande en lag om avgift för områdessamverkan. Enligt förslaget ska avgiften kunna initieras om en majoritet av fastighetsägarna inom det berörda samverkansområdet själva väljer att göra så. Även kommunen ska vid behov kunna initiera en avgift för områdessamverkan, men ska innan avgiften införs försöka uppnå samma mål med mindre ingripande åtgärder. Utredningen föreslår även att ett nationellt kunskapscentrum inrättas samt att två nya utredningar tillsätts med fokus på tillsyn i den byggda miljön och krav på tillstånd för att ta ut hyra.¹⁹ Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

¹⁸ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/samverkansmodeller/bid> (hämtad 2025-04-11).

¹⁹ SOU 2025:5 *Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö*.

4.2.4 Det lokala näringslivet

Vid sidan om bostadsbolagen har näringslivet en viktig roll att spela. I så gott som samtliga kommuner som samordnaren besökt samverkar kommunen med det lokala näringslivet, i form av företagarföreningar eller enskilda näringsidkare, kopplat till situationen i vissa områden. Det kan handla om att näringslivet ekonomiskt eller på annat vis stödjer sociala eller idrottsliga aktiviteter, att det är engagerat i det brottsförebyggande arbetet eller att unga eller långtidsarbetslösa ges möjligheter till praktik eller subventionerad anställning.

Ur samordnarens perspektiv är det viktigt att understryka de olika intressen som en företagare verksam i ett utanförskapsområde kan ha. Det handlar i grunden om affärsmöjligheter och att skapa förutsättningar för att realisera dessa. Ett socialt engagemang, utifrån den enskilda företagarens förutsättningar och förmåga, bidrar till ökad trygghet, minskad brottslighet och fler människor, som också är potentiella kunder, som rör sig i det offentliga rummet. Och det skapar ett gott varumärke i lokalsamhället. Att ge boende i området möjligheter till praktik eller anställning är en viktig social insats men innebär också ökade affärsmöjligheter. Praktikanten eller den anställda kan ha språkkunskaper som är värdefulla i relation till kunderna eller ett socialt nätverk som utgör en potentiell kundkrets. Men självklart kan också den som anställs vara ett led i att hantera mer långsiktiga utmaningar rörande kompetensförsörjning.

Många lokalt verksamma företag, inte minst snabbmatskedjor och livsmedelskedjor tar redan i dag på olika sätt stort socialt ansvar i utanförskapsområden. Inte minst genom att erbjuda unga och mer eller mindre nyanlända möjlighet till en första anställning eller praktik. Det är välkommet och måste ytterligare främjas genom mer av systematisk samverkan med till exempel Arbetsförmedlingen och mer av offentligt och privat partnerskap.

Det behövs fler initiativ i samverkan som tar steget från ord till handling och sänker trösklarna in på arbetsmarknaden, inte minst för unga. Det offentliga har förstås en viktig roll att underlätta för och stödja sådana initiativ. Men i grunden krävs det engagemang hos och samsyn mellan arbetsgivare/företag, fackliga organisationer och arbetsgivar- och branschorganisationer.

Ett aktuellt initiativ, som tar sikte på unga redan under deras skoltid, är satsningen Studiemotiverande Arbetslivsorientering (SAO).

Arbetsmodellen tar sikte på att öka motivationen att avsluta grundskola och högre studier, och samtidigt visa på vägen in i det professionella yrkeslivet. Modellen har utvecklats under 2024–2025 i dialog med elever, lärare och rektorer i utsatta områden, studie- och yrkesvägledare, arbetsgivare, fackliga parter och akademien. En tydlig förebild har varit de s.k. fritidsjobben som skapats i utsatta områden i Danmark. Modellen bygger på att elever i årskurs 8, som alternativ till PRAO, erbjuds att söka ett extrajobb två timmar per skolvecka under ett helt år, för en lön i linje med gällande kollektivavtal. Jobben fördelas och administreras av en central resurs på den deltagande skolan, som exempelvis studie- och yrkesvägledare eller vice rektor. De erbjuds samtliga elever i årskursen, men är villkorade med att eleven också sköter sina studier. På arbetsplatsen leds arbetet av en handledare, som också säkerställer att arbetet följer Arbetsmiljöverkets föreskrifter för minderårigas arbetsmiljö, AFS 2012:3. Lön betalas direkt av arbetsgivaren, som också lämnar ett skriftligt intyg efter avslutat arbete. Under 2025 har de första över 100 eleverna, från årskurs 8 på S:t Olofsskolan i Sundsvall och Väsbyskolan i Upplands Väsby påbörjat sina SAO-jobb. Modellen med SAO-jobb har utvecklats av det ideella initiativet Nästa Generation, och gjorts möjlig genom engagemang från över 50 arbetsgivares sida. Den bredare bakgrunden till satsningen är att erbjuda ett tydligt alternativ till de kriminella nätverkens erbjudande om egen inkomst – vilket inte upplevs i dag. Forskning visar att unga med svag socioekonomisk bakgrund i betydligt högre grad än ungdomar med stark socioekonomisk uppger att de saknar tillgång till kontakter för att komma in på arbetsmarknaden.²⁰

Det är en utmaning för många företagare att verka i utanförskapsområden

En vardaglig utmaning för många lokala företagare i utanförskapsområdena är att hantera hot, stölder, snatterier, skadegörelse, utpressning och annan brottslighet mot de anställda och den egna verksamheten. Det har i vissa fall inneburit att etablerade butikskedjor har valt att stänga sina butiker och flytta därifrån. I stället har mindre,

²⁰ Se t.ex. Social capital and self-efficacy in the process of youth entry into the labour market: Evidence from a longitudinal study in Sweden, Andersson, A., Stockholms universitet, SOFI, 2021.

ofta etniskt profilerade, butiker övertagit lokalerna. Detta är en utveckling som samordnaren fått beskriven för sig vid sina kommunbesök.

Ett rikt lokalt näringsliv ökar ett områdes attraktivitet och människors vilja att flytta dit. När företag anställer lokalt skapas också förebilder i lokalsamhället, som stärker det brottsförebyggande arbetet. Känner människor varandra, eller känner människor åtminstone igen varandra, så är tröskeln för ordningsstörande beteenden eller för att rikta våld mot eller råna en lokal näringsidkare betydligt högre. Samtidigt finns det behov av fler väktare runt centrumkärnor och bättre kameraövervakning. Det är viktigt att komma åt de kriminella ligor som med maffiametoder ger sig på små företagare i utanförskapsområden.

I flera av de kommuner som samordnaren har besökt har också lyfts det problematiska med att allt fler offentliga verksamheter lämnar områdena. Till exempel minskar staten sin närvaro genom att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller Statens servicecenter lägger ned lokalkontor. När samhällsservicen minskar eller försvinner påverkar det de boende och hela området negativt.

Näringslivets medverkan i det brottsförebyggande arbetet

Vad gäller det brottsförebyggande arbetet finns särskilda incitament för näringslivet att medverka och samverka. Brå, länsstyrelserna, polisen och Svenskt Näringsliv har nyligen gett ut en ny, uppdaterad, version av skriften *Tillsammans med näringslivet mot brott och otrygghet*. I denna redogörs inledningsvis väl för varför det brottsförebyggande arbetet är en sak för näringslivet.

Företag kan ha olika roller i relation till brottslighet. De kan vara brottsoffer, genom att direkt utsättas för brott, eller genom att exempelvis bli utnyttjade som brottsverktyg av den organiserade brottsligheten. Företag kan även påverkas mer indirekt genom att anställda, underleverantörer eller andra samarbetspartners drabbas av brottslighet, eller genom att kommunen, orten eller området de verkar i får "dåligt rykte". Det brottsförebyggande arbetet är därmed relevant för företag. Därtill har Corporate social responsibility, CSR, blivit en självklar del av verksamheten för många företag, där de tar ansvar för frågor som rör allt från mänskliga rättigheter och

miljö, till socialt ansvar och anti-korruption. I skriften lyfts näringslivets roll och potential att bidra i det brottsförebyggande arbetet fram. I den finns också tips för att inkludera näringslivet i det brottsförebyggande arbetet. Tipsen utgörs av lokala verksamheter såsom grannsamverkan, samarbeten med skolan, trygghetsvandringar och centrumsamverkan.²¹

I februari 2025 gav regeringen Brå i uppdrag att utveckla kommuners samverkan med näringslivet i det lokala brottsförebyggande arbetet. Enligt uppdraget ska Brå ge stöd till kommuner i syfte att öka kommunernas kunskap om näringslivets roll i det brottsförebyggande arbetet, hur näringslivet kan bidra, samt vilka verktyg som kommuner kan använda sig av i samverkan med näringslivet. Brå ska också verka för att kommunernas samverkan med näringslivet utvecklas i det brottsförebyggande arbetet. Inom ramen för uppdraget ska Brå föra dialog med berörda aktörer, exempelvis branschorganisationer inom näringslivet. Brå ska även inhämta synpunkter och erfarenheter från relevanta myndigheter och aktörer. Uppdraget ska redovisas senast i mars 2026.

4.3 Samverkansformer, framgångsfaktorer och "goda exempel"

4.3.1 Att definiera "goda exempel" är ingen enkel uppgift

Att identifiera "goda exempel" när det gäller lokala insatser med koppling till utanförskap är förknippat med flera svårigheter. Vad vet vi om vad som egentligen fungerar? Det råder på många områden brist på uppföljningar och utvärderingar. Även om utvärderingar görs, saknas inte sällan jämförbara kontrollgrupper. Själva insatserna kan också i sig vara svåra att utvärdera. De är ofta komplexa och består av flera olika element eller kedjor av insatser och kan därmed vara svåra att definiera och avgränsa. Det blir därför också svårt att säkert uttala sig om vad i insatsen som varit verksamt.

En annan aspekt är kommuners och bostadsområdets olika förutsättningar. Det som fungerar i en kommun behöver inte fungera i en annan. Det säger sig självt att förutsättningarna i många olika avseenden skiljer sig åt mellan exempelvis Stockholm och Avesta.

²¹ Brottsförebyggande rådet, Svenskt Näringsliv, Länsstyrelserna och Polisen (2025) *Tillsammans med näringslivet mot brott och otrygghet*.

Men så kan även vara fallet när det gäller olika bostadsområden i samma kommun. Och förutsättningarna i en kommun eller ett område kan dessutom snabbt förändras över tid. I relation till arbete mot minskande utanförskap är det också många olika variabler som kan ha betydelse. Det handlar inte bara om sådana sociala faktorer som täcks in i SCB:s och Boverkets fördjupade analys om utanförskap (jfr avsnitt 2.2). Det handlar även om variabler som har betydelse för de lokala förutsättningarna att bedriva viss typ av verksamhet – och därmed även att implementera goda exempel. Det kan vara sådant som kommunens organisation och prioriteringar, politiska majoritetsförhållanden, näringslivets struktur, civilsamhällets organisering och grad av etablering, om det finns en tradition av samverkan mellan olika aktörer etc.

Sammantaget finns det därför, enligt samordnaren, anledning att vara försiktig med att rekommendera den ena specifika insatsen eller metoden framför den andra.

I mycket stor utsträckning har lokalt arbete och lokala insatser som syftar till eller har betydelse för att förebygga och motverka utanförskap mer eller mindre tydliga inslag av samverkan. De resonemang som förts ovan vad gäller goda exempel har därför också bäring på samordnarens uppdrag att kartlägga goda exempel på samverkansformer.

Samverkan när det gäller – ett exempel på betydelsen av lokala förhållanden från Jönköping (Råslätt). En illustration av de lokala förhållandenas betydelse för hur en specifik situation kan hanteras, fick samordnaren ta del av vid sitt besök i Jönköping och utanförskapsområdet Råslätt. Vid besöket beskrevs hur individer med koppling till kriminella gäng i början av sommaren 2024 hade börjat synas vid en fotbollsplan. Kontakter togs med barn och unga. Det bjöds på pizza och rekryteringsförsök gjordes. Det allmännyttiga bostadsbolaget Vätterhem, som nästan helt dominerar lägenhetsbeståndet i området, uppmärksammade mer eller mindre omgående polis och kommunen på vad som skedde och efter bara några dagar samlades företrädare för ett stort antal myndigheter, kommunala förvaltningar, idrottsföreningar, religiösa samfund och företag. Beslut fattades om att ställa i ordning en vagn med leksaker, spel, pyssel, idrottsutrustning m.m., som skulle finnas på plats vid fotbollsplanen hela

sommaren. Vagnen var bemannad under dag- och kvällstid, vilket kunde lösas med hjälp av kommunen och många frivilliga insatser. Enligt den information samordnaren fick vid sitt besök var verksamheten framgångsrik. Erbjudandet om alternativ sysselsättning för barn och unga och det etablerade samhällets närvaro gjorde att gängnärvaron mer eller mindre upphörde.

På motsvarande vis mobiliserades många olika aktörer, inte minst från det civila samhället, i samband med att den danska högerpopulisten Rasmus Paludan i april 2022 höll tal och genomförde en koranbränning i Råslätt. Närmare 200 personer som representerade olika aktörer möttes kvällen före Paludans aktion. Tack vare den snabba gemensamma mobiliseringen avlöpte händelsen lugnt och våld undveks. Frivilliga fanns på plats för att hålla lugnt, kommunen erbjöd pizza och go-cart som ”alternativ sysselsättning” för unga i området.

Vid samordnarens besök framhölls att Jönköping har en lång tradition av civil organisering och etablerade strukturer för samverkan. Samordnaren bedömer att det också finns andra förhållanden i Jönköping som skapar förutsättningar för framgångsrikt arbete mot utanförskap. Jönköping är en kommun som är tillräckligt stor för att ha behövliga resurser och kompetens i arbetet. Den är samtidigt tillräckligt liten för att kommunen ska kunna ha relativ kontroll och överblick över läget i kommunen. De mest påtagliga problemen med utanförskap är dessutom koncentrerade till i första hand tre områden. Kommunen har också en relativt begränsad skolsegregation och goda möjligheter för barn och ungdomar med olika bakgrunder att mötas.

4.3.2 Generella framgångsfaktorer kan identifieras

Det finns alltså tydliga begränsningar för hur goda exempel kan användas. De kan sällan, fullt ut reproduceras när och var som helst. Samtidigt finns förstås mycket att lära av vad som gjorts tidigare.

Det är enligt samordnaren både möjligt och önskvärt att identifiera vissa generella framgångsfaktorer för lokalt arbete av betydelse för att förebygga och motverka utanförskap hos barn och unga och i övrigt. Dessa är viktiga att beakta för att skapa förutsättningar för långsiktighet och stabilitet i verksamheterna.

Framgångsfaktorer för tidiga och samordnade insatser

En sammanställning av generella framgångsfaktorer finns i Skolverkets och Socialstyrelsen skrift *TSI-boken. Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga*.²² Skriften är framtagen inom ramen för ett flerårigt regeringsuppdrag med syfte att förbättra samverkan mellan skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att barn och unga som riskerar ogynnsam utveckling får tidiga och samordnade insatser (TSI). Uppdraget omfattade att kartlägga och identifiera goda exempel och framgångsfaktorer, definiera juridiska och strukturella hinder för samverkan och att följa upp och utvärdera samt sprida resultatet till kommuner och andra viktiga aktörer. Myndigheterna har inom ramen för uppdraget tagit fram omfattande stödmaterial för kommuner.

De framgångsfaktorer som lyfts fram i TSI-boken ligger i linje med tidigare samverkansforskning. Bland annat handlar det om att

- Prioritera det förebyggande arbetet.
- Kartlägga och enas om problembilden.
- Förankra arbetet politiskt.
- Undvika dubbelarbete.
- Inrätta tvärprofessionella team.
- Involvera barn, unga och vårdnadshavare.
- Följa upp arbetet.

Myndigheterna betonar att TSI kan ses som ett paraplybegrepp för strukturerad samverkan avseende tidigt och förebyggande arbete och inte utgör en specifik metod.²³

Socialstyrelsen och Skolverket pekar i TSI-boken också på att välfärdens tjänster ofta är uppdelade och svåra att foga samman till en helhet. Det är därför, menar myndigheterna, viktigt att hitta vägar för att inte barn, unga och vårdnadshavare ska falla mellan stolarna. I sammanhanget refereras till forskning om ”organisatoriska mellanrum” och behovet av att i samverkan täppa till de organisatoriska mellanrum som kan uppstå mellan verksamheter med olika uppdrag

²² Socialstyrelsen och Skolverket (2023) *TSI-boken. Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga*.

²³ Ibid., s. 8.

och ansvar (Tyrstrup 2014).²⁴ Just mot denna bakgrund blir möjligheterna för olika offentliga aktörer, att dela och utbyta information av central betydelse.

Närmare om vikten av politisk förankring och tvärsektoriellt arbete

Med utgångspunkt i erfarenheter från genomförda kommun- och verksamhetsbesök vill samordnaren betona vissa särskilda aspekter i anslutning till de framgångsfaktorer som lyfts fram av Socialstyrelsen och Skolverket.

En sådan är behovet av, återkommande, politisk förankring och, i möjligaste mån, politisk samsyn över tid. Samordnaren kunde vid sitt besök i Södertälje konstatera att det i kommunen över tid funnits en bred övergripande politisk enighet på för arbetet mot utanförskap väsentliga områden, i första hand skola, flyktingmottagning och kriminalitet.

Ett annat exempel, som också visar på vikten av bred politisk enighet lokalt för att kunna fatta svåra, strukturella beslut, är Avesta. Avesta var en av de kommuner i Sverige som tog emot flest flyktingar per capita från krigets Syrien under 2015 och 2016. Avesta hade en befolkning på 19 500 invånare innan flyktingvågen och tog emot 1 000 asylsökande på kort tid, vilket fördjupade redan existerande problem med skolsegregation och dåliga skolresultat i vissa skolor. Efter en inte enkel politisk process fattades med bred majoritet ett beslut som innebar att kommunens skolenheter strukturerades om i syfte att minska skolsegregationen. Enligt den bild som samordnaren fick vid sitt besök fanns fortfarande diskussion om och medborgarkritik mot beslutet, men på det hela taget menade man att beslutet varit positivt för verksamheterna och att det nu också fått en bredare acceptans bland boende i kommunen. Det framgick med stor tydlighet att beslutet inte hade gått att fatta utan den stora politiska uppslutningen bakom det.

Samordnaren drar av dessa båda exempel slutsatsen att det är viktigt att den lokala politiken inte bara söker samsyn från och till, i enskilda frågor. När det gäller vissa grundläggande prioriteringar

²⁴ Ibid., s. 8.

och den långsiktiga inriktningen i arbetet för att förebygga och motverka utanförskap handlar det om att hålla i och hålla ut, tillsammans.

En enligt samordnaren viktig ytterligare framgångsfaktor, som tangerar flera av de faktorer som Skolverket och Socialstyrelsen tar upp, är att arbetet i kommuner med utanförskap numera bedrivs tvärsektoriellt. Det handlar inte bara om att, i den praktiska verksamheten, ha team med tvärsektoriell kompetens. Det praktiska arbetet måste backas upp genom kommun- och förvaltningsövergripande långsiktig prioritering och resursallokering och organisatoriska lösningar som motverkar stuprör, främjar möjligheterna till utveckling och skapar förutsättningar för att tillgodose faktiska behov hos individen. Lyckas en kommun få till ett tvärsektoriellt arbete, över förvaltningsgränserna, kommer mycket positivt på köpet. Det skapas tydligare incitament och mekanismer för ett stärkt förebyggande perspektiv, gemensamma kartläggningar och problembilder, politisk förankring, undvikande av dubbelarbete och bättre uppföljning.

4.4 Övergripande om arbetssätt och samverkansformer i kommunerna

Som framgått redovisar utredningen vissa konkreta exempel på metoder och sätt att samverka på olika områden i de tematiska kapitlen 5–8. Det gäller inte minst i kapitlet om socialtjänsten och förebyggande insatser. I detta avsnitt redovisas vissa i kommunerna vanligt förekommande samverkansformer. Det redovisas också vad kommunerna uppgett om arbetssätt och samverkansformer i samordnarens enkätundersökning till kommuner med utanförskapsområden.

4.4.1 SSPF och SIG

SSPF (Skola, Socialtjänst, Polis och Fritid) och SIG (samverkan i sociala insatsgrupper) är båda former för operativ samverkan syftande till att förebygga att barn och unga begår brott. Skillnaden är att de har utvecklats för olika målgrupper.

SSPF har en dansk förlaga och har utvecklats för att upptäcka ungdomar med risk att begå brott eller med en begynnande kriminalitet och har ett tydligt brottsförebyggande element. Här samverkar skola, socialtjänst, polis och fritidssektor (t.ex. fritidsgårdar,

ungdomens hus, aktörer inom civilsamhället). Centrala komponenter i SSPF är att en SSPF-koordinator samordnar åtgärderna kring den unge, att en åtgärdsplan upprättas, att åtgärderna utgår från individens behov och situation och att det finns en plan för uppföljning. Verksamheten bygger också på att den unge och/eller vårdnadshavare samtycker till att de medverkade myndigheterna får lämna uppgifter om ungdomen till varandra. SSPF finns i minst 148 svenska kommuner.

SIG (sociala insatsgrupper) utvecklades för att stötta unga med hög risk för att begå brott att lämna en kriminell livsstil. SIG är även det en form av operativ samverkan runt individen. Kärnan i SIG är insatser och samordnat stöd från viktiga aktörer i syfte att motverka att den unge återfaller i brott. Socialtjänsten och polisen deltar alltid i samverkan. Andra som involveras kan vara skola, psykiatri, fritid, hemmet, Kriminalvården och eventuellt habilitering. SIG och även SSPF bygger på att den unge och/eller vårdnadshavare lämnar samtycke till att de medverkade myndigheterna får lämna uppgifter om ungdomen till varandra. Från att ursprungligen ha varit en samverkansform har det blivit allt vanligare att använda SIG som en biståndsbedömd insats. Ett stödmaterial, som finns tillgängligt på nätet, har tagits fram för verksamheter som planerar att starta sociala insatsgrupper (SIG) för unga i åldrarna 13–20 år eller vill utveckla ett pågående arbete med SIG. Materialet har tagits fram i ett samarbete mellan Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet (Brå), Skolverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som alla verkar för att stödja kommuner som arbetar med sociala insatsgrupper. År 2021 uppgav 109 kommuner att de arbetar med SIG.

I praktiken varierar arbetet med SSPF och SIG mellan olika kommuner. Både arbetssätt och målgruppens avgränsning anpassas lokalt. Också vilka konkreta insatser som genomförs inom ramen för modellerna kan variera kraftigt, vilket har betydelse för i vilken utsträckning arbetet kan bli framgångsrikt eller inte. Vissa kommuner har nyligen kommit i gång med arbetet medan det i andra kommuner är etablerade samverkansformer. SSPF och SIG fungerar alltså närmast som paraplybegrepp för olika former av strukturerad samverkan kopplad till individer.

4.4.2 Effektiv samordning för ökad trygghet (EST)

Effektiv samordning för ökad trygghet (EST) är en av de metoder som Socialstyrelsens lyfter fram i sina exempel på metoder för att förebygga normbrytande beteende och brott (jfr avsnitt 8.5.5).²⁵ EST är ett systematiskt arbetssätt för samverkan mellan i första hand kommun, polis och fastighetsbolag för att öka tryggheten i till exempel ett bostadsområde. Syftet är att effektivisera det situationellt trygghetsskapande arbetet, som exempelvis polis, kommun och fastighetsföretag bedriver, och genom tidiga insatser öka tryggheten i det offentliga rummet. På samhällslevelle nivå syftar metoden till att bygga tillitsfulla relationer mellan stat, kommun och civilsamhälle samt till att förhindra att fler områden får problem. Målgrupp är alla som bor inom ett visst geografiskt område, däribland barn i alla åldrar. Särskilt fokus på ungdomar som skapar otrygghet för andra i området.

Inom EST sammanställs en lägesbild varje vecka utifrån en checklista i den aktuella kommunen, stadsdelen eller området för att snabbt kunna sätta in insatser mot de problem som uppstår. Kommunen, polisen och fastighetsbolagen bidrar till informationsinsamlingen som ligger till grund för lägesbilden. Informationsinsamlingen inriktas på sådant som skapar otrygghet i en viss miljö. Det kan till exempel handla om skadegörelse, en samlingsplats för ungdomar eller ryktesspridning på sociala medier. Det är främst de offentliga miljöerna som är i fokus, men även halvoffentliga platser som trapphus och butiker kan inkluderas i arbetet.

Varje kvartal analyseras vilka områden som är i störst behov av insatser samt i vilka områden man har störst möjlighet att påverka problembilden. Insatser under kommande kvartal prioriteras utifrån analysen. På årsbasis görs en detaljerad analys och uppföljning då man närmare studerar vilka insatser under året som har samband med positiva utfall. Detta dokumenteras och återkopplas till verksamheterna.

Följande steg utgör grunden i metoden:

- informationsinsamling
- informationssammanställning
- analys och lägesbildsbeskrivning

²⁵ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/barn-och-unga/unga-som-begar-brott/exempel-brottsforebyggande-metoder> (hämtad 2025-04-01).

- beslutande om insatser
- identifikation av samverkansparter
- återkoppling
- uppföljning.

Genom fasta rutiner avseende deltagande funktioner, dagordningar, formulär, checklistor och mötestider uppnås systematik i arbetet. För att EST ska fungera som avsett är det viktigt att alla som deltar i arbetet har fått god information om arbetsmetoden. Alla ska känna till orsaken till arbetet, vilka teoretiska antaganden som arbetsmetoden bygger på och vilka förväntningar som finns på de olika rollerna. EST är framtaget i samarbete mellan Örebro kommun, Örebro universitet och polisen i Örebro. Det finns både en metodhandbok, Effektiv samordning för trygghet som är framtagen av Örebro universitet och en exempelsamling: Effektiv Samordning för Trygghet (EST) – En exempelsamling med råd från kommuner som arbetar med metoden, som kan vara till nytta för dem som vill börja arbeta med metoden.²⁶

4.4.3 Samverkansstruktur för barn och unga i organiserad brottslighet – BOB

En ytterligare förekommande samverkansstruktur i kommuner och även regionalt är BOB (barn och unga i organiserad brottslighet).

BOB-strukturen har byggts upp, och fortsätter att utvecklas, i enlighet med ett uppdrag från regeringen i november 2023 till en rad olika myndigheter.²⁷ Syftet med BOB-strukturen är att förstärka och effektivisera arbetet med att motverka att barn och unga hamnar i grov kriminalitet genom konkreta åtgärder och insatser. Syftet är också att säkerställa att det är effektiva och ändamålsenliga åtgärder som vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet. En viktig del i detta är att identifiera sådana framgångsfaktorer och meto-

²⁶ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/barn-och-unga/unga-som-begar-brott/exempel-brottsforebyggande-metoder/effektiv-samordning-for-okad-trygghet-est> (hämtad 2025-04-01).

²⁷ Regeringsbeslut (Ju2023/02529, 2023-11-15) *Uppdrag att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott*, till Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk och Åklagarmyndigheten.

der som fungerar och sprida kunskap om dessa för att ge fler aktörer, bland annat kommuner, rätt verktyg. Samverkansstrukturen ska bestå av samverkansråd som inrättas på nationell, regional och lokal nivå. Samverkansråden på regional och lokal nivå ska etableras stegvis, i de mest prioriterade områdena och där det är särskilt angeläget. Resultat och effekter ska löpande följas upp av det nationella rådet.

Uppdraget har slutredovisats i december 2024. Polismyndigheten har varit sammanhållande för redovisningen. Av slutredovisningen framgår bland annat att myndigheterna ser att arbetet framöver i högre grad behöver länkas ihop med kommunernas övergripande brottsförebyggande arbete. Det finns också, enligt myndigheterna, behov av att förstärka samverkan med aktörer såsom civilsamhälle och näringsliv. En annan viktig samverkanspart är hälso- och sjukvården och i synnerhet psykiatrin då forskning visar att barn och unga som begår brott ofta har psykiatriska diagnoser. Myndigheterna ser vidare ett behov av en fortsatt utveckling av arbetssätt inom samverkansstrukturen samt ett säkerställande av att barnrättsperspektivet genomsyrar arbetet. Vidare lyfter myndigheterna behovet av kunskaps- och metodstöd, bland annat för att kommunerna i större utsträckning ska använda Socialstyrelsens rekommenderade insatser.²⁸

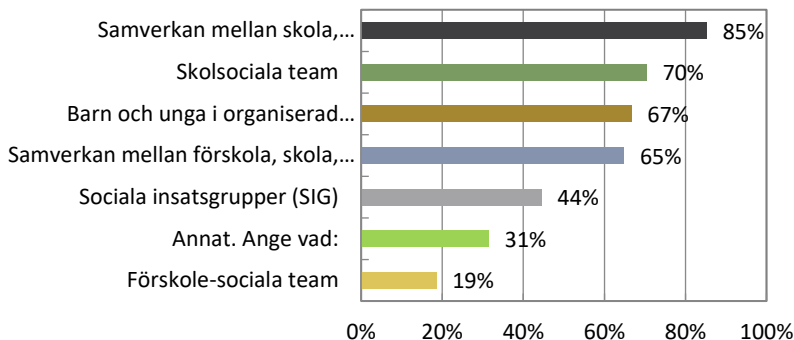
I april 2025 beslutade regeringen om ett uppdrag till Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet (Brå), Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SiS), Statens skolverk och Åklagarmyndigheten om att fortsätta utveckla stödet till arbetet med barn och unga som riskerar att begå eller begå grova brott med koppling till organiserad brottslighet. Syftet är att på ett sammanhållet sätt stödja det lokala, operativa arbetet med barn och unga så att det resulterar i effektiva och ändamålsenliga insatser. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast i april 2026.

²⁸ Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk och Åklagarmyndigheten (2024) *Uppdrag att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begå grova brott. Slutredovisning.*

4.4.4 Vad säger kommunerna i utredningens enkätundersökning

Inom ramen för den enkätundersökning till kommuner med utanförskapsområden, som samordnaren genomfört, fick kommunerna ge exempel på hur de samverkar för att identifiera och stödja barn och unga i riskzoner, se figur 4.1 nedan.

Figur 4.1 Vilka exempel på arbetssätt och samverkansformer förekommer i kommunen? (Svar från 54 kommuner)



Källa: Sweco (2025).

Det absolut vanligaste arbetssättet och samverkansformen i kommunerna är enligt enkäten att samverka mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF). Andra typer av verksamhet som angavs av kommunerna var familjecentraler och hembesöksprogram, samarbete med civilsamhällesorganisationer inom ramen för IOP-avtal för att nå utsatta grupper samt olika typer av kommungemensamma strategier och tvärprofessionella team i skolor och inom socialtjänst.

Av 54 svarande kommuner angav 98 procent att de under de senaste tre åren hade förändrat sitt arbetssätt och sina samverkansformer för att effektivare identifiera och fånga upp barn och unga som riskerar att hamna i utanförskap och kriminalitet. Av 54 svarande kommuner anser 74 procent att det finns andra arbetssätt, samverkansformer, metoder, verktyg eller motsvarande som i dag saknas i kommunen, som ändå socialtjänsten bedömer skulle behövas för att bättre hantera de utmaningar som utanförskapet medför. De kommuner som svarat att det finns andra arbetssätt, samverkans-

former med mera har dock svårt att specificera vilka som skulle behövas.

Samordnaren har enligt sina direktiv ett särskilt uppdrag att kartlägga framgångsrikt arbete inom skolan i syfte att hantera gängkriminalitet och sammanställa goda exempel på arbetssätt för hur skolor konkret kan arbeta förebyggande och åtgärdande. Vid sina verksamhetsbesök i skolor har samordnaren dock i relativt liten utsträckning fått ta del av specifika sådana projekt eller verksamhet. Delvis torde det kunna förklaras med att det i många kommuner bedrivs verksamhet inom ramen för någon av de etablerade samverkansformerna såsom skolsociala team, SSPF och SIG (se ovan, avsnitt 4.4.1).

4.5 Samordnarens sammanfattande iakttagelser

Polisen är en helt central aktör i arbetet för att förebygga och förhindra brottslighet och öka tryggheten i lokalsamhället och därigenom bidra till att motverka utanförskap. Polisen måste ha tillräcklig lokal närvaro för att vid sidan av det ingripande, trygghetsskapande och brottsbekämpande arbetet kunna verka förebyggande, relationellt och långsiktigt. Samverkan med kommuner och andra lokala aktörer är en nödvändig del i detta arbete. Samverkan är dock inte ett självändamål, utan måste vara väl motiverad.

När det gäller civilsamhällets medverkan och bidrag i arbetet mot utanförskap måste målsättningen vara långsiktiga spelregler och hållbara samverkansformer. Många civilsamhällesorganisationerna lyfter att möjligheten till Idéburet offentligt partnerskap (IOP) bör utnyttjas i större utsträckning. Sedan den 1 januari 2025 gäller ett nytt demokrativillkor för statlig bidragsgivning. Något motsvarande regelverk finns inte avseende kommuner, vilka många lämnar bidrag till olika civilsamhällesorganisationer. Detta är problematiskt och lägger ett stort ansvar på kommunerna att säkerställa att offentliga medel inte går till verksamheter som underminerar den liberala demokratin.

Mycket bra arbete för att förebygga och motverka utanförskap bedrivs i dag lokalt. Men det är inte alltid som arbetet utgår från den kunskap som finns om vad som fungerar. Arbetet utvärderas inte och följs inte upp i tillräcklig utsträckning. Det finns brister både i det lilla, i det verksamhetsnära och på mer övergripande nivå. Vid sidan

om behov av mer uppföljning och utvärdering ser samordnaren även att samverkan och erfarenhetsutbytet mellan kommuner kan öka.

Ytterst är det varje enskild kommun som måste ta ansvar för den kvalitativa utvecklingen av sina verksamheter. Men staten har en viktig roll genom att, förstås, ge resursmässiga förutsättningar erbjuda kunskap och stöd. Sådant stöd är särskilt viktigt för mindre och/eller resurssvaga kommuner. Det kan samtidigt finnas anledning att fundera över om den nationella nivån skulle kunna stödja implementering på lokal nivå mer konkret och handfast än vad huvudsakligen centralt organiserade myndigheter gör i dag.

Samordnarens samlade slutsatser, bedömningar och förslag redovisas i kapitel 9.

5 Familjecentralernas roll för att förebygga utanförskap – fokus på barnhälsovården

5.1 Inledning

Familjecentralerna spelar, eller har potentialen att spela, en viktig roll när det gäller att förebygga och motverka att barn och unga hamnar i utanförskap. Vid familjecentralerna är mödravård, barnhälsovård, öppen förskola och förebyggande socialtjänst samlokaliserade. Det ger goda förutsättningar att ge familjer information, stöd och vägledning och på så sätt ge barnet utvecklande insatser, liksom också att identifiera risker och missförhållanden kopplade till barnet. Individen kan få ny kunskap och nya perspektiv och förtroende och tillit byggs inte bara till de verksamheter som är representerade på familjecentralen utan till offentliga verksamheter och institutioner i stort.

Långt ifrån alla barn i utanförskapsområden i Sverige torde i dag ha tillgång till en familjecentral. Det är därför viktigt att mödravårdscentraler och barnavårdscentraler, som separata aktörer, organiseras och bedrivs så att de, utifrån sina respektive uppdrag, bidrar till att förebygga och motverka utanförskap.

I detta kapitel ges en övergripande bild av familjecentralerna, mödravården och barnhälsovården och vissa huvudsakliga utmaningar och utvecklingsområden, som samordnaren identifierat i den konkreta verksamheten. Avslutningsvis presenteras också ett par verksamhetsexempel. Det handlar om verksamhet som bedrivs vid två av de familjecentraler som samordnaren besökt. Valet av just dessa verksamheter har primärt sin grund i att föräldralediga mammor här erbjuds sfi i anslutning till öppen förskola, något samordnaren bedömer har särskilt stor betydelse ur ett jämställdhetsperspektiv.

I större eller mindre utsträckning gäller det som sagts ovan om familjecentraler, mödravård och barnhälsovård även för barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och tandvården. I viss utsträckning berörs därför också dessa verksamheter i kapitlet, även om de i normalfallet inte är integrerade i en familjecentral eller en familjecentralsliknande verksamhet.

5.2 Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamhet

5.2.1 Vad är en familjecentral?

På en familjecentral arbetar flera olika verksamheter tillsammans, samlokaliserat, kring barnfamiljen: barnmorskemottagning (BMM), barnavårdscentral (BVC), öppen förskola och förebyggande socialtjänst. Familjecentralen riktar sig till barn, blivande föräldrar, föräldrar och andra viktiga vuxna kring barnet och är en hälsofrämjande, generell, tidigt förebyggande och stödjande verksamhet och mötesplats.

I betänkandet används också begreppet familjecentralsliknande verksamhet. Detta har av Socialstyrelsen definierats som barnhälsovård samlokaliserad med minst öppen förskola eller socialtjänst.

Föreningen för familjecentralers främjande, FFFF (jfr nedan), har förtydligat Socialstyrelsens definitioner på så sätt att samlokaliseringen ska innebära att hela den ordinarie verksamheten som respektive part bedriver ska vara förlagd till familjecentralen eller den familjecentralsliknande verksamheten.¹

Familjecentralerna har sina rötter i den samverkan mellan det sociala förebyggande arbetet och mödra- och barnhälsovården som etablerades under 1970-talet i Göteborg.

5.2.2 Antal, geografisk placering och tillgänglighet

I oktober 2023 redovisade Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten rapporten *Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter. Kartläggning, analys och förslag*. Rapporten var en följd av

¹ Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten (2023) *Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter. Kartläggning, analys och förslag*, s. 14.

ett regeringsuppdrag avseende kartläggning av familjecentraler och andra liknande verksamhetsformer, som givits året dessförinnan.

Av rapporten framgår att det 2023 fanns verksamheter i 18 av landets 21 regioner och att de 246 verksamheterna som identifierades i kartläggningen fanns fördelade i 158 kommuner. Det vanligaste var att verksamheterna fanns i socioekonomiskt blandade områden, en dryg tredjedel av verksamhetsformerna fanns i dessa områden. Nästan lika vanligt var det att verksamheterna fanns i områden med socioekonomiska utmaningar, en tredjedel fanns i sådana.² Fortsatta analyser behöver enligt Socialstyrelsen göras för att identifiera om antalet familjecentraler motsvarar de behov och det antal barn som finns i respektive område.

Utredningen har samkört Socialstyrelsens uppgifter över fördelningen av familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter fördelat på s.k. regionala statistikområden (RegSO) (uppgifterna är från år 2023) med de 180 områden i 66 kommuner som SCB och Boverket identifierar i sin fördjupade analys om utanförskap (jfr avsnitt 2.2). Härvid framkommer att det i slutet av år 2023 fanns familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter i 47 av de 66 kommunerna och i 38 av de 180 områdena. Flertalet av de 180 områdena ligger ”i kluster”. Det innebär att ett antal av de 38 familjecentraler som ligger i ett utanförskapsområde i större eller mindre utsträckning sannolikt kan tillgodose behov också i andra utanförskapsområden.

Av den enkätundersökning som utredningen genomfört, som avser just nämnda 66 kommuner, framgår att alla utom två av 54 svarande kommuner har familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter i kommunen. I genomsnitt finns det tre familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter i varje kommun. Av kommunerna svarar knappt 30 procent att det har etablerats familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter i utanförskapsområden i kommunen under de tre senaste åren. I utredningens enkätundersökning framkommer också att 65 procent av kommunerna bedömer att barn i kommunens utanförskapsområden har tillgång till en familjecentral/familjecentralsliknande verksamhet.

² Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten använde sig i kartläggningen av de områdestyper som tagits fram av Delmos och SCB, *ibid.*, s. 22.

5.2.3 Familjecentralens samlokaliserade aktörer

Barnavårdscentral finns på samtliga av de familjecentraler som Socialstyrelsen identifierat i sin kartläggning. Öppen förskola finns på nästan samtliga, 98 procent. Förebyggande socialtjänst finns på 91 procent av familjecentralerna. Barnmorskemottagning finns på 76 procent av familjecentralerna. Av de 199 verksamheterna är 142 samlokaliserade med alla fyra aktörer medan 57 verksamheter är samlokaliserade med två eller tre av aktörerna.³

Utredningens enkätundersökning till kommuner ger en liknande bild. Kommunerna anger att de vanligaste verksamheterna som ingår i familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter är MVC, BVC, öppen förskola och förebyggande socialtjänst. Av 56 svarande kommuner uppger 41 att det är den vanligaste kombinationen av verksamheter.

För de familjecentralsliknande verksamheterna är det enligt Socialstyrelsens och Folkhälsomyndighetens kartläggning vanligast att tre aktörer är samlokaliserade, vilket är fallet för drygt 80 procent av verksamheterna. Jämfört med en kartläggning från 2008 var det 2023 något vanligare att samtliga fyra aktörer är samlokaliserade, 71 procent jämfört med 60 procent 2008.⁴ Det var 20 procent av verksamheterna som i Socialstyrelsens och Folkhälsomyndighetens kartläggning angav att det fanns ytterligare aktörer samlokaliserade på familjecentralen.

Det är vanligt att familjecentraler också har ett formaliserat samarbete med ytterligare aktörer utan att vara samlokaliserade med dessa, till exempel bibliotek, förskola, tandvård eller psykolog kopplad till mödrahälsovården eller barnhälsovården.

Av familjecentralerna hade 38 procent tillgång till kulturtolk/brobyggare eller liknande funktion.

³ Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten (2023) *Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter. Kartläggning, analys och förslag*, s. 24–25.

⁴ Ibid.

5.2.4 Driftsform och finansiering

Det finns inte något krav på kommuner och regioner att inrätta familjecentraler eller några regler som styr dess organisation eller uppdrag. Familjecentraler kan etableras när båda parter ser ett behov av det och verksamheten bygger på avtal dem emellan.

Alla familjecentraler bedrivs som permanenta verksamheter. Den absoluta majoriteten är finansierad av de ingående parternas budget. Det är vanligt att både barnhälsovård och barnmorskemottagning ingår i vårdval/hälsoval; 65 respektive 43 procent av familjecentralerna uppger det (jfr nedan). En knapp femtedel av verksamheterna uppger att öppen förskola ingår i ett valfrihetssystem.

5.2.5 Föreningen för familjecentralers främjande stödjer och utvecklar

År 2000 bildades Föreningen för familjecentralers främjande (FFFF). Det är en nationell förening som verkar för utveckling och spridning av familjecentraler och som utgör ett nationellt stöd för familjecentraler i landet.

FFFF har tagit fram material för att stödja familjecentralerna kring ledning och styrning. De har också tagit fram en vägledning för det praktiska familjecentralsarbetet. Vägledningen är en sammanfattning av olika stödjande dokument för familjecentralen och dess uppdrag kring föräldraskapsstöd. Den riktar sig i första hand till beslutsfattare, verksamhetsutvecklare och samordnare med uppdrag att stödja, leda och driva utvecklingen av familjecentraler. Den kan dock enligt FFFF också vara av intresse för dem som arbetar på familjecentralen och intresserar sig för familjecentralens hälsofrämjande och förebyggande arbete för barnfamiljer. FFFF arbetar även för att utveckla arbetet med utvärdering och uppföljning av vad som sker på familjecentraler.

5.3 Ansvar och ramar för mödravården, barnhälsovården, tandvården och BUP

5.3.1 Gällande regelverk

Specifika vårdverksamheter som mödravården, barnhälsovården, tandvården och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) regleras inte närmare i lagstiftningen. Den legala utgångspunkten för dessa verksamheter är hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Det är en ramlag i vilken anges ramar och principer för hälso- och sjukvården.

Av lagen framgår att målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen. Att vården ska vara jämlik betyder inte att den ska ges på samma sätt och i samma utsträckning överallt. Av 7 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen framgår att regionerna ska planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i behovet av vård hos dem som omfattas av landstingets ansvar.

Tandvårdslagen (1985:125) reglerar tandvården och är precis som hälso- och sjukvårdslagen, en ramlag. Av tandvårdslagen framgår att målet för tandvården är en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen, och att vården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god tandvård.

I lagstiftningen är barnrättsperspektivet centralt. Såväl av hälso- och sjukvårdslagen som av patientlagen (2014:821) framgår att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa särskilt när hälso- och sjukvård ges till barn. I barnkonventionen klargörs vidare att alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Alla barn har samma rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa samt rätt till sjukvård och rehabilitering (artikel 24). Ingen får diskrimineras (artikel 2).

En självklar allmän utgångspunkt för regionernas verksamhet är det kommunala självstyret som följer av regeringsformen. Regionerna måste följa de ramar som riksdag och regering bestämt, till exempel hälso- och sjukvårdslagen, men utöver det ger det kommunala självstyret regionerna rätt att fatta självständiga beslut.

5.3.2 Socialstyrelsens vägledande och kunskapsstödande roll

Socialstyrelsen har en viktig roll när det gäller att stödja regionerna i arbetet för att de vården och mål för hälso- och sjukvården som kommer till uttryck i lagstiftningen operationaliseras i den praktiska

verksamheten. Myndigheten tar fram föreskrifter, kunskapsstöd och statistik samt gör uppföljningar och utvärderingar. Målet är att stärka användandet av evidensbaserad praktik och bidra till en likvärdig vård i hela landet. Syftet är också att stärka samverkan inom och mellan verksamheterna i hela vårdkedjan och det systematiska kvalitetsarbetet.

Socialstyrelsen har flera särskilda uppdrag från regeringen avseende stöd till utveckling av hälso- och sjukvården som är av betydelse i ett utanförskapsperspektiv.

Sedan 2023 har myndigheten till exempel uppdraget att ge stöd till kommuner och regioner i arbetet med att inrätta och organisera familjecentraler, samt skapa goda förutsättningar för den samverkan som bedrivs vid familjecentraler. Enligt uppdraget ska Socialstyrelsen särskilt bidra till stöd i områden där utanförskapet är stort och där förtjänsterna av det förebyggande, hälsofrämjande och tillitsskapande arbete som sker vid familjecentraler är angelägna. Socialstyrelsen ska även bidra med kunskapsstöd för att förebygga och öka upptäckten av våld samt stödja ett jämställt föräldraskap.

Socialstyrelsen fick i augusti 2023 uppdraget att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga i syfte att skapa goda förutsättningar för hälsa och utveckling och förebygga ohälsa, samt uppnå en sammanhållen, regelbunden och jämlik hälsouppföljning för barn och unga 0–20 år. Enligt uppdraget ska det nationella hälsoprogrammet öka förutsättningarna för fler förebyggande och hälsofrämjande insatser och ge en mer systematisk hälsouppföljning så att barn och unga ska kunna erbjudas effektiva och likvärdiga insatser. En viktig del i arbetet är en ökad samverkan mellan centrala aktörer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2026.⁵

5.3.3 Hur verksamheterna organiseras och bedrivs varierar

Hur regionerna organiserar och bedriver mödravård, barnhälsovård, tandvård och barn- och ungdomspsykiatri varierar i hög grad.

Grundläggande för hur vården tillhandahålls i Sverige är vårdvalet, som är en lagreglerad rättighet vilken ger patienter möjlighet att välja mellan olika konkurrerande vårdenheter. Det är regionerna

⁵ Regeringsbeslut, 2023-08-10 (S2021/04102, delvis, 2021/06171, S2021/06815, delvis, S2022/01303 och S2023/02379, delvis) Uppdrag att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga.

själva som bestämmer hur verksamheterna ska organiseras och därför kan vårdvalen se olika ut i olika regioner. Vad gäller primärvården är det obligatoriskt för regionerna att teckna avtal med privata vårdgivare som önskar bedriva vård, givet att de uppfyller kvalitetskraven. Exakt vad som ska ingå i primärvården är däremot inte tydliggjort.

5.4 Allmänt om skillnader i vård mellan och inom regioner – barn och unga i utanförskapsområden missgynnas

Allmänt kan konstateras att det finns skillnader i den vård som erbjuds i Sverige. Det gäller både mellan och inom regioner. Socialstyrelsen framhåller i sin lägesrapport 2024 över tillståndet och utvecklingen inom hälso-, sjuk- och tandvård att flera av kärnindikatorerna visar att det finns stora skillnader i hälsa och tillgänglighet mellan boende i områden med olika socioekonomiska förutsättningar. Socialstyrelsen konstaterar i sammanhanget att insatser behöver genomföras för att minska skillnaderna och att utvecklingen behöver följas över tid på både individnivå och systemnivå. Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) pekar återkommande på dessa skillnader också i kartläggningar, uppföljningar och granskningar som specifikt gäller familjecentraler, mödravården, barnhälsovården, barn- och ungdomspsykiatri och tandvården.

5.4.1 Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamhet

Som framgått ovan av avsnitt 5.2.2 varierar förekomsten av familjecentraler runt om i landet. Detta gäller inte bara mellan regionerna utan också inom kommunerna. Detta förhållande riskerar att bidra till ojämlika förutsättningar i den vård som erbjuds.

Av FFFF:s kvalitetsuppföljning av familjecentraler för verksamhetsåret 2022 framkommer också att ojämlikhet förekommer i familjecentralsarbetet. Rapporten visar att resurserna inte alltid anpassas utifrån familjecentralens storlek, antal besökare eller psykosociala belastning. Det finns enligt rapporten även skillnader när det gäller vilka familjecentraler som erbjuder föräldrastödande insatser i grupp och att tillgänglighet till gemensamma gruppinsatser

varierar beroende på var man bor. FFFF drar mot denna bakgrund slutsatsen att föräldrar ges olika förutsättningar i sin föräldraroll och barn ges olika förutsättningar för en bra start i livet.⁶

I Uppsala kartlades under 2023 behovet av familjecentraler och samlokalisering, och det framkom då att det i kommunen råder ojämlikhet när det gäller tillgången till familjecentraler och familjecentrerat stöd för familjen.⁷

5.4.2 Mödravården

Vad gäller mödrahälsovården, förlossningsvården och eftervården pekar Socialstyrelsen bland annat på att andelen gravida som får behandling för psykisk ohälsa varierar mellan regionerna och att eftervården, efter förlossning, fungerar olika. Personer födda utanför Norden hörsammar till exempel mer sällan kallelser till eftervårdsbesöken än andra.⁸

Socialdepartementet och SKR har också gemensamt konstaterat att finns omotiverade skillnader i vård för olika grupper av kvinnor, främst mellan låg- och högutbildade kvinnor och mellan kvinnor födda i Sverige och utanför Europa.⁹

5.4.3 Barnhälsovården

Socialstyrelsens kartläggning av barnhälsovården från 2023 visar att det finns stora skillnader i denna, både mellan och inom regioner. En del av de skillnaderna, t.ex. de som rör uppsökande verksamhet, hembesök och föräldrastöd, utvecklas närmare i avsnitt 6.5.

En viktig del i gällande nationella barnhälsovårdsprogram, som infördes 2015, är att insatser ska ges i proportion till behov hos såväl grupper som enskilda barn och familjer. I regeringens och SKR:s överenskommelser för 2018 och 2019 om ökad tillgänglighet i barnhälsovården, uppmärksammas dock att följsamheten till det nationella

⁶ Föreningen för familjecentralers främjande (2023) *Nationell sammanställning av kvalitetsuppföljning*.

⁷ Rundquist P. (2023), *Kartläggning av behovet av familjecentraler och samlokalisering i Uppsala kommun*, Region Uppsala och Uppsala kommun.

⁸ Socialstyrelsen (2025) *Nationella riktlinjer 2025: Graviditet, förlossning och tiden efter*, s. 8.

⁹ Protokoll vid regeringssammanträde, 2023-12-20 (S2023/03333, delvis) En personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2024. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.

barnhälsovårdsprogrammet kan vara låg i socioekonomiskt utsatta områden.¹⁰

5.4.4 Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och tandvården

Socialstyrelsen har konstaterat att BUP har fortsatta utmaningar med tillgänglighet.¹¹ Olika regioner och kommuner skapar ”egna lösningar” för BUP vilket innebär variationer i vad som erbjuds, vilken kompetens som finns tillgänglig och hur samverkan fungerar med närliggande verksamheter.¹²

Socialstyrelsen framhåller också att vården inte är jämlikt fördelad. BUP når till exempel inte barn i socioekonomiskt utsatta områden i den utsträckning som behövs, trots att barn i dessa områden ofta har större behov av vård för adhd, och andra neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Samtidigt ses en ökande överrepresentation av diagnoser och insatser i områden med goda socioekonomiska förutsättningar.¹³

I sammanhanget kan nämnas att regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i februari 2025 slöt en överenskommelse om att under 2025–2026 stödja strategiska insatser hos regionerna för att öka tillgängligheten till BUP.¹⁴

BUP har också allmänt sett svårt att klara den ökade efterfrågan på vård. Cirka 70 procent av alla läkarbesök inom BUP används till utredning och behandling av adhd, vilket kan leda till undanträngningseffekter, det vill säga att andra med svår psykiatrisk problematik inte får vård.¹⁵

Vad gäller tandvården konstaterar Socialstyrelsen i sina nationella riktlinjer att det finns skillnader i både munhälsa och tandvård i Sverige. Munhälsan är till exempel generellt sämre hos personer med

¹⁰ Socialstyrelsen (2021) *Överenskommelserna om ökad tillgänglighet i barnhälsovården. Slutrapport för Socialstyrelsens regeringsuppdrag att följa, analysera och stödja genomförandet av överenskommelserna 2018 till 2020.*

¹¹ Socialstyrelsen (2024) *Tillståndet och utvecklingen inom hälso-, sjuk- och tandvård. Lägesrapport*, s. 7.

¹² Socialstyrelsen (2021) *Kartläggning av första linjens verksamhet för barn och unga med psykisk ohälsa*, s. 7.

¹³ Socialstyrelsen (2025) *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvården 2025. Nationella planeringsstödet. Delrapport 1. Barn. och ungdomspsykiatri*, s. 7.

¹⁴ Bilaga till beslut vid regeringssammanträde 2025-02-27, nr I:1 Ökad tillgänglighet till barn- och ungdomspsykiatri 2025–2026. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.

¹⁵ Socialstyrelsen (2025) *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvården 2025. Nationella planeringsstödet. Delrapport 1. Barn. och ungdomspsykiatri*, s. 7.

låg inkomst, kort utbildning eller olika funktionsnedsättningar än i andra grupper och det finns också geografiska skillnader i vilken tandvård som erbjuds och hur tillgänglig den är.¹⁶

5.5 Utmaningar och utvecklingsområden i den praktiska verksamheten

I detta avsnitt lyfter samordnaren fram utmaningar och utvecklingsområden som identifierats i verksamheter vid familjecentraler. Fokus ligger i första hand på verksamhet som regionen, genom mödravårdscentraler och barnavårdscentraler, ansvarar för.

Samordnaren ska enligt sina direktiv lämna förslag till förbättringar av arbetet mot utanförskap. Därför är inriktningen på utmaningar och utvecklingsområden naturlig. Samordnaren vill dock understryka att det finns stora delar i de aktuella verksamheterna som av Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och andra bedöms fungera väl. För samordnaren har det också, inte minst genom de verksamhetsbesök som genomförts inom ramen för utredningsarbetet, blivit tydligt att det i det praktiska arbetet som bedrivs på lokal nivå görs stora och värdefulla insatser av mycket engagerad personal.

5.5.1 Det finns utmaningar kopplade till samverkan

God och väl etablerad samverkan mellan aktörer som BVC, MVC, tandvården, socialtjänst, öppen förskola och förskola är enligt samordnarens uppfattning av grundläggande betydelse för att förebygga och motverka utanförskap. Också Socialstyrelsen och IVO lyfter i olika sammanhang fram behovet av samverkan, både vårdens aktörer sinsemellan och mellan vårdens aktörer och andra aktörer, inte minst kommunala sådana. Genom samverkan kan behov av insatser i relation till barn och föräldrar bättre tillgodoses och risken minskar påtagligt att barn faller mellan stolarna. Betonas kan att samverkan inte bör vara för personberoende. Den bör i grunden vara systematisk och bygga på fastlagda strukturer och rutiner.

¹⁶ Socialstyrelsen (2022) *Nationella riktlinjer för tandvård. Stöd för styrning och ledning*, s. 8.

Vid samordnarens kommunbesök har det dock återkommande framförts att samverkan mellan mödravård, barnhälsovård, förskolan och socialtjänsten är en utmaning. Det handlar i den praktiska verksamheten ofta om brist på tid och avsaknad av strukturer för samverkan. En särskild utmaning som lyfts är de sekretessregler som gäller för de olika verksamheterna (se också avsnitt 5.6.3). Flera kommuner och verksamheter vid familjecentralerna uppger att dessa försvårar samverkan. Samtidigt är det också flera kommuner som uppger att man hittar praktiska lösningar på problem med sekretessreglerna. Till exempel genomförs särskilda överlämningar tillsammans med vårdnadshavarna eller särskilda SIP-möten.¹⁷

Det varierar mycket hur olika kommuner och verksamheter i kommuner och regioner upplever att samverkan fungerar. Det har framkommit vid samordnarens kommun- och verksamhetsbesök och är tydligt också i Socialstyrelsens kartläggning av barnhälsovården. Av denna framgår att samtliga BVC i åtta regioner uppger att samverkan med mödravårdscentralen fungerar bra eller mycket bra. I flera andra regioner är det endast drygt sex av tio BVC som gör denna bedömning. De rapporterade skillnaderna mellan regioner är än större när det gäller samverkan med tandvården och förebyggande socialtjänst. När det gäller samverkan med barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och vuxenpsykiatri uppger flest BVC att den fungerar dåligt. Liknande mönster finns när det gäller hur BVC bedömer samverkan med öppna förskolan respektive förskolan. När det gäller samverkan med förskolan finns stora skillnader mellan landsbygdskommuner och storstadskommuner. Samverkan upplevs fungera betydligt bättre i landsortskommuner än i storstadskommuner.

Också i Socialstyrelsens kartläggning lyfts fram att samverkan kräver tid. Tid behövs för att kunna ha gemensamma öppettider för att kunna lotsa föräldrar, för gemensamma möten och kompetensutveckling och för att kunna utveckla verksamheten gemensamt. Det behöver exempelvis finnas utrymme i schemat så att personalen har möjlighet att samarbeta runt de familjer som behöver det. Det framkommer också att socialtjänst och öppen förskola upplevs ha

¹⁷ I både socialtjänstlagen (2 kap. 7 § SoL) och hälso- och sjukvårdslagen (16 kap. 4 § HSL) finns en bestämmelse om att kommunen och regionen ska upprätta en individuell plan när de bedömer att insatser behöver samordnas. En samordnad individuell plan benämns ofta SIP i dagligt tal.

en större flexibilitet och tid för samverkan än BVC och MVC som har schemat mer fullbokat med besök.

Personalens upplevelse är vidare, enligt Socialstyrelsens kartläggning, att det behövs mer tid för familjer i områden med socio-ekonomiska utmaningar eftersom dessa familjer ofta kan behöva mer hjälp och stöd. Personalen uppger att de familjecentraler som ligger i utsatta områden ofta går utöver sitt uppdrag för att hjälpa familjerna. Detta är en bild som samordnaren har fått bekräftad vid sina verksamhetsbesök på familjecentraler. Inte minst personal på BVC har gett uttryck för att man behöver mer tid för att bättre följa upp barns språkliga utveckling.

Samordnaren kan för sin del konstatera att behovet av samverkan ofta är större för de äldre barnen. Kontakterna med BVC är mer frekventa när det gäller mindre barn (jfr avsnitt 5.5.2 nedan). Här finns med andra ord en aktör som återkommande träffar barnet och barnets föräldrar. Så är ofta inte fallet längre upp i åldrarna. Det är därför angeläget att de olika aktörerna är samordnade och väl bekanta på varandras uppdrag och ansvar för att vid behov kunna utbyta information och ”mobilisera” varandra för gemensamma insatser.

Särskilt om tandvården

Forskning visar på ett allt tydligare samband mellan munhälsa och allmänhälsa. Därför menar Socialstyrelsen att det behövs en förflyttning mot mer samverkan mellan tandvården och den övriga vården och omsorgen.¹⁸ Samtidigt konstaterar Socialstyrelsen att det i dag finns brister i samverkan mellan tandvården och hälso- och sjukvården i övrigt, vilket bland annat leder till ojämlikheter i vården och till att en del patienter riskerar att falla mellan stolarna. Tandvården behöver inkluderas på ett tydligare sätt i de processer och strukturer för samverkan som redan finns inom hälso- och sjukvården.¹⁹

Av Socialstyrelsens kartläggning av familjecentraler framgår att 62 procent av familjecentralerna uppger att de har ett formaliserat

¹⁸ Socialstyrelsen (2024) *Tillståndet och utvecklingen inom hälso-, sjuk- och tandvård. Lägesrapport*, s. 9.

¹⁹ Socialstyrelsen (2019) *Kartläggning av hinder för samverkan mellan tandvård och hälso- och sjukvård. Slutrapport*, s. 8.

samarbete med tandvården.²⁰ Med andra ord; närmare 40 procent saknar ett sådant samarbete med tandvården. Detta är, enligt samordnaren, en allvarlig brist. Tandvården har liksom BVC goda möjligheter att i verksamheten identifiera barn som utsätts för övergrepp eller inte får en tillfredsställande omsorg. Samverkan mellan tandvården och BVC är i det perspektivet angeläget att både upprätthålla och vidareutveckla.

Samlokalisering innebär sänkta trösklar och skapar förutsättningar för bättre bemötande och stöd

Vid samordnarens besök i kommuner och på familjecentraler har det varit tydligt att samlokalisering ses som en strategisk framgångsfaktor. Samtliga professioner som varit representerade vid besöken på familjecentraler har uttryckt att samlokaliseringen är en nyckel till att gemensamt kunna ge föräldrar och barn bättre bemötande och samlat stöd. Särskilt positivt för verksamheten är det om det finns samordnande personal anställd, som betalas av kommunen och regionen gemensamt. Detta har varit fallet vid flera av de familjecentraler som samordnaren har besökt. Vid samordnarens dialog med personal på familjecentralerna har det också framkommit att familjecentralerna har en särskilt viktig roll när det gäller att bygga förtroende och tillit för förskolan och socialtjänsten (se också avsnitt 6.5.4).

I Socialstyrelsens kartläggning av barnhälsovården är det tydligt att BVC, som är samlokaliserade med mödravården, förebyggande socialtjänst och öppna förskolan bedömer att samverkan med respektive aktör fungerar påtagligt bättre än vad ej samlokaliserade BVC gör. I sammanhanget kan nämnas att en mycket stor andel av BVC uppger att samverkan med psykolog anställd inom barnhälsovården, vilken i regel finns på plats på BVC, fungerar *Mycket bra* eller *Bra*. Det framgår också att samlokalisering påtagligt underlättar informationsöverföring mellan BVC och MVC.

Enligt Socialstyrelsens kartläggning kan samlokalisering göra att föräldrar tar spontana kontakter och eftersom flera professioner finns under samma tak ökar chansen att de uppmärksammas och kan lotsas till rätt person. Samlokaliseringen kan också enligt kartläggningen

²⁰ Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten (2023) *Familjecentraler och familjecentralslikenande verksamheter. Kartläggning, analys och förslag*, s. 25.

avdramatisera kontakten med socialtjänsten. Även personalen framkommer i kartläggningen som en av familjecentralens främsta framgångsfaktorer. Personalgruppen på familjecentralen anses komplettera varandra och samtidigt värna om varandras professioner vilket leder till att yrkesrollerna i verksamheten blir tydligare och lotsning främjas.²¹ Socialstyrelsen lyfter särskilt fram de positiva effekterna av olika personalgrupper kopplat till föräldraskapsstöd.²² Vad just gäller föräldrastödet står det samtidigt klart att detta inte når alla grupper. I en kartläggning som Socialstyrelsen gjorde 2015 av föräldrastödet inom hälso- och sjukvården framkommer att verksamheterna uppger att de har svårare att nå föräldrar med utländsk bakgrund och socioekonomiskt utsatta familjer med föräldrastödsinsatser.²³ Socialstyrelsens kartläggning har tio år på nacken. Samordnaren har dock vid sina besök på familjecentraler fått intrycket att slutsatserna i kartläggningen fortfarande är relevanta.

Behov finns av att samla ytterligare verksamheter i familjecentralerna

Vid samordnarens kommun- och verksamhetsbesök har det framkommit att flera familjecentraler ser behov av att inordna ytterligare verksamhet i familjecentralen eller i alla fall förstärka familjecentralens koppling till annan verksamhet. Det har framför allt handlat om verksamhet syftande till att främja föräldrars, läs mödrars, möjligheter till arbete och utbildning.

Samverkan har etablerats med sfi, vuxenutbildningen och med kommunens arbetsmarknadsenhet (jfr verksamhetsexemplen i faktaboxen nedan). På vissa familjecentraler erbjuds sfi för föräldralediga mammor parallellt, eller närmast integrerat, med den öppna förskolan. För samordnaren är sfi-undervisning kopplad till öppna förskola en uppenbar win-win: Mamman får en förståelse för förskolan som institution och vad förskola kan betyda för barnet och barnet rustas, kognitivt, språkligt och socialt, för förskolan. *Samtidigt* rustas mamman för att kunna ta steg mot arbete eller utbildning i samband med att barnet börjar förskola. En utveckling av familjecentralernas verk-

²¹ Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten (2023) *Familjecentraler och familjecentralslikenande verksamheter. Kartläggning, analys och förslag*, s. 10.

²² *Ibid.*, s. 15.

²³ Socialstyrelsen (2015) *Föräldrastöd inom hälso- och sjukvård*, s. 7.

samhet i den aktuella riktningen har på så sätt betydelse både för jämställdheten och tillgången på arbetskraft.

Samordnaren ser också en utveckling mot att familjecentraler strävar efter närmare samverkan med aktörer som kan bidra till språkutveckling hos både barn och förälder, såsom bibliotek.

Att kommuner ser behov av att samla ytterligare verksamheter inom familjecentralerna blir också tydligt i utredningens kommunenkät. Av denna framgår att många kommuner i vilka familjecentraler anser att det finns behov att samla ytterligare kommunala verksamheter i eller i anslutning till en familjecentral/familjecentralsliknande verksamhet. Det som nämns i sammanhanget är bland annat sfi, bibliotek och socialtjänst. Som framgått tidigare är det vanligt att familjecentraler har ett formaliserat samarbete med ytterligare parter utan att vara samlokaliserade med dessa, till exempel bibliotek, förskola, tandvård eller MHV/BHV-psykolog.

Familjecentralernas dubbla huvudmannaskap är en utmaning – men det finns också positiva tecken

Vid samordnarens kommunbesök och verksamhetsbesök på familjecentraler har såväl företrädare för kommuner som personal vid familjecentralerna gett uttryck för att familjecentralernas dubbla huvudmannaskap är en påtaglig, reell utmaning. Det kan, enligt vad som framförts till samordnaren, uppstå friktion utifrån olikheter i styrningen av BVC och MVC å ena sidan, och förskolan och socialtjänsten å andra sidan. BVC och MVC uppfattas ha en tydligare finansiell styrning med inriktning mot kvantitativa mål, medan förskolan uppfattas styras med ett mer kvalitativt fokus.

Den stora utmaningen är dock, enligt den bild samordnaren fått, mer grundläggande. Dels tycks många regioner på beslutande nivå, enligt kommunerna, inte tydligt prioritera samverkan inom ramen för familjecentraler. Dels uppfattas det som en komplicerad ekvation att regionen vid etablering av familjecentraler ofta behöver komma överens med flera kommuner, vilka inte alltid sinsemellan har samsyn eller är samordnade.

Det har från kommunala företrädare till samordnaren också framförts att regionen helt enkelt "saknas runt bordet" eller att "regionen saknar ansvar eller roll" när det gäller mer förebyggande arbete med bäring på utanförskap. Bakom det senare ligger, som samordnaren

tolkar det, att regionen uppfattas ha ett väl snävt juridiskt och medicinskt perspektiv när det handlar om att definiera sitt ansvar och att lägga fast prioriteringar i sin verksamhet.

Den konkreta konsekvensen har, enligt någon kommun, blivit att regionerna centraliserar den verksamhet som har betydelse för att motverka utanförskap och drar sig tillbaka från utsatta områden. De två kommuner som i utredningens kommunenkät svarat att de inte har familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter i kommunen, anger att det beror på att det inte finns samsyn kring behoven i kommunen och att det har varit svårt att hitta lokaler.

Samordnarens bild får stöd i Socialstyrelsens kartläggning av familjecentraler. I den framkommer att det i vissa regioner och kommuner kan vara svårt att realisera en fullt ut samlokaliserad familjecentral på grund av brist på lokaler, för dyra lokaler samt vårdval som kan försvåra samlokalisering.

En konkret illustration av utmaningarna att få tillstånd samlokalisering är den stora variationen mellan regionerna när det gäller andel BVC som tillhör en familjecentral och samtidigt uppger att de är samlokaliserade med mödrahälsovård, förebyggande social tjänst och öppna förskolan.

Samtliga BVC i regionerna Värmland, Kronoberg, Dalarna och Västernorrland som tillhör en familjecentral, uppger att de är samlokaliserade med mödrahälsovård, förebyggande socialtjänst och öppen förskola. I övriga regioner kan BVC tillhöra en familjecentral utan att vara samlokaliserad med mödrahälsovård, förebyggande socialtjänst och öppen förskola.

I regionerna Östergötland och Halland är ingen BVC samlokaliserad med mödrahälsovård, förebyggande social tjänst och öppna förskolan. Även i regionerna Jämtland, Uppsala och Stockholm är skillnaden förhållandevis stor mellan andelen BVC som uppger att BVC tillhör en familjecentral och andelen BVC som är samlokaliserade med mödrahälsovård, förebyggande social tjänst och öppna förskolan.

Med detta sagt framkommer en delvis annan bild i utredningens enkätundersökning till kommuner. Cirka 30 procent av kommunerna svarar också att det under de tre senaste åren har etablerats familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter i utanförskapsområden. Nästan alla av dessa kommuner bedömer att regionen i viss eller stor utsträckning prioriterar samverkan med kommunen när

det gäller etablering av familjecentraler/familjecentralsliknande verksamhet i utanförskapsområden. Av enkätundersökningen framgår också att det är ovanligt att regionen har lagt ner MVC och/eller BVC i kommunens utanförskapsområden under de senaste tre åren.

5.5.2 Svårigheter att etablera kontakt med alla barn

Det är av väsentlig vikt att barnhälsovården etablerar kontakt med alla barn. För samordnaren gäller det inte minst mot bakgrund av att barnrättsperspektivet har varit en grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet.

Vid samordnarens kommun- och verksamhetsbesök har det dock framkommit att det i många kommuner finns stora utmaningar när det gäller arbetet med att etablera och få kontakt med alla barn och familjer. En del i detta är den stora in- och utflyttningen i utanförskapsområdena och brister i folkbokföringen. En annan del handlar om okunskap och om brist på tillit och förtroende för barnhälsovården specifikt eller för samhälleliga aktörer i allmänhet, hos barnets föräldrar. Det är också tydligt hur viktig en verksamhets lokalisering är. Boende i utanförskapsområden kan ha både ekonomiska och psykologiska trösklar när det gäller att lämna sitt eget bostadsområde och ta sig till andra områden. I detta sammanhang är kollektivtrafikens organisering också av betydelse.

Samordnaren har också besökt kommuner där mycket tycks fungera bra. I Jönköpings kommun finns tio familjecentraler (totalt 23 i länet) där BVC, MVC, socialtjänsten och öppen förskola finns i gemensamma lokaler. Familjecentralerna täcker tillsammans in hela kommunen geografiskt. Företrädare för kommunen gjorde vid samordnarens besök bedömningen att 100 procent av familjerna i Jönköpings län vid något tillfälle besöker en familjecentral. Samarbetet med regionen kring familjecentralerna är etablerat sedan lång tid tillbaka och en samverkansstruktur har funnits i 50 år.

Socialstyrelsens kartläggning av barnhälsovården stödjer den allmänna bild av utmaningar som samordnaren fått vid sina kommunbesök. Flera BVC upplever enligt kartläggningen att det är svårt att säkerställa kontakt med alla barn. Några BVC förklarar att de inte kan vara säkra på att de har kännedom om alla barn i området. Andra uppger att det är särskilt svårt att få kännedom om nyinflyttade eller

nyanlända barn. Arbetssätten för att säkerställa att BVC har kontakt med alla barn som tillhör BVC varierar, liksom också hur mycket enskilda BVC arbetar med att säkerställa kontakt.

Nedan redovisas närmare vissa aspekter av barnhälsovårdens verksamhet. I viss utsträckning berörs också tandvården som, likt barnhälsovården, både har en viktig roll att spela och utmaningar att ta sig an när det gäller att säkerställa kontakt med alla barn.

Inte alla barn kommer till hälsobesök på BVC

I det svenska barnhälsovårdsprogrammet rekommenderas ett antal hälsobesök på BVC under barnets första år. Huvuddelen av besöken rekommenderas äga rum under barnets första år, men besök rekommenderas också vid 2,5–3 års ålder och vid 4 års ålder. Det finns ingen samlad nationell uppföljning av i vilken utsträckning barn kallas till dessa besök och i vad mån de faktiskt besöker BVC.

Av Socialstyrelsens kartläggning av barnhälsovården framgår att barnet när det är 2,5 till 3 år gammalt erbjuds ett ”teambesök” på BVC i många, men inte alla, regioner. Med ett teambesök avses ett besök på BVC där företrädare för flera olika professioner medverkar. I regioner som inte har teambesöket erbjuds barnen i stället ett besök på BVC med en profession, vanligtvis BHV-sjuksköterska.

Inom ramen för kartläggningen har endast nio regioner uppgett hur stor andel barn som fått teambesöket på BVC under 2019. I medianregionen (bland dem som har besöket i BHV-programmet och besvarar frågan i enkäten) genomfördes ett teambesök för 93 procent av barnen i åldern 2,5–3 års ålder. Andelen varierar emellertid stort, från 32 procent till 100 procent av barnen. Oftast sker teambesöket då barnet är tre år.

Av kartläggningen framgår också att de allra flesta barn, men inte alla, tas till 4-årsbesöket. Dock är det endast sju regioner som anger hur stor andel barn som genomfört besöket. Data från fem regioner indikerar att mellan en och sex procent av barnen inte tas till fyraårsbesöket på BVC, medan data från två regioner anger att andelen överstiger 10 procent.

Den allmänna bilden, som bekräftats vid samordnarens verksamhetsbesök på familjecentraler, är att nyfödda barn och spädbarn i mycket stor utsträckning av sina föräldrar tas till BVC-besök, spon-

tant eller efter kallelse. När det gäller äldre barn finns dock, som framgått, utmaningar. Även om *andelen* uteblivna besök på BVC generellt är relativt liten också vad gäller äldre barn, torde det i absoluta tal, utifrån ovan redovisade statistik, handla om många tusen barn som uteblir från besök till vilka de genom föräldrarna kallats.

Utmaningar finns också för tandvården när det gäller kallade besök

Allmänt sett har, som konstaterats ovan, tandvården en viktig roll när det gäller att förebygga och upptäcka att barn far illa, antingen på grund av övergrepp eller omsorgsbrist.²⁴

Utredningen har, detta till trots, inte hittat några mer generella uppföljningar från senare år, av i vilken utsträckning barn kommer till tandvårdsbesök till vilka de kallas. I en kartläggning från 2013 som Socialstyrelsen gjort pekar dock myndigheten på flera förhållanden som gör det rimligt att dra slutsatsen att barn i utanförskapsområden i betydligt mindre utsträckning kommer till kallade besök.

Av rapporten framgår att majoriteten av barn och unga kommer till tandvårdsbesök när de blir kallade. De förhållanden som ökar risken för att barn inte kommer till tandvården är, enligt rapporten att de har en ensamstående förälder, en ung förälder, om familjen får ekonomiskt bistånd eller om föräldrarna har låg utbildning. Av rapporten framgår vidare att barn och unga i Stockholms län ”som bor i resurssvaga grannskap med hög koncentration av synliga invandrargrupper” har ökad risk både för att utebli från tandvården och för att få sämre tandhälsa jämfört med jämnåriga som bor i resursstarka områden.²⁵

Olika praxis vad gäller uppsökande verksamhet och rutiner för orosanmälningar

I Socialstyrelsens kartläggning av barnhälsovården redovisas att flera BVC – särskilt bland dem som har en hög andel besök där kommunikationen sker på svenska – uppger att det är mycket ovanligt att

²⁴ Se till exempel Barnombudsmannen (2010), *Tandvården och barn som far illa*.

²⁵ Socialstyrelsen (2013), *Sociala skillnader i tandhälsa bland barn och unga. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg*, s. 7

BVC inte har kontakt med en familj som tillhör BVC eller att kontakt uteblir vid upprepade kontaktförsök från BVC.

Vad gäller uppsökande verksamhet till barn vars vårdnadshavare inte tar barnet till besök på BVC trots upprepade kallelser varierar arbetssätt och ambitionsnivå. Ett fåtal BVC uppger att de inte har någon uppsökande verksamhet. En BVC skriver att de ger upp efter tre kallelser och lika många telefonsamtal. Några skriver att det är frivilligt att ta del av BHV och en BVC uppger att de därför inte bedriver någon uppsökande verksamhet. En annan BVC efterlyser tydligare information om hur BVC ska förhålla sig i avvägningen mellan vårdnadshavares rätt att tacka nej och barnets rätt till BHV. Många BVC uppger att de i första hand försöker komma i kontakt med familjerna genom upprepade kallelser via brev och på telefon. Flera uppger att de följer Rikshandbokens²⁶ rutiner vid utebliven kontakt. Det förekommer också att BVC gör oanmälda hembesök för att försöka få kontakt med familjerna.

Också när det gäller rutiner för kontakt med socialtjänst och orosanmälningar finns en stor variation. Många BVC skriver att de kontaktar socialtjänsten eller gör orosanmälan om BVC inte får kontakt med en familj trots upprepade försök. Vissa BVC skriver att de gör orosanmälningar enbart om det utöver utebliven kontakt finns en oro för att barnet far illa. En förklarar att om familjen har en bra anledning till att avstå från ett besök försöker BVC behålla en dialog i förhoppning om att vårdnadshavare ska ta barnet till BVC senare. Andra beskriver att de gör orosanmälan som rutin vid utebliven kontakt.

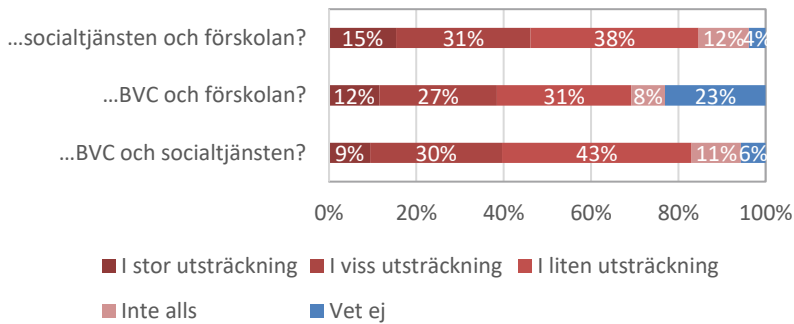
Av utredningens kommunenkät framgår att det i de svarande kommunerna generellt är ganska vanligt att BVC gör orosanmälningar till kommunens socialtjänst. Av 54 svarande kommuner uppger 31 procent att det är ganska vanligt, medan sex procent anger att det är mycket vanligt.

Vad gäller tandvården ger en rapport från Barnombudsmannen en bild av varierande rutiner i fall där oro för ett barn uppstår och på vilka grunder orosanmälan görs eller ej.²⁷

²⁶ Rikshandboken i barnhälsovård är webbaserad och innehåller metoder och riktlinjer för svensk barnhälsovård samt aktuell och kvalitetssäkrad kunskap om barns hälsa och utveckling. Rikshandboken i barnhälsovård drivs av Inera AB på uppdrag av Sveriges regioner och kommuner (<https://www.rikshandboken-bhv.se/>).

²⁷ Barnombudsmannen (2010) *Tandvården och barn som far illa*, 2010:02, s. 18 ff.

Figur 5.1 Frågan om i vilken utsträckning bedömer kommunen att sekretesslagstiftningen är ett hinder för samverkan vid orosanmälningar mellan (53 svarande kommuner)



Källa: Sweco (2025).

Sekretesslagstiftningen uppfattas som ett hinder för samverkan vid orosanmälningar

I utredningens kommunenkät ställdes specifika frågor om i vilken utsträckning sekretesslagstiftningen upplevs som ett hinder för samverkan vid orosanmälningar. Som framgår av figur 5.1 ovan bedömer 40 procent av de svarande kommunerna att sekretesslagstiftningen i viss eller stor utsträckning är ett hinder för samverkan vid orosanmälningar mellan olika aktörer. En något större andel anser att det är ett hinder för samverkan mellan socialtjänsten och förskolan än mellan andra parter. En större andel svar på alternativet vet ej kan noteras mellan BVC och förskolan.

Kommunerna gavs möjlighet att ge konkreta exempel på när gällande sekretesslagstiftning påtagligt försvårar verksamheten. Av kommunerna utnyttjade 22 denna möjlighet. Bland annat lyfte kommunerna fram de svårigheter som uppstår i fall där föräldrar inte ger samtycke till informationsdelning. Uteblivet samtycke påverkar enligt kommunerna möjligheterna att ge rätt stöd och hjälp. Samordnaren ser för sin del en risk för att den bristande kunskap om och bristande tillit till samhällets institutioner som finns hos många föräldrar i utanförskapsområden kan innebära större svårigheter att få samtycke till informationsdelning från vårdnadshavares sida. Hinder för informationsöverlämning för barnets bästa, inte minst mellan BVC och förskolan, kvarstår i sådana fall.

Kommunerna lyfte också bristande återkoppling till anmälaren från socialtjänsten, om hur orosanmälningar hanteras. Sådana brister menade man kan påverka förtroendet för socialtjänsten negativt och i förlängningen leda till att anmälare blir mindre benägna att rapportera oro i framtiden.

Särskilt om hembesök

Hembesök är en viktig del av barnhälsovårdens primärt förebyggande arbete. Socialstyrelsen lyfter fram att god förståelse för familjens situation innebär att råd och stöd utformas utifrån familjens och det enskilda barnets behov. Hembesök ger, enligt myndigheten, även möjligheter att upptäcka barn som riskerar att fara illa.

Hembesök görs dels inom det universella barnhälsovårdsprogrammet till alla barn och deras vårdnadshavare, dels vid behov som en del av ett riktat stöd under en kortare eller längre period. Enligt det nationella barnhälsovårdsprogrammet görs hembesök till alla när barnet är nyfött och när barnet är åtta månader, vid behov ges utökade hembesöksprogram. Men hur är det då i praktiken?

Av Socialstyrelsen kartläggning av barnhälsovården 2023 framgår att 76 procent av barnen fick ett första hembesök och att 47 procent av barnen fick ett hembesök vid åtta månader. Det framgår också att 13 regioner har utökade hembesöksprogram i olika former. Till exempel fick 80 procent av barnen på Gotland ett hembesök vid åtta månader. I Skåne är motsvarande andel ca 70 procent, i Kronoberg och Västra Götaland knappt 60 procent. I de regioner som angav den lägsta andelen hembesök vid åtta månader fick cirka 20 procent av barnen ett hembesök vid åtta månader.

I likhet med vad som gäller för besök vid BVC är alltså de regionala variationerna stora. Detta innebär konkret att stora grupper av barn och föräldrar inte får något hembesök av barnhälsovården till skillnad från majoriteten av barn och föräldrar.

Samtidigt har samordnaren vid sina kommun- och verksamhetsbesök fått intrycket att en majoritet av kommunerna arbetar aktivt med hembesök, vid uppföljning av familjer som är svåra att få kontakt med eller inte kommer till möten på BVC som de kallats till. Flera av kommunerna som samordnaren besökt arbetar med utökade hem-

besöksprogram enligt den s.k. Rinkebymodellen (se verksamhets-exempel nedan rörande familjecentralen Sopranen i Borlänge).

En aspekt av hembesöksverksamheten är vilka aktörer som är involverade i denna. I utredningens kommunenkät uppger 85 procent av de svarande kommunerna att kommunens förebyggande socialtjänst gör hembesök (eller motsvarande) hos föräldrar med nyfödda barn tillsammans med BVC.

Den nationella satsningen på utökade hembesöksprogram anses av personal vid familjecentralerna främja förutsättningarna för familjecentralens arbete i områden med socioekonomiska utmaningar, men samtidigt är det centralt att säkerställa personalens och samverkande aktörers möjligheter för arbetet.²⁸

5.5.3 Brister i tillit och förtroende

I avsnitt 8.3.3 respektive 8.4.4 redogörs för de utmaningar när det gäller tillit och förtroende som finns för socialtjänsten i många utanförskapsområden och i relation till vissa etniska eller religiösa grupper. Det redogörs också för de desinformationskampanjer mot socialtjänsten som förekommit under de senaste åren. Den brist på tillit och förtroende som många föräldrar i utanförskapsområden känner, begränsar sig emellertid inte till socialtjänsten. Vid så gott som samtliga kommun- och verksamhetsbesök som samordnaren har gjort, har det framkommit att det upplevs finnas en grundläggande utmaning vad gäller tillit och förtroende också för förskolan, öppna förskolan och familjecentralerna. Det har även framkommit att desinformationskampanjerna uppfattas ha negativt påverkat tilliten och förtroendet också för dessa aktörer.

Av utredningens enkätundersökning till kommuner framgår också att 59 procent av kommunerna bedömer att de senaste årens påverkanskampanjer mot socialtjänsten har påverkat förtroendet för familjecentralerna/familjecentralsliknande verksamhet och de kommunala verksamheter som bedrivs där.

Redan utsatta barn riskerar härigenom att drabbas ytterligare. Den förtroendefulla miljö som familjecentralerna utgör och den samlade verksamhet som bedrivs där blir i detta perspektiv än viktigare.

²⁸ Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten (2023) *Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter. Kartläggning, analys och förslag*, s. 10.

Mot bakgrund av samordnarens dialog med personal på familjecentralerna och i andra verksamheter är det tydligt att familjecentralerna har en särskilt viktig roll för att bygga förtroende och tillit för förskolan och socialtjänsten.

Den öppna förskolan är, rätt organiserad och bemannad, en naturlig inkörsport till förskolan (samtidigt som tröskeln till den öppna förskolan sänks genom samlokaliseringen med mödravård och barnhälsovård). När det gäller socialtjänsten möter föräldrarna på familjecentralerna, under avdramatiserade former, en förebyggande och stödjande socialtjänst.

5.5.4 Språkutveckling – kunskaper i svenska språket

Familjecentralerna kan vara en betydelsefull aktör när det gäller både barnets och förälders språkutveckling. Det handlar inte minst om hur sfi och vuxenutbildning kan kopplas till familjecentralens verksamhet och hur öppna förskolan kan arbeta ”språkstärkande”. Hur detta görs redovisas närmare i avsnitt 6.3.2 respektive 6.7.3, om öppna förskolan i kapitel 7, och i de verksamhetsexempel som redovisas avslutningsvis i detta kapitel.

När det gäller specifikt barnhälsovårdens roll i arbetet för att stärka barns språkutveckling och kunskaper i svenska språket, har samordnaren vid sina kommun- och verksamhetsbesök sett flera goda exempel på strukturerad samverkan mellan BVC och förskolan.

Såväl i Jönköping (vid 4-årskontrollen) som i Göteborg (vid 2,5-årskontrollen) förekommer att BVC screenar barnens kunskaper i svenska och lämnar ett underlag till förskolan. Rutinen bygger på att vårdnadshavare ger sitt samtycke till detta.

I sammanhanget kan nämnas att endast 64 procent av barnen i Biskopsgården av BVC bedöms ha en tillfredsställande språkutveckling, att jämföra med 85 procent av barnet i riket. Vid besök på en familjecentral har samordnaren också erfarit att det förekommer att BVC skriver ut intyg att lämna till kommunen, avseende barn till föräldralediga eller arbetslösa som BVC bedömer behöver mer förskola än de 15 timmar de har rätt till.

På en generell nivå finns på detta, liksom på många andra områden, skillnader mellan olika BVC. Socialstyrelsens kartläggning av barnhälsovården visar att alla BVC (96 procent) ger universella

insatser för språkutveckling. Vid behov ger sju av tio BVC (72 procent) riktade insatser och drygt sju av tio BVC (74 procent) riktade insatser av annan vårdnivå. Det finns dock inte några större skillnader mellan BVC i olika kommungrupper avseende vilka insatser som ges för språkutveckling.²⁹

5.5.5 Arbete rörande barnets rättigheter samt våld, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck

Barnrättsperspektivet är, liksom i all offentlig verksamhet med koppling till barn, centralt i familjecentralernas verksamhet och inom barnhälsovården. Lika viktigt är det att familjecentraler, mödravården och barnhälsovården uppmärksammar förekomst av våld i en familj, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.

Vad gäller barnrättsperspektivet framkommer i Socialstyrelsens kartläggning av BVC att den absoluta majoriteten av BVC (90 procent) ger universella insatser för att stärka barnets rättigheter vid behov. Mindre än sex av tio BVC (56 procent) ger även riktade insatser.

Det förekommer också att enskilda BVC uppger att inte några insatser för barnets rättigheter alls ges. Så gott som alla regioner rapporterar samtidigt att BVC har tillgång till arbetsmaterial och eller material som kan användas i mötet med vårdnadshavare om barnets rättigheter på svenska.³⁰

Nio regioner har material på andra språk och fyra regioner har bildstöd om barnets rättigheter. En majoritet av regionerna uppger att det behövs nytt eller utvecklat material om barnets rättigheter.³¹

Vad gäller våld, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, har samordnaren vid sina besök på familjecentraler fått intryck av att det finns en medvetenhet om dessa frågor. Som ett exempel på detta kan redovisas hur familjecentralen i Skäggetorp försöker få grepp om huruvida modern/flickan är utsatt för eller löper risk att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Vid samordnarens besök framkom att det tagits fram ett antal frågor som rör moderns/flickans relationella sammanhang och erfarenheter, vilka sedan används i

²⁹ Socialstyrelsen (2020) *Nationell kartläggning av barnhälsovården. En jämlik och tillgänglig barnhälsovård*, s.42.

³⁰ Ibid., s. 51.

³¹ Ibid.

verksamheten såväl hos MVC som hos BVC och på ungdomsmottagningen.

Resultaten från utredningens kommunenkät stödjer delvis den bild samordnaren fått vid sina besök. Hela 91 procent av de kommuner som svarat anger att det finns samverkan mellan MVC, BVC och socialtjänsten om det i samband med besök på MVC och BVC uppstår misstanke om eller oro för att en gravid kvinna eller nyfött barn far illa eller på annat sätt befinner sig i utsatthet.

Av de svarande kommunerna anger dock en mindre andel, 70 procent att det finns samverkan mellan kommunen och regionen, i form av rutiner och arbetssätt, för att upptäcka om kvinnor, som besöker MVC, BVC eller en familjecentral, är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller våld i nära relation. Det kan då till exempel handla om rutiner för att ställa screeningfrågor om våld och för att göra orosanmälningar vid misstanke om utsatthet. Många kommuner uppger att rutiner och arbetssätt i sammanhanget inte är helt formaliserade. Av Socialstyrelsen kartläggning av BVC framkommer att åtta av tio BVC gör insatser kopplade till våld i nära relationer.³²

IVO har inom ramen för ett regeringsuppdrag granskat socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

I rapporten konstaterar IVO att det förekommer allvarliga brister inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det finns enligt IVO bland annat brister i samverkan inom och mellan olika huvudmän och i ledning och styrning och i det systematiska kvalitetsarbetet på området. Bristerna riskerar, enligt IVO, att leda till att vuxna och barn blir kvar i destruktiva relationer eller sociala situationer där våldet kan fortgå med allvarliga konsekvenser. Samordnaren noterar i sammanhanget att den specifika frågan om hedersrelaterat våld och förtryck berörs mycket sparsamt i IVO:s rapport, trots de tydliga formuleringarna härom i regeringens uppdrag.

Sammanfattningsvis bedömer samordnaren att det finns behov av ytterligare insatser för att vid BVC och i övrig verksamhet på familjecentraler säkerställa ett effektivt och heltäckande arbete för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Det handlar, enligt samordnarens uppfattning, inte minst om att öka

³² Socialstyrelsen (2020) Nationell kartläggning av barnhälsovården. En jämlik och tillgänglig barnhälsovård, s. 49–50.

kunskapen och den djupare förståelsen av hedersrelaterat våld och förtryck som fenomen (jfr bland annat avsnitt 6.5.11).

5.6 Samordnarens sammanfattande iakttagelser

Tidiga individuella insatser är en nyckel för att förebygga och motverka utanförskap. Mödravården, barnhälsovården, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och tandvården har i ett sådant perspektiv centrala roller att spela. Det gäller familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter.

Det är samtidigt allvarligt att skillnaderna mellan, och inom, regionerna när det gäller dessa olika verksamheter fortfarande är påtagliga. Skillnaderna rör i första hand tillgången till vård – den är ofta sämre i utanförskapsområden. Men det finns också skillnader i arbetssätt och ambitionsnivå i verksamheterna.

Det är av central betydelse att BVC etablerar kontakt med varje barn. Det gäller i synnerhet i utanförskapsområden. Även om huvuddelen av alla barn kommer till hälsobesök på BVC, visar befintlig statistik att det, i absoluta tal, är ett stort antal barn som *inte* dyker upp. Det gäller framför allt vid besöken vid 2,5 och 3 år och vid 4-årsbesöken.

Gällande regelverk för sekretess synes försvåra den samverkan som krävs för att erbjuda barnet bästa möjliga förebyggande stöd. Bland annat kan kravet på samtycke från vårdnadshavare för att information ska kunna delas mellan myndigheter innebära att viktiga stödinsatser för barnet inte kommer till stånd.

Samordnarens samlade slutsatser, bedömningar och förslag redovisas i kapitel 9.

5.7 Verksamhet vid två familjecentraler – två exempel

Nedan presenteras närmare verksamheten vid två av de familjecentraler som samordnaren besökt. Valet av just dessa verksamheter har primärt sin grund i att föräldralediga mammor här erbjuds sfi i anslutning till öppen förskola. För samordnaren är sfi-undervisning kopplad till öppen förskola ett önskvärt nästa steg för familjecentralerna generellt. Det är en uppenbar win-win: Mamman får en för-

ståelse för förskolan som institution och vad förskola kan betyda för barnet och barnet rustas, kognitivt och socialt, för förskolan. *Samtidigt* rustas mamman för att kunna ta steg mot arbete eller utbildning i samband med att barnet börjar förskola.

Familjecentralen i Ryd, Linköping – utvecklad samverkan med sfi

I Ryd i Linköping startades 2013 en familjecentral med inspiration från arbete som bedrevs i Uppsala. Utökat i Berga i september 2024.

Vid familjecentralen finns en utvecklad samverkan med sfi och vuxenutbildningen. Sfi står för lokal och en pedagog och vuxenutbildningen bidrar i och hanterar ansökningsförfarandet. Samtliga verksamheter som finns representerade på familjecentralen informerar om möjligheten att läsa sfi. Det är löpande intag under terminen.

Lektioner om två timmar (inkl. fika) ges tre gånger i veckan. Hemuppgifter lämnas och examinationer sker löpande. Öppen förskola bedrivs parallellt med sfi. Fikastunderna är gemensamma med öppna förskolan.

Till verksamheten är fem processtödjare (tre av fem har utländsk bakgrund och kunskaper i andra språk än svenska) knutna, liksom ett antal brobyggare. Brobyggarna arbetar för att öka rekryteringen till förskolan. Verksamheten har enligt kommunen fungerat bra hittills. Andelen familjer som kommer till öppna förskolan har ökat. Uppsökande verksamhet i form av dörrknackning, i syfte att öka inskrivningen på förskolan, har dock inte resulterat i särskilt många fler inskrivna.

Har bara öppet 25 timmar i veckan, skulle vilja ha fler pedagoger på heltid på öppna förskolan.

Efter att ha bedrivit verksamheten i ett år ser man nu resultat. Fler mammor börjar och fortsätter att studera. Avbrotten i studier under graviditet uteblir eller förkortas. Fler kvinnor går vidare till studier. Fler familjer upptäcker öppna förskolan och fler barn börjar förskolan.

Familjecentralen Sopranen i Borlänge – exempel på hur verksamhet vid en familjecentral kan bedrivas

Samordnaren besökte i februari 2025 familjecentralen Sopranen i Borlänge. Det är Borlänge enda familjecentral men det finns flera i regionen. I närområdet är det många boende med ursprung i Somalia. Det finns även många boende med ursprung i Eritrea och Syrien och många kurder.

På Sopranen arbetar barnavårdscentral, barnmorskemottagning, socialtjänst, öppen förskola och psykologer sida vid sida. Två av socialarbetarna har annat modersmål än svenska (somaliska och arabiska). Det finns en samordnartjänst som kommunen och regionen gemensamt står för.

Vision och syfte

Den övergripande visionen för verksamheten är ett Borlänge där barn och föräldrar lever ett gott liv med jämlika och jämställda förutsättningar för hälsa, trygghet och lärande. Syftet för verksamheten anges som att genom samverkan arbeta med att främja trygga och goda uppväxtvillkor för barn genom att sprida kunskap till och stödja blivande föräldrar och föräldrar samt att förebygga fysisk, psykisk och social ohälsa. FN:s barnkonvention är basen i familjecentralens syfte, mål och vardagliga arbete.

Verksamhet

Sopranen håller öppet varje vardag. Varje dag är det samling och föräldrakafé.

På schemat, minst en gång i veckan, står:

- babystund (0–8 månader)
- ministund (0–18 månader)
- musikskolan
- familjestund (0–6 år)
- språk, sång och saga (0–3 år)
- gravidkafé, uteverksamhet

- familjegympa
- Friskis & Svettis (0–6 år)
- familjestund (0–6 år).

Ofta är socialarbetare på plats för att knyta kontakt och erbjuda föräldrastöd. Två dagar i veckan är arbetsmarknadshandläggare från kommunen på plats.

Föräldrastöd

När det gäller föräldrastöd arbetar Sopranen enligt en rad olika modeller och metoder. Bland annat arbetar man enligt programmet Tillsammans för en trygg start, som möjliggörs genom riktat statsbidrag till orter i Sverige där den socioekonomiska utsattheten är hög. Programmet utgår från den ”Rinkebymodell” för hembesök som utvecklats och erbjuds förstagångsföräldrar och dem som föder första barnet i Sverige. Sex hembesök och två träffar på BVC genomförs innan barnet blivit 15 månader gammalt. Sopranen gör också ett avslutande ”teambesök” på mottagningen som förläggs till öppna förskolan, vilket är ett tillägg utifrån Socialstyrelsens rekommendationer.

Öppen förskola för arbete och integration

Den öppna förskolan syftar till att främja en gynnsam fysisk, psykisk och social utveckling för barn och deras familjer. I detta ligger också att identifiera barn som lever i riskmiljöer samt arbeta brottsförebyggande att främja kontaktskapande föräldrar emellan. Öppna förskolan ska vara förskoleförberedande och bidra till ökat deltagande i förskolan. Pedagogerna har särskild kunskap för att förklara vad förskola är och varför den är viktig. Öppna förskolan ska också främja etablering på arbetsmarknaden för utrikes födda kvinnor med barn i åldern 0–6 år.

Öppna förskolan är välbesökt. Det är inga problem att få deltagare och besökarna har olika bakgrund. Även pappor och kvinnor utan barn kommer. Totalt 340 kvinnor med barn deltagit i verksamheten

sedan start. Ett nittiototal enskilda samtal har genomförts. Cirka 15 deltagare har gjort ”stegförflyttningar” till antingen studier eller jobb.

Språkutvecklande verksamhet

Det språkutvecklande arbetet riktas mot både barn och föräldrar. Det bedrivs bland annat med hjälp av ”Språkslingan”, ”Språkfiluren”, bildstöd och TAAK (tecken som stöd). Arbetet bedrivs i samverkan med BVC, logopeder, biblioteket, sfi med flera. Man har också ett läsande väntrum där det inte finns några leksaker bara böcker.

Tillitsskapande arbete

Sopranen arbetar också aktivt i hela kommunen för att skapa förtroende för socialtjänsten.

6 Förskolan

6.1 Inledning

Förskolan är en av de viktigaste skyddsfaktorerna för att förebygga att barn och unga hamnar i utanförskap. Det är det första steget i utbildningssystemet och ska lägga grunden för det livslånga lärandet. Det är i förskolan som barnen ska erbjudas en stimulerande språklig miljö, stimuleras i sin kreativitet, nyfikenhet och självkänsla för att få möjlighet att utveckla olika färdigheter och stimuleras i sin språkutveckling i det svenska språket. Det är därför viktigt att kvaliteten och närvaron är hög, inte minst för de barn som växer upp i våra utanförskapsområden. Olika former av förskoleliknande verksamhet har funnits i Sverige sedan 1850-talet. 1943 fattade riksdagen beslut om att verksamheten skulle benämnas daghem (allmänt kallat för dagis). År 1968 tillsattes den så kallade barnstugeutredningen som 1972 lanserade begreppet förskola. Till en början handlade det mycket om barnpassning, för att möjliggöra för fler kvinnor att kunna förvärvsarbeta, för att sedermera alltmer handla om pedagogisk utbildning som en del av utbildningsväsendet. 1998 blev förskolan en egen skolform och fick sin första läroplan med specifika mål och riktlinjer för verksamheten och dess innehåll.

Samordnaren har valt att särskilt fokusera på förskolans roll som en viktig samhällsinstitution, något som även avspeglar sig i slutsatskapitlet med de bedömningar och förslag som finns där.

I detta kapitel ges en övergripande bild av förskolans uppdrag, organisering och verksamhet, följt av de huvudsakliga utmaningar och problem som samordnaren har identifierat. Det finns flera pågående initiativ inom förskoleområdet, bl.a. den i november 2024 tillsatta utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola (dir. 2024:113), som har beröringspunkter till samordnarens uppdrag.

6.2 Gällande regelverk och ansvar

6.2.1 Övergripande bestämmelser om förskolan

Förskolan regleras av skollagen (2010:800) och läroplanen för förskolan (Lpfö 18). Förskolan har dessutom ett eget kapitel i skollagen där det finns bestämmelser om bl.a. utbildningens syfte, när barn ska erbjudas förskola, barngrupper och miljö, särskilt stöd och utvecklingssamtal. I förskolans läroplan beskrivs vad alla barn har rätt till under sin tid i förskolan. Där framgår bl.a. att utbildningen ska genomföras i demokratiska former och att barnen ska få leka och ha inflytande över sin vardag. Vidare framgår att förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utvecklas inom olika områden, bland annat språk, matematik, hälsa och hållbar utveckling, samt förskolans samarbete med vårdnadshavarna.

6.2.2 Förskolans syfte och innehåll

Enligt skollagen (2010:800) ska förskolan stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov, och den ska utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet.

Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap samt förbereda barnen för fortsatt utbildning (8 kap. 2 §). Barnets behov av språkutveckling är av stor betydelse. I förarbetena till skollagen uttalas att språk och lärande liksom språk- och identitetsutveckling ouppslösigt hör samman. Att stödja barns språkutveckling och den språkliga och kulturella mångfalden är en viktig uppgift för förskolan (prop. 2009/10:165 s. 351).

Läroplanen anger mål och inriktning för förskolans arbete

Alla kommunala och fristående förskolor ska följa läroplanen för förskolan. Den beslutas av regeringen och beskriver förskolans värdegrund, vad barnen ska få möta under sin tid i förskolan och vilket ansvar rektorn, förskollärarna och arbetslaget har. Den nuvarande läroplanen (Lpfö 18) trädde i kraft den 1 juli 2019 och ersatte den tidigare (Lpfö 98). Den 1 juli 2025 träder en reviderad

läroplan för förskolan i kraft som bl.a. innehåller en förstärkning av det språkutvecklande arbetet.

Enligt förskolans läroplan ska förskolan lägga stor vikt vid att stimulera barnens språkutveckling i svenska, genom att uppmuntra och ta tillvara deras nyfikenhet och intresse för att kommunicera på olika sätt. Barnen ska erbjudas en stimulerande miljö där de får förutsättningar att utveckla sitt språk genom att lyssna till högläsning och samtala om litteratur och andra texter. Utbildningen ska ge barnen förutsättningar att kunna tänka, lära och kommunicera i olika sammanhang och för skilda syften. Därigenom läggs grunden till att de på sikt tillägnar sig de kunskaper som behövs i samhället.

Allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan

Det är Skolverket, som ansvarig myndighet för förskolan, som beslutar om allmänna råd. De riktar sig till kommunala och enskilda huvudmän men även till kommuner i deras egenskap av att vara tillsynsmyndighet över fristående förskolor. De allmänna råden om måluppfyllelse i förskolan berör förskolans styrning och ledning, planering och genomförande av utbildningen, samarbete med hemmen och tillsyn över förskolor.¹ Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att revidera de allmänna målen för förskolan i syfte att bl.a. beakta att den personal som anställs har tillräckliga språkkunskaper för att barn ska kunna stimuleras i sin språkutveckling i svenska (se även s. 30).²

Språkutvecklande arbete och pedagogiska inriktningar

Förmåga att kommunicera, söka ny kunskap och samarbeta är nödvändig i ett samhälle som präglas av stort informationsflöde och kontinuerlig förändring. Förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla ett nyanserat talspråk och ordförråd, en förmåga att leka med ord, berätta och uttrycka sina tankar, ställa frågor, argumentera och kommunicera med andra. I förskolan ska barn få utveckla både det svenska språket och sitt modersmål, om barnet har

¹ Skolverket (2017) Allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan (under revidering).

² Skolverket (SKOLFS) *Förslag till Skolverkets allmänna råd om styrning och ledning av förskolan* (dnr 2024:2856).

ett annat modersmål än svenska. Om barnet tillhör en av de nationella minoriteterna judar, romer, samer, sverigefinnar eller torne-dalingar ska barnet få utveckla både det svenska språket och sitt nationella minoritetsspråk. De nationella minoritetsspråken i Sverige är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. För barn som har en hörselnedsättning, är dövt eller av andra skäl har behov av teckenspråk ska språkutvecklingen främjas i det svenska teckenspråket (SKOLFS 2018:50).

Förskolor kan inspireras av eller välja att erbjuda olika pedagogiska inriktningar, men måste alltid följa förskolans läroplan. Det innebär att de kan utgå ifrån olika grundtankar om människan och hur barn lär sig i den dagliga verksamheten. Några exempel på olika pedagogiska inriktningar är Montessori, Reggio Emilia, I Ur och Skur och Waldorf.

Barngruppernas storlek och sammansättning

Huvudmannen ska enligt skollagen se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. För barn mellan ett och tre år är riktmärket för antalet barn i en barngrupp 6–12 barn. För barn mellan fyra och fem år är riktmärket 9–15 barn. Riktmärkena är endast vägledande.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska rektorn se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (8 kap. 8–10 §§). Personalen i förskolan ska föra fort-löpande samtal med barnets vårdnadshavare om barnets utveckling. Minst en gång varje år ska personalen och barnets vårdnadshavare därutöver genomföra ett samtal om barnets utveckling och lärande (utvecklingssamtal). Förskollärare har det övergripande ansvaret för utvecklingssamtalet (8 kap. 11 §).

Utredningen om likvärdig förskola med god kvalitet, har bl.a. fått i uppdrag att utreda och föreslå reglering av barngruppernas storlek och personaltätheten för att säkerställa att alla barngrupper har lämplig storlek.

6.2.3 Rätten till utbildning i förskolan

Förskolan är frivillig, men den kommun i vilken barnet är folkbokfört ska erbjuda förskola till barn från ett års ålder när vårdnadshavarna arbetar eller studerar, är arbetslösa eller föräldralediga med ett annat barn, eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation. Förskola behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger (8 kap. 3 §).

Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn, ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan (8 kap. 6 §). Vissa kommuner erbjuder mer tid än så. Även i andra fall ska barn erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (8 kap. 7 §).

Rätten till utbildning i förskola gäller barn som är bosatta i Sverige (8 kap. 3 §). Som utgångspunkt ska den som ska vara folkbokförd i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481) anses vara bosatt i landet. Vissa ytterligare grupper av personer anses också vara bosatta i Sverige (29 kap. 2 §). Till exempel ska asylsökande barn och barn med vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd erbjudas förskola även om de inte är folkbokförda i Sverige, liksom barn som har rätt till utbildning till följd av EU-rätten eller avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Maxtaxa gäller för förskoleavgiften

Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år ska avgiftsfri förskola erbjudas barnet under minst 525 timmar om året (8 kap. 4 §), s.k. allmän förskola. För tiden därutöver betalar vårdnadshavarna en avgift, vilket framgår av skollagen där det anges att en kommun får ta ut avgift för plats i förskola som den anordnar. Avgifterna ska vara skäliga. Det är hemkommunen eller den som anordnar förskoleverksamheten som bestämmer hur mycket en plats i förskolan ska

kosta. Avgiften beror på vårdnadshavarnas inkomst, men det finns en övre gräns (maxtaxa) för hur hög avgiften får vara.³ Den högsta avgiften för förskola är 1 783 kronor per månad (heltid). Den gäller för alla kommuner. Maxtaxa gäller om hushållets sammanlagda inkomst är 59 440 kronor per månad eller mer.⁴

6.2.4 Barnkonventionen

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Barnkonventionen gäller för alla barn som befinner sig i ett land som har ratificerat den. Inget barn får diskrimineras. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra alla barn de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt (artikel 2.1) Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2.2). Barnet har rätt att bilda och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor. När åsikterna beaktas ska hänsyn tas till barnets ålder och mognad (artikel 12).

I frågan om barnomsorg ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetsföräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till (artikel 18).

6.2.5 Kommunala och fristående förskolor

Förskola kan anordnas av såväl kommuner som enskilda huvudmän. Enskilda huvudmän för fristående förskolor kan vara t.ex. aktiebolag, stiftelser eller föreningar. Samma regelverk gäller oavsett huvudman. Det är kommunens ansvar att säkerställa att det finns förskoleplatser

³ <https://utbildningsguiden.skolverket.se/forskolan/om-forskolan> (hämtad 2025-02-11).

⁴ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-maxtaxa-2025> (hämtad 2025-05-08). För det andra barnet är den högsta avgiften 1 189 kronor och för det tredje barnet 594 kronor.

till alla barn som behöver det, att alla barn erbjuds plats i förskolan, samt att kontrollera att all verksamhet uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Antalet kommunala huvudmän uppgick hösten 2024 till 290 och antalet enskilda huvudmän till knappt 1 880. De flesta enskilda huvudmän (93 procent) driver enbart en eller två förskolor.

Hösten 2024 fanns det inskrivna barn på sammanlagt 8 840 förskoleenheter i landet, av vilka sju av tio drivs av en kommunal huvudman. Det fanns cirka 6 170 kommunala och cirka 2 670 fristående förskolor i Sverige. Jämfört med 2023 minskade antalet kommunala förskolor med 249 och antalet fristående förskolor med 40. Fristående förskolor finns i 244 av Sveriges 290 kommuner. Det är kommunerna som har tillsynsansvar för fristående förskolor. Kommunerna ansvarar även för ägar- och ledningsprövning av fristående förskolor. Skolinspektionen ansvarar för tillsynen av de kommunala förskolorna.⁵

6.2.6 Ansvariga myndigheter på nationell nivå

Skolverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för förskolan och beslutar om bl.a. föreskrifter och allmänna råd. Myndigheten tar även fram statistik och genomför studier om förskolan, stödjer utvecklingen och förbättringsarbetet inom förskolan, erbjuder fortbildning för personalen, utfärdar legitimationer för förskollärare och fördelar statsbidrag.

Skolinspektionen ansvarar för att säkerställa att förskolan följer gällande regelverk, samt gör tillsyn av kommunala förskolor, medan kommunerna ansvarar för tillsynen av fristående förskolor.⁶

I arbetet med barn med funktionsnedsättning finns även Specialpedagogiska skolmyndigheten som stöd till bl.a. förskolor.

6.2.7 Den kompensatoriska resursfördelningsmodellen

Enligt skollagen ska kommunerna fördela resurser med avseende på barnens förutsättningar och behov. Denna så kallade kompensatoriska resursfördelningsmodell innebär att förskolor i socioekonomiskt utsatta områden får ett extra ekonomiskt tillägg till förskolepengen

⁵ Skolverket (2025) *Barn och personal i förskola – hösten 2024*, s. 10.

⁶ www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/det-har-gor-skolverket (hämtad 2025-02-12).

för att kompensera för socioekonomiska faktorer. Hur stort detta påslag är kan variera mellan kommunerna. I t.ex. Göteborg är det cirka sju procent, vilket enligt kommunen räcker till att bemanna en halvtidstjänst på en vanlig förskoleavdelning. I Stockholm baserar sig fördelningen på andelen barnfamiljer med låg inkomst, andelen barn till föräldrar med enbart förgymnasial utbildning, samt andelen utrikes födda barn eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar i respektive stadsdel. Tillägget varierar mellan de 11 stadsdelarna, från knappt 2 500 kronor på Kungsholmen till drygt 28 500 kronor på Järva.⁷

Skolverket har, i en studie om segregation och likvärdighet i förskolan, kunnat visa att det inte sker någon större kompensatorisk resursfördelning till förskolan. Det tyder, enligt myndigheten, på att kommunerna genom sin resursfördelning inte fullt ut lyckas med att utjämna för de skillnader i barns förutsättningar som finns i förskolan. Skolverket menar därför att huvudmännen behöver ta ett större ansvar för likvärdigheten i förskolan och fördela resurser mer kompensatoriskt.⁸

6.3 Annan pedagogisk verksamhet

6.3.1 Pedagogisk omsorg

Förutom förskola och fritidshem ska kommunen, om barnets vårdnadshavare önskar det, sträva efter att erbjuda pedagogisk omsorg. Kommunen har dock ingen skyldighet att erbjuda det. Verksamheten vänder sig till barn i samma ålder som förskolan och fritidshemmet. En form av pedagogisk omsorg är familjedaghem, där dagbarnvårdare tar emot inskrivna barn i sitt eget hem eller i en särskild lokal (det som tidigare benämndes dagmamma). Men även flerfamiljslösningar och andra varianter kan förekomma. Pedagogisk omsorg kan bedrivas såväl i kommunal som enskild regi. Det är kommunen som godkänner enskilda som huvudmän och är även tillsynsmyndighet för pedagogisk omsorg med enskilda huvudmän.⁹

⁷ Stockholms stad, Förskoleförvaltningen, bilaga 2 Socioekonomisk ersättning till fristående anordnare av förskoleverksamhet 2025 (beslut dnr FÖF 2024/394).

⁸ Skolverket (2025:5) *Segregation och likvärdighet i förskolan*, s. 7.

⁹ 25 kap. 2 och 10 §§ skollagen (2010:800) och Skolverkets allmänna råd med kommentarer för pedagogisk omsorg, s. 10–11.

Pedagogisk omsorg är, tillsammans med bl.a. öppen förskola, inte en del av skolväsendet och omfattas endast av skollagens gemensamma bestämmelser, t.ex. att barnets bästa ska vara utgångspunkt för verksamheten, bestämmelser om registerkontroll samt huvudmannens skyldighet att förebygga och vidta åtgärder mot kränkande behandling. Vidare ska verksamheten i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare, samt att förbereda barnen för fortsatt lärande och för utbildning inom skolväsendet.¹⁰

Det finns inte heller någon läroplan för pedagogisk omsorg, men förskolans läroplan ska vara vägledande och beaktas i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Samma regler som för förskolan gäller för vilka avgifter som kan tas ut.

Verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. Personalen ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Den pedagogiska omsorgen har utretts

I augusti 2018 beslutade den dåvarande socialdemokratiska regeringen att tillsätta en utredning om stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg (dir. 2018:102). I utredningens betänkande, som lämnades i juni 2020, föreslogs bl.a. att ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg skulle införas och höjda kvalitetskrav för kvarvarande verksamhet.¹¹ Regeringen gick dock inte vidare med utredningens förslag om etableringsstopp i sin proposition till riksdagen.¹²

Samtidigt som en allt större andel barn går i förskolan har andelen barn i pedagogisk omsorg, eller familjedaghem, minskat avsevärt. Knappt 1 procent (0,8) av alla barn i åldern 1–5 år var inskrivna i pedagogisk omsorg under 2024. Antalet barn i åldern 1–5 år som hösten 2024 var inskrivna i pedagogisk omsorg var 5 170, att jämföra med 14 681 barn hösten 2014. Det fanns ingen större skillnad mellan andelen flickor och pojkar som var inskrivna i pedagogisk

¹⁰ 25 kap. 2 § skollagen (2010:800).

¹¹ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

¹² Prop. 2021/22:78 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg*.

omsorg 2024.¹³ Under 2024 fanns det 700 verksamheter inom pedagogisk omsorg i 137 kommuner. Av dessa bedrevs 57 i kommunal regi och 108 i privat regi.¹⁴ Det kan jämföras med i mitten av 1990-talet då antalet barn i pedagogisk omsorg uppgick till cirka 130 000.¹⁵

Vissa kommuner har avvecklat den pedagogiska omsorgen

Bland de kommuner som samordnaren har besökt varierar antalet inskrivna barn i pedagogisk omsorg. I några kommuner erbjuds ingen pedagogisk omsorg alls (till exempel i Borås) medan det i andra kommuner endast finns ett fåtal barn kvar i verksamhetsformen (till exempel i Linköping). I Huddinge finns pedagogisk omsorg endast som fristående verksamhet i socioekonomiskt starka områden medan den kommunala verksamheten har avvecklats. I Örebro fattade förskolenämnden våren 2024 beslut om att avveckla all form av pedagogisk omsorg från och med hösten 2024, eftersom det tidigare fanns en överetablering i utsatta områden. Till de kommuner med relativt många barn i pedagogisk omsorg hör bland annat Uppsala (med 330 barn) och Jönköping (med 150 barn) i såväl kommunal som fristående verksamhet. I Borlänge finns endast viss kommunal pedagogisk omsorg i småbyarna utanför tätorten, men däremot inte i kommunens utanförskapsområden. I storstadsområdena har Göteborg 155 barn i kommunal respektive 100 i fristående pedagogisk omsorg, medan Stockholm har 83 verksamheter inom verksamhetsformen (endast fristående).

En av de besökta kommunerna som går mot strömmen är Botkyrka, där kommunens politiska ledning under hösten 2024 beslutade att i stället utöka den pedagogiska omsorgen.

Riskerar att bidra till ökat utanförskap

Den bild som samordnaren har fått under sina kommunbesök och möten med företrädare för politik, förvaltning och olika välfärdsverksamheter är att det finns synpunkter på hur verksamheten bedrivs. Det gäller t.ex. det problematiska i att en del av etableringen av

¹³ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 16, s. 45.

¹⁴ Skolverket och SCB, Pedagogisk omsorg – Barn och grupper – Riksnivå, tabell 1, 2025-03-13.

¹⁵ Dir. 2018:102 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

pedagogisk omsorg sker i utanförskapsområden och omfattar barn som skulle gynnas av att i stället gå i förskola och få bättre förutsättningar för språklig och social utveckling. Det handlar ofta om de barn som kommer från hem där svenska språket är frånvarande och skulle behöva gå i förskola för att få förutsättningar att integreras in i det svenska samhället.

6.3.2 Öppen förskola

Av 25 kap. 3 § skollagen (2010:800) framgår att en kommun får anordna öppen förskola som komplement till förskola och pedagogisk omsorg. Den öppna förskolan ska erbjuda barn en pedagogisk verksamhet i samarbete med de till barnen medföljande vuxna samtidigt som de vuxna ges möjlighet till social gemenskap.

Öppen förskola är en verksamhet som erbjuds barn 0–5 år som inte är inskrivna i förskolan och innebär att barnet, tillsammans med en förälder eller en annan vuxen, kan ta del av aktiviteter i grupp under ledning av en pedagog utan att behöva anmäla sig i förväg eller betala någon avgift. Det är en mötesplats dit barn och föräldrar kan komma för att leka och träffa andra föräldrar. Det är vanligt att föräldralediga kommer dit med sina barn för att förbereda dem inför förskolestarten.

Hösten 2024 fanns det 529 öppna förskolor i 237 av landets kommuner, en ökning med tio kommuner jämfört med 2023. En majoritet drivs i kommunal regi och knappt 60 procent är samlokaliserade i en familjecentral¹⁶ Verksamheten omfattas inte av skollagen (2010:800) eller läroplanen för förskolan (Lpfö 18). I vissa av landets kommuner ligger den öppna förskolan under socialnämndens och socialförvaltningens ansvarsområde. Förutom kommunerna erbjuder även församlingar och föreningar, däribland Svenska kyrkan, öppen förskoleverksamhet. Som exempel finns det i Uppsala kommun tolv öppna förskolor, varav sex drivs av kommunen och sex av olika församlingar och föreningar.¹⁷ Statistik från Svenska kyrkan visar att de 13 stift som erbjuder öppen förskoleverksamhet hade knappt 400 000 besök av barn i åldern 0–3 år och 140 000 besök av barn i åldern 4–6 år under 2023. Svenska kyrkan är även huvudman

¹⁶ SCB och Skolverket, Öppen förskola – Verksamhet – Riksnivå, tabell 1, 2025-03-17.

¹⁷ www.uppsala.se/skola-och-forskola/forskola-och-familjedaghem/forskola-och-pedagogisk-omsorg/oppen-forskola/#accordion-230583 (hämtad 2025-02-11).

för 128 fristående förskolor i 90 församlingar i 12 stift i Sverige och hade totalt 4 277 inskrivna barn under 2023.¹⁸

Överenskommelse mellan regeringen och SKR

Under 2018 träffade den dåvarande socialdemokratiska regeringen en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om att stärka den öppna förskolan med fokus på språk och integration under perioden 2018–2020. Överenskommelsen utvärderades av SKR och förlängdes därefter. Den borgerliga regeringen har förlängt överenskommelsen, som löper mellan perioden 2023–2025 och fokuserar på att stärka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden, då jämställdhetsperspektivet för integrationspolitiken är ett fokusområde för den sittande regeringen. Regeringen beviljade SKR drygt 7,7 miljoner kronor per år i tre år för att bland annat ta fram ett processtöd som ska riktas till 15–20 kommuner. SKR ska även sprida erfarenheter och lärdomar under projektets gång.¹⁹ Satsningen bedrivs tillsammans med 16 kommuner med syfte att främja utrikes födda kvinnors etablering och drivs lokalt av öppna förskolan tillsammans med kommunernas arbetsmarknadsenheter.

Riktlinjer för verksamheten efterfrågas

Under samordnarens kommunbesök har det framförts att det borde finnas gemensamma riktlinjer för öppen förskoleverksamhet. Eftersom det även saknas vägledning för hur arbetet ska bedrivas har företrädare för öppna förskolan på familjecentralen i Gottsunda i Uppsala tagit initiativ till att etablera ett nätverk för chefer för öppen förskoleverksamhet, något som väckt stort intresse.

¹⁸ Uppgifter från Svenska kyrkan (Kyrkokansliet i Uppsala) i e-post den 14 mars 2025.

¹⁹ Öppen förskola för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden – överenskommelse mellan staten och SKR 2023–2025 (dnr A2023/00122, 2023-03-16).

Ofta samlokaliserad med annan verksamhet

Kommunernas öppna förskolor finns ofta i samma lokaler, eller i nära anslutning till, annan kommunal eller regional verksamhet som riktar sig till barn och vårdnadshavare, t.ex. inom ramen för en familjecentral eller familjecentralsliknande verksamhet (se kap. 5).

Borlänge är en av de kommuner med utanförskapsområden som samordnaren har besökt. Till öppna förskolan Sopranen kommer många föräldrar med olika bakgrund, såväl mammor som pappor och även gravida kvinnor som slussas vidare dit från det ”gravidkafé” som familjecentralen anordnar. Syftet med öppna förskolan är att bl.a. stärka integrationen, erbjuda föräldrastöd och språkstärkande insatser samt förbereda barn och föräldrar inför den ordinarie förskolan. Förutom pedagoger, som informerar om förskolans roll och uppdrag, finns även medarbetare från socialtjänsten på plats för att erbjuda föräldrastöd och handläggare från kommunens arbetsmarknadsenhet. Det erbjuds även ”föräldrasvenska” i samarbete med svenska för invandrare (sfi). Öppna förskolan blir ett nav och en mötesplats dit människor kan komma bl.a. i samband med besök på MVC, BVC eller sfi som ligger i samma byggnad.

6.3.3 Introduktionsförskola

Introduktionsförskolor kan de verksamheter kallas som specifikt riktar sig till nyanlända och utrikes födda föräldrar och deras barn. De är ofta samlokaliserade med och integrerade i den öppna förskolan, men kan i vissa kommuner utgöra en egen enhet eller avdelning med särskilt fokus på språkutveckling för föräldrar och barn samt föräldraskapsstöd. Eftersom begreppet introduktionsförskola inte är reglerat (det saknas nationella, och ibland även kommunala styrdokument) kan verksamheten benämnas på olika sätt i olika kommuner.

En utvärdering av Stockholms stads 11 introduktionsförskolor, som började etableras runt 2015, visar att majoriteten av barnen som besöker verksamheten är 0–1 år. Den viktigaste framgångsfaktorn för att få föräldrarna att komma dit, och därefter ta steget vidare till öppna förskolan och sedan skriva in sitt barn i ordinarie förskola, är att skapa en förtroendefull relation mellan besökare och medarbetare

och att arbeta tillitsskapande. Det handlar bl.a. om att förklara förskolans, men även socialtjänstens, roll och uppdrag.²⁰

6.3.4 Omsorg under tid då förskola inte erbjuds

En annan form av pedagogisk verksamhet, som inte heller ingår i skolväsendet, är omsorg på obekväm arbetstid. Av 25 kap. 5 § skollagen (2010:800) framgår att en kommun ska sträva efter att erbjuda omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete och familjens situation i övrigt. Verksamheten är till för vårdnadshavare som arbetar på natten eller under andra tider på dygnet då förskola inte erbjuds.

Hösten 2024 var 5 010 barn i åldern 1–12 år inskrivna i omsorg under obekväm arbetstid, dvs. vardagar klockan 19–06 och på helger. Det motsvarar cirka 0,5 procent av alla barn i åldersgruppen som var inskrivna i fritidshem, förskola eller pedagogisk omsorg. Under den senaste tioårsperioden har antalet inskrivna i omsorg under obekväm arbetstid varierat mellan cirka 3 800 och 5 800 barn. Hösten 2024 erbjöd 155 kommuner omsorg under obekväm arbetstid.²¹ Det är viktigt att understryka att ”nattis”, inte ska förväxlas med pedagogisk omsorg, då det förstnämnda är en viktig verksamhet för att möjliggöra för kvinnor och män att arbeta under kvällar och nätter.

6.4 Forskningen visar på positiva effekter av deltagande i förskolan

Forskning visar att deltagande i förskolan har positiva effekter på barns utveckling och lärande på såväl kort som lång sikt. Barn som har gått i förskolan har bättre språkliga och kognitiva förutsättningar och når högre kunskapsresultat i grundskolan än barn som inte har gått i förskolan. Barn som har gått i förskola har också bättre språkliga och matematiska färdigheter och bättre psykisk hälsa än barn som inte har gått i förskola. Studier har också visat att kriminalitet

²⁰ Stockholms stad, Förskoleförvaltningen, Utvärdering introduktionsförskolor (Tjänsteutlåtande dnr FÖF 2024/270, 2024-11-26).

²¹ SCB och Skolverket, Omsorg på obekväma tider – Barn och grupper – Riksnivå, tabell 1, 2025-03-07.

och drogproblem under ungdomsåren är mindre vanligt hos de individer som gått i förskola som barn. Förskolan bidrar också till att få barn att utforska sina känslor och lära sig självreglering, färdigheter som är viktiga för att samspela med andra. I vuxen ålder har de som gått i förskola högre utbildningsnivå, högre sysselsättningsgrad och högre inkomst än de som inte har deltagit i förskolans verksamhet.

Det finns en bred samsyn inom forskningen att förskolan har störst betydelse för barn med svag socioekonomisk bakgrund. Om fler barn får ta del av förskolans positiva effekter kan fler ges bättre förutsättningar för personlig utveckling och minskad risk att hamna i utanförskap senare i livet. Ett ökat deltagande i förskolan är således positivt såväl för barns utveckling och lärande som för hela samhället. Det kan även minska och motverka den socioekonomiska segregationen i samhället.²²

6.5 Lägesbild av förskolan i dag

6.5.1 En stor andel av barnen är inskrivna i förskolan

De flesta barn i Sverige är inskrivna i förskolan. Under 2024 var andelen i åldern 3–5 år drygt 95 procent (ungefär lika stor andel flickor som pojkar). Sett till hela målgruppen för förskolan var 87 procent av alla barn i åldersgruppen 1–5 år inskrivna i förskolan 2024. Barn med svensk bakgrund är i högre utsträckning inskrivna jämfört med barn med utländsk bakgrund (87 respektive 83 procent). Lägst inskrivningsgrad har barn födda utomlands (75 procent). Störst skillnad finns bland tvååringar där det skiljer knappt 27 procentenheter i inskrivningsgrad mellan barn födda utomlands och barn med svensk bakgrund.

Knappt 485 000 barn var hösten 2024 inskrivna i förskolan. Det är en minskning med cirka 16 400 barn (3,3 procent) jämfört med 2023 och beror främst på minskande barnkullar. Av dessa var 48,5 procent flickor och 51,5 procent pojkar, vilket följer könsfördelningen i befolkningen för barn i förskoleålder.²³ Ungefär hälften av alla in-

²² Se bland annat Forte (2023) *Forskning i korthet: Förskolans roll för att främja barns psykiska hälsa*, Sandell Ring Anniqa (2021) *Mångfaldens förskola – flerspråkighet, omsorg och undervisning* (Studentlitteratur).

²³ Skolverket (2025) *Barn och personal i förskola – hösten 2024*, s. 12 ff.

skrivna var 1–3 år. På grund av minskande barnkullar under kommande år bedöms dock antalet inskrivna barn i förskolan minska till 422 000 barn 2030.²⁴ Drygt 75 procent av samtliga inskrivna barn har svensk bakgrund och drygt 25 procent utländsk bakgrund (varav cirka 13 procent är födda utomlands).²⁵

Andelen nyinvandrade barn inskrivna i förskolan hösten 2023 uppgick till 3,7 procent (drygt 14 200, varav cirka 6 900 flickor och cirka 7 300 pojkar).²⁶

När det gäller barngruppernas storlek (antal inskrivna barn per barngrupp) gick det i genomsnitt 15,3 barn per grupp 2024 (15,6 i kommunala förskolor och 14,3 i fristående förskolor), vilket är i nivå med föregående år. Av alla barn i förskolan 2024 gick drygt 22 procent i en fristående förskola, vilket är i nivå med 2023.²⁷

6.5.2 Ungefär 20 000 barn går inte i förskolan

Av alla barn i Sverige mellan tre och fem år är det ungefär fem procent som inte går i förskolan. Det motsvarar ungefär 20 000 barn. Om barn som går i pedagogisk omsorg räknas bort handlar det om ungefär 16 500 barn som varken är inskrivna i förskola eller i pedagogisk omsorg.²⁸ Av dem är drygt 20 procent födda utomlands. Det kan jämföras med att drygt 7 procent av alla barn i Sverige mellan tre och fem år är utrikes födda. Fyra av tio av de utrikes födda barnen som inte är inskrivna i förskola har dock varit folkbokförda i Sverige i mindre än ett år.

Av de barn som inte var inskrivna i förskola 2018 bodde 18 procent i en familj med låg inkomststandard, jämfört med 8 procent av alla tre- till femåringar i Sverige. De hade även oftare föräldrar med högst förgymnasial utbildning och bodde också oftare i hyresrätt jämfört med andra barn.²⁹

²⁴ Skolverket (Rapport 2025:2) *Läraryrkesprognos 2024*, s. 20.

²⁵ Skolverket (2025) *Barn och personal i förskola – hösten 2024*, s. 14. Med utländsk bakgrund avses barn födda utomlands och barn födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

²⁶ Med nyinvandrade avses folkbokförda barn som är födda utomlands, som har max en förälder född i Sverige och som har invandrat till Sverige under de senaste fyra åren.

²⁷ Skolverket (2025) *Barn och personal i förskola – hösten 2024*, s. 15.

²⁸ SCB (2023-12-31). Uppgifter hämtade från Registret över totalbefolkningen (RTB) och Skolverkets förskoleregister avseende 2023. 19 989 barn var inte inskrivna i förskola. Av dessa var 16 462 barn varken inskrivna i förskola eller i pedagogisk omsorg.

²⁹ Skolverkets förskoleregister och SCB:s barn- och familjestatistik: www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/23-000-barn-gar-inte-i-forskola/ (hämtat 2025-03-11). Uppgifterna avser barn inskrivna i förskola den 15 oktober 2018.

En viktig aspekt i sammanhanget är att även titta på hur närvaron i förskolan ser ut. Som tas upp i andra delar av det här kapitlet är frånvaron på många förskolor i utanförskapsområden problematiskt hög. För att få en mer samlad bild är det därför viktigt att även ta med inskrivna barn med hög frånvaro i analysen.

6.5.3 Närvaron i förskolan varierar

Som framgår i detta kapitel är närvaron i förskolan en utmaning för många kommuner, särskilt på förskolor i utanförskapsområden. Av SKR:s tematiska rapport om förskolan framgår att i genomsnitt 74 procent av de inskrivna barnen var i förskolan en genomsnittlig dag, och att närvaron var högst i mitten av veckan och lägst på fredagar (64 procent). I genomsnitt är barnen i förskolan 7,3 timmar de dagar de är närvarande. Resultaten visar även att det finns ett samband mellan närvaro och socioekonomi. Ju mindre gynnsam den socioekonomiska sammansättningen av barn är i ett område desto lägre är generellt närvaron.³⁰ Skolinspektionen har granskat kvaliteten i rektorers, huvudmäns och kommuners arbete i socioekonomiskt svagare områden för att öka deltagandet i förskolan. Granskningen visar att 29 av 30 granskade förskolor behöver stärka sitt arbete. Även om många kommuner har god kunskap om vilka barn som inte är inskrivna i förskolan har de sämre kännedom om orsakerna till att vårdnadshavare inte skriver in sina barn. Vidare konstateras att de inskrivna barn som bara har rätt till 15 timmar i veckan även är de som har högst frånvaro.³¹ Åtgärder för att få fler barn att gå i förskolan

Alla kommuner måste, sedan den 1 juli 2023, arbeta för att fler barn ska gå i förskolan. Det framgår av den informationsskyldighet som kommunerna har enligt skollagen. Det ska göras dels genom uppsökande verksamhet, dels genom att erbjuda förskola till barn som har bott i Sverige under en kortare tid. Den 1 juli 2022 trädde nya regler i kraft som innebär att, för utbildning som påbörjades efter den 1 juli 2023, blir varje hemkommun skyldig att ta kontakt med vårdnadshavarna i syfte att öka deltagandet i förskolan. Från

³⁰ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) *Öppna jämförelser – Förskola 2024. Barns närvaro och vistelsetider (2024-12-11)*, s. 6–7.

³¹ Skolinspektionen (Rapport 2025:6) *Rektorers, huvudmäns och kommuners arbete för deltagande i förskolor i socioekonomiskt svagare områden*.

att barnet ska fylla tre år, och sedan löpande till och med att barnet fyller sex år, ska kommunerna upplysa om förskolans syfte och barnens rätt till förskola. Det är obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskola bland annat till barn som har bott i Sverige under en kort tid. Barn som ska fylla tre år ska ha en reserverad plats på förskolan, även om inte vårdnadshavarna har ansökt om det. Kommunerna ska också sträva efter att ge ett sådant erbjudande till andra barn som har behov av en förskoleplats för att bättre kunna lära sig svenska.³²

Lagändringen förväntas leda till att barn i åldrarna 3–5 år deltar i förskolan i högre grad, något som även påverkar behovet av förskollärare. I utredningen som ligger till grund för reformen beräknades behovet av förskollärare öka med drygt 1 650 heltidstjänster om alla barn i åldrarna 3–5 år skulle skrivas in i förskolan med anledning av reformen.³³

Skolverket har, på eget initiativ, tagit fram ett metodstöd till kommunerna i deras uppsökande arbete.³⁴

6.6 Huvudsakliga problem och utmaningar

Samordnaren har under uppdragets genomförande identifierat ett antal problem och utmaningar som berör förskolan generellt och mer specifikt i kommuner med utanförskapsområden. Dessa iakttagelser ligger också väl i linje med andra aktörers iakttagelser och slutsatser, men skiljer sig även åt i några avseenden.

6.6.1 Ökad segregation och minskad likvärdighet i förskolan

Skolverket har, med hjälp av individbaserade registerdata, för första gången tagit fram en lägesbild av segregation och likvärdighet i förskolan.³⁵ SCB har, på uppdrag av Skolverket, samlat in uppgifter om barn och personal i förskolan på individnivå, vilket har gjort det möjligt att kunna följa barnen genom förskolan och vidare in i förskole-

³² Prop. 2021/22:132 *Förskola för fler barn*.

³³ Prop. 2021/22:132 *Förskola för fler barn*.

³⁴ www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/uppsokande-verksamhet-och-tillsyn-av-forskolor/kommuners-arbete-for-fler-barn-i-forskolan#h-sv-default-anchor (hämtad 2025-02-19).

³⁵ Skolverket (2025:5) *Segregation och likvärdighet i förskolan*.

klassen och grundskolan. Rapporten bekräftar den bild som samordnaren har fått under uppdragets genomförande.

Skolverkets rapport visar att segregationen mellan förskolor utifrån barnens socioekonomiska bakgrund och migrationsbakgrund är relativt hög. Det betyder att barn med olika bakgrund i stor utsträckning går i olika förskolor. Det är också tydligt att förskolesegregationen i stor utsträckning följer boendesegregationen. Även om förskolesegregationen på nationell nivå bedöms ha minskat något under åren 2014–2022 så gäller detta framför allt för storstadsområdena.

Att en större andel barn med utländsk bakgrund från låginkomstfamiljer och med sämre förutsättningar för lärande i högre utsträckning går på samma förskola, är en bild som överensstämmer med de iakttagelser som samordnaren har gjort efter att ha besökt förskolor i kommuner med utanförskapsområden. Som närmare redogörs för i avsnitt 6.6.6 så finns det förskolor i utanförskapsområden där nästan alla barn, och en majoritet av personalen, har utländsk bakgrund.

Vidare framkommer av Skolverkets studie att kommunernas tillämpning av den så kallade kompensatoriska resursfördelningsmodellen, med extra ersättning för barn på förskolor i socioekonomiskt utsatta områden, i genomsnitt har inneburit något färre barn per personal. Samtidigt visar analysen att förskolor med en större andel barn med utländsk bakgrund har en något mindre andel personal med förskollärarexamen.

Även Riksrevisionen har, för första gången i myndighetens historia, granskat förskolan. I granskningen, som publicerades i slutet av maj 2025, är fokus på likvärdigheten i förskolan. Granskningen består av två huvuddelar, varav den ena inriktar sig på Skolverkets utvecklingsstöd till förskolan, och den andra delen avser Skolinspektionens tillsyn av kommunala förskolor (på huvudmannanivå) och kommunernas tillsyn av fristående förskolor.

Barngruppernas sammansättning påverkar resultaten i grundskolan

En intressant slutsats i Skolverkets rapport är att det förefaller finnas ett samband mellan förskolans sammansättning av barn och barnens senare resultat på de nationella proven i grundskolans årskurs 3 och 6. De barn som har gått på en förskola med en mindre gynnsam

socioekonomisk sammansättning har i genomsnitt något sämre resultat på de nationella proven. Det gäller i första hand för barn med utländsk bakgrund från låginkomstfamiljer. Däremot tycks det finnas en positiv samvariation mellan provresultat och blandade förskolor, dvs. förskolor med barn med olika socioekonomiska bakgrunder.³⁶ Rapporten visar även att barn på förskolor med många förskollärare och personal med svensk bakgrund presterar något bättre på de nationella proven i årskurs 3 och 6, även om samvariationen är svag.

6.6.2 Granskning visar på ojämn kvalitet i förskolan

I en granskning genomförd av Skolinspektionen av huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden, framkom en rad brister.³⁷ Den tematiska granskningen, som omfattade 30 förskolor (20 kommunala och 10 fristående), utgick ifrån ett urval av förskolor i områden med stora socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1).

Resultatet av granskningen visade att fler än hälften av rektorerna och huvudmännen (17 av 30) behöver utveckla sitt arbete. Skolinspektionen konstaterade bl.a. att brister i det svenska språket och hög frånvaro och rörlighet bland barn försvårade förskollärarnas undervisningsuppgifter. I två tredjedelar av de granskade förskolorna fanns personal med bristande kunskaper i det svenska språket, och nära hälften av rektorerna uppgav att bristande språkkunskaper även var ett problem i samband med rekrytering, framför allt av barnskötare och vikarier. Skolinspektionen menade att mot den bakgrunden är huvudmannens och rektorns arbete med rekrytering, kompetensutveckling och barns närvaro särskilt viktigt i socioekonomiskt svagare områden.³⁸

³⁶ Skolverket (2025:5) *Segregation och likvärdighet i förskolan*, s. 6.

³⁷ Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*.

³⁸ Skolinspektionen (2023) *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*, s. 5–7.

6.6.3 Fortsatt brist på behöriga förskollärare

Skolverkets senaste lärarprognos visar att det, trots minskande barnkullar under de kommande åren, kommer att saknas cirka 10 500 förskollärare fram till år 2038 för att behålla samma andel behöriga förskollärare som i dag (44 procent). Myndigheten bedömer att drygt 45 000 förskollärare kommer att behöva examineras under perioden 2024–2038 för att möta de behov som finns, men att endast drygt 34 500 faktiskt kommer att examineras. Störst rekryteringsbehov beräknas finnas i de tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Förutom pensionsavgångar (var tredje förskollärare är över 50 år) och att för få väljer att utbilda sig till förskollärare är den främsta orsaken att allt fler väljer att lämna yrket. Det beror, enligt Skolverket, bl.a. på arbetsmiljöproblem, svårigheter att fokusera på läraryrkets kärnuppgift, samt en hög omsättning av rektorer.³⁹ Sammanlagt uppgick den pedagogiska personalen inom förskolan till knappt 94 500 heltidstjänster hösten 2024 (motsvarande 102 000 anställda). Det är en minskning med knappt 4 500 tjänster jämfört med 2023.⁴⁰

Var femte anställd saknar helt utbildning för att arbeta med barn

Under 2024 hade drygt 41 procent av alla anställda i förskolan (räknat i heltidstjänster) en förskollärarexamen. Andelen var högre i kommunala förskolor (44 procent) jämfört med fristående förskolor (30 procent).⁴¹ Statistik från Skolverket visar också att knappt 22 procent av de som arbetar med barn i förskolan helt saknar utbildning för arbete med barn. Knappt 16 procent har slutfört en gymnasial utbildning för arbete med barn (barnskötarutbildning) medan 20 procent har en viss pedagogisk utbildning, t.ex. en pedagogisk högskoleutbildning utan examen eller en gymnasial utbildning utan slutföring. Skolverket bedömer därför att det finns stora behov av vidareutbildning av personalen i förskolan för att fler ska nå en förskollärar- eller barnskötarutbildning.⁴² Det här är en bild som bekräftas från samtal med företrädare för förskolan som samordnaren har haft under sina kommunbesök.

³⁹ Skolverket (Rapport 2025:2) *Lärarprognos 2024*, s. 18–20.

⁴⁰ Skolverket (2025) *Barn och personal i förskola – hösten 2024*, s. 17.

⁴¹ Skolverket (2025) *Barn och personal i förskola – hösten 2024*, s. 18.

⁴² Skolverket (2024) *Barn och personal i förskola – hösten 2023*.

Det saknas nationella mål när det gäller fördelningen av andelen förskollärare och barnskötare i förskolan. I stället är det upp till varje huvudman att avgöra hur stor andel av den pedagogiska personalen som ska utgöras av förskollärare. Det finns stora regionala skillnader, t.ex. är andelen förskollärare i Stockholms län 33 procent medan motsvarande andel i Värmlands län är 58 procent.⁴³ Skillnaderna kan även vara stora mellan enskilda förskolor i olika kommun- och stadsdelar och kan, som t.ex. i Stockholms stad, variera mellan drygt 20 och 60 procent förskollärare, såväl i kommunala som i fristående förskolor.⁴⁴ I exempelvis ett rektorsområde i Skäggetorp i Linköping, som samordnaren besökte, var andelen förskollärare endast 18 procent, att jämföra med 43 procent i ett mer resursstarkt område i staden.

Olika sätt att hantera kompetensförsörjningen i förskolan

Även om svårigheten att rekrytera förskollärare är ett generellt problem så är situationen i vissa kommuner och områden svårare. Det är rektorn som, enligt förskolans läroplan, har det övergripande ansvaret för att se till att personalen har den kompetens de behöver för att fullgöra uppdraget på ett professionellt sätt. I t.ex. Göteborg är andelen förskollärare drygt 38 procent, men ojämnt fördelad mellan stadsdelarna. Stadens mål är att andelen ska öka till 50 procent. För att göra det mer attraktivt att arbeta som barnskötare har kommunen infört en ny titel – *förskoleassistent*, för medarbetare som helt saknar utbildning för att arbeta med barn. Förskoleassistenterna får genomgå en vidareutbildning till barnskötare på arbetstid med målet att samtliga ska utbilda sig till barnskötare. Kravet för att bli förskoleassistent är en avslutad grundskoleutbildning. På den förskola som samordnaren besökte i Göteborg var det en utmaning att hitta kompetent personal som inte själva bodde i området. När de utannonserade en ledig tjänst som förskollärare fick de inte in en enda ansökan. En orsak till detta anses vara en allmän rädsla hos många sökande för att arbeta i det aktuella området. Även MVC och BVC upplevde liknande svårigheter att rekrytera medarbetare till området.

⁴³ Skolverket (Rapport 2025:2) *Läraryprognos 2024*, s. 20.

⁴⁴ Se t.ex. Stockholms stad *Hitta förskola* <https://forskola.stockholm/hitta-forskola>.

6.6.4 Sämre närvaro i förskolan i utanförskapsområden

Barn som bor i ett område präglat av utanförskap har generellt en lägre närvaro i förskolan jämfört med barn i andra områden. Det kan bl.a. bero på skillnader i vårdnadshavarnas kunskap för vad förskolan är och kan erbjuda barnen, förtroende för verksamheten och kulturella skillnader i synen på barnuppfostran, pedagogik och utbildning. Detta har blivit särskilt tydligt under samordnarens besök på förskolor i utanförskapsområden och samtal med rektorer, förskollärare och annan personal.

Det kan t.ex. handla om barn som lämnas sent på förmiddagen, oregelbundet eller inte kommer alls utan att förskolan meddelas i förväg. Barn som hålls hemma vid dåligt väder (eller saknar regnkläder eller varma kläder vintertid) eller är borta på måndagar eller fredagar eller under längre perioder i samband med utlandsvistelser eller av andra skäl inte deltar i förskolans undervisning under vissa perioder. Detta är något som påverkar barnens utbildning, och inte minst språkutveckling, negativt och innebär även svårigheter för personalen att planera verksamheten.

Det talas i vissa kommuner om så kallade ”frånvaroförskolor” med en relativt hög omsättning av barn. Det är inte ovanligt att en tredjedel av barnen på förskolor i vissa områden byts ut under ett år. Det handlar om förskolor som föräldrar, enligt kommunen, inte vill placera sina barn på, bl.a. på grund av ett områdes ”dåliga” rykte.

Det är vanligt att kommuner mäter frånvaron i förskolan. Enligt SKR har nästan samtliga kommuner (96 procent) ett upphandlat digitalt system. Knappt två av tre (72 procent) samlar in uppgifter om den planerade vistelsetiden, men färre (66 procent) samlar in uppgifter om faktisk närvaro. Merparten av kommunerna följer dock inte upp närvaron utifrån socioekonomisk bakgrund eller upptagningsområde.⁴⁵ I t.ex. Botkyrka, som samordnaren besökte, var den totala frånvaron i kommunens förskolor 24 procent under hösten 2024, men med stora variationer mellan förskolor i de olika kommundelarna. I Haninge, som samordnaren också har besökt, varierar närvaron mellan 68 procent i de två utsatta områdena Jordbro och Brandbergen och 98 procent i det mer socioekonomiskt starka om-

⁴⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) *Öppna jämförelser – Förskola 2024. Barns närvaro och vistelsetider (2024-12-11)*, s. 6–7.

rådet Vega. Liknande skillnader finns även i andra kommuner som samordnaren har besökt.

Okunskap om förskolans roll samt bristande kunskaper i svenska språket är de två främsta hindren

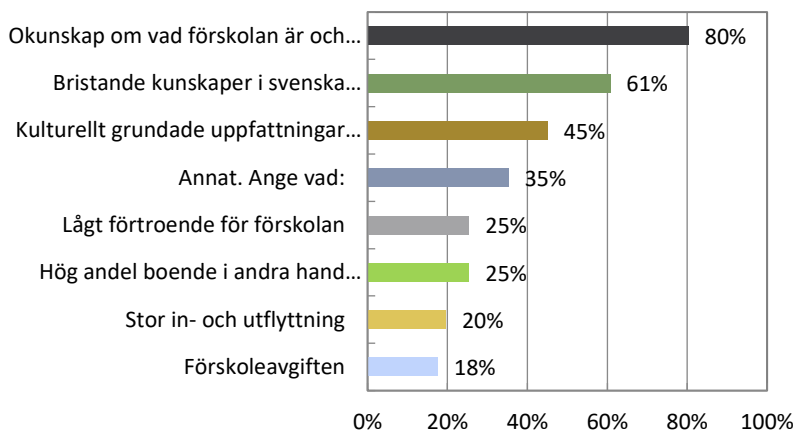
Av samordnarens enkätundersökning till kommuner framgår att åtta av tio kommuner anser att det huvudsakliga hindret för att nå ut till och motivera föräldrar i utanförskapsområden att skriva in sina barn i förskolan, och se till att de kommer dit, är okunskap om vad förskolan är och kan erbjuda. Nästan samtliga (95 procent) av de 20 kommuner med 40 utanförskapsområden med störst utmaningar angav detta som det huvudsakliga skälet.

Låg medvetenhet om barnets tidiga språkutveckling kopplat till möjligheten att lyckas i skolan. Kulturellt grundade uppfattningar att familj och släkt tar hand om de små barnen.

Det näst vanligaste svaret (61 procent) var vårdnadshavares bristande kunskaper i svenska språket. Här angav sju av tio kommuner med stora problem med utanförskap att detta var ett av de huvudsakliga hindren. Förskoleavgiften samt stor in- och utflyttning bedöms där emot som relativt små hinder. Det framgår av samordnarens enkätundersökning till 66 kommuner med 180 utanförskapsområden (se figur 6.1 nedan).⁴⁶

⁴⁶ Sweco (2025-02-28) *Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap*, s. 15.

Figur 6.1 Vilka huvudsakliga hinder finns för att nå ut och motivera föräldrar i utanförskapsområden till att skriva in sina barn i förskolan, och sen också att se till att barnen kommer till förskolan? (51 kommuner av 66 svarade med 158 svar på flervalsfrågan).



Källa: Sweco (2025).

Svårt att bedriva ett uppsökande arbete i vissa områden

Ett problem, som några rektorer tar upp under samordnarens förskolebesök, är att det uppsökande arbetet för att hitta barn som inte är inskrivna i förskolan försvåras av att det förekommer att barn inte är skrivna på de adresser där de bor. Kommunerna anmäler felaktig folkbokföring till Skatteverkets folkbokföring, men det kan dröja upp till ett år innan adressen tas bort. Det finns även problem med att inskrivna barn inte kommer till förskolan trots de timmar som de erbjuds. Att söka upp dessa barn, och barn som inte är inskrivna i förskolan, är en utmaning när vårdnadshavare inte öppnar vid hembesök eller i övrigt är svåra att nå.

En kartläggning som Göteborgs stad har gjort visade att 795 barn i åldern 3–5 år inte var inskrivna i förskolan höstterminen 2024. Det handlade bl.a. om 75 barn i Västra Biskopsgården, 73 i Bergsjön och 70 i Norra Angered, samtliga tre utanförskapsområden. Detta ska dock sättas i relation till att det i Göteborgs stad finns totalt drygt 25 000 barn i förskolan. Även om det stora flertalet barn är inskrivna

i förskolan ska kommunerna, enligt den nya lag som trädde i kraft den 1 juli 2023, arbeta för att fler barn ska gå i förskola.

En annan utmaning är att få de vårdnadshavare vars barn inte är inskrivna i förskolan att tacka ja till det erbjudande som ges. I t.ex. Södertälje, som samordnaren besökte, lyckades kommunen genom uppsökande arbete hitta 61 barn som inte gick i förskolan. Av dessa var det dock bara fyra barns vårdnadshavare som valde att skriva in sina barn. När Eskilstuna, som samordnaren också har besökt, gjorde en kartläggning av barn som inte var inskrivna i förskolan identifierades 30. Av dessa kunde de lotsar som kommunen anlidade för att arbeta uppsökande inte få kontakt med nio vårdnadshavare, nio barn befann sig utomlands, sju gick i fristående förskolor, tre barns vårdnadshavare tackade nej och endast två tackade ja. Situationen är liknande i andra kommuner.

Ökat deltagande i förskolan har utretts tidigare

Frågan om hur deltagandet i förskolan kan öka har utretts tidigare. I november 2020 lämnade en utredare förslag om att kommunerna ska vara skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet för att öka deltagandet i förskolan, ett förslag som riksdagen valde att ställa sig bakom. Vidare föreslogs att det skulle bli obligatoriskt för kommunerna att erbjuda förskola till barn från tre års ålder som har behov av det för att få en bättre språkutveckling i svenska, samt att förskolan skulle bli obligatorisk för alla barn från fem års ålder. De två senare förslagen valde dock den dåvarande regeringen att inte gå vidare med.⁴⁷ I stället har den nuvarande regeringen valt att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga hur en obligatorisk språkförskola för vissa barn som behöver en bättre språkutveckling i svenska kan införas.⁴⁸

⁴⁷ Dir. 2019:71 *Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska*, SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.

⁴⁸ Dir. 2024:113 *En likvärdig skola av god kvalitet med obligatoriske språkförskola*.

6.6.5 Vissa kommuner erbjuder dubbelt så mycket tid i förskolan för barn till arbetslösa och föräldralediga

Som framgått ovan ska barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn, från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan 8 kap. 6 § skollagen (2010:800). Det är dock endast 17 procent av kommunerna som, enligt SKR:s undersökning, erbjuder fler än de lagstadgade 15 timmarna per vecka. Av dem är det fyra procent som erbjuder mellan 26 och 30 timmar. Ingen kommun erbjuder fler än 30 timmar.⁴⁹

Bland de kommuner som samordnaren har besökt varierar antalet timmar som erbjuds målgruppen mellan 15 (i bl.a. Borås, Helsingborg, Jönköping och Landskrona) och 30 (bl.a. i Stockholm och Haninge). Flera kommuner, däribland Botkyrka, Eskilstuna och Örebro, erbjuder 25 timmar. Hur många timmar som erbjuds målgruppen handlar ytterst om kommunernas politiska prioriteringar och ekonomiska resurser men även om bemanningen av personal i förskolan. Företrädare för politik och förvaltning samt rektorer för förskolan har under samordnarens kommunbesök framfört att ett utökat antal timmar inte bara vore viktigt för barnens språkutveckling, utan även för att arbetslösa föräldrar ska få mer tid för att hinna söka jobb eller läsa svenska för invandrare (sfi).

Linköping utökade för en tid sedan antalet timmar från 15 till 20. Bakgrunden till kommunens beslut var i första hand att främja integrationen. Under samordnarens besök i kommunen diskuterades möjligheten att kunna utöka antalet timmar för barn till arbetslösa och föräldralediga ytterligare i de utsatta områdena, för att på så sätt få föräldrar från närliggande områden att skriva in sina barn där, i syfte att åstadkomma en ökad blandning av barn med olika bakgrund.

Personal inom förskolan som samordnaren har träffat menar att de barn som skulle behöva mest tid i förskolan ofta är de barn som deltar minst. Utöver minimiantalet timmar kan vårdnadshavare i vissa kommuner ansöka om utökad tid i förskolan om barnet har särskilda behov. Men det uttrycks även att det omvända skulle behövas, dvs. att förskolan skulle kunna ansöka om det för barnens skull (och

⁴⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) *Öppna jämförelser – Förskola 2024. Barns närvaro och vistelsetider (2024-12-11)*, s. 7.

inte för föräldrarnas) i de fall förskolan gör bedömningen att barnet skulle gynnas av fler timmar i förskolan.

6.6.6 Stor andel barn och personal med utländsk bakgrund i utanförskapsområden

Att tidigt och ofta exponeras för det svenska språket både hemma och på förskolan är viktigt för alla barns språkutveckling, och särskilt viktigt för de barn vars föräldrar har ett annat modersmål än svenska. Det finns förskolor, som samordnaren har besökt, där nästan samtliga barn och samtliga i personalen (förutom rektorn) har haft annat modersmål än svenska. Även om dessa exempel sticker ut så har alla de förskolor som samordnaren besökt haft en majoritet av barn och personal med utländsk bakgrund och annat modersmål än svenska. Att som t.ex. i Norrby, ett av två särskilt utsatta områden i Borås, bedriva förskola när endast ett av 120 barn i rektorsområdet har svenska som modersmål, eller som på den förskola i Vivalla i Örebro som samordnaren också besökte, där inget av barnen hade svenska som modersmål ställer stora krav på förskolornas språkutvecklande arbete. På den aktuella förskolan i Vivalla noterar personalen dock att barnen på senare tid har börjat tala mer svenska med varandra, från att tidigare ha talat på sitt modersmål med andra barn med samma modersmål.

I Linköping, som samordnaren besökte, har kommunen övervägt att använda tre kommunala bussar för att köra barn från Skäggetorp, ett etniskt segregerat område, till förskolor i andra områden fram och tillbaka över dagen så att barnen kan umgås med barn med etniskt svensk bakgrund för att på så sätt lära sig bättre svenska.

Att få en begränsad exponering av det svenska språket i förskolan kan även påverka övergången till förskoleklassen negativt. Det finns undersökningar som visar att barn på förskolor i utanförskapsområden har ett betydligt sämre ordförråd än barn som har gått på förskolor i andra områden. Detta är något som bl.a. framkommer i den kartläggning som görs av barnen när de börjar i förskoleklassen.

Svaga kunskaper både i svenska och på modersmålet

Rektorer på förskolor som samordnaren har besökt har börjat uppmärksamma allt fler barn med både svagt modersmål och svaga kunskaper i svenska bland dem som är födda i Sverige. Det är ett relativt nytt fenomen som även har börjat uppmärksammas i grundskolan i samband med den screening som görs när eleverna från förskolan börjar i förskoleklassen.

En intressant iakttagelse om språkkunskaper, från samordnarens besök i Malmö och samtal med en grupp äldre utrikes födda kvinnor, var den samstämmiga bild som gavs av att de upplevde att deras barnbarn hade sämre kunskaper i svenska jämfört med deras barn födda i Sverige. En slutsats av det skulle kunna vara att det i dag är mer vanligt med barnskötare och förskollärare med annat modersmål än svenska i utanförskapsområden, jämfört med när dessa kvinnor kom till Sverige för 25–40 år sedan, något som därmed riskerar att påverka barnens språkutveckling.

Språkliga utmaningar även bland personalen inom förskolan

En utmaning som många kommuner står inför är att rekrytera och behålla skickliga medarbetare till förskolan. Precis som när det gäller många av de barn som går i förskolor i utanförskapsområden så har även många av medarbetarna utländsk bakgrund. Förutom indikationer på bristfälliga kunskaper i svenska språket bland förskollärare och barnskötare har samordnaren även uppmärksamats på att det samma även kan gälla för kunskaper i engelska. I många kommuner har det blivit vanligare med vårdnadshavare som kommunicerar på engelska. Samtidigt är det många pedagoger, särskilt med utländsk bakgrund, som saknar tillräckliga kunskaper i engelska. Bland t.ex. indier, som är en av de största invandrargrupperna på senare år, kan en annan typ av frågor ställas än vad förskolan kanske är van vid. Det kan t.ex. handla om hur förskolan jobbar med matematik eller teknik i sitt pedagogiska arbete, vilket kan vara särskilt svårt att kommunicera på engelska.

En annan viktig fråga som samordnaren har uppmärksamats på är vikten av värdegrundsfrågor i förskolan. Det räcker inte att personalen har tillräckliga kunskaper i det svenska språket, utan även en förståelse och acceptans för förskolans värdegrund.

Det kan även i vissa situationer vara problematiskt om vårdnadshavare förväntar sig ett annat bemötande av en landsman som är förskollärare. Då kan, som i exempelvis Örebro, arbetslaget på förskolan komma överens om att en annan ur personalen möter upp just den vårdnadshavaren. Förskolan kan även försöka styra dem som gör praktik på en förskola inom ramen för sin utbildning att välja ett annat område än där de själva bor för att undvika att hamna i beroendeställning till vårdnadshavare.

I bl.a. Botkyrka har det på kommunens förskolor skapats en kultur bland personalen där det är okej att rätta varandra i tal och skrift. De har pedagogiska arbetsgrupper, som jobbar med filmning i undervisningen för att få syn på sig själva och diskutera nya svenska ord och begrepp i planeringen och undervisningen.

Skolverket föreslår tydligare språkrav för personal i förskolan

Skolverket har, med utgångspunkt från det uppdrag som myndigheten fick i sitt regleringsbrev för 2024, remitterat ett förslag till nya allmänna råd om styrning och ledning av förskolan. Förslaget innebär att huvudmannen bör beakta att den personal som anställs har tillräckliga språkkunskaper för att barn ska kunna stimuleras i sin språkutveckling i svenska, samt att huvudmannen och rektorn, utifrån respektive ansvar, bör ha rutiner för att fortlöpande analysera personalens kompetensutvecklingsbehov och särskilt beakta personalens språkkunskaper i svenska språket för att barn ska kunna stimuleras i sin språkutveckling i svenska.⁵⁰ Rektor har dock redan i dag, enligt förskolans läroplan, ansvar för att personalen i förskolan får den kompetensutveckling som de behöver för att de på ett professionellt sätt ska kunna genomföra sitt arbete.

6.6.7 Desinformationskampanjerna mot socialtjänsten har även påverkat förskolan negativt

Den omfattande desinformationskampanj som primärt har riktats mot socialtjänsten med anklagelser om att de omhändertar barn på oklara grunder har även påverkat förtroendet för och tilliten till för-

⁵⁰ Skolverket (SKOLFS) *Förslag till Skolverkets allmänna råd om styrning och ledning av förskolan* (dnr 2024:2856).

skolan och dess medarbetare. Det är något som har framkommit tydligt i samband med samordnarens kommunbesök. Det innebär en utmaning framför allt i det uppsökande och motiverande arbete som görs för att få fler föräldrar att skriva in sina barn i förskolan, men även i de dagliga kontakterna med vårdnadshavarna. Att desinformationskampanjen har fått så stora konsekvenser även för förskolans verksamhet har förvånat samordnaren. I den mediala rapporteringen har fokus varit på socialtjänsten, men det är viktigt att förstå att den här typen av kampanjer som sprider falska påståenden även får allvarliga konsekvenser som rör barn i utanförskapsområden (se kap. 8 för en mer utförlig redogörelse om detta). En lärdom från samordnarens besök i Norrköping är hur kommunen snabbt agerade för att höja beredskapen inom förskolan efter felaktig rapportering i utländska nyhetskanaler om svensk socialtjänst och förskola. Oron grundade sig i att en imam med stora följarskaror i sociala medier hade dragit igång en desinformationskampanj riktad mot vårdnadshavare för att ge en felaktig bild om den svenska förskolan. Desinformationskampanjen fick inget fäste, men att kommunen hade beredskap att agera i förebyggande syfte är värt att notera. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att det allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sverige och i vår omvärld, kommer att ställa allt högre krav på kommuner i allmänhet, men särskilt på kommuner med utanförskapsområden att agera skyndsamt för att motverka desinformation innan de hinner sprida sig i bostadsområden där många familjer lever marginaliserade, långt bort från majoritetssamhället.

Otrygghet förekommer bland vissa medarbetare

Även om det generella intrycket från de besök på förskolor i utanförskapsområden som samordnaren har gjort är att medarbetarnas känsla av otrygghet för att arbeta i, eller ta sig till och från, området generellt är lågt så har det framförts att det finns utmaningar relaterade till otrygghet. I en kommun som samordnaren besökte får personalen inte ensamma öppna förskolan på morgonen eller stänga den på kvällen utan att en vaktare är med på grund av hotbilden. Det förekommer även att vårdnadshavare kommer iförda skyddsväst för att lämna eller hämta barn på förskolan, vilket skapar en otrygg situation. Den aktuella kommunen jobbar för att öka tryggheten

och ska bl.a. börja mäta otrygghet i de enkäter som skickas ut till medarbetarna.

6.6.8 Orosanmälningar görs i varierande grad

Alla som arbetar i förskolan och får veta, eller misstänker, att ett barn far illa är skyldiga att anmäla det till socialtjänsten.⁵¹ Rutinerna för, och antalet, orosanmälningar som görs i förskolan skiljer sig åt mellan såväl förskolor i olika områden som mellan kommunala och enskilda huvudmän. På nationell nivå står förskolan för endast två procent av alla orosanmälningar som görs medan hälso- och sjukvården och Polisen tillsammans står för 60 procent. Det vanligaste skälet till en orosanmälan är omsorgsbrist men det kan även handla om fysisk misshandel i hemmet.

I exempelvis Sollentuna har kommunen uppmärksammat personal i förskolan som bor i samma område där de arbetar och som, enligt uppgifter till kommunen, inte har gjort orosanmälningar av barn i fall där det borde ha gjorts. Kommunen ser även över om rektorerna borde få bättre stöd vid rekrytering i syfte att i möjligaste mån undvika att rekrytera medarbetare som själva bor i området. En liknande situation finns i bl.a. Göteborg, som utbildar medarbetare i hur man gör en orosanmälan.

Rutinerna för orosanmälningar kan se olika ut. Ibland är det rektorer som anmäler medan det i andra fall kan vara en enskild förskollärare som står för anmälan. I vissa kommuner skriver rektor i orosanmälan att det är arbetslaget som har sett eller hört något som föranleder en anmälan, och inte en enskild medarbetare. Anledningen till detta är att den enskilde förskolläraren inte ska bli utsatt för påtryckningar eller hot att ta tillbaka anmälan, särskilt om personen själv bor i samma område som där hon eller han arbetar.

Sekretesshinder försvårar informationsdelningen

Det har under samordnarens kommunbesök framförts att sekretess mellan förskolan och socialtjänsten, grundskolan samt BVC i vissa fall kan utgöra ett hinder när det finns misstankar om att ett barn riskerar att fara illa. I områden med en hög omsättning av barn skulle

⁵¹ 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

det dessutom underlätta om orosanmälan kunde följa med barnet till en annan kommun i samband med att familjen flyttar.

Medan vissa kommuner inte upplever att sekretess är ett stort hinder menar andra att det försvårar möjligheterna att kunna dela relevant information om vårdnadshavarna inte har gett sitt samtycke till det. Det kan handla om att det finns signaler som inte bedöms vara tillräckliga för att göra en formell orosanmälan till socialtjänsten. I bl.a. Sollentuna har det införts trepartssamtal mellan vårdnadshavare, förskolan och socialtjänstens föräldrastöd, med goda resultat. Det är dock flera kommuner som nämner att samverkan med BVC skulle behöva förbättras så att t.ex. BVC kan lämna information om ett barn till förskolan och att förskolan sedan, om problemen kvarstår, i sin tur kan lämna information till grundskolan när barnet börjar i förskoleklassen.

Orosanmälningar kan leda till hot mot medarbetarna

Flera av de kommuner som samordnaren har besökt vittnar om att det finns en oro hos medarbetarna för hot från vårdnadshavare om de orosanmäler deras barn. Även om det är vanligt att det är rektor som gör orosanmälningar så är även många av dem oroliga för hot från vårdnadshavare. Detta problem gäller även för grundskolan och det finns även exempel på där missnöjda vårdnadshavare i sin tur har anmält förskolan eller grundskolan för kränkande behandling. Det kan bli särskilt problematiskt i situationer då det handlar om medarbetare som bor i samma område som de arbetar i och därmed kan riskera att hamna i beroendeställning till vårdnadshavare, som kan vara deras granne, medlem i samma religiösa samfund, förening eller aktiv i en gängkriminell miljö. Det finns även en risk för att hedersnormer får fäste i förskolan, antingen via personal som själva lever med hedersnormer eller som pressas av vårdnadshavare att upprätthålla hedersnormer i relation till barnet, vilket främst drabbar flickor, under tiden de är i förskolan. En undersökning som Göteborgs-Posten genomförde 2018 visade att 27 av 40 kommunala förskolor i utanförskapsområden i Göteborg, Malmö och Stockholm kunde tänka sig att kontrollera och tvinga barn att bära slöja.⁵²

⁵² <https://www.gp.se/nyheter/gp-granskar/27-av-40-forskolor-sager-ja-till-slojtvang.4b9ef952-32c4-40b5-9a6c-1397a81aa8e2> (hämtad 2025-05-13).

Samordnaren ser ytterst allvarligt på uppgifter som dessa. Föräldrars krav på förskolepersonal att de ska ta ansvar för att sätta slöja på en liten flicka som tagit av sig den, ska inte och får inte tillgodoses. Det är en fråga både om barnets integritet och mänskliga rättigheter och om personalens professionella ansvar och arbetsmiljö. Om personalen i sådana här fall inte står upp för barnet och sitt professionella ansvar, utan tillgodoser föräldrars krav, riskerar de dessutom att göra sig skyldiga till brott om de utövar någon form av tvång i relation till barnet.

Regeringen och Sverigedemokraterna har aviserat en utredning med uppdrag att se över ny lagstiftning för att kriminalisera tvång att bära religiös klädsel som till exempel slöja.⁵³ Enligt aviseringen ska skärpningar eller kompletteringar i relevanta styrdokument övervägas för att ge personal i förskola, skola och fritidshem ett starkare stöd att hantera situationer där föräldrar ställer krav på att deras barn ska bära slöja. Detta välkomnas av samordnaren, då förskolan ska vara en plats där barn ska vara trygga och fullt ut kunna delta i den pedagogiska verksamheten samtidigt som personal i förskolan ska kunna upprätthålla sin yrkesprofession.

6.6.9 Problem med oseriösa huvudmän i vissa kommuner

Flera av de kommuner som samordnaren har besökt har tagit upp att de har problem med vissa oseriösa enskilda huvudmän för förskolan som verkar i utanförskapsområden.

Ett exempel är Stockholm, som sticker ut jämfört med andra kommuner när det gäller andelen barn som går i fristående förskolor (36 procent, men i vissa områden mellan 50 och 60 procent). Av stadens 1 011 förskolor drivs 438 av fristående huvudmän.

Det kan bl.a. handla om förskolor som lockar med gratis förskola eller en kraftigt nedsatt avgift, bussar som hämtar och lämnar barnen i hemmet etc. I dagsläget saknas stöd i lagen för att tvinga förskolor att ta ut en avgift. Det kan vidare handla om påtryckningar gentemot vårdnadshavare att välja en specifik förskola. På många av dessa förskolor har inget av barnen, och få i personalen, svenska som modersmål. Men det finns även fall där Säkerhetspolisen har varnat för en

⁵³ <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2024/02/utred-en-bredare-kriminalisering-av-tvang-att-bara-religios-kladsel/> (hämtad 2025-05-13).

oseriös huvudman med kopplingar bl.a. till den islamistiska våldsbejakande miljön, men där bevisningen inte hållit i domstol för att dra in tillståndet. Det handlade i ett fall om både religiösa inslag och demokratiskt missbruk (bland annat slöjtvång och kontroll av flickor).

Oseriösa enskilda huvudmän i förskolan är med dagens lagstiftning svåra för kommunerna att komma åt eftersom det är möjligt för en ägare att byta namn och ansöka om att få starta verksamhet på nytt med samma lokaler, personal och upptagningsområde. De har i vissa fall långa köer redan innan de startar upp verksamheten och det har vid inspektion framkommit att förskolor har haft inskrivna barn som inte längre bor kvar i Sverige eller som vistas utomlands i långa perioder, och fall där barn har skrivits in utan att vårdnadshavarna känt till det.

I den ägar- och ledningsprövning som kommunen gör i samband med en ansökan om att bedriva fristående förskola finns begränsade möjligheter att granska verksamheten. Det räcker att i ansökan ange att man kommer att följa svensk läroplan utan att behöva ange vilken inriktning verksamheten är tänkt att ha (till exempel religiös). Det försvårar bl.a. tillsynen av verksamheten. Det krävs i dagsläget mycket för att kunna dra in tillståndet. Det förekommer att huvudmän kan få förelägganden efter varandra i årtal utan att någon förbättring sker eller att tillståndet kan dras in.

Ett annat problem som nämns vid några kommunbesök är att kommunen saknar kontakt med vissa fristående förskolor och att dessa aktörer ibland inte heller vill ha någon kontakt med kommunen. En generell iakttagelse som samordnaren har gjort är att de kommuner som har besökts generellt har få kontakter med, och dålig kännedom om, de enskilda huvudmän som är verksamma i kommunen, såväl inom förskolan som grundskolan. Det är dock viktigt att understryka att dessa problem inte rör alla fristående förskolor, men tillräckligt många i kommunernas utanförskapsområden för att adressera det som ett problem. Inte minst vad gäller kommunernas tillsynsansvar för dessa aktörer.

För- och nackdelar med samlat tillsynsansvar har övervägts

Efter ett tillkännagivande från riksdagen har regeringen övervägt för- och nackdelarna med att ge en myndighet, Skolinspektionen, ett samlat ansvar för tillsyn av alla förskolor oavsett huvudman. Regeringen gör visserligen bedömningen att ett samlat tillsynsansvar skulle stärka likvärdigheten, men bedömer att en ny organisation med tillsyn och kvalitetsgranskning i Skolinspektionens regi riskerar att kosta mer än den tillsyn som kommunerna utövar över berörda verksamheter. Vidare anses det finnas svårigheter med att uppnå likvärdig täckningsgrad respektive träffsäkra urval bland de berörda verksamheterna. Om Skolinspektionen skulle överta tillsynsansvaret på såväl huvudmanna- som enhetsnivå så skulle det innebära ett ansvar för ytterligare cirka 3 200 enskilda förskolor. Kommunerna har dessutom möjligheter att utöva årlig tillsyn, medan Skolinspektionen i sin utgångspunkt ifrågasätter en behovsanalys.⁵⁴

Samordnaren gör dock bedömningen att kostnadsaspekten inte är ett tillräckligt skäl för att avstå ifrån att ge Skolinspektionen ett samlat ansvar för all tillsyn av såväl fristående som kommunala förskolor. Fördelen med ett sådant förslag är att likvärdigheten ökar, missförhållanden lättare kan uppmärksammas och förutsättningarna för såväl kommunal som fristående verksamhet blir bättre när en statlig myndighet utfärdar tillstånd och utövar tillsyn på lika villkor.

Ekonomiskt attraktivt att etablera förskolor i utanförskapsområden

Att etablera en förskola i ett utanförskapsområde är ofta mer ekonomiskt attraktivt jämfört med i ett annat område. I exempelvis Stockholm är grundschablonen för förskolan för 2025 drygt 184 000 kronor för barn i åldern 1–3 år och 154 000 kronor för barn i åldern 4–5 år.⁵⁵ Den socioekonomiska tilläggsersättningen till fristående anordnare av förskoleverksamhet 2025 varierar inom staden, från som lägst knappt 2 500 kronor på Kungsholmen till som högst 28 500 kronor på Järva per barn (1–3 år) och helår (och för barn 4–5 år mellan 2 000 och 24 000 kronor).⁵⁶

⁵⁴ Budgetpropositionen för 2025, utgiftsområde 16, s. 67–69.

⁵⁵ Stockholms stads budget för 2025, bilaga 6:2, s. 457.

⁵⁶ Stockholms stad Förskoleförvaltningen, bilaga 2 *Socioekonomisk ersättning till fristående anordnare av förskoleverksamhet 2025* (beslut dnr FÖF 2024/394).

Därutöver får fristående förskolor en ersättning på 5 000 kronor per barn och år i form av ett språkstöd för de barn vars föräldrar uppgivit ett annat modersmål än svenska. För förskolor, oavsett huvudman, som tar emot barn som är asylsökande eller flyktingar från Ukraina kan statsbidrag från Migrationsverket beviljas på som högst drygt 70 000 kronor per barn och år.⁵⁷ Det innebär att det bl.a. finns starka ekonomiska incitament att etablera verksamhet i utanförskapsområden, men också religiösa och kulturella motiv som riskerar att förstärka segregationen, försvaga integrationen och minska friheten för barn med utländsk bakgrund som mer än andra barn behöver tillgång till en förskola där de kan utvecklas socialt, språkligt och tidigt lära sig att tänka fritt och självständigt.

6.6.10 Ökning av antalet barn med särskilda behov

Under kommunbesöken har samordnaren blivit varse om att det förefaller finnas en överrepresentation av barn och elever med särskilda behov i de kommuner med utanförskapsområden som har besökts. På vissa förskolor kan så många som drygt var tredje barn ha någon form av NPF-diagnos eller mildare språkstörning. På en förskola, som samordnaren besökte, fanns det på en avdelning fyra barn av 24 som hade fått en diagnos och som sedan hade börjat i anpassad grundskola. Det är dock ett stigmatiserat område att tala om då många vårdnadshavare inte förstår eller vill acceptera det behov av hjälp som deras barn kan och behöver få. I samtal med rektorer och skolpersonal har det även framkommit att det inte alltid är tydligt om det faktiskt handlar om en diagnos eller om det snarare är språkförbistring som har lett fram till en sådan bedömning. Det är viktigt att understryka att det inte finns några belägg för dessa påståenden men samordnaren känner sig nödgad att lyfta detta perspektiv som framkommit i olika samtal, eftersom det än mer understryker vikten av språkliga insatser för att barn ska lära sig det svenska språket, då det lägger grunden för hur bra det sedan kommer att gå för många barn i grundskolan.

⁵⁷ <https://leverantor.stockholm/fristaende-forskola-skola/forskola-pedagogisk-omsorg/ersattning> (hämtad 2025-02-13).

6.6.11 Hedersrelaterat våld och förtryck – fortfarande ett underskattat problem i förskolan

Det finns i dag inga exakta siffror på hur utbrett hedersrelaterat våld och förtryck är i Sverige, men enligt en rad forskare så uppskattas ungefär en kvarts miljon unga leva med hedersnormer, och mörkertalet är sannolikt mycket stort. Även inom förskolan finns det i dag problem med hederskulturen som krockar med den värdegrund som uttrycks i skollagen och förskolans läroplan om jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Det gäller särskilt för flickor och särskilt på förskolor i utanförskapsområden. Utmaningen i förskolans möte med hederskulturen består bland annat i att vårdnadshavare med rötterna i en hederskontext kan ställa krav på förskolan som kan kollidera med förskolans värdegrund. Konflikter kan även uppstå i förskolans ambition att överföra samhällets grundläggande värderingar, särskilt vad gäller jämställdhet och integration.

En studie genomförd på uppdrag av Länsstyrelsen Gävleborg och Länsstyrelsen Norrbotten visar att hederskulturen påverkar många olika aspekter av förskolans verksamhet. Det handlar bl.a. om att flickor begränsas i sin vardag, men även om könsstereotypa attityder gentemot mödrar och kvinnlig förskolepersonal. En av de slutsatser som dras är att en obligatorisk förskola skulle kunna stärka barns möjligheter till ökad jämställdhet och integration.⁵⁸

Under samordnarens kommunbesök har problem med hedersrelaterat våld och förtryck tagits upp. Bland annat efterfrågas mer stöd och samverkan för att komma åt och agera på problemen.

En granskning från Stadsrevisionen i Göteborg har visat på flera brister i stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, såväl i förskolan, grundskolan som inom socialtjänsten. Revisorerna ser bl.a. allvarligt på att det i granskningen har framkommit uppgifter om att personal inom bl.a. förskolan upprätthåller hedersnormer och därmed inskränker barns fri- och rättigheter, och att åtgärder behöver vidtas för att komma till rätta med problemet.⁵⁹ Det är en bild som bekräftas av samordnarens besök på förskolor där rektorer har lyft att det finns problem med kollegor som upprätthåller heders-

⁵⁸ Dexvid, Revin (2024) *Förskolans möte med hederskulturen* (Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet). Studien genomfördes på uppdrag av Länsstyrelsen i Gävleborg samt Länsstyrelsen i Norrbotten.

⁵⁹ Göteborgs stad (Stadsrevisionen) *Granskning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck* (revisionsrapport 2023-09-19), s. 6.

normer, och i vissa fall själva bor i området. I en kommun som samordnaren besökte använde förvaltningschefen för förskolan begreppet "infiltratörer" för att beskriva en utveckling där framför allt barnskötare, men även förskollärare, bidrog till att bl.a. upprätthålla klädkoder för flickor (slöja och heltäckande kläder) och rapporterade vidare om detta till vårdnadshavare.

På en annan förskola, som samordnaren besökte, funderade rektorn på varför det var så vanligt att pappor med utländsk bakgrund lämnade och hämtade sina barn, och om det kunde bero på att kvinnorna inte fick lämna hemmet? Det nämndes ett exempel på en familj där kvinnan fick stanna utanför grinden till förskolan medan mannen lämnade och hämtade barnet. Personalen tolkade det som att mannen ville undvika att kvinnan hade kontakt med personalen för att beröva henne en kontaktyta med det svenska samhället.

Jämfört med grundskolan, som har erfarenheter av att hantera problemet med elever som av sina vårdnadshavare blir bortförda utomlands för att "giftas bort", eller där en orosanmälan till socialtjänsten ibland leder till att vårdnadshavare tar barnen från skolan och lämnar landet, har förskolan gått lite under radarn när det gäller arbetet med att tidigt se och tolka signaler i en hedersrelaterad kontext och snabbt agera därefter. Flera kommuner arbetar dock med denna problematik. Exempelvis finns i Landskrona en kommunal hedersamordnare medan Borlänge har tagit fram en handlingsplan och kommer att utbilda all personal i kommunen som arbetar med barn och unga i dessa frågor. En kartläggning genomförd av Stockholms stad visar att cirka tio procent av barnen i förskolan är utsatta för hedersproblem. Som ett resultat av detta kommer staden att i alla verksamheter implementera materialet "Liten och trygg" framtaget av Barnafrid. Som framförts till samordnaren är dock mycket av det material som finns tillgängligt i dag inte anpassat till förskolan.

Några relevanta initiativ på området

Skolverket har i uppdrag att kartlägga och analysera förskolors, skolors och huvudmäns arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i ungas relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget ska delredovisas

den 1 december 2025 och slutredovisas senast den 1 december 2026.⁶⁰

Den 19 mars 2025 beslutade regeringen att tillsätta en utredning för att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Syftet är att bl.a. kartlägga och analysera förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer och föreslå åtgärder för att motverka detta. Utredningen ska lämna sina förslag senast den 12 augusti 2026.⁶¹

6.7 Några exempel på hur kommunerna har valt att hantera problem och utmaningar inom förskolan

En förskola av hög kvalitet är en skyddsfaktor och ger gynnsamma och långsiktiga effekter, framför allt för barn i socioekonomiskt svaga områden. Nedan redovisas, med utgångspunkt från samordnarens direktiv, några exempel på hur framför allt de kommuner som samordnaren har besökt har valt att hantera problem och utmaningar kring bl.a. bristande kunskaper i svenska språket, frånvaro och relationer med vårdnadshavare.

6.7.1 Språkstärkande och språkutvecklande arbete

Det finns ett stort behov av att prioritera ett språkstärkande och språkutvecklande arbete i förskolan. På vissa förskolor, särskilt i utanförskapsområden, har många barn språkliga utmaningar i form av ett dåligt språk och ordförråd. Ett exempel är Göteborg, där staden tog kontakt med BVC för att gemensamt ta fram en samverkansblankett för att kunna dela information mellan BVC och förskolan (om föräldrarna ger sitt samtycke) om den språkscreening som görs vid 2,5 års ålder.

Resultatet visade att endast 64 procent av barnen i Biskopsgården, den stadsdel som samordnaren besökte i Göteborg, klarade språkscreeningen jämfört med 85 procent i riket. Det gjorde att staden vidtog en rad åtgärder som t.ex. att frigöra tid så att personal kan

⁶⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk (2023-12-20, U2023/02553).

⁶¹ Dir. 2025:31 Ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet.

läsa på arbetstid, föreläsningar av logoped, arbete med läslyftet och flerspråkighet m.m. Som en del i uppföljningen av arbetet har förskoleförvaltningen i Göteborgs stad beslutat att göra en språkkartläggning av 4- respektive 7-åringar under 2025.

Haninge är en av de kommuner som bedriver ett aktivt språkutvecklande arbete inom förskolan. De gör bl.a. en språkkartläggning när barnet skrivs in på förskolan och som underlag inför överlämningen till förskoleklassen. Kommunen har även valt att satsa på att ha ateljéristor på förskolorna. De har, förutom att utveckla det kreativa och konstnärliga arbetet på förskolan, även en viktig språkutvecklande roll.⁶²

I Borlänge har alla förskolor en språkstrategi och all personal har gått utbildning i språkutvecklande arbetssätt. Ett arbetssätt som tillämpas är *språkpromenader* i samband med utflykter. På vissa förskolor har rektor ställt krav på att varje avdelning gör minst en språkpromenad per vecka så att barnen ska kunna se och förstå vad t.ex. en trottoar eller gatlykta är, och inte bara läsa om det.

I bl.a. Borås finns det åtta utvecklingspedagoger i förskolan. Alla förskolor i kommunens utanförskapsområden har dessutom språkutveckling som ett prioriterat område.

Språkpedagoger bidrar till en positiv utveckling

I Jönköping beslutade kommunfullmäktige 2021 att satsa 20 miljoner kronor för att få till ett långsiktigt arbete med språkutveckling såväl i förskolan som i grundskolan. Det var viktigt för kommunen att det inte skulle handla om en satsning på enbart nyanlända utan omfatta alla barn i behov av språkstöd. De extra resurserna har använts till att bl.a. anställa åtta språkpedagoger i förskolan och 15 i grundskolan men även logopeder och annan personal. I Jönköping finns även en särskild språkpedagogutbildning på högskolenivå. I december 2022 började 160 språkpedagoger, förste förskollärare, rektorer samt andra nyckelpersoner utbildningen ”Språk- och kunskapsutvecklande förhållningssätt i förskolan” på Högskolan för lärande och kommunikation (HLK) vid Högskolan i Jönköping. I utbildningen togs bl.a. barns språkutveckling, kollegialt lärande, interkulturellt förhållnings-

⁶² Ateljéristautbildningen vänder sig till estetiskt orienterade pedagoger som med hjälp av konst och kultur vill arbeta projektinriktat med barn. Utbildningen är inspirerad av de kommunala förskolorna i den italienska regionen Reggio Emilia.

sätt samt språk- och kunskapsutvecklande förhållningssätt i förskolans utbildning upp. Den sjunde och sista utbildningsdagen ägde rum i september 2024.

Läsfrämjande insatser är vanligt förekommande

De flesta av de förskolor som samordnaren har besökt under sina kommunbesök bedriver ett läsfrämjande arbete. Det kan handla om hur böcker exponeras i förskolemiljön och vilka rutiner som finns kring högläsning, studiebesök till bibliotek eller biblioteksbussar som besöker förskolan, bokpaket eller bokpåsar som föräldrarna kan låna med sig hem etc.

På de kommunala förskolorna i Helsingborg finns projektet *Familjen läser*, där barnets familj involveras i högläsning för att utveckla såväl barnens som föräldrarnas språk. Projektet är Reggio-Emiliainspirerat och omfattar 300 barn på tre förskolor på vilka 96 procent av barnen har ett annat modersmål än svenska. Beslut har fattats om att satsningen ska permanentas.

Läsa äger, en satsning där studenter läser för barn, är också ett initiativ som finns i många kommuner. Även läsverktyget *Polyglutt*, en digital app för läsning i vilken förskolor t.ex. kan lägga in veckans böcker med möjlighet till heminloggning, erbjuds vårdnadshavare på många förskolor.

Ett annat exempel är Flemingsberg i Huddinge kommun där föräldrar till barn i förskolan erbjuds en bokbiljett för att kunna hämta en gratis bok på biblioteket i centrum. Det finns även ett förskolebibliotek på kommunens alla förskolor.

Stockholm genomför under 2025 en pilotstudie om förstärkt skolförberedande förskoleverksamhet riktad till barn i ytterstaden under barnets sista förskoleår med syfte att testa ett ramverk och prova ett arbetssätt som heter Dialogisk högläsning.

I Norrby i Borås finns *Språkhallen*, som är en språkverkstad för förskolebarn med särskilda behov av språkutvecklande insatser. Den ligger i en tidigare gymnastiksal högst upp i den gamla Norrbyskolan och är ett första steg för de barn som egentligen skulle behöva utökad tid i förskolan. Konceptet bygger på att familjen kommer två timmar åt gången vid fem tillfällen. Föräldrarna leker på modersmålet medan pedagogerna leker själva leken på svenska. Satsningen bedöms som

framgångsrik och har haft som syfte att stärka barnens språkutveckling genom att stärka föräldrarnas kunskaper i svenska.

Tecken, bildstöd och annan pedagogik

Det är vanligt att förskolor i sitt språkutvecklande arbete tar hjälp av t.ex. tecken (TAKK), bildstöd eller liknande som ett komplement i arbetet. Även *Bornholmsmodellen*, som är en modell för att stimulera barns språkutveckling och läsning, används på många förskolor.

På en förskola i stadsdelen Skärholmen i Stockholm, som samordnaren besökte, gav förskolan barnen ett hemuppsdrag att, genom föräldrarna, ta med en maskot i form av en tyguggla hem och ansvara för den i två-tre dagar och sedan lämna den vidare till ett annat barn. Vid samlingen fick barnen berätta vad ugglan hade varit med om och de tog med sig texter och bilder från utflykter m.m. Det har resulterat i ökad delaktighet och inflytande och blivit ett uppskattat och framgångsrikt språkutvecklande projekt. Ett liknande exempel finns i Borlänge där *språkfiluren*, en orange kanin, finns på alla kommunens förskolor, men även på BVC, familjecentralen och andra platser dit barn i förskoleålder kommer. Detta för att skapa igenkänning och trygghet i olika situationer.

Kartläggning vid övergång till förskoleklassen

I det kartläggningsmaterial om språk och matematik som Skolverket har tagit fram för att bedöma elevernas kunskaper i dessa ämnen när de börjar i förskoleklassen spelar förskolan också en viktig roll.

Uppsala är en av de kommuner som på ett strukturellt och systematiskt sätt återkopplar resultaten från den kartläggning som görs i förskoleklassen till den enskilda förskolan så att de får ett ”kvitto” på sitt arbete. Utbildningsförvaltningens uppföljning visar att 89 procent av barnen i förskolan klarar av att tillgodogöra sig matematik-kunskaperna i förskoleklassen. Vidare finns det ett positivt samband mellan de förskolor som har fått ett riktat ekonomiskt stöd från kommunen och kunskaperna i svenska språket hos barnen när de börjar i förskoleklassen.

I Botkyrka har förskolan ett tätt samarbete med grundskolan och får ta del av förskoleklassens material för att bättre kunna förbereda barnen, bl.a. om vilka kunskaper som behövs i matematik m.m. Örebro däremot tar, vid samordnarens besök, upp att de bedömningar som görs av barnens kunskaper i förskolan inte får lämnas över till grundskolan. De efterfrågar mer information från förskoleklassen om hur det går för ”deras barn” i lärande syfte så att de kan utveckla sitt eget arbete. Av den återkoppling som ändå getts har de bl.a. fått veta att barnen inte anses vara tillräckligt bra på t.ex. rim och ramsor, något som de därmed har kunnat arbeta mer med.

6.7.2 Krav på medarbetarnas kunskaper i svenska

Förutom generella krav på grundläggande kunskaper i svenska i samband med anställning i förskolan ställer vissa kommuner särskilda språkrav.

Av samordnarens enkätundersökning till kommuner med utanförskapsområden framgår att 15 procent av kommunerna ställer krav på godkänt språktest för nyanställd personal i förskolan. Ingen kommun ställer dock motsvarande krav på befintlig personal, medan sex procent av kommunerna svarade att de inte ställer några språkrav överhuvudtaget på personal inom förskolan. Det är däremot vanligare att kommunerna erbjuder någon form av kompetensutveckling för den befintliga personalen, t.ex. i samarbete med sfi eller upphandlad aktör, något som var fjärde kommun uppger att de gör.

Botkyrka, som samordnaren besökte, är en av de kommuner som var först ut med att införa språktest vid nyanställningar till förskolan och som även vidareutbildar befintlig personal i svenska språket. Enligt kommunen var det förut tabu att tala om kunskaperna i svenska språket bland personalen i förskolan, något det inte är längre. Det fanns en blocköverskridande enighet bland politikerna i kommunen när beslutet om språktest fattades.

I Göteborg beslutade förskolenämnden under hösten 2024 att genomföra språktester vid nyrekryteringar av personal i förskolan. Det gäller för dem som saknar gymnasieskolans Svenska A eller där bedömningen görs att det saknas tillräckliga språkkunskaper i svenska. Med språktester blir det lättare för kommunen att följa upp, mäta och systematisera arbetet. Vuxenutbildningsförvaltningen ansvarar

för att upphandla språkutbildning för barnskötare av externa aktörer (saknas i kommunal regi), men kvaliteten är, enligt kommunen, ofta bristfällig. Göteborg efterfrågar därför att man på nationell nivå bestämmer vad en barnskötarutbildning ska innehålla.

Malmö och Jönköping är två kommuner som har använt Merit, en av Skolverkets upphandlade aktörer för språkutbildning, i syfte att förbättra kunskaperna i svenska bland medarbetarna. De har dock inga språktest som krav för anställning. Eskilstuna provade med att erbjuda yrkessvenska för barnskötare, men det visade sig vara svårt då många saknar studievana samtidigt som det var svårt att kombinera med klassrumsundervisning. Södertälje erbjuder egen språkutbildning för personalen och har ett språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt utifrån Reggio Emilia-pedagogiken.

Sollentuna har ordnat med egen språkundervisning för personalen i förskolan och det ställs språkkrav vid anställning (att kunna tala och skriva på svenska). Extra medel har avsatts i budgeten för 2025 för att stärka arbetet. I Huddinge har språkkompetensen kartlagts i de kommunala förskolorna.

I Linköping erbjuds nyanställd förskolepersonal ett digitalt språktest som ett första steg efter ansökan och innan eventuella intervjuer. Runt 10–15 procent får inte godkänt resultat. Kommunen har även lagt in mer svenska i yrkesvux-paketet eftersom det även finns brister i svenskan hos barnskötare som har genomgått vuxenutbildning.

Örebro erbjuder yrkesvux-utbildning för barnskötare, men bristande språkkunskaper hos deltagarna är ett problem. Bemanningsbyrå Örebro (kommunens vikariepool) har infört ett språktest, något som har gjort skillnad och förbättrat vikariernas kunskaper i svenska. Förut fanns det ett pilotprojekt i kommunen med en språkkurs för tillsvidareanställd personal under 12 veckor. Den var frivillig men med rekommendation av rektor att delta. Kursen upplevdes som bra, men det var svårt att se resultaten på kort sikt.

I Uppsala hade för några år sedan 70 procent av personalen i förskolan ett annat modersmål än svenska. Det förekom att nyanlända hänvisades av Arbetsförmedlingen eller kommunen till förskolorna i Gottsunda för arbetsträning med anställningsstöd. Rektorerna i området gick då samman och protesterade och krävde att de som skulle arbeta i området hade bättre kunskaper i svenska språket. Det är dock fortfarande en utmaning att få svensktalande personal att vilja arbeta i området. Kommunen har inget språktest vid anställ-

ning men erbjuder kompetenshöjande språkträning utifrån Skolverkets upphandlade språkstöd.

Olika erfarenheter av arbetet med att förbättra språkkunskaperna hos personal inom förskolan

Samordnarens enkätundersökning till kommuner med utanförskapsområden visar att det finns blandade erfarenheter av kommunernas arbete med att förbättra kunskaperna i svenska hos personalen inom förskolan. Ett citat belyser detta:

Vi arbetar mycket med språk- och kunskapsutveckling med barnen på förskolorna. Det är viktigt att pedagogerna också är trygga i det svenska språket för att kunna arbeta språkutvecklande.

En kommun hade flera förskollärare med utländsk lärarutbildning som, trots att de fått den bedömd av Universitets- och högskolerådet och erhållit svensk lärarlegitimation, hade svårt att hantera det svenska språket. De valde då själva att kompetensutveckla sig. En annan kommun genomförde en utbildningsinsats för 20 medarbetare under en termin. Erfarenheterna av satsningen var att det var svårt att frigöra tid från ordinarie arbete i barngrupp. Att den viktigaste faktorn är den enskilde medarbetarens egen motivation att lära sig det svenska språket nämns av en kommun. I en annan kommun har yrkesutbildning i svenska för köksbiträden gett goda resultat. När en annan kommun i samarbete med Komvux startade en intern barnskötarutbildning för de medarbetare i förskolan som saknade det uppstod vissa svårigheter. I samband med det språktest som Komvux gör inför alla deras utbildningar var det många av medarbetarna som inte klarade språktestet (som motsvarar kunskaperna i årskurs 9) och därmed inte kunde delta i utbildningen. Ett citat från undersökningen understryker utmaningarna:

Det är mycket svårt att förbättra kunskaperna i svenska hos personalen i förskolan, inte minst för att det är känsligt att påtala för människor att de inte har tillräckligt bra kunskaper i svenska. Många av våra medarbetare har gått och klarat olika SFI-kurser men svenskkunskaperna är fortsatt för låga.

Flera av de kommuner som har svarat nämner att den viktigaste framgångsfaktorn är att skapa en språkutvecklande arbetsmiljö och inom arbetslaget utveckla den dagliga kommunikationen.

Samarbete mellan olika förvaltningar

Skärholmens stadsdelsförvaltning i Stockholm startade tillsammans med stadens arbetsmarknadsförvaltning och sfi en kurs i yrkessvenska för personal inom förskolan. Syftet med satsningen var att stärka yrkessvenskan i praktiken och det språkutvecklande arbetet, genom bland annat högläsning och rutinsituationer utifrån ett hela-dagen-perspektiv. Satsningen startade 2020 (då digitalt) och riktar sig till både förskollärare och barnskötare. Upplägget är att 10 procent av tiden består av lektioner, 20 procent övning på jobbet och 70 procent eget arbete. Det finns ett ”ska-krav” på att minst 40 medarbetare ska delta, men bara 10 personer gick under våren 2024 kursen, trots att behoven bedöms vara mycket större än så. Kursen går under en termin (på B-nivå enligt språk-skalan) och avslutas inte med något prov.

Framgångsfaktorer har varit att det har varit skraddarsytt utifrån en lokal kontext, medan deltagarnas utmaningar har varit att avsätta tillräckligt med tid för kursen och att hålla i kunskaperna efter avslutad kurs. De flesta övriga stadsdelar i Stockholm har använt sig av Skolverkets upphandlade språkstöd.

6.7.3 Ökad inskrivning, närvaro och kontakter med vårdnadshavare

Samordnaren har under sina kommunbesök fått ta del av flera exempel på insatser för ökad inskrivning, närvaro och kontakter med vårdnadshavare. I Malmö bedöms cirka 7–8 procent av barnen i utsatta områden inte vara inskrivna på förskolan. Staden har därför, utifrån det lagstadgade kravet på att bedriva uppsökande arbete, upphandlat förskolelotsar från bland annat Yalla Trappan, Röda Korset och Frys-huset. Deras uppdrag är att informera och skapa relationer med vårdnadshavare och tillsammans med dem slussa in barn till öppna förskolan och sedan vidare till ordinarie förskola. De hade fram till och med juni 2024 haft 1 000 individuella samtal och 3 000 kontakter i det uppsökande arbetet, och även nått ut med information via BVC.

Även Eskilstuna har infört förskolelotsar samt en samordnare för arbetet, något som har delfinansierats med statsbidrag. Kommunen har även en öppen förskola ”på hjul”, som bland annat gör besök i parker och på lekplatser som en del i det uppsökande arbetet för att informera om och motivera varför förskolan är viktig. Eskilstuna har även familjevägledare på förskolan 1–2 dagar i veckan samt bjuder in till föräldrafika, som ett sätt att under mer informella former fånga upp eventuella signaler om förhållanden som bör följas upp. Även Haninge har en föräldrarådgivare i förskolan från socialtjänsten.

I Sollentuna finns *Närvaromodellen*, en kommungemensam modell för att främja närvaro och hantera frånvaro i förskolan. Modellen innebär att det görs en individuell bedömning och en orosanmälan relativt kort tid efter det att ett barn är frånvarande.

Öppna förskolan är ett viktigt första steg

Öppen förskola kan ofta vara ett viktigt första steg för många vårdnadshavare som funderar på att skriva in sitt barn i förskolan, men som känner sig osäkra på vad utbildningen innebär. I t.ex. Flemingsberg i Huddinge kommun, som samordnaren har besökt, erbjuds föräldrar utan inskrivna barn att tillsammans med en pedagog från öppna förskolan komma på studiebesök till en kommunal förskola i närområdet. Förskolan anordnar även informationsmöten för alla nya föräldrar, introduktionssamtal, uppföljningssamtal två veckor efter introduktionen, samt utvecklingssamtal två gånger per år. I Rinkeby förskoleområde i Stockholms stad erbjuds tematräffar på öppna förskolan, som dessutom finns i samma lokaler som en av stadsdelens förskolor, för att ge föräldrar en introduktion till förskolan. Det anordnas även förskolevandringar där vårdnadshavare i mindre grupper under ledning av biträdande rektor besöker samtliga kommunala förskolor i området och därefter bjuds på lunch på en av förskolorna. Allt i syfte att få fler föräldrar att skriva in sina barn i förskolan och förstå varför förskolan är så viktig för deras barns utveckling.

Satsningar för att öka deltagandet i förskolan

I Uppsala finns ett samarbete mellan olika förvaltningar (utbildning, social, arbetsmarknad och kultur och fritid) med syfte att tillsammans skapa ett mer attraktivt erbjudande till vårdnadshavare att skriva in sina barn i förskolan. "Paketerbjudandet" är tänkt att leda till fler barn i förskolan, fler vuxna i sysselsättning, mindre behov av ekonomiskt stöd, ökad social integration samt minskad psykisk ohälsa. Ett pilotprojekt pågår på en förskola i samverkan med andra aktörer för att bl.a. kunna erbjuda aktiviteter som mammakör, bokcirkel, kultur- och hälsoaktiviteter och arbetsinriktade aktiviteter. Projektet kommer sedan att följas upp.

Rutinerna vid frånvaro varierar mellan kommunerna

De flesta förskolor som samordnaren har besökt har rutiner för att hantera barnens frånvaro. I vissa fall ringer förskolan vårdnadshavaren eller skickar ett textmeddelande redan vid niotiden på morgonen om barnet inte har kommit, i andra fall under vilan vid lunchtid och i andra fall dagen efter. Vissa kommuner följer upp med hembesök efter en vecka om vårdnadshavaren inte har hört av sig. Som framkommit under samordnarens besök är rutiner vid utebliven närvaro även viktiga för personalens uppföljningsarbete. Rektorer understryker även att frånvaron inte får bli ett normaltillstånd bland personalen och i förskolan. Att hitta bra strukturer i arbetet för att upprätthålla närvaron i förskolan har även en positiv påverkan på barnens närvaro när de börjar i grundskolan. Det är också viktigt för att skapa en attitydförändring bland vårdnadshavare, både i relation till förskolan och grundskolan.

Kommunernas krav på aktivitet kan öka närvaron

Under samordnarens besök i Örebro framkom att kommunens krav på arbetslösa för att få försörjningsstöd har bidragit till att fler barn från dessa familjer går på förskolan. Det kan handla om krav på föräldrar att delta i viss aktivitet eller om tydligare krav, kopplat till uppföljning, om att aktivt söka sysselsättning. Detsamma noterades i Norrköping och Borlänge. I vissa kommuner, däribland Stockholm,

finns krav på vårdnadshavarna att skriva in sitt barn i förskolan kopplat till försörjningsstöd. En del förskolor noterar att barnens språk är mer utvecklat på de förskolor där en hög andel av föräldrarna har ett arbete.

6.7.4 Få fler skickliga förskollärare att arbeta i utanförskapsområden

Att få fler skickliga förskollärare att söka sig till och vilja arbeta på förskolor i kommunernas utanförskapsområden är helt centralt i arbetet mot utanförskap. Eskilstuna är en av de kommuner som har infört förstelärare i förskolan, något som de dock inte får statsbidrag för utan har valt att finansiera själva. Även Jönköping har förstelärare i förskolan och har satsat på att öka andelen förskollärare, som 2024 var 57 procent, samt att stärka de arbetslag i förskolan där kvaliteten är som lägst. Enligt kommunen är en viktig åtgärd för att motverka utanförskap att jämna ut andelen förskollärare mellan de olika kommundelarna.

I Göteborg infördes förstelärare i förskolan för ett antal år sedan. I vilka områden förstelärarna placeras styrs dock inte utifrån socioekonomiska faktorer. Förstelärare kan i vissa kommuner även kallas för pedagogiska handledare. Det vanligaste är att man har ett strategiskt ansvar på deltid eller lägre och jobbar med barn övrig tid. Man kan som pedagogisk handledare även vara mentor åt andra.

I Örebro har kommunen satsat på att rekrytera duktiga rektorer och har riktlinjer om att ha 50 procents förskollärare och 50 procents barnskötare i kommunens alla förskolor. När någon förskola inte upp till det (eller ligger över den nivån) så flyttar kommunen förskollärare till andra områden och förskolor.

6.7.5 Barnhälsa och hälsofrämjande arbete i förskolan

Barns psykiska och fysiska hälsa och vistelse i en säker och trygg miljö med rörelse, lek och kreativt skapande är viktigt för deras utveckling och välbefinnande. Flera kommuner, som samordnaren har besökt, satsar särskilt på att utveckla barnhälsan i förskolan. I t.ex. Borlänge finns ett barnhälsoteam i förskolan bestående av en logoped och sju specialpedagoger. I Haninge finns det en centralt place-

rad förskolepedagog och ett särskilt barnrättsteam i kommundelen Jordbro. De arbetar bl.a. med hälsofrämjande närvaro. Sollentuna har inrättat ett förskolestödsteam och förskolestödsmöten, eftersom det i dag saknas barn- och elevhälsostöd i förskolan (en motsvarighet till elevhälsan i grundskolan). Kommunen samverkar även med Region Stockholm i projektet SAGA tillsammans med BVC, BUP m.fl. och erbjuder trepartssamtal mellan vårdnadshavare, förskolan och socialtjänstens föräldrastöd.

I Göteborg framkom det under samordnarens besök att det ses som problematiskt att det i dag saknas en lagstadgad barnhälsa i förskolan. Staden har därför samlat specialpedagoger, logopeder och psykologer som kan bistå med ett barnhälsoperspektiv i förskolan. Det finns även en centralt placerad socionom som bl.a. håller i fortbildning och utbildningsinsatser. I Stockholm har staden tagit fram en strategi för barnhälsoarbetet med ett program och uppbyggnad av en kunskapsportal samt fortbildning. Liknande exempel finns även i andra kommuner.

Förskolesociala team i allt fler kommuner

I grundskolan har det sedan ett antal år funnits skolsociala team, en samverkansform mellan skolan och socialtjänsten. På senare år har även en motsvarighet inom förskolan börjat utvecklas. Samordnarens kommunenkät visar att det i knappt 20 procent (10 av 54) av kommunerna med utanförskapsområden finns ett förskolesocialt team i samarbete mellan förskolan och socialtjänsten. Det är vanligare att dessa finns i storstäder och storstadsnära kommuner jämfört med mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Förskolesociala team kan ha positiva effekter för att stärka samverkan mellan förskolan och socialtjänsten och är något som samordnaren menar bör spridas till fler kommuner.

6.8 Samordnarens sammanfattande iakttagelser

Förskolan är en av de viktigaste skolformerna för att ge alla barn en bra start i livet. Det är genom förskolans pedagogik och undervisning som barns grundläggande färdigheter, såsom språkutveckling och socialt samspel, utvecklas och stärks. Det är viktigt för alla barn,

men särskilt för barn bosatta i ett utanförskapsområde, som inte lika ofta som andra barn möter det svenska språket i sin vardag.

6.8.1 Närvaron i förskolan behöver öka

Samordnaren har, under utredningens genomförande, tagit del av många goda exempel på hur förskolor arbetar språkutvecklande, tillitsskapande och förebyggande i syfte att minska och motverka utanförskap.

En viktig iakttagelse är dock att förutsättningarna och arbetet skiljer sig mycket åt mellan förskolor i olika områden och kommuner och att deltagandet, och särskilt närvaron, behöver öka. Även om drygt 95 procent av alla barn i åldern 3–5 är inskrivna i förskolan finns det stora skillnader i närvaron mellan olika förskolor. En del av förklaringen till dessa skillnader är, som samordnaren har blivit varse efter att ha besökt förskolor i utanförskapsområden, kulturella. Det kan t.ex. handla om en okunskap om förskolans roll och uppdrag, långa utlandsvistelser, traditionella könsroller eller hedersnormer, eller att barn uteblir vid t.ex. dåligt väder.

Samordnaren anser därför att fler åtgärder behöver vidtas för att öka barns deltagande i förskolan och redogör därför, i kapitel 9, för sina bedömningar om att framför allt utreda hur förskolan kan göras obligatorisk för alla barn från tre års ålder, samt att 30 timmars förskola i veckan bör erbjudas alla barn, även barn till föräldrar som är arbetslösa, lever på försörjningsstöd eller är föräldralediga med ett annat barn.

6.8.2 Kunskaperna i svenska behöver stärkas

En annan viktig iakttagelse som samordnaren har gjort är att kunskaperna i svenska språket behöver stärkas, både bland barnen och personalen. Samordnaren har besökt förskolor där nästan samtliga barn och personal har annat modersmål än svenska. Att lära ut, och lära sig, svenska under de förutsättningarna är svårt. Det riskerar att leda till att barns språkutveckling i svenska påverkas negativt, något som även kan påverka övergången till förskoleklassen och utbildningen i grundskolan.

Samordnaren menar att det behöver göras mer för att stärka det svenska språkets ställning i förskolan och menar bl.a. att det bör införas ett språkrav vid nyanställningar av personal till förskolan och kompetensutveckling för redan befintlig personal.

För samordnarens slutsatser och bedömningar om förskolan se kapitel 9.

7 Grundskolan

7.1 Inledning

Utbildning är det starkaste skyddet mot ett liv i utanförskap. Att lyckas i grundskolan ger förutsättningar för vidare studier och minskar risken för att hamna i utanförskap. Trots detta når drygt 15 procent av eleverna (6–16 år) i genomsnitt inte behörighet till ett nationellt program på gymnasiet. Det innebär en ökad risk även för psykisk ohälsa, missbruk och kriminalitet.

I detta kapitel ges en övergripande bild av grundskolans uppdrag, organisering och verksamhet, följt av de huvudsakliga utmaningar och problem som samordnaren har identifierat. Samordnaren har i genomförandet av uppdraget valt att särskilt prioritera arbetet med tidiga insatser i förskolan, men även på familjecentraler och familjecentralsliknande verksamhet. Detta eftersom tidiga insatser med fokus på att bl.a. stärka barns ordförråd och kunskaper i svenska språket underlättar övergången till grundskolan och ökar förutsättningarna för att eleverna ska fullfölja grundskolan med godkända resultat. En tydlig iakttagelse är att satsningar mot utanförskap behöver göras mycket tidigare än vad som är fallet i dag. Detta förhållningssätt återspeglas även i samordnarens direktiv. Det ska även tilläggas att det just nu pågår många initiativ och satsningar på utbildningsområdet vilket lett till att samordnaren valt att ha ett något mindre fokus på insatser i grundskolan, något som återspeglas i detta kapitel. Samordnarens fokus på tidiga insatser och förskolans roll att rusta barnen för grundskolan är ett annat skäl. Samordnaren har även valt att i huvudsak inte fokusera på insatser inom den anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan.

7.2 Gällande regelverk och ansvar

7.2.1 Övergripande bestämmelser om grundskolan

Grundskolans verksamhet regleras av skollagen (2010:800), skolförordningen (2011:185), läroplanen samt kursplanerna för respektive ämne. I läroplanen för grundskolan (Lgr22), som även omfattar förskoleklassen och fritidshemmet, beskrivs skolans värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer. Läroplanen innehåller även kursplaner med tillhörande betygskriterier.

Av 7 kap. 2 § skollagen (2010:800) framgår att barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Vidare framgår att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (3 §) samt att skolplikten ska börja fullgöras i förskoleklassen (4 §) höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år (10 §).

I skolförordningen (2011:185) anges bl.a. utbildningens innehåll och omfattning, undervisningstid och nationella prov. För elever som är nyanlända framgår av 4 a § att dessa får ges mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av den undervisningstid som huvudmannen har beslutat om (prioriterad timplan). Vidare framgår bl.a. att det i förskoleklassen ska användas nationella kartläggningsmaterial för att kartlägga elevernas språkliga medvetenhet och matematiska tänkande (8 kap. 1 §). Av 3 § samma kapitel framgår att Skolverket får meddela närmare föreskrifter om nationella kartläggningsmaterial och användningen av dessa.

7.2.2 Läroplanen och timplanen styr grundskolans innehåll

Av läroplanen framgår bl.a. att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov och att den ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper. Vidare framgår bl.a. att huvudmannen har ansvar för att skolan svarar mot de nationella målen och utvecklas kvalitativt. Det kräver att verksamheten ständigt prövas, resultaten följs upp och utvärderas och att nya metoder prövas och utvecklas. Det betonas att ett sådant arbete

måste ske i nära kontakt med såväl hemmen som med det omgivande samhället.¹

Timplanen för grundskolan reglerar det minsta antalet garanterade undervisningstimmar per stadium som elever som går i grundskolan har rätt till. Den beskriver hur undervisningstimmar ska fördelas mellan de olika ämnena i respektive årskurs på lågstadiet, mellanstadiet och högstadiet.²

7.2.3 Kommunala och fristående huvudmän

Såväl kommuner som enskilda får bedriva grundskoleverksamhet. Av skollagen (2010:800) framgår att kommuner är huvudmän för bl.a. grundskola (2 kap. 2 §) och att enskilda efter ansökan får godkännas som huvudmän för bl.a. grundskola (5 §). För att ett godkännande ska lämnas krävs bl.a. att den enskilde bedöms lämpligt och har tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten, samt att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. I ansökan ska anges om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning, men vilken konfessionell inriktning behöver inte anges (5 c §). Det är Skolinspektionen som handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för bl.a. grundskola (7 §).

7.2.4 Ansvariga myndigheter på nationell nivå

Skolverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för grundskolan. Till myndighetens huvudsakliga arbetsuppgifter hör bl.a. att ta fram kursplaner, föreskrifter och allmänna råd, ta fram statistik och genomföra fördjupade studier, stödja utvecklingen och förbättringsarbetet i skolan, samt utfärda legitimationer för lärare.³ Skolinspektionens uppdrag är att genom inspektion och tillståndsprövning säkerställa att såväl kommunala som fristående huvudmän bedriver skolverksamhet enligt gällande lagar och förordningar. Uppdraget är att arbeta för att alla barn och elever ska få en likvärdig utbildning av god kva-

¹ Skolverket (2024) *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet* 2022.

² www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/laroplan-och-kursplaner-for-grundskolan/timplan-for-grundskolan (hämtad 2015-02-20).

³ www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/det-har-gor-skolverket (hämtad 2025-02-21).

litet.⁴ Som ett stöd till skolor med barn och unga med funktionsnedsättning finns även Specialpedagogiska skolmyndigheten.

7.3 Lägesbild av grundskolan i dag

Den svenska skolan har genomgått flera stora reformer under de senaste decennierna. En rad olika satsningar har genomförts och många initiativ har tagits för att bland annat höja elevernas kunskapsresultat, stärka lärarnas ställning och skapa ökad trygghet och studiero. Nedan ges en kortfattad bild av läget i dag.

7.3.1 Allmänt om grundskolan

Under läsåret 2023/24 gick det sammanlagt 1 110 263 elever i grundskolan (inklusive sameskolan och internationella skolenheter). Det är en liten minskning jämfört med föregående läsår.

Andelen flickor var 48,7 procent och andelen pojkar 51,3 procent. 73 procent av eleverna hade svensk bakgrund och 27 procent utländsk bakgrund, vilket var i nivå med föregående läsår. Andelen elever som gick i fristående grundskolor var 16,4 procent. Knappt tre procent av det totala antalet grundskoleelever utgjordes av nyinvandrade elever. Av dessa 28 780 elever (52,3 procent pojkar och 47,7 procent flickor) gick 90 procent i kommunala skolenheter.⁵

Andelen elever med utländsk bakgrund har under 2000-talet ökat från 15 till 26 procent i grundskolan. Det är framför allt elever som har invandrat till Sverige efter skolstart som har blivit fler. Något större andel elever med utländsk bakgrund gick i fristående grundskolor (29 procent) jämfört med kommunala grundskolor (27 procent) läsåret 2022/23.⁶

Läsåret 2023/24 fanns det i Sverige 3 830 kommunala skolenheter och 816 skolenheter med enskild huvudman inom grundskolan.⁷ Fristående grundskolor finns i 186 av Sveriges 290 kommuner.⁸

⁴ <https://skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet> (hämtad 2025-02-25).

⁵ Med nyinvandrad avses folkbokförda barn och elever som är födda utomlands, som har högst en förälder född i Sverige, och som har invandrat till Sverige under de senaste fyra åren.

⁶ www.almegautbildning.se/fakta-om-friskolor-skolor-och-elever/ (hämtad 2025-03-05).

⁷ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 16, s. 47.

⁸ www.almegautbildning.se/fakta-om-friskolor-skolor-och-elever/ (hämtad 2025-03-05).

Antalet elever i förskoleklassen uppgick till 119 081 under läsåret 2023/24. Nästan samtliga (99 procent) var elever som fyllde sex år under 2023. Könsfördelningen var 49 procent flickor och 51 procent pojkar. Drygt var tionde elev (11,9 procent) gick i en verksamhet med enskild huvudman.⁹

Tre av fyra lärare i grundskolan är behöriga

Statistik från Skolverket visar att andelen lärare med legitimation och behörighet i grundskolan uppgick till drygt 73 procent läsåret 2024/25. Lärarbehörigheten är något högre i kommunala grundskolor (73 procent) jämfört med fristående grundskolor (67 procent). Högst andel behörighet av alla skolformer har förskoleklassen med nästan 87 procent behöriga lärare och förskollärare. Totalt finns det drygt 92 200 helårstjänster som lärare i grundskolan.¹⁰

7.3.2 Nästan 20 000 elever lämnade grundskolan utan slutbetyg våren 2024

Av de drygt 122 000 elever som avslutade årskurs 9 våren 2024 saknade drygt 19 900 elever (16,3 procent) behörighet till gymnasieskolans nationella program. Det är en ökning med 1,5 procentenheter jämfört med våren 2023. Skillnaden mellan könen är liten. 15,9 procent av flickorna och 16,6 procent av pojkarna saknade behörighet till något nationellt program. Fler hade svensk bakgrund (56 procent) jämfört med utländsk bakgrund (44 procent).¹¹ Av eleverna gick 87 procent i en skola med kommunal huvudman och 13 procent i en skola med enskild huvudman. När det gäller genomsnittliga meritvärden, dvs. summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg, hade flickor genomgående högre genomsnittliga meritvärden jämfört med pojkar (238,8 för flickor och 221,3 för pojkar).¹²

⁹ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 16, s. 46.

¹⁰ Skolverket (2025) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning – läsåret 2024/25*, s. 4.

¹¹ Med svensk bakgrund avses inrikes född med minst en inrikes född förälder. Med utländsk bakgrund avses utrikes född eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.

¹² <http://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/fler-statistiknyheter/statistik/2025-03-20-statistik-om-elever-som-gatt-direkt-till-gymnasieskolan-efter-arskurs-9> (hämtad 2025-04-11).

Av samtliga elever som avslutade årskurs 9 våren 2024 var 83,7 procent behöriga till ett nationellt program på gymnasieskolan.¹³

En utredning föreslog i februari 2025 att ett nytt betygssystem ska införas som innebär att det nuvarande systemet, med bl.a. betyget F (underkänt), ersätts av en ny tiogradig betygsskala (1–10) där betyget 1 är det lägsta betyget och betyget 10 det högsta.¹⁴ Det välkomnas av rektorer och annan skolpersonal som samordnaren har träffat. De menar att det kommer att bli enklare att komma åt betygsinflationen, frigöra mer tid som lärarna kan lägga på undervisning i klassrummen och öppna upp för fler elever att ta sig vidare till gymnasiet och minska rekryteringen till kriminella gäng, då en majoritet av barn och unga som dras in i dessa miljöer har ett skolmisslyckande i bagaget.

7.3.3 Socioekonomiska faktorer kan förklara skillnader i gymnasiebehörighet

Inför höstterminen 2024 sökte drygt 131 000 elever till ett nationellt program på gymnasieskolan. Av dessa sökte drygt 62 procent ett högskoleförberedande program och knappt 38 procent ett yrkesprogram. För behörighet till gymnasieskolans nationella program krävs det att eleverna har godkänt betyg (A–E) i engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk samt i ytterligare minst fem ämnen. Sammanlagt 86 procent av eleverna var behöriga, och 62 procent var antagna, till det nationella program de sökt i första hand inför läsåret 2024/25.

Föräldrarnas utbildningsbakgrund är en viktig faktor

Samtidigt visar statistiken att elever vars föräldrar har lång eftergymnasial utbildning och elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige i störst utsträckning var både behöriga och antagna till sitt sökta förstahandsval. Knappt 91 procent av elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige var behöriga till ett nationellt program, medan motsvarande andel för elever

¹³ Skolverket (2024) *Slutbetyg i grundskolan våren 2024*, s. 4–5.

¹⁴ SOU 2025:18 *Ett likvärdigt betygssystem*, s. 41.

födda i Sverige med två utlandsfödda föräldrar var drygt 83 procent. Lägst behörighet hade elever födda utomlands (knappt 70 procent). Till yrkesprogrammen är behörigheten dock genomgående lägre än till de nationella programmen, oavsett om eleven har svensk eller utländsk bakgrund.¹⁵

Stora skillnader mellan skolor och olika kommuner

Hur många elever som når gymnasiebehörighet kan skilja sig stort mellan olika skolor. I det socioekonomiska index som Skolverket, med statistik från SCB, uppdaterar årligen går det att jämföra enskilda skolors resultat i samtliga kommuner. Ju högre index en skola har (riksgenomsnittet är 100) desto fler elever klarar inte behörigheten till ett nationellt program i gymnasieskolan. Modellen beskriver elevernas förutsättningar utifrån ett antal socioekonomiska faktorer, som bl.a. vårdnadshavarens utbildningsnivå respektive inkomst, året när eleven invandrade till Sverige, samt den socioekonomiska statusen på bostadsområdet där eleven är folkbokförd.

En sammanställning som den ideella organisationen Berättarministeriet har gjort utifrån det socioekonomiska indexet visar att skolor i mindre städer, tätorter och i glesbygdskommuner har en högre andel skolor med högt socioekonomiskt index (29 procent) jämfört med skolor i storstäder och storstadsnära kommuner (18 procent). Andelen obehöriga till gymnasiet är även den något högre (15 respektive 12 procent). Nedbrutet på kommunnivå blir skillnaderna ännu större. Exempelvis är andelen obehöriga till gymnasiet i Haparanda kommuns sju grundskolor i genomsnitt 45 procent, medan motsvarande i Vellinge kommuns 14 grundskolor endast är fyra procent.¹⁶

Denna bild har även framkommit under samordnarens kommunbesök. I t.ex. Linköpings tre utanförskapsområden Berga, Ryd och Skäggetorp är gymnasiebehörigheten runt 35–40 procentenheter lägre jämfört med skolor i andra stadsdelar.

¹⁵ Skolverket (2024) *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2024/25*, s. 13–15.

¹⁶ www.berattarministeriet.se/skolkartan/ (hämtad 2025-03-07).

7.4 Huvudsakliga problem och utmaningar

7.4.1 Det kompensatoriska uppdraget ser annorlunda ut

En av de största utmaningarna för grundskolor verksamma i utanförskapsområden är att uppfylla det kompensatoriska uppdraget om en likvärdig utbildning med god kvalitet för alla barn, oavsett bakgrund. Det ser annorlunda ut i områden präglade av utanförskap och kräver ofta ett annat förhållningssätt för att kompensera för bl.a. begränsade kunskaper i svenska språket i hemmet. När en majoritet av de boende i skolans primära upptagningsområde har ett annat modersmål än svenska, saknar gymnasial eller eftergymnasial utbildning eller nyligen har kommit till Sverige behöver skolan tänka annorlunda, bl.a. i kontakterna med vårdnadshavarna. Resursstarka elever och elever med svensk bakgrund tenderar dessutom att i högre utsträckning än andra välja bort kommunala skolor i närområdet, och skolorna behöver därför arbeta mer aktivt för att attrahera elever även från andra områden och kommuner.

På en skola i Stockholm som samordnaren besökte talade rektorn i termer av att det handlar om ett kompletterande, snarare än kompensatoriskt, uppdrag. Målet är att eleverna ska få med sig en ”medelklassbakgrund” när de lämnar årskurs 9.

Skolledningen har en särskilt viktig roll i utanförskapsområden

Omsättningen av rektorer, lärare och annan personal kan variera stort mellan enskilda skolor. Det finns skolor som samordnaren har besökt som har haft täta rektorsbyten. Avsaknaden av ett tydligt förändringsmandat till skolledningen från politik och förvaltning i kombination med bristande stöd och uppbackning av enskilda lärare riskerar att skapa arbetsmiljöproblem som går ut över elevernas studiero och resultat. De skolor som har lyckats vända en negativ utveckling kännetecknas ofta av en rektor som vågar fatta svåra beslut och en stabil lärarkår som arbetar utifrån tydliga rutiner och arbetssätt för att skapa ordning och reda och studiero för eleverna. För att se över hur rektorerna i förskolan och skolan kan få bättre förutsättningar har regeringen tillsatt en utredning som ska redovisa sitt uppdrag senast den 12 juni 2025.¹⁷

¹⁷ Dir. 2024:48 Bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet.

7.4.2 Svaga skolresultat bland elever i utanförskapsområden

Som framgår ovan lämnade nästan 20 000 elever grundskolan utan slutbetyg när de gick på sommarlov 2024. Det motsvarar drygt 16 procent av samtliga elever i årskurs 9. Skillnaderna mellan enskilda skolor är dock stora. Av samordnarens enkätundersökning till kommuner med utanförskapsområden framgår att svaga skolresultat är en av de huvudsakliga utmaningarna när det gäller att minska och motverka utanförskap. I vissa skolor i kommunernas utanförskapsområden kommer inte ens hälften av eleverna in på ett nationellt gymnasieprogram. Det gäller till exempel för Hässleholmen i Borås, som samordnaren besökte, där endast 48 procent av eleverna nådde gymnasiebehörighet inför läsåret 2024/25.

Flera kommuner noterar en mer eller mindre konstant andel över tid på runt 15 procent i årskurs 9 som saknar gymnasiebehörighet. Det handlar bl.a. om elever som är nyanlända, har sociala problem, har en problematisk skolfrånvaro eller har NPF-diagnoser. Men det finns även skolor, t.ex. i Göteborg, där endast knappt 30 procent av eleverna lämnar grundskolan med slutbetyg.

På Brandbergsskolan i Haninge har skolledningen under de senaste åren lyckats vända utvecklingen från att endast runt 50 procent av eleverna lämnade grundskolan med slutbetyg till att runt 75 procent fick gymnasiebehörighet våren 2024. Skolan har bland annat utökat antalet speciallärare, anställt nya biträdande rektorer, och infört nya ordningsregler med ökat fokus på studiero.

7.4.3 Föräldrarnas utbildningsbakgrund har stor betydelse för elevernas skolresultat

Socioekonomiska faktorer kan till stor del förklara skillnaderna i elevernas skolresultat och gymnasiebehörighet. Förutom elevernas etniska bakgrund är föräldrarnas utbildningsnivå en viktig förklaringsfaktor. Boende i utanförskapsområden har generellt en lägre utbildningsnivå jämfört med boende i andra områden, något som även avspeglar sig i deras barns skolresultat. Skillnaderna inom en kommun kan dessutom ofta vara större än vid en jämförelse mellan olika kommuner. I t.ex. Botkyrka, som samordnaren besökte, är andelen elever med utländsk bakgrund som högst 93 procent och som lägst 17 procent baserat på statistik från 28 skolor i de olika kommun-

delarna. I kommundelen Fittja har 30 procent av kvinnorna och 26 procent av männen i arbetsför ålder eftergymnasial utbildning, medan motsvarande i kommundelen Tullinge är 60 respektive 46 procent.

Vilken högsta avslutade utbildning elevernas vårdnadshavare har är en viktig faktor för att förklara skillnaderna i elevers resultat. Bland elever vars föräldrar har högst förgymnasial eller gymnasial utbildning saknade, i t.ex. Uppsalas kommunala skolor, 27,3 procent av eleverna gymnasiebehörighet, vilket motsvarar rikssnittet för gruppen. Skillnaden mellan de elever vars föräldrar hade högst förgymnasial eller gymnasial utbildning jämfört med elever vars föräldrar hade en högre utbildningsnivå våren 2024 var, enligt kommunen, den största som har uppmätts under den senaste tioårsperioden även för riket som helhet.

7.4.4 Åldern vid skolstart har betydelse för resultaten

Utlandsfödda elever, som i det svenska utbildningssystemet börjar först i grundskolans senare årskurser (6–9), har störst svårigheter med att nå kunskapsresultaten och klara gymnasiebehörigheten. Ungefär en femtedel av eleverna på gymnasieskolans introduktionsprogram (dit de elever som inte blir behöriga till gymnasieskolans nationella program hänvisas) är antingen nyinvandrade eller har invandrat till Sverige under grundskolans senare årskurser.¹⁸ Medan knappt 72 procent av samtliga elever i årskurs 9 läsåret 2023/24 fick slutbetyg i alla ämnen var motsvarande andel bland elever med utländsk bakgrund 60 procent, men bara 27 procent för utlandsfödda elever som började i den svenska grundskolan i någon av årskurserna 6–9.¹⁹

Motsvarande andelar för gymnasiebehörigheten var knappt 84 procent för samtliga elever, 74,5 procent för elever med utländsk bakgrund, och 35 procent för sent anlända utlandsfödda elever.²⁰ Denna bild bekräftas av samordnarens skolbesök. I samband med det stora mottagandet av flyktingar 2015/16 fick skolor i vissa kommuner på

¹⁸ Budgetpropositionen för 2025, utgiftsområde 16, s. 60.

¹⁹ Skolverket, Sveriges Officiella Statistik, tabell 1B Elever som avslutat årskurs 9 läsåren 2019/20–2023/24.

²⁰ Skolverket, Sveriges Officiella Statistik, tabell 1 C Behörighet till gymnasieskolans nationella program för elever som avslutat årskurs 9 läsåren 2018/19–2023/24.

kort tid starta upp nya klasser i olika årskurser. Det innebar stora utmaningar för skolorganisationen att snabbt ställa om till nya förutsättningar. På vissa skolor placerades nyanlända elever i förberedelseklasser för årskurs 1–5 i samarbete med modersmåls lärare.

7.4.5 Stor andel elever med annat modersmål än svenska på skolor i utanförskapsområden

Alla de grundskolor i utanförskapsområden som samordnaren har besökt har haft en majoritet elever med annat modersmål än svenska. På till exempel Paradisskolan, en F-6-skola i Tjärna Ängar i Borlänge, hade endast två av 350 elever svenska som modersmål vårterminen 2025. Den dominerande etniska gruppen på skolan är elever med somalisk bakgrund, vilket sammanfaller med befolkningssammansättningen i närområdet. Skolan har i första hand ett lokalt upptagningsområde och elever med svenska som modersmål tenderar att välja bort skolan till förmån för skolor i mer socioekonomiskt blandade områden. Ett annat exempel är Tallidsskolan (F-3) och Fittjas skolan (4–9) i Botkyrka (som ingår i samma rektorsområde). Där hade endast fem av de totalt 800 eleverna en förälder med svenska som modersmål höstterminen 2024. Vanligen förekommande modersmål i området är turkiska, kurdiska, arabiska och urdu.

Svaga kunskaper i svenska är ett ökande problem

Allt svagare kunskaper i svenska språket hos eleverna är ett ökande problem i många skolor. Det uppmärksammas bl.a. i samband med den screening som görs när eleverna börjar i förskoleklassen. Exempelvis kan barns ordförråd när de börjar i förskoleklass skilja sig mellan 2 000 ord, hos barn boende i bland annat Biskopsgården i Göteborg, och 6–8 000 ord hos barn boende i ett mer resursstarkt område som t.ex. Askim. Vissa elever kan dessutom ha svaga språkkunskaper i såväl svenska som i modersmålet, vilket innebär ännu större utmaningar.

På en lågstadieskola i Stockholm, som samordnaren besökte, hade fem barn som började förskoleklassen höstterminen 2024 ”inget” språk med sig när de började. Det handlade inte om någon språk-

störning utan om barn som var svaga på såväl modersmålet som i det svenska språket, något som innebär stora utmaningar.

Föräldrar som saknar grundläggande kunskaper i svenska eller gymnasial utbildning har dessutom ofta svårare att bedöma sina barns språkkunskaper hemma och hjälpa till med t.ex. högläsning eller läxläsning. Rektorer och lärare som samordnaren har träffat märker dessutom en tydlig nedgång i elevernas språkkunskaper när de kommer tillbaka till skolan efter sommarlovet. Det kan bl.a. bero på att de mestadels umgås med andra barn med samma modersmål i närområdet, reser tillbaka till föräldrarnas hemland under hela sommarlovet, eller i övrigt inte exponeras för det svenska språket på samma sätt som i skolan.

På Pilängsskolan i Landskrona, som samordnaren besökte, nämnde rektorn att skolan förlängde vårterminen med två veckor inför sommaruppehållet och tidigarelade höstterminen med två veckor, i syfte att erbjuda elever med svaga kunskaper i svenska extra stöd, för att de inte ska tappa alltför mycket av kunskaperna under skoluppehållet. Just de långa sommarloven är en mycket stor utmaning i utanförskapsområden, vilket också rektorer och lärare som samordnaren träffat under sina kommunbesök intygar om.

7.4.6 Många elever har en problematisk frånvaro

En nationell kartläggning av elevfrånvaron 2023 som Skolverket har gjort visar att 15 procent av eleverna som går i förskoleklass och i grundskolan hade en total frånvaro på 15–29 procent under höstterminen 2023. Det motsvarar en frånvaro på sammanlagt 2,5–5 veckor. Skillnaderna mellan olika verksamhetsformer och skolor är dock stora, men resultatet indikerar att det finns betydande utmaningar för många skolor, inte minst i utanförskapsområden, att hantera problematisk skolfrånvaro.²¹

En delvis ny och oroande trend är att frånvaron bland flickor tycks öka, ofta i kombination med psykisk ohälsa, något som bland annat Botkyrka och Stockholm uppmärksammar som ett ökande problem. I till exempel Linköping stod flickorna i högstadiet för 2/3-delar av frånvaron (över 40 procent) läsåret 2023/24.

²¹ Skolverket (2024) *Nationell kartläggning av elevfrånvaron 2023 – de obligatoriska skolorformerna*.

Samordnaren har under sina kommunbesök fått ta del av flera exempel på framgångsrikt arbete för att minska elevernas ogiltiga frånvaro. Det handlar bl.a. om att huvudmannen har tydliga regler och rutiner kring frånvaro, arbetar målmedvetet och systematiskt för ökad studiero och att förebygga och snabbt ingripa mot ordningsstörningar, har ett elevhälsoteam i vilket flera olika professioner samarbetar, samt aktivt främjar och utvecklar relationerna med elevernas vårdnadshavare.

7.4.7 Hög in- och utflyttning påverkar undervisningen

Kännetecknande för många utanförskapsområden är den relativt höga in- och utflyttningen av boende jämfört med i andra områden. Det kan bl.a. bero på att asylsökande och nyanlända, som tillfälligt inneboende hos anhöriga eller med korttidskontrakt från socialtjänsten flyttar in, samtidigt som de som har fått ett arbete eller en mer ekonomiskt stabil situation tenderar att flytta ut och söka sig till andra områden i eller utanför kommunen. Detta påverkar även skolor i området som får ta emot många nya elever. Det finns skolor som har en årlig elevomsättning på runt 30 procent, något som innebär att det blir svårt att planera och genomföra kvalitativ undervisning och säkerställa att eleverna når kunskapsmålen.

Det påverkar även den sociala sammanhållningen på skolan. På en F-6-skola i ett område i Sollentuna, som samordnaren besökte, går endast drygt 30 procent av eleverna tillsammans hela vägen från förskoleklass till årskurs 6. Att elever börjar och slutar under terminen anses där i första hand bero på att många nyanlända familjer blir av med sina hyreskontrakt efter två år, och i mindre utsträckning på att de vuxna får jobb, blir självförsörjande och flyttar till ett annat område.

Skolbyten under terminen är en utmaning i vissa skolor

Flera skolor som samordnaren har besökt vittnar även om problem med skolbyten under terminen som inte beror på att eleven flyttar eller kommer som nyanländ. Det kan till exempel handla om elever som byter skola, och ofta huvudman, på grund av föräldrars missnöje med pedagogik och undervisning, upplevd otrygghet eller bristande

studiero, men även på grund av att de inte lär sig tillräckligt mycket eller undervisas av lärare med bristfälliga kunskaper i svenska språket. En annan orsak till frekventa skolbyten är också de vårdnadshavare som tar sina barn från skolan i samband med till exempel orosanmälningar. Varje skolbyte innebär, förutom att det blir svårt för lärarna att planera för och bedriva kvalitativ undervisning, att eleven riskerar att inte tillgodogöra sig de kunskaper som behövs för att klara sin fortsatta skolgång. Rektorer, som samordnaren träffat, har framfört att det borde finnas en begränsning i hur många gånger en elev kan byta skola under sin tid i grundskolan. I dag saknas en sådan begränsning.

En annan utmaning, som har nämnts under samordnarens kommunbesök, är placerade barns skolgång. I vissa fall placeras barn i en kommun med kort framförhållning och överlämningen av information om eleven mellan kommunerna fungerar dåligt. Det innebär att mottagande skolor inte hinner förbereda ett bra mottagande och det särskilda stöd som kan behövas, vilket kan påverka elevens skolgång och studieresultat negativt.

7.4.8 Fristående skolors etablering

I vilka kommundelar respektive kommuner som fristående skolor väljer att etablera sig varierar. I exempelvis Stockholm går drygt en fjärdedel av alla elever i fristående grundskolor, men andelen är ojämnt fördelad och större i stadsdelarna Järva och Skärholmen med runt 50 procent. Det kan handla om allt ifrån de större skolkoncernerna till mindre skolhuvudmän med en enhet. Jämfört med tidigare så finns det i dag generellt färre skolor med en utpräglad konfessionell inriktning. Det beror delvis på att reglerna kring religiösa friskolor har skärpts och att flera, framför allt de med muslimsk profil har fått sina tillstånd återkallade av Skolinspektionen, ofta med hänvisning till att elever riskerar att radikaliseras i islamistisk riktning. I dag finns 63 friskolor som angett att de har en konfessionell inriktning och bland dessa finns bara en skola kvar med muslimsk profil. De som finns kvar kan i stället ofta benämna sig själva som ”interkulturella”, med en viss etnisk eller språklig inriktning, profil eller liknande, men syftet att förmedla en religiös värdegrund är ofta det samma oavsett namnbyte eller ändrade ägarförhållanden.

Det har under samordnarens skolbesök och samtal med rektorer och lärare framförts att fristående skolor med ”konfessionell” inriktning kan ha en segregterande effekt och isolera barnen från det övriga samhället. Som en rektor för en grundskola i Stockholmsområdet uttryckte det: ”De föräldrar som vill att ens barn ska bli en del av samhället väljer inte en religiös friskola”.

Det finns problem med oseriösa enskilda skolhuvudmän

Vid samordnarens kommunbesök har det framförts att det finns problem med vissa enskilda skolhuvudmän. Förutom de brister som Skolinspektionen i sin tillsyn har påtalat, och som har resulterat i indragna tillstånd och nedstängningar av skolor, finns det exempel på att vissa enskilda huvudmän marknadsför sig genom att utlova betygsgarantier, dvs. att de garanterar gymnasiebehörighet. Andra skolor erbjuder bussning av elever eller lockar vårdnadshavarna med olika saker. Även om dessa exempel är relativt få så nämns de återkommande vid samordnarens skolbesök, och belyser de avarter som finns med det fria skolvalet som utnyttjas av oseriösa aktörer, vars syfte är att förstärka segregationen för just de elever som behöver tillgång till en skola där de kan utvecklas till självständiga kritiskt tänkande individer, där skolan blir en oas av frihet och inte en förlängning av föräldrars värderingar. Inte minst är detta perspektiv viktigt att lyfta i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, där dessa skolor riskerar att förstärka hedersnormerna, något som framför allt drabbar flickors frihet.

Flera pågående initiativ för att se över friskolesystemet

Flera utredningar har tillsatts under innevarande mandatperiod för att se över och lämna förslag på hur friskolesystemet kan reformeras. En av dessa är Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08), som har haft i uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, dvs. att finansiera driften av dessa verksamheter. Förslagen ska syfta till att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet.²² I sitt delbetänkande, som redovisades den 7 april 2025, lämnar utred-

²² Dir. 2022:102 *En skola utan vinstintresse*.

ningen bl.a. förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer, dvs. förbud som hindrar enskilda huvudmän från att dela ut vinst från verksamhet i fristående skolor, förskolor eller fritidshem.²³ Ett slutbetänkande ska lämnas senast den 31 december 2025.

Andra nyligen avslutade eller pågående utredningar är Utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden (U 2023:02), Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08) och Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (U 2023:05).

Skolor med konfessionell inriktning

Som nämnts ovan så har flera muslimska friskolor lagts ned under de senaste åren, bl.a. efter varningar från Säkerhetspolisen eller efter att enskilda huvudmän dömts för ekonomiska oegentligheter. I Örebro, som tidigare hade problem med oseriösa enskilda skolhuvudmän, drog Skolinspektionen sommaren 2019 in tillståndet för den muslimska friskolan Al-Azharskolan, som bl.a. haft verksamhet i Vivalla. Anledningen var att en styrelseledamot tidigare hade rest till Syrien för att ansluta till IS. Skolinspektionen drog i december 2021 även in tillståndet för den andra muslimska friskolan i kommunen Alsalamskolan efter att omständigheter hade framkommit som bl.a. föranlett ett vitesföreläggande.²⁴ Även Framstegsskolan i Stockholm och Imanskolan i Uppsala har fått sina tillstånd indragna efter domar 2025 i Förvaltningsrätten som slagit fast att ledningarna för respektive skolor inte uppfyllt krav på lämplighet enligt skollagen. Skolinspektionen fattade beslut om att dra in tillstånden för båda dessa skolor, efter varning från Säpo som menade att eleverna påverkades mot en islamistisk ideologi och riskerade att radikaliseras.²⁵ Slutsatsen som går att dra i detta sammanhang, är hur viktigt samspelet mellan t.ex. Skolinspektionen och Säpo är för att säkerställa att aktörer som inte följer skolans värdegrund förhindras från att bedriva skolverksamhet. Den stora utmaningen är

²³ SOU 2025:37 *Skärpta villkor för friskolesektorn*.

²⁴ www.na.se/2021-10-29/annu-en-muslimsk-orebrokola-stanger-hundratals-barn-berors/ (hämtad 2025-03-11) samt Skolinspektionen (2021-12-20) *Återkallande av tillstånd för Skandinaviska stiftelsen för utbildning, för den fristående grundskolan Alsalam, Örebro kommun*.

²⁵ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/muslimska-friskolor-far-inte-fortsatta-verksamheten> (hämtad 2025-04-15).

att säkerställa att samma aktörer inte återigen öppnar nya skolor som i praktiken har samma inriktning.

Flera rektorer vittnar även om att det är vanligt att de under pågående termin får ta emot elever som har valt att sluta på fristående skolor på grund av bl.a. ordningsstörningar, att de inte har lärt sig tillräckligt mycket, eller haft lärare med bristande kunskaper i svenska språket. Det gäller såväl de större friskolekoncernerna som mindre skolhuvudmän.

Det finns inte några krav på enskilda skolhuvudmän att samverka med kommunen i det brottsförebyggande arbetet

Sedan den 1 juli 2023 har kommunerna en skyldighet att bedriva ett brottsförebyggande arbete.²⁶ Vid samordnarens kontakter med skolor har det blivit tydligt att kommunala skolor omfattas av, och är en aktör i, kommunens arbete enligt den nya lagen. Så tycks dock inte vara fallet i fråga om enskilda skolhuvudmän. Det försvårar, enligt samordnaren, för kommunerna att ta ett samlat grepp över det brottsförebyggande arbete som bedrivs.

Eftersom kommunen själv beslutar över de kommunala skolorna finns det vad avser dessa redan en möjlighet för kommunen att kräva att de ska delta i dialog eller samverka med kommunen centralt kring det brottsförebyggande arbetet. En motsvarande skyldighet borde, enligt samordnarens bedömning, finnas även för enskilda skolhuvudmän, att föra dialog och samverka med de kommuner, i vilka de är etablerade.

Den 1 juli 2025 kommer ändringar i skollagen (2010:800) att träda i kraft som syftar till att barn, elever, lärare, rektorer och annan skolpersonal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö. Förslagen, vilka även omfattar fristående huvudmän, innebär bl.a. krav på att det ska finnas beredskapsplaner och ett löpande våldspreventivt arbete, samt att åtgärder vidtas för att obehöriga inte ska ges tillträde till förskolors och skolors lokaler.²⁷ Författningsändringarna har sin grund i Skolsäkerhetutredningens arbete och förslag som utredningen lämnade i betänkandet Skolor mot brott (SOU 2024:17). I det aktuella betänkandet föreslogs också att huvudmannen skulle åläggas att säkerställa att det på varje förskole- och skolenhet bedrivs

²⁶ Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

²⁷ Lagrådsremissen Skolor mot brott (20 mars 2025).

ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Detta förslag har dock ännu ej föranlett några förslag från regeringens sida.

7.4.9 Många unga känner sig otrygga utanför det egna bostadsområdet

En genomgående iakttagelse från samordnarens kommunbesök är att påtagligt många av de barn och ungdomar som bor i de utanförskapsområden som har besökts sällan lämnar sitt bostadsområde för att bege sig någon annanstans, trots närheten till centrum eller city-kärna. Ett exempel är Norrby, ett av Borås två särskilt utsatta områden. Trots att området endast ligger på 5–10 minuters promenadavstånd från centrala Borås är det många unga som sällan söker sig dit. En anledning är att de inte känner sig trygga utanför sitt närområde eller inte är medvetna om det utbud av aktiviteter som finns på andra ställen. Skolorna i området försöker därför att kompensera för det genom skolutflykter och andra aktiviteter så att barn från olika hemförhållanden i kommunen kan mötas. Här spelar inte minst lokala idrottsföreningar en viktig roll.

Samma mönster kan för övrigt noteras även vad gäller vuxna, och i då synnerhet nyanlända och utrikes födda kvinnor, vilkas rörlighet förefaller vara ännu mer begränsad.

7.4.10 Otrygghet och brottslighet i skolmiljön

Den senaste Skolundersökningen om brott (SUB) från Brottsförebyggande rådet (Brå), som publicerades i oktober 2024, visar att det är första gången sedan mätningarna startade 2015 är lika många flickor som pojkar som uppger att de begått något brott under det senaste året. Det är dock vanligare att pojkar har varit delaktiga i skadegörelse och våldsbrott. När det gäller stöld är det en något större andel flickor som uppger att de har varit delaktiga. Undersökningen beskriver utsatthet för brott samt delaktighet i brott bland elever i årskurs nio och redovisas även utifrån bakgrundsfaktor som t.ex. utländsk bakgrund och familjens ekonomiska situation.

Undersökningen visar även att skolmiljön är den vanligaste brottsplatsen för både mindre grov och grövre misshandel samt för fysiska sexuella kränkningar bland pojkar. Det är även vanligt att utsättas

för hot i skolmiljön, men också på internet eller i sociala medier. För flickor är det vanligast att utsättas för fysiska sexuella kränkningar i någon annans hem. De elever som utsätts för sexuell handling genom tvång uppger att även det sker i någon annans hem eller i det egna hemmet. De elever som har utsatts för rån uppger att det ofta skedde i utomhusmiljö.²⁸

Frågor om otrygghet och brottslighet har kommit upp under samordnarens besök på grundskolor. Flera rektorer vittnar om perioder av otrygghet och ordningsstörningar på skolorna. I ett fall har kameror satts upp utomhus i anslutning till skolgården för att motverka bland annat narkotikaförsäljning. Det har gett positiva resultat, då narkotikaförsäljning inte längre förekommer runt den skolan och elever känner sig mer trygga att gå till och från skolan enligt rektorn. Men samordnaren har även hört om kommuner som har fått avslag på motsvarande ansökningar.

I ett annat fall har möjligheten till gratis Wi-Fi på skolgården tagits bort efter lektionstid för att ungdomar inte ska samlas där på kvällar och helger. I ytterligare något fall har skolkorridorerna frigjorts från skåp i mittgången för att överblicken av vad som händer där och elevernas och personalens trygghet ska öka. På många skolor är ytterdörrarna låsta under skoltid för att förhindra att utomstående ska ta sig in i lokalerna och att det välkomnats av elever då de känner sig tryggare i skolan med låsta dörrar.

Samtidigt är bilden att skolan i många utanförskapsområden är den trygga platsen att vara på, i ett område som i övrigt kan präglas av otrygghet och social oro.

Kamerabevakning i skolmiljön

Av skollagen (2010:800) framgår att skolmiljön ska präglas av trygghet. Det är kommunens utbildningsnämnd som tillsammans med skolan ska väga sina behov och intressen mot det intrång i den enskildes personliga integritet som kamerabevakningen innebär. Det kan exempelvis handla om att öka säkerheten och tryggheten i skolmiljön eller att skolans lokaler haft problem med återkommande

²⁸ Brottsförebyggande rådet (Rapport 2024:10) *Skolundersökningen om brott 2023 – om utsatthet för och delaktighet i brott*.

skadegörelse. En intresseavvägning ska finnas dokumenterad på respektive skola.

Nya regler om kamerabevakning är på gång. Brottsbekämpande myndigheter ska få möjlighet att bedriva kamerabevakning på fler platser än i dag, även där det vid en framåtblickande bedömning finns risk för allvarlig brottslighet. Bevakning ska också kunna bedrivas på platser som är av strategisk betydelse för att motverka allvarlig brottslighet, även om det inte finns risk för brott på den platsen.²⁹ Förslagen är hämtade från Skolsäkerhetsutredningens slutbetänkande som lämnades till regeringen i december 2024³⁰. Utredningen föreslår att tillstånd inte måste sökas av Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) utan att skolan och kommunen själva kan göra prövningen. Kommunen ska dock pröva ansökan utifrån samma kriterier som IMY. Samordnaren ser positivt på förslaget, men menar att skolors behov av övervakning utanför skolbyggnaden, vid risk för att allvarlig brottslighet ska begås, borde kunna tillgodoses bättre genom att Polisen får underlag från kommunen som grund för beslut om övervakning.

Hot och våld i skolan är ett ökande arbetsmiljöproblem

Antalet anmälningar om hot och våld i skolan har ökat kraftigt de senaste åren. De flesta anmälningar som görs till Arbetsmiljöverket gäller hot eller våld från elever mot skolpersonal. Arbetsmiljöverket hittade, vid en tillsyn av drygt 1 500 kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor, brister på tre av fyra skolor. Det handlade framför allt om brister i skolornas systematiska arbetsmiljöarbete. Av rapporten framgår att många av hot- och våldssituationerna uppstår i lärmiljöer, till exempel när elever blivit tillrättavisade eller när en mobiltelefon tagits i beslag.³¹

²⁹ Prop. 2024/25:93 *Kamerabevakning i brottsbekämpning och annan offentlig verksamhet – utökade möjligheter och ett enklare förfarande.*

³⁰ SOU 2024:87 *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov.*

³¹ Arbetsmiljöverket (2023/007989, 2025-04-02) *Tillsynsrapport Hot och våld i skolan 2023–2024.*

7.4.11 Gängkriminalitet i skolmiljön

Gängkriminalitet i skolmiljön är en fråga som tyvärr har aktualiserats alltmer på senare år. Samordnaren har i sina direktiv i uppgift att bl.a. kartlägga framgångsrikt arbete i skolan i syfte att hantera gängkriminalitet och sammanställa goda exempel på arbetssätt för hur skolor konkret kan arbeta förebyggande och åtgärdande.

Ett tydligt medskick från samordnarens kommunbesök är att förebyggande insatser för barn och unga måste sättas in mycket tidigare än i dag, redan på lågstadiet, men särskilt i mellanstadiet. Ju senare efter det som åtgärder vidtas desto svårare är det generellt att vända en negativ utveckling. Det finns rektorer som vittnar om att de redan i årskurs 2 i grundskolan uppmärksammar elever som glorifierar gängkriminalitet och våldskultur. Frågor om normer, värderingar och självreglering är därför viktiga att uppmärksamma och diskutera redan i unga år, och det arbetet måste börja redan i förskolan, innan barnen börjar i grundskolan. Exempelen på hur skolor arbetar specifikt med gängkriminalitet är få från samordnarens kommunbesök. Men flera av de rektorer och lärare som samordnaren har träffat, bl.a. i Malmö, nämner detta som en utmaning att hantera. De åtgärder som nämnts handlar bl.a. om att se över hur den inre säkerheten kan stärkas, genom bl.a. låsta dörrar, bemannade receptioner, trygghetsvårdar som möter eleverna när de kommer på morgonen och som har koll på vilka som rör sig i korridorerna m.m. Men även den yttre säkerheten i form av kamerabevakning på skolgården för att förebygga bl.a. narkotikaförsäljning och samverkan med lokalsamhället för att få bort öppna drogscener och skapa en tryggare miljö för eleverna när de tar sig till och från skolan.

Utbildningsmaterial för barn och unga

Polisen har tillsammans med Polismuseet tagit fram ett utbildningsmaterial om barn och unga som dras in i kriminella gäng. Målgruppen är elever i årskurs 6–9 samt på gymnasiet och syftet är att möjliggöra dialog och öka kunskaperna om hur rekryteringen till gängmiljön går till, vad det kan leda till och hur man kan söka hjälp. Materialet består av filmer, information och frågor för reflektion och samtal, och kan användas i undervisningen i samhällskunskap eller på annat sätt, men även av föreningar eller andra verksamheter som möter barn

och unga. Det finns även information till vårdnadshavare om barn och unga som rekryteras till kriminella gäng.³²

Gängsnacket

Gängsnacket är en broschyr som länsstyrelserna tillsammans med Polisen har tagit fram och som riktar sig till föräldrar och andra vuxna med information om risker för att barn och unga kan bli rekryterade till kriminella gäng, varningssignaler att vara vaksam på och vart vuxna kan vända sig för att få mer stöd. Materialet är översatt till nio olika språk.³³ Några verksamheter, som samordnaren har besökt, bland annat familjecentralen i Skäggetorp i Linköping, använder sig av broschyren i dialog med vårdnadshavare som är oroliga för att deras barn ska dras in i kriminalitet.

GREAT-metoden

Det finns några olika metoder och arbetssätt, varav de flesta är internationella, som specifikt adresserar gängkriminalitet i skolmiljö. I Uppsala, som samordnaren har besökt, har införandet av metoden GREAT (Gang Resistance Education And Training) diskuterats. Det är ett evidensbaserat utbildningsmaterial som har utvecklats i USA och som används i socioekonomiskt utsatta områden sedan många år tillbaka. Programmet syftar till att förebygga att elever rekryteras till gängkriminalitet. Uppsala kommuns utbildningsförvaltning fick under hösten 2024 tillgång till det amerikanska materialet för att undersöka om det gick att anpassa och implementera i Sverige.

Under hösten 2024 arbetade medarbetare på utbildningsförvaltningen med att översätta och anpassa GREAT-materialet till svenska förhållanden. Under arbetet hade förvaltningen löpande kontakt med den amerikanska organisation som förvaltar GREAT-programmet, amerikanska forskare som utvärderat det, och svenska kriminologer (bland annat vid Malmö universitet) för att se om materialet gick att anpassa till svensk kontext, och samtidigt vara följsamt till GREAT-programmet. Personal och ledning på en anpassad grundskola i

³² <https://polismuseet.se/skola/Utbildningsmaterial/om-unga-som-dras-in-i-kriminella-gang/> (hämtad 2025-04-03).

³³ *Gängsnacket – en guide för föräldrar och andra viktiga vuxna* (Länsstyrelserna och Polisen).

Uppsala har även varit med i en referensgrupp under översättningsarbetet.

I december 2024 kom förvaltningen dock fram till bedömningen att GREAT-programmet inte skulle gå att genomföra med önskade effekter med de anpassningar som skulle vara nödvändiga att göra till en svensk kontext. I korthet gjordes bedömningen att de kulturella och samhällsstrukturella skillnaderna mellan USA och Sverige var för stora. Utbildningsförvaltningen har dock tagit fram ett förslag på hur ett skolbaserat program skulle kunna se ut i Sverige. Programmet skulle, likt GREAT, vara universellt förebyggande och rikta sig främst till skolor där många elever går som är i risk att rekryteras till kriminella gäng. Programmet är tänkt att ges till elever i åk 6–7 i både grundskola och anpassad grundskola.

Uppdrag till Skolverket att kartlägga kriminalitet i skolan

Skolverket fick i maj 2024 i uppdrag av regeringen att kartlägga hur skolan påverkas av kriminalitet i närområdet, t.ex. i form av kriminella nätverk och grupperingar. Uppdraget, som ska redovisas senast den 30 juni 2025, genomförs i samarbete med Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Skolinspektionen och Jämställdhetsmyndigheten.³⁴

7.4.12 Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Problemet med hedersrelaterat våld och förtryck är i dag ett utbrett samhällsproblem. Enligt vissa uppskattningar lever uppemot en kvarts miljon unga i vårt land under hedersnormer. Jämfört med inom förskolan har arbetet för att uppmärksamma och bekämpa det generellt kommit längre i grundskolan. Av grundskolans läroplan (Lgr22) framgår att skolan ska bidra till att eleverna utvecklar förståelse för egna och andras rättigheter och förmedla betydelsen av att sexualitet och relationer präglas av samtycke. I utbildningen ska maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck kritiskt granskas. Hur detta tar sig uttryck konkret i undervisningen kan dock se mycket olika ut i olika skolor.

³⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/05/skolverket-ska-kartlagga-hur-kriminalitet-i-naromradet-paverkar-skolan/> (hämtad 2025-04-03).

Samordnaren har under sina kommunbesök tagit upp frågan om hur det hedersrelaterade våldet och förtrycket tar sig uttryck i skolan och vilka åtgärder politik, förvaltning och skolledning vidtar för att komma till rätta med problemen. Flera kommuner, däribland Malmö, Botkyrka, Huddinge och Borlänge, har tagit fram handlingsplaner eller har en centralt placerad samordnare (bl.a. Landskrona). Malmö har även handlingsplaner på stadsdelsnivå och har gjort en kartläggning i grundskolan. Staden har även för medarbetarna tagit fram kompetensutvecklingsinsatsen *Trygga barnet-projektet*. Huddinge utbildar också personal i skolan genom en webbkurs om hedersproblematik och workshop för bland andra kuratorer, skolsköterskor och skolläkare, och hedersproblematik är inskrivet som ett uppdrag i skolornas systematiska kvalitetsarbete, som rektor är ansvarig för. Göteborg lyfter vikten av skolsociala team och att de blir permanenta och det är lättare att upptäcka hedersproblematik om det finns skolsocionomer på skolan.

En kartläggning genomförd 2021 av organisationen TRIS (Tjejs rätt i samhället) på uppdrag av Botkyrka kommun visade att var tredje flicka och var femte pojke i Botkyrka lever med oskuldskrav. Utifrån detta resultat tog kommunen fram en handlingsplan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, ett område som även är en av fem dimensioner i den tvärför politiska strategin för ett jämlikt Botkyrka. Kommunens medborgarundersökning visar att var tredje kommuninvånare (33 procent) definierar sig själv som troende eller religiös och 14 procent uppger att de har utsatts för diskriminering det senaste året (2022). Etnicitet är den vanligaste grunden.

Flera kommuner vittnar om barn och unga som förs bort utomlands mot sin vilja för att giftas bort, könsstympas eller av andra skäl. Linköping är en av de kommuner som vid samordnarens besök nämner att de tidigare hade många bortförda barn och ungdomar, men att antalet nu är färre. På en grundskola i Sollentuna, som samordnaren besökte, hade fem barn (fyra flickor och en pojke i anpassad grundskola) förts bort under 2024. Kommunen tar bl.a. hjälp av organisationen GAPF (Glöm aldrig Pela och Fadime) för att utbilda personal och elever (utifrån Barnkonventionen).

En majoritet av kommunerna har en handlingsplan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck – men långt ifrån alla

Samordnarens enkätundersökning till kommuner med utanförskapsområden visar att 67 procent (36 av 54) svarar att de har en handlingsplan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. 28 procent av kommunerna (15 av 54) saknar en handlingsplan och tre kommuner svarar att de inte vet. Även om en majoritet av kommunerna anger att de har en handlingsplan är det, enligt samordnarens bedömning, viktigt att alla kommuner tar fram en sådan och kontinuerligt fortbildar sina medarbetare i dessa frågor. Inget barn ska i sin vardag i skolan behöva uppleva att hedersnormer där får fäste och upprätthålls. Det är därför det är så viktigt att ta de första signalerna på allvar, redan på familjecentralerna och i förskolan och agera därefter. För det är väldigt viktigt att förstå att barn och unga som lever med hedersnormer föds in i den här kulturen och lever med förtrycket i hela sitt liv om inte samhället förmår att bekämpa det med kraft.

7.4.13 Kunskaper om antisemitism behöver stärkas

En viktig åtgärd för att förebygga utanförskap är att värna grundläggande demokratiska värderingar. En fråga som har aktualiserats alltmer på senare år är den ökande antisemitismen i samhället. Det finns forskning som visar att antisemitism förbigås i grundskolans undervisning och att många elever saknar tillräcklig förståelse för hur Förintelsen kunde äga rum.³⁵ En rapport från Segerstedtsinstitutet vid Göteborgs universitet visar att antisemitismen i Sverige efter Hamas terrorattack mot Israel den 7 oktober 2023 har kommit att bli alltmer relaterad till Israel-Palestinakonflikten. Forskarna konstaterar att genom att vi i Sverige i dag har en betydande andel invånare som har sitt ursprung i länder i Mellanöstern och Nordafrika, med mycket hög nivå av antisemitism, kan vi förvänta oss mer frekventa antisemitiska uttryck, särskilt i relation till Israel-Palestinakonflikten.³⁶

³⁵ www.gu.se/nyheter/kunskaper-om-antisemitism-forbigas-i-undervisningen (hämtad 2025-03-11).

³⁶ Göteborgs universitet, Segerstedtsinstitutet (Rapport 13) *Antisemitism i Sverige efter den 7 oktober – upplevelser och konsekvenser*, 2024-09-30, s. 1 ff.

Iakttagelser från samordnarens kommunbesök vittnar också om att antisemitism är en fråga som lärare på skolor i utanförskapsområden tycker är svår att diskutera i klassrummet.

Från och med höstterminen 2025 kommer kunskaper om antisemitism att föras in i ämnesplanen för historia i gymnasieskolan. Eleverna ska få kunskaper om de nationella minoriteternas, däribland urfolket samernas, historiska rötter i Sverige. Vidare ska exkludering och inkludering av de nationella minoriteterna i samhället under olika tidsperioder, samt rasism mot samer respektive antisemitism och antiziganism i och utanför Sverige, historiska rötter och nutida uttryck, belysas.³⁷ Men kunskaper om antisemitism behöver läras ut redan i grundskolan.

Som ett sätt att stärka grundskolans arbete mot antisemitism bör kunskaper om antisemitismen därför även införas i kursplanen i historia eller samhällskunskap för grundskolan, på samma sätt som för gymnasieskolan. Det skulle öka likvärdigheten i undervisningen, ge lärare ett bättre stöd i sin undervisning, och tydligt markera att antisemitismen inte, under några som helst omständigheter, har plats i svensk skola eller i övriga samhället.

7.5 Några exempel på hur kommunerna har valt att hantera problem och utmaningar inom skolan

7.5.1 Vilka är framgångsfaktorerna och vad fungerar bäst?

Även om varje skola har sina egna förutsättningar och utmaningar så är det några saker som tas upp i nästan varje samtal som samordnaren har haft med politik, förvaltning, rektorer, lärare och annan personal i skolan i de kommuner som har besökts.

Det handlar om att fokusera på, och värna, skolans uppdrag att rusta eleverna för framtiden genom att ge dem grundläggande färdigheter, som läsa, skriva och räkna. Att det finns ett tydligt fokus på utbildningsuppdraget från kommunledning och ansvarig förvaltning och ett starkt mandat för rektor att vidta nödvändiga åtgärder.

³⁷ http://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-program-och-amnen-i-gymnasieskolan/gymnasieprogrammen/amne-gy2025?url=907561864%2Fsyllabuscw%2Fjsp%2Fsubject.htm%3FsubjectCode%3DHIST%26courseCode%3DHIST1B00X%26version%3D1%26tos%3Dgy%26origin%3Dgy2025&sv.url=12.467ba038192d14ade318a#anchor_HIST1B00X (hämtad 2025-04-02). Ämnesplanen gäller från och med den 1 juli 2025.

Att skolan har tydliga strukturer och rutiner för bl.a. trygghet och studiero, men även en flexibilitet att individanpassa tidiga insatser för de elever som behöver det. Det handlar vidare om att ha höga förväntningar på elevernas lärande och kunskaper och på vårdnadshavarnas intresse för och delaktighet i sina barns utbildning. Skolor som har lyckats särskilt bra tenderar dessutom att i högre utsträckning än andra rekrytera och behålla de bästa lärarna, och erbjuda en god arbetsmiljö, samt ha en låg personalomsättning av rektorer och lärare. De har även lyckats få till en välfungerande samverkan med socialtjänsten och förstärkt elevhälsoarbetet med flera professioner, samt på olika sätt möjliggjort för eleverna att ta del av olika fritidsaktiviteter efter skoltid.

7.5.2 Skolnedläggningar kan leda till positiva resultat

Att lägga ned en skola innebär alltid utmaningar. Nedan redogörs för några exempel på hur några kommuner har agerat. 2020 fattade politikerna i Linköping beslutet att lägga ned Skäggetorpsskolan i utanförskapsområdet Skäggetorp, som samordnaren har besökt. Anledningen var elevernas dåliga skolresultat. Nästan alla elever på skolan hade ett annat modersmål än svenska och syftet var att bryta segregationen genom att sprida eleverna till andra skolor med en mer socioekonomiskt blandad elevsammansättning. Forskare från Örebro universitet, som har följt nedläggningen, har i en studie visat att enbart blandningen av elever inte är tillräcklig för att förbättra skolresultaten. Det avgörande är att de mottagande skolorna har en kultur på skolan med tydliga strukturer och gemensamma förhållningssätt samt arbetar aktivt med social inkludering. En slutsats som forskarna också drar är att skolorna generellt behöver bli bättre på att arbeta med språkutveckling för att möta elevernas individuella behov. Studien visade även att betygen förbättrades, framför allt för elever som bytte skola i årskurs 8, medan motsvarande inte kunde noteras för elever i årskurs 9.³⁸

Samma forskargrupp har även följt Örebro kommuns beslut att lägga ned högstadiet på Vivallaskolan, ett utanförskapsområde i Örebro som samordnaren också har besökt, och flytta eleverna till

³⁸ <http://www.linkoping.se/nyheter/pressmeddelanden-fran-via-tt/202412/rapport-sa-paverkades-eleverna-av-skaggetorpsskolans-nedlaggning/> (hämtad 2025-04-02).

fyra andra skolor i kommunen från och med höstterminen 2017. Andelen elever med utländsk bakgrund i årskurs 9 på skolan var över 90 procent, och endast 18 procent av vårdnadshavarna hade eftergymnasial utbildning. I genomsnitt klarade 59 procent av eleverna behörigheten till gymnasieskolans yrkesprogram under åren 2011–2018, jämfört med 83 procent i Örebro som helhet. Studien visar att utfallet till stor del beror på de organisatoriska, pedagogiska och sociala processer som initierats (eller inte initierats) på skolorna, samt de förutsättningar skolorna getts av kommunen.

Liknande beslut om skolnedläggningar i syfte att minska segregationen och öka integrationen har under senare år fattats i bland annat Malmö, Trollhättan och Nyköping.³⁹

7.5.3 Flerläraresystem och utökad timplan

Vissa skolor har infört ett två- eller treläraresystem som innebär att två lärare delar på ansvaret för en klass eller att tre lärare delar på två klasser. Det kan röra alla årskurser och ämnen eller endast vissa ämnen, som t.ex. svenska eller engelska. Flera exempel på detta har framkommit under samordnarens kommunbesök. Huddinge är en av de kommuner som har infört ett treläraresystem i årskurs 1, en satsning som enligt kommunen har gett goda resultat. Ett annat exempel är Sätterskolan (F–9) i Stockholm där fyra lärare delar på ansvaret för tre klasser på lågstadiet. På Husbygårdsskolan (F–9) i Stockholm har satsningar gjorts på att rekrytera fler förstelärare och erbjuda lektorsuppdrag som ett sätt att stärka kvaliteten i undervisningen. Skolan har gått från att arbeta i arbetslag till ämneslag, där t.ex. alla lärare som undervisar i svenska ingår.

Huddinge är en av de kommuner som har valt att lägga till fler timmar i förskoleklassen utifrån en bedömning att förskoleklassen i dag har för få ålagda timmar. I Botkyrka finns ett budgetförslag⁴⁰ om att utöka timplanen för elever i årskurs 1–3 med 2,5 timmar i veckan på grundskolor i kommunens utanförskapsområden, som rektor själv kan disponera utifrån vilka ämnen eleven behöver, samt att införa tre lärare på två klasser. Även Helsingborg har infört en

³⁹ Arneback, Emma m.fl. (2022) *En skola i integration? Lärdomar från Örebro kommuns arbete med styrd skolintegration*.

⁴⁰ Botkyrka kommun, *Mål och budget 2025 med flerårsplan 2026–2028*, s. 84.

utökad timplan med sex timmar i veckan i förskoleklassen och i årskurs 1 och 2 samt med tre timmar i veckan i årskurs 3.

Som ett sätt att attrahera elever från andra områden har Gottsundaskolan i Uppsala, till skillnad från andra kommunala skolor i kommunen, valt att ha kvar särskilda profiler på skolan. Alla elever i årskurs 6 har en profiltimme i veckan utanför skoltid. Fotbollsprofilen är mest attraktiv och lockar elever från ett mer resursstarkt område i skolans närhet. Skolan erbjuder även en rid-profil, som dock inte lockar en lika stor mångfald av elever. Syftet med satsningen är att skapa en mer blandad elevsammansättning.

Förslag om att införa en tioårig grundskola

I syfte att ge elever bättre möjligheter att utveckla grundläggande färdigheter som att läsa, skriva och räkna har regeringen föreslagit att göra grundskolan tioårig genom att ersätta förskoleklassen med en ny första årskurs i grundskolan. Införandet av en tioårig grundskola kommer att leda till färre övergångar mellan skolformer, vilket kan vara ett hinder för en kontinuerlig progression i elevers lärande. Ett annat argument är att förslaget bedöms leda till en mer likvärdig utbildning. I dag varierar pedagogiken stort mellan olika förskoleklasser, där undervisningen i vissa liknar den i grundskolan, medan den i andra präglas mer av förskolans arbetssätt och metoder. Reformen är tänkt att träda i kraft hösten 2028.⁴¹

Förskoleklassen ska, enligt 9 kap. 7 § skollagen (2010:800), i dagsläget omfatta minst 525 timmar under ett läsår.

Satsa på låg- och mellanstadiet

Ett tydligt medskick från de rektorer och lärare som samordnaren har träffat under sina skolbesök är att satsa mer på tidiga insatser i låg- och mellanstadiet. Det är en kritisk ålder då det fortfarande bedöms vara möjligt att fånga upp elever med riskbeteenden och erbjuda adekvat stöd. Ju senare insatser sätts in i grundskolan desto svårare är det generellt att vända en negativ utveckling.

⁴¹ Prop. 2024/25:142 *En tioårig grundskola*.

7.5.4 Språkstärkande och läsfrämjande arbete

Många skolor har valt att satsa särskilt mycket på språkstärkande och läsfrämjande insatser. Språket är nyckeln till goda resultat och ett språkutvecklande arbetssätt kan bidra till att motverka utanförskap. Några exempel på språkutvecklande arbetssätt som har nämnts under samordnarens kommunbesök är *Bornholms-modellen*, *Läskompassen* och samarbeten med förskolan, kulturskolan, Konsthallen, Musikhögskolan och Riksidrottsförbundet. Det är även vanligt att skolbibliotek och de kommunala biblioteken spelar en viktig roll genom olika aktiviteter för att stimulera och utveckla elevernas läsning. *Läsa äger* är ett annat exempel som har nämnts. Det är ett ideellt läsfrämjande projekt som startade i Botkyrka kommun 2018. Bakgrunden var undersökningar som visade att många elever, särskilt de med ett annat modersmål än svenska, tappade i läsförmåga när de kom tillbaka till skolan efter sommarlovet. För att hålla läsandet levande engageras gymnasieungdomar och studenter för högläsning på fritidshem, i parker och i andra sammanhang där barn vistas om sommaren. Det har visat sig vara en uppskattad aktivitet som i dag finns på ett 50-tal orter i många kommuner i Sverige.

7.5.5 Skolsociala team

Regeringen gav i april 2023 Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att stödja skolhuvudmän och socialtjänst när det gäller att inrätta, organisera, genomföra och följa upp arbetet med skolsociala team i grundskolan och gymnasieskolan (U2023/01277). Med skolsocialt team avses en grupp med personal från skolan och socialtjänsten som samverkar för trygghet och studiero och för att öka elevernas närvaro i skolan. Genom deltagande i skolsociala team ges socialtjänsten förutsättningar att i ett tidigt skede arbeta tillitsskapande och förebyggande.⁴²

Regeringen inrättade 2023 ett statsbidrag för skolsociala team. För 2025 har regeringen avsatt 300 miljoner kronor och lika mycket beräknas för 2026 och 2027.⁴³ Såväl kommunala som fristående huvudmän för grundskolan och gymnasieskolan kan söka stats-

⁴² Förordning (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.

⁴³ Budgetpropositionen för 2025, utgiftsområde 9, s. 175.

bidrag för personalkostnader för skolpersonal i skolsociala team.⁴⁴ Det är Socialstyrelsen, som efter underlag från Skolverket, fördelar bidraget. Ett villkor för att beviljas stöd är att det skolsociala teamet består av minst två årsarbetskrafter (en från skolan och en från socialtjänsten) för anställning i minst sex månader.⁴⁵

Skolsociala team är en samverkansform som i utvärderingar har visat sig fungera bra, men som saknas i många kommuner, däribland i kommuner med utanförskapsområden. Det är även vanligare att teamen finns på skolor i områden med goda socioekonomiska förutsättningar. En utmaning är även att få fler enskilda huvudmän för fristående grundskolor att söka statsbidraget.⁴⁶

Målgruppen är elever i årskurserna 4–9 som har en upprepad eller längre frånvaro och riskerar att inte nå målen för utbildningen. Syftet är att de ska öka sin närvaro i skolan och lyckas nå gymnasiebehörighet. Arbetet började i Stockholms stad 2013 och har sedan dess spridits till andra kommuner. I Uppsala har de skolsociala teamen förstärkts med elevstöd och statsbidrag har möjliggjort att skolorna har kunnat anställa fler kuratorer, skolsköterskor och studie- och yrkesvägledare. På Gottsundaskolan i Uppsala, som samordnaren har besökt, finns dessutom speciallärare för varje årskurs och en medarbetare från socialtjänsten på plats i skolan tre dagar i veckan.

De flesta skolor har någon form av pågående skolsocialt arbete, ofta i samverkan med andra aktörer. En kartläggning som Göteborgs stad gjorde visade att det under en period fanns hela 144 pågående uppdrag med koppling till skolan, som på något sätt involverade socialt arbete. I Jönköping finns det skolsocionomer, skolpsykologer, läkare och kuratorer anställda på skolorna. Kommunens åtta skolsocionomer har fått ett riktat uppdrag att bl.a. arbeta för att öka elevernas närvaro. I stadsdelen Spånga-Kista i Stockholm finns det sju skolsocionomer som jobbar med åtta skolor i stadsdelen. De är en del av det skolsociala teamet och deras tjänster finansieras av socialtjänsten. Det startade som ett pilotprojekt i Husby 2013 och spred sig sedan vidare till Stockholms stad 2017 (ytterstadsdelarna) och därefter nationellt.

⁴⁴ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-personalkostnader-for-skolsociala-team-2025#h-Hurstortarstatsbidraget> (hämtad 2025-04-01).

⁴⁵ Förordning (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.

⁴⁶ Skolverket och Socialstyrelsen (2024) *Skolsociala team – delredovisning av regeringsuppdrag 2023–2024*, s. 4.

Skolsociala team+

Under våren 2023 beviljades utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och två av Stockholms stads 11 stadsdelsförvaltningar (Kungsholmen och Järva) medel, från stadens sociala investeringsfond, för att starta SST+ (skolsociala teamet plus). SST+ är ett tvärprofessionellt team med familjebehandlare, specialpedagog och psykolog där målgruppen är elever i årskurs F-9 med skolfrånvaro på 50 procent eller mer under en termin, och som gör att de riskerar att inte nå målen med utbildningen. Projektet är tänkt att pågå fram till och med den 30 juni 2025. Insatsen är, till skillnad från SST, behovsbedömd och såväl skola som socialtjänst kan remittera elever som kan vara aktuella för insatsen.⁴⁷

7.5.6 Elevhälsan är viktig för att förebygga utanförskap

En väl fungerande och tillgänglig elevhälsa i förskoleklassen och grundskolan som tidigt fångar upp signaler om barn som mår dåligt eller riskerar att fara illa är en viktig del i skolans arbete för att förebygga utanförskap, missbruk och kriminalitet. Den 1 juli 2023 gjordes förtydliganden om elevhälsoarbetet i skollagen som bl.a. innebär att elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete, att arbetet ska bedrivas på olika nivåer och ske i samverkan med lärare och övrig personal, att elevhälsan vid behov ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten, samt att det ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare.⁴⁸ Den 10 april 2025 lämnade Utredningen om en förbättrad elevhälsa sitt delbetänkande.⁴⁹ I det lämnas förslag om att alla barn och elever bl.a. ska kunna följa undervisningen, införande av standardiserade tester för att uppmärksamma elever med stödbehov, och att stödundervisning införs som en ny stödform.

En viktig samverkanspart i elevhälsoarbetet är även barn- och ungdomspsykiatri (BUP).

⁴⁷ Stockholms stad (Kungsholmens stadsdelsförvaltning) *Utveckla de skolsociala teamen* (Tjänsteutlåtande dnr KUNG 2024/247, 2024-08-08), s. 4.

⁴⁸ www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/elevhalsoarbete/skolans-gemensamma-elevhalsoarbete (hämtad 2025-03-12).

⁴⁹ SOU 2025:44 *Förbättrat stöd i skolan*.

7.5.7 Några exempel på samverkansformer

Det finns olika exempel på samverkansformer mellan skola, socialtjänst och andra aktörer. Nedan redogörs kortfattat för några av de vanligast förekommande. Se kap. 4 och 8 för fler exempel.

Tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI)

För att erbjuda barn och unga stöd i ett tidigt skede av en ogynn- sam utveckling har Skolverket tillsammans med Socialstyrelsen haft i uppdrag att utveckla och sprida arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI). Arbetet bedrivs i kommunerna i samverkan mellan förskola, skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård och andra aktörer.

Sociala insatsgrupper (SIG)

Sociala insatsgrupper (SIG) utvecklades för att stötta unga med hög risk för att begå brott att lämna en kriminell livsstil. Det sker i sam- verkan mellan bland andra skola, socialtjänst och polis och är en del i kommunernas brottsförebyggande arbete. I vissa kommuner invol- veras även Kriminalvården och frivården, psykiatri, missbruks- och beroendevården samt kommunens arbetsmarknadsinsatser. SIG vänder sig till unga i åldrarna 13–20 år.

Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF)

SSPF utvecklades för att upptäcka ungdomar i risk att begå brott eller med en begynnande kriminalitet. Det sker i samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidssektor. Målgruppen är barn under 18 år med ett normbrytande beteende.

7.5.8 Meningsfull fritid i anslutning till skolan

Det finns flera exempel på satsningar i skolan för att erbjuda eleverna meningsfulla fritidsaktiviteter under eller efter skoltid. I t.ex. Borås har det politiska styret satsat på en samverkande metod kallad *Skolan*

som arena (kallas ibland även för Skolan mitt i byn). Även Göteborg har satsat på detta, efter att ha testat det på prov på Sjumilaskolan i Biskopsgården 2015.

Arbetssättet innebär att elever erbjuds gratis aktiviteter med skolan som bas, framför allt efter skoltid men i viss mån även på dagtid. Skolan samarbetar med såväl idrottsföreningar som Kulturskolan och andra aktörer, som anordnar verksamhet i skolans lokaler. Skolpersonal som samordnaren har träffat nämner att det är särskilt viktigt för flickor som lever med en hedersproblematik att kunna vara kvar i skolan någon timme extra och delta i en fritidsaktivitet.

Botkyrka och Helsingborg är två av de kommuner som erbjuder *After School*, som är ett EU-finansierat projekt, som i Botkyrkas fall, pågår mellan 2023 och 2026. Det är ett samarbete mellan kultur- och fritidsförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Syftet är att motverka konsekvenserna av bl.a. barnfattigdom genom att erbjuda kostnadsfria idrotts- och kulturaktiviteter direkt efter skoldagens slut i anslutning till skolan, samt för barn och unga med funktionsnedsättning. Konceptet erbjuds på särskilt utvalda skolor i kommunens utanförskapsområden. Förutom aktiviteter som fotboll, gymnastik, dans, film och matlagningskurs bjuds eleverna även på mellanmål innan aktiviteterna börjar.

Viktigt ur ett brottsförebyggande perspektiv

Att skolor erbjuder en meningsfull fritid i skolans lokaler i direkt anslutning till skoldagens slut är även en viktig brottsförebyggande åtgärd. Det är särskilt viktigt i utanförskapsområden där en mindre andel barn och unga är inskrivna i fritidshem och öppen fritidsverksamhet (fritidsklubbar) eller i olika idrottsföreningar. Att inte vara inskriven eller delta i någon aktivitet kan i sin tur öka riskerna för att barn och unga, särskilt killar, dras in i kriminalitet och organiserad brottslighet. Meningsfull fritid i skolans lokaler är också viktigt för barn och unga, särskilt flickor, som lever med hedersförtryck och ständigt är under familjens kontroll. För dessa flickor innebär det att de kan stanna kvar längre i skolan och delta i fritidsaktiviteter utan att behöva skynda hem för att ta hand om hushållet och eventuella syskon. Det går inte nog att understryka hur viktig den här

typen av meningsfulla aktiviteter är både för flickor som lever i hederskontext och pojkar som riskerar att dras in i kriminalitet.

7.5.9 Ökad trygghet och studiero i skolan

Frågor om ökad trygghet och studiero i skolan har aktualiserats på nytt under senare år. Det gäller särskilt för skolor i utanförskapsområden. På till exempel Brandbergsskolan i Haninge, som samordnaren har besökt, har ledningen med hjälp av statsbidrag anställt tre trygghetsvårdar (en för lågstadiet, mellanstadiet samt högstadiet) med uppgift att vistas i skolmiljön och bidra till ökad trygghet. I Jönköping har en säkerhetsstrategi för skolorna tagits fram. Enligt kommunen har utvecklingen förändrats negativt på senare år och det sker i dag fler akuta situationer på skolorna jämfört med tidigare.

Flera skolor har infört mobilförbud under hela skoldagen med goda resultat, bl.a. i syfte att förebygga kränkningar via sociala medier, skapa en trygg skolmiljö på rasterna och få barn att både umgås och öka de fysiska rörelserna. I de skolor som samordnaren har besökt där detta har införts förefaller såväl skolledning som elever anse att det generellt fungerar bra. I något fall menade rektorn att samtliga skolor i kommunen behöver komma överens om, och upprätthålla, ett mobilförbud för att systemet ska fungera. I dagsläget är det upp till varje rektor att besluta om det. Även på nationell nivå vidtas åtgärder. Regeringen gav i september 2024 en utredare i uppdrag att undersöka hur en reglering för insamling av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning under skoldagen kan utformas. Utredningen lämnade sitt betänkande den 13 mars 2025.⁵⁰ Utredaren föreslår bl.a. ett nationellt mobilförbud på skoltid i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet samt att det ska bli obligatoriskt att samla in elevers mobiltelefoner under skoldagen.

⁵⁰ regeringen.se/pressmeddelanden/2024/09/regeringen-vill-gora-skolan-mobilfri/ (hämtad 2025-03-11).

7.5.10 Samverkan med vårdnadshavarna

Att ha en bra dialog och vårda relationerna med elevernas vårdnadshavare är viktigt i alla skolor, men kanske särskilt viktigt i skolor i utanförskapsområden, där kunskaperna om det svenska skolsystemet och förtroendet för verksamheten kan variera. Det gäller särskilt vid frekventa skolbyten då behovet av kontinuitet i såväl undervisning som relationer med vårdnadshavare är extra viktigt. Många skolor arbetar också aktivt för att på olika sätt stärka dialogen med och involvera elevernas föräldrar mer i sina barns utbildning. Men viktigast av allt är att föräldrar och vårdnadshavare tar ett större ansvar för att stötta sina barn i deras utveckling för att uppnå goda skolresultat.

På Landamäreskolan i Biskopsgården i Göteborg, som samordnaren har besökt, har ledningen initierat projektet *Bygga broar* tillsammans med civilsamhället. Målet är att bygga broar mellan hem och skola. Skolan har tagit fram en modell för föräldradiolog med syfte att främja integration, förebygga hedersrelaterat våld och förtryck, samt stärka barns och ungas rättigheter. Exempel på teman som tas upp är normer och värderingar, barnuppföstran, jämställdhet, jämlikhet, tvångsäktenskap, könsstämpning och HBTQI-frågor (som enligt skolan är en av de svåraste frågorna att diskutera). Dock noterar samordnaren att frågan om antisemitismen inte nämns som ett tema att ta upp för diskussion.

Även stöd materialet *Bygga broar i förskolan* och en lärarhandledning om bl.a. barn och våld, jämställdhet och traditioner m.m. har tagits fram. Inom ramen för projektet finns även *Lights On*, en satsning med ett av de allmännyttiga bostadsbolagen i området. Det ska symbolisera att lamporna ska lysa i skolan mellan kl. 07.00 och 19.00 då det pågår aktiviteter i skolan.

Andra skolor har föräldrarådgivare vars roll är att arbeta uppsökande och förebyggande. I Huddinge finns föräldrarådgivning från socialtjänsten i skolan som familjer kan ta hjälp av. En utmaning som flera skolor nämner är att få föräldrarna att komma på föräldramötena. Ett sätt för att öka deltagandet är att gå från att ge information till mer av dialog och samtal kring bland annat normer och värderingar i samhället. Detta i kombination med att t.ex. erbjuda barnpassning på mötena har visat sig vara framgångsrikt. Men även att återkoppla till föräldrarna om resultatet av det som har sagts på

mötena. Rektorer nämnde dock att många vårdnadshavare har bristande kunskaper i svenska språket och att skolan därför ofta behöver erbjuda tolkstöd. Samtidigt som det oftast är mammorna som kommer på samtal och föräldramöten så är det papporna som kan tala bäst svenska.

På en skola i Huddinge som samordnaren besökte infördes rektorsfika, till vilken rektor bjöd in slumpmässigt utvalda vårdnadshavare. Det finns fler exempel på liknande initiativ.

7.5.11 Insatser för minskad frånvaro

Flera skolor har utmaningar med en hög elevfrånvaro. I bl.a. Jönköping finns en språkpedagog och skolsocionom som jobbar med problematisk frånvaro samt ett resurscenter som bl.a. hanterar elever med ett utmanande beteende.

Huddinge har ett närvaroteam som arbetar utifrån en visuell närvarotrappa för att komma till rätta med problematisk frånvaro i grundskolan och i anpassad grundskola. Vid identifierad upprepad frånvaro på 10 procent utan legitima skäl görs en enkel kartläggning följt av en fördjupad kartläggning vid 20 procents frånvaro. Ett liknande arbete finns i bl.a. Borås där projektet *Team Domino* syftar till att minska frånvaron och sträva efter att hitta ett gemensamt "närvarospråk" som skolan och socialtjänsten gemensamt kan förmedla till vårdnadshavarna.

Några skolor nämner en omvänd frånvaroproblematik, dvs. att eleverna till nästan 100 procent är i skolan, men däremot inte på lektionerna. Det handlar i dessa fall om skolk och inte om att eleverna är hemma eller befinner sig någon annanstans. I sådana situationer kan personal inriktad på uppsökande och förebyggande arbete vara en framgångsrik väg. Se avsnitt 7.5.5 ovan för en redogörelse av skolsociala team.

7.5.12 Resursfördelning och ekonomiska incitament

Av 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800) framgår att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Flertalet av de kommuner som samordnaren har besökt använder sig antingen av en resurs-

fördelningsmodell, som innebär ett extra påslag på grundskolepengen till skolor i utanförskapsområden utifrån socioekonomiska faktorer, och/eller av individuella ekonomiska incitament för att få fler behöriga lärare att arbeta på skolor i utanförskapsområden (bland annat förstelärare).

I exempelvis Malmö är 9 procent av skolpengen baserad på elevens socioekonomiska bakgrund. Lärare har även fått extra betalt för att börja arbeta på kommunala skolor i utanförskapsområden. Den kommunala strukturersättningen i Uppsala är 7,7 procent inom grundskolan och 4,5 procent för fritidshemmet och ska kompensera för socioekonomiska faktorer. I bl.a. Eskilstuna och Stockholm satsar kommunerna på att anställa fler förstelärare till skolor i områden som präglas av utanförskap (med ett lönepåslag på 10 000 kronor per månad). En undersökning som SKR har gjort visar att 7 av 10 kommuner använder någon form av resursfördelningsmodell baserad på socioekonomiska faktorer.⁵¹

7.5.13 Fritidshem och öppen fritidsverksamhet spelar en viktig roll för att förebygga utanförskap

Fritidshem och öppen fritidsverksamhet, ofta kallade fritidsklubbar, spelar en viktig roll som ett komplement till undervisningen i grundskolan och för att erbjuda meningsfulla fritidsaktiviteter. Det gäller inte minst för elever från studieovana hem och det stöd som erbjuds vad gäller bland annat läxläsning och språkutveckling.

Fritidshem är en verksamhet för barn i åldern 6–9 år som erbjuds före eller efter skoldagen samt på lov- och studiedagar. Fritidsklubb, eller öppen fritidsverksamhet som är den benämning som används i skollagen, är motsvarande verksamhet för barn i åldern 10–13 år. Fritidshemmet är en frivillig del av grundskolan med syfte att stimulera barns utveckling och lärande och samtidigt ge en meningsfull fritid och rekreation. Verksamheten finns såväl i kommunal som fristående regi och för deltagandet utgår en avgift. Precis som för förskolan finns en maxtaxa för fritidshem. I exempelvis Stockholm innebär det att den högsta avgiften, som sätts utifrån hushållets sammanlagda inkomst, är 1 189 kronor per månad för ett barn på fritidshem. Vissa kommuner har dock valt att sätta ned eller erbjuda

⁵¹ SKR (2024-08-16) *Socioekonomisk resursfördelning i skolan*, s. 2.

avgiftsfri verksamhet. I t.ex. Stockholm blir det från och med höstterminen 2025 avgiftsfritt på de kommunala fritidsklubbarna.⁵²

Samordnaren har under sina kommunbesök även tagit del av några kommuners arbete för att stärka fritidshemmen och fritidsklubbarna i arbetet mot bl.a. utanförskap. Jönköping är en kommun som satsar mycket på fritidshemmen. Kommunen erbjuder avgiftsfri placering på fritidshemmen utifrån sociala behov, men skulle vilja erbjuda gratis verksamhet för alla barn för att stödja språkutvecklingen. Språkpedagogerna i grundskolan har även i uppdrag att jobba i verksamheten och det finns även två förstelärare i fritidshem. På Råslättsskolan (F–6) i Jönköping satsas extra mycket på läsning, bland annat 20 minuters högläsning i förskoleklassen och i årskurs 6 varje dag, läsutmaningar under loven, utomhusbibliotek, språkutvecklande spel, samt att på fritidshemmet kombinera en meningsfull fritid med språkutveckling.

Öppen fritidsverksamhet finns i knappt var femte kommun

Statistik från Skolverket visar att det hösten 2024 fanns öppen fritidsverksamhet (fritidsklubbar) för 10–12-åringar i 52 kommuner, vilket motsvarar 18 procent av samtliga kommuner. En majoritet (76 procent) drivs i kommunal regi och sex av tio finns i samma organisation som en grundskola eller anpassad grundskola. Knappt 15 procent av de drygt 1 100 personer som arbetar i verksamheten har en pedagogisk högskoleutbildning som t.ex. fritidspedagog.⁵³

Färre barn i utanförskapsområden går på fritidshem och deltar i öppen fritidsverksamhet

En generell bild från kommunbesöken är att det i många kommuner är svårt att få barn och unga från utanförskapsområden att delta i fritidshemmens verksamhet och i öppen fritidsverksamhet. I t.ex. Stockholm är hälften av eleverna i årskurs 4 inskrivna i fritidshemmet medan andelen bland elever i årskurs 6 endast är mellan 10 och 15 procent. Skillnaderna mellan stadsdelarna är dock stora. Det kan i vissa kommuner skilja 20–30 procentenheter i deltagandet mellan

⁵² <https://grundskola.stockholm/fritidshem-och-fritidsklubb/> (hämtad 2025-03-12).

⁵³ SCB och Skolverket, Öppen fritidsverksamhet – Verksamhet – Riksnivå, tabell 1, 2025-03-17.

barn i utanförskapsområden och barn i andra områden. Orsakerna till det kan vara flera. Det kan handla om avgifternas storlek, vårdnadshavarnas okunskap eller ovilja att låta sina barn delta, eller om andra faktorer. Flera av kommunerna nämner också att de har haft utmaningar med bristande kvalitet i verksamheterna och låg behörighet bland fritidshemspersonalen.

7.6 Samordnarens sammanfattande iakttagelser

Grundskolan, och särskilt låg- och mellanstadiet, är en viktig skyddsfaktor för att förebygga utanförskap och att motverka att barn riskerar att hamna i kriminella miljöer. Samordnaren har under sina besök på grundskolor och samtal med rektorer, lärare och annan personal i skolan fått ta del av flera olika exempel på framgångsrikt arbete för att stärka elevers grundläggande färdigheter, däribland kunskaper i svenska språket, och ökad trygghet och studiero. Vidare har samordnaren fått ta del av exempel på relationsskapande insatser gentemot föräldrar och vårdnadshavare samt hur skolan kan bidra till att erbjuda en meningsfull fritid efter skoldagens slut.

7.6.1 Mer fokus på läsning och kunskaper i svenska

En iakttagelse som samordnaren har gjort är behovet av att stärka kunskaperna i svenska språket i grundskolan generellt och särskilt på låg- och mellanstadiet i skolor i utanförskapsområden. Samordnaren anser bl.a. att timplanen i förskoleklassen och på lågstadiet bör utökas i syfte att ge elever med annat modersmål i svenska fler undervisningstimmar i svenska språket med särskilt fokus på läsning.

7.6.2 Brottsförebyggande insatser och fler skolsociala team

Som samordnaren har noterat deltar inte alla skolhuvudmän i dag i det brottsförebyggande arbete som samtliga kommuner enligt lag är ålagda att bedriva sedan den 1 juli 2023. Samordnaren anser därför att alla huvudmän, även enskilda, bör omfattas av detta arbete. I syfte att minska den problematiska skolfrånavaron och bidra till trygghet och ökad studiero anser samordnaren även att fler skol-

sociala team bör inrättas på skolor i utanförskapsområden och särskilt fokusera på att nå elever i mellanstadiet (åk 4–6).

Samordnarens samlade slutsatser och bedömningar redovisas i kapitel 9.

8 Socialtjänsten och förebyggande insatser

8.1 Inledning

Att det på kommunal nivå finns förebyggande sociala insatser som fungerar väl är helt avgörande för att vända den negativa utvecklingen mot ett alltmer utbrett och fördjupat utanförskap. Kommunernas socialtjänst, och i synnerhet den del av verksamheten som arbetar främjande och förebyggande, har en särskilt viktig roll i arbetet för att förebygga utanförskap bland barn och unga.

I detta kapitel ges en övergripande bild av socialtjänstens uppdrag, organisering och verksamhet, följt av de huvudsakliga problem, utmaningar och exempel på olika arbetssätt och metoder som samordnaren har identifierat. Även om förskolan och grundskolan är de två områden som samordnaren, enligt sina direktiv, särskilt ska fokusera på är det viktigt att visa på att det behövs en röd tråd av tidiga och förebyggande insatser inom många olika områden. Samordnaren är medveten om att det även inom socialtjänstens ansvarsområden är flera förändringar på gång, inte minst mot bakgrund av den nya socialtjänstlagens ikraftträdande, något som avspeglas i att få bedömningar görs inom detta område.

8.2 Gällande regelverk och ansvar

8.2.1 Övergripande bestämmelser om socialtjänsten

Socialtjänstens verksamhet regleras i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Lagen reglerar bl.a. vilka mål som gäller för socialtjänsten, rätten till bistånd och handläggningen av ärenden. Kommunens ansvar framgår av 2 kap. 1 § där det anges att varje kommun

ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Av lagen framgår vidare att socialnämnden i en kommun ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa, samt tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem (5 kap. 1 §). Socialtjänstens arbete sträcker sig från generell förebyggande arbete till individuellt anpassade insatser, bl.a. för barn och unga med normbrytande beteende eller som begår allvarliga brott.

Nationellt finns för politiken för sociala tjänster ett av riksdagen beslutat mål avseende bl.a. individ- och familjeomsorgen. Av målet framgår att verksamheten ska stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer, och stärka skyddet för utsatta barn.¹

8.2.2 Den nya socialtjänstlagen

Den 1 juli 2025 träder en ny socialtjänstlag i kraft, som syftar till att göra socialtjänsten mer förebyggande, tillgänglig och kunskapsbaserad. Socialtjänsten ska arbeta mer förebyggande och nå ut till människor innan problem uppstår eller växer och erbjuda snabbare och enklare insatser utan behovsprövning. Den hjälp som erbjuds ska baseras på bästa tillgängliga kunskap om vad som kan göra mesta möjliga nytta för individen. Den nya lagen kommer dock även fortsättningsvis att vara en målinriktad ramlag. Det innebär att den ger övergripande regler, ramar och principer, men kommunerna kan anpassa lösningar efter behov och lokala förutsättningar.²

Med den nya lagen förstärks även socialtjänstens ansvar för det brottsförebyggandet arbetet. Det har hittills inte funnits några bestämmelser som uttryckligen anger att socialtjänsten har ett ansvar för att förebygga brott. Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ger dock socialtjänsten indirekt ansvar eftersom kommunerna har ett sådant ansvar. Socialtjänsten har emel-

¹ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 9, s. 119.

² <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/ny-socialtjanstlag-2025/om-nya-socialtjanstlagen-2025/> (hämtad 2025-03-19).

lertid en viktig roll i arbetet med att förebygga att barn och unga hamnar i kriminalitet och främja en gynnsam utveckling hos barn och unga.

Som framgått ovan är det socialnämnden som ansvarar för socialtjänsten i respektive kommun. För tillsynen av socialtjänsten svarar Inspektionen för vård och omsorg (IVO).³ Socialstyrelsen har det övergripande ansvaret för att styra, stödja och utveckla hälso- och sjukvården och socialtjänsten genom att ta fram föreskrifter, kunskapsstöd och statistik, utfärda legitimationer och fördela statsbidrag samt göra uppföljningar och utvärderingar.⁴

8.3 Några relevanta insatser

8.3.1 Sociala insatser i utsatta områden

Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen under 2021–2023 fördelat och följt upp statsbidrag till kommuner för sociala insatser för barn och unga i utsatta områden. Syftet med statsbidraget har varit att minska risken för att barn och unga ska dras in i eller drabbas av kriminalitet genom att komplettera eller förstärka verksamhet i kommunerna inom ramen för deras brottsförebyggande arbete.

Av slutredovisningen, som lämnades till regeringen i juni 2024, framgår att Socialstyrelsen fördelade närmare 948 miljoner kronor under den aktuella treårsperioden till de 28 kommuner som omfattades av Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden. Statsbidraget finansierade bl.a. anställning av som flest 300 fältarbetare i kommunerna (varav 242 på heltid). Flera kommuner framför att statsbidraget har varit avgörande för att de har kunnat utveckla och förstärka det brottsförebyggande arbetet. Kommunerna uppger bl.a. att de har kunnat öka socialtjänstens närvaro i skolan. Av de 28 kommuner som tagit emot statsbidraget svarar 7 (25 procent) att samtliga förstärkningar som bekostats med statsbidraget kommer att finnas kvar efter statsbidragets slut, 21 kommuner (75 procent) bedömer att de kommer kunna behålla all eller mer än hälften av den personal som de har anställt med statsbidraget.

³ 2 kap. 1 § respektive 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁴ <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/det-har-ar-socialstyrelsen/> (hämtad 2025-03-24).

Förstärkningen har bidragit till att kommunerna nått fler barn och unga än de hade gjort utan statsbidraget. Kommunerna har också kunnat öka socialtjänstens närvaro i skolan. Förutom att anställa fältassistenter, erbjuda stöd till barn i skolan och deras föräldrar, samt fritidsaktiviteter och sysselsättning för barn och unga, har nästan samtliga kommuner satsat på samverkansformer som sociala insatsgrupper (SIG) och samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF).⁵ Som för alla former av statsbidrag är det viktigt att följa upp hur medlen har använts och utvärdera vilka resultat de har lett till. Uppföljning är viktigt, dels för att säkerställa att de insatser som görs uppnår positiva effekter, dels att kommunerna använder medlen för avsedda ändamål.

8.3.2 Utvecklat föräldraskapsstöd

Att erbjuda föräldrar och blivande föräldrar stöd i olika faser av livet är en viktig åtgärd i arbetet för att förebygga utanförskap. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har under 2024 haft regeringens uppdrag att fördela 375 miljoner kronor i statsbidrag till kommuner och regioner för förstärkta föräldraskapsstödjande insatser. Myndigheten har även haft i uppdrag att ta fram en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd.

Även Socialstyrelsen har utvecklat sitt arbete med föräldraskapsstöd genom en ny modell för öppna jämförelser, som inkluderar flera indikatorer och nyckeltal. Indikatorn andelen kommuner/stadsdelar som erbjuder minst ett manualbaserat föräldrastöd i grupp för barn med normbrytande beteende visar att drygt sex av tio kommuner under perioden 2017–2022 har erbjudit minst ett föräldrastödsprogram i grupp för målgruppen.⁶

Länsstyrelsernas brottsförebyggande föräldraskapsstöd

Även länsstyrelserna har uppdrag rörande föräldraskapsstöd. Det gäller i län med kommuner i vilka Polismyndigheten har identifierat utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden. Läns-

⁵ Socialstyrelsen (2024) Uppdrag om sociala insatser i utsatta områden (A2020/02651). Slutredovisning och analys av statsbidragets användning 2021–2023, s. 6–7.

⁶ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 9, s. 152.

styrelserna här har i uppdrag att under 2023–2026 erbjuda stöd till kommuner, regioner och andra relevanta aktörer i att utveckla ett kunskapsbaserat, samordnat och långsiktigt föräldraskapsstöd.⁷

Det brottsförebyggande föräldraskapsstödet omfattar i dagsläget 12 län. Länsstyrelserna ska ge ett kunskapsbaserat och långsiktigt stöd för att bekämpa kriminalitet hos barn upp till 18 år och har gjort en lägesbild av barn och unga som begår brott, samt deras föräldrar, och kartlagt de behov som finns tillsammans med andra aktörer.

Enligt företrädare för länsstyrelserna, som samordnaren har träffat, finns det många pågående insatser i kommunerna, men det saknas en helhetssyn och tvärsektoriell samverkan. Ett hinder i att nå ut är den bristande tillit till socialtjänsten och andra kommunala verksamheter som finns hos många boende i dessa områden. Antalet föräldrastödsinsatser har generellt minskat efter pandemin, och det är särskilt svårt att nå utrikes födda, pappor m.fl.

Länsstyrelsernas bild är att det generellt är ont om ekonomiska och personella resurser i många av utanförskapsområdena. En utmaning är också att få förskollärare, lärare, socialsekreterare och andra yrkesgrupper att stanna kvar och arbeta i dessa områden. Många nyutexaminerade får sitt första jobb i dessa områden men stannar inte kvar där särskilt länge. Det kan bero på att de tidigt får hantera komplex social problematik som de i sin utbildning inte har förberetts tillräckligt mycket för. Ett annat problem som länsstyrelserna lyfter är att nyanlända invandrades deltagande i föräldrastödsinsatser inte räknas till de insatser som de ska ta del av inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag för att erhålla etableringsersättning. Det gör att många i stället prioriterar att delta i andra insatser.⁸

8.3.3 Förtroendet för socialtjänsten

En ny rapport från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys visar att förtroendet för socialtjänstens arbete med barn, unga och familjer är förhållandevis lågt hos allmänheten. Rapporten visar att allmänheten har lägre förtroende för socialtjänsten än för t.ex. barnhälsovården och tandvården. Många känner inte till det stöd som socialtjänsten kan erbjuda eller hur de tar kontakt. Den bild som finns om social-

⁷ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 9, s. 152.

⁸ Samordnarens möte med företrädare för länsstyrelserna den 20 maj 2024.

tjänsten baseras ofta på andrahandsuppgifter och präglas av försörjningsstöd (socialbidrag) och omhändertaganden av barn. Rapporten visar också att de som har egen erfarenhet av socialtjänsten är positiva jämfört med de som inte haft det. Desinformationskampanjen som riktats mot svensk socialtjänst de senaste åren har också utnyttjat okunskapen för att få fäste. Slutsatsen i rapporten är att det finns ett stort behov av information om socialtjänstens uppdrag, arbets sätt och resultat.⁹ Även Socialstyrelsen har belyst denna fråga, bl.a. genom informationskampanjer i sociala medier på olika språk för att motverka desinformation och ryktesspridning om socialtjänsten.¹⁰

8.3.4 Förstärkningsteam inom socialtjänsten

I juli 2023 inrättade regeringen en delegation för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område. Bakgrunden var behovet av att förstärka evidensbaserade insatser och innovativt brottsförebyggande arbete för att bättre kunna förebygga sociala problem och kriminalitet och skapa goda uppväxtvillkor och trygga miljöer för barn och unga.¹¹ I samverkan med delegationen fick Socialstyrelsen i sitt regleringsbrev för 2024 i uppdrag att utforma förstärkningsteam inom socialtjänsten i ett pilotprojekt med sex kommuner. Förslaget är hämtat från den danska motsvarigheten ”task force” och syftar till att snabbare och mer samlat kunna agera i en situation som kräver ingripande. Teamen kan även bistå socialtjänsten med omvärldsanalyser och förmedla kunskap om beprövade förebyggande metoder på en övergripande nivå. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2025.¹²

Delegationen har också uppdraget att analysera och redogöra för hur samverkan mellan socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) om barn och unga som är i, eller löper risk att hamna i, kriminalitet och som uppvisar psykiatriska symtom fungerar och vid behov föreslå hur samverkan kan utvecklas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2025.

⁹ Myndigheten för vård och omsorgsanalys (Rapport 2024:2) *Väl förtrogen? Befolkningens förtroende för socialtjänstens arbete men barn, unga och familjer*.

¹⁰ Exempelvis genom webbplatsen *Koll på soc*, om socialtjänsten för barn och unga <https://kollpasoc.se> (hämtad 2025-05-08).

¹¹ Regeringskansliet (Socialdepartementet, S2023/02342, 2023-07-27) Inrättande av en delegation för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område.

¹² Borås, Håbo, Kalmar, Sundsvall, Strängnäs och Uppsala.

8.4 Huvudsakliga problem och utmaningar

Samordnaren har under uppdragets genomförande tagit del av olika erfarenheter och exempel på hur kommunerna hanterar problem och utmaningar kopplade till utanförskap, särskilt bland barn och unga. Nedan redogörs för några av de mest centrala iakttagelserna.

8.4.1 Ett utbrett socialt utanförskap

Kännetecknande för många av de bostadsområden och kommundelar som samordnaren har besökt är att de präglas av ett socialt, etniskt, kulturellt, språkligt, demokratiskt och religiöst utanförskap där många boende inte är, eller känner sig som, en del av det svenska majoritetssamhället. Områdena har generellt en relativt hög in- och utflyttning av boende och det är vanligt att ha ett korttidskontrakt eller bo inneboende hos någon. Trångboddheten är utbredd och påverkar framför allt barns hemmiljö, ofta i en hyreslägenhet inom allmännyttan. Andelen asylsökande, nyanlända och utrikes födda med kort vistelse-tid i Sverige är högre än i andra områden, likaså andelen ensamstående mödrar. Bristande kunskaper i svenska språket, kulturella och religiösa normer och värderingar som skiljer sig från majoritetssamhällets, och problem med hedersrelaterat våld och förtryck förstärker ytterligare det sociala utanförskapet. Hög arbetslöshet, långvarigt beroende av försörjningsstöd samt ohälsa är andra faktorer som riskerar att leda till isolering, ensamhet och utanförskap. Det finns också hos vissa individer ett självvalt utanförskap som innebär att man inte vill integrera sig i majoritetssamhället, något som kan leda till att parallellsamhällen utvecklas och förstärks. Därmed ökar risken att utanförskapet går i arv till barn som växer upp i utanförskapsområden. Det är i områden som dessa som socialtjänstens förebyggande insatser kan göra störst nytta. Det gäller såväl uppsökande som motiverande insatser som att snabbt kunna agera vid misstanke om att ett barn far illa eller riskerar att fara illa.

8.4.2 Hög personalomsättning bland socialsekreterare

Även om det ser olika ut i kommunerna så finns det en generell utmaning med hög personalomsättning bland socialsekreterare. Inte sällan handlar det, förutom om en hög arbetsbelastning, om hot och hat i olika former och om svåra och komplexa ärenden att hantera. I vissa kommuner, t.ex. Stockholm, har man lyckats minska personalomsättningen bland socialsekreterare genom att bl.a. ta fram en åtgärds- och handlingsplan. Problemen med våld och otillåten påverkan har däremot ökat och sociala medier har skapat nya problem, med bl.a. desinformation och ryktesspridning, som inte fanns på samma sätt tidigare.

En undersökning från akademikerförbundet SSR om socialsekreterare som arbetar med barn och unga i utsatta områden visar att 69 procent har utsatts för indirekt eller direkt hot i sitt arbete som socialsekreterare. Knappt hälften (47 procent) svarade att de även känner till barn under 12 år som har rekryterats av kriminella gäng. Nästan två av tre socialsekreterare (72 procent) känner till fler barn under 12 år i dag som är knutna till kriminella gäng jämfört med två år tidigare.¹³ Den situation som i dag möter nyutexaminerade socio- nomer, och även socialsekreterare med många år i yrket, är således en annan jämfört med för 15–20 år sedan, då den sociala problema- tiken såg annorlunda ut, och kräver andra arbetssätt och metoder för att hantera.

8.4.3 Senare års utveckling har förändrat kommunernas arbetssätt och socialtjänstens behov av nya verktyg

Samtliga kommuner som har besvarat samordnarens enkät till kommuner med utanförskapsområden har under de senaste 1–3 åren förändrat sina arbetssätt och samverkansformer för att effektivare identifiera och fånga upp barn och unga som riskerar att hamna i utanförskap och kriminalitet.¹⁴ Utöver vanligen förekommande sam- verkansformer som t.ex. SSPF (samverkan mellan socialtjänst, skola, polis och fritid) och SST (skolsociala team) (som 85 respektive 71 pro-

¹³ Akademikerförbundet SSR (september 2021). Enkätundersökning till socialsekreterare i utsatta områden. Antal respondenter 482. <https://akademssr.se/dokument/socialsekreterare-i-utsatta-omraden> (hämtad 2025-03-26).

¹⁴ Sweco (2025) *Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap*, fråga 4 (55 av 55 svarande kommuner).

cent av de svarande kommunerna anger att de har) efterfrågar tre av fyra kommuner andra arbetssätt, samverkansformer, metoder, verktyg eller motsvarande som socialtjänsten bedömer skulle behövas för att bättre hantera de utmaningar som utanförskapet medför. Det handlar bl.a. om att involvera fler aktörer i samverkan, inte minst regionerna och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och vuxenpsykiatri samt civilsamhället, men även om att hitta metoder för att bryta normbrytande beteenden och kriminalitet bland allt yngre barn samt stödja föräldrarna i deras föräldraskap.

En kommun, som besvarat enkäten, ser behov av att etablera särskilda fältassistenter i förskolan som skulle kunna finnas på plats på förskolor för att informera såväl medarbetare som vårdnadshavare om vilket stöd socialtjänsten kan erbjuda. Ett citat från en annan kommun, som har svarat på frågan, visar på komplexiteten i socialtjänstens uppdrag:

Familjer med behov har svårt att ta till sig stöd och insatser pga. komplex social situation. Här saknar vi bättre arbetssätt för systematisk analys där vi skapar en helhetssyn tillsammans och vi saknar en röd tråd genom analys, insatser och resultat. Vi har relevanta insatser, men dessa är för snäva och för strukturerade och gör att vi inte på riktigt ser helheten. Vi behöver kunna jobba med mer traditionellt socialt arbete och lägre trösklar som t.ex. Case Management över verksamhetsområden, behandlingsassistent, hemma-hos:are m.m. Exempel: Ensamstående mamma med tre barn vill gärna ha stöd utifrån ett av barnens riskbeteende, men tackar nej till insatser för att hon inte kan vara frånvarande från arbetet för att kunna försörja sina barn och har ingen som kan vara barnvakt till de andra barnen.

Det har under samordnarens besök i kommuner i några fall framförts synpunkter om att vissa av de metoder och arbetssätt som Socialstyrelsen rekommenderar antingen anses vara för dyra att implementera (särskilt för mindre kommuner) eller, i några fall, bygger på internationella erfarenheter och arbetssätt som ännu inte har använts i Sverige och därmed saknar evidens i en svensk kontext.

8.4.4 Desinformationskampanjerna har påverkat socialtjänstens arbete i utanförskapsområden

En mycket tydlig iakttagelse från samordnarens besök i kommuner med utanförskapsområden är att de senaste årens desinformationskampanjer i sociala medier, som framför allt har riktats mot socialtjänsten, har inneburit svårigheter för socialtjänsten att nå ut till boende och fullfölja sitt uppdrag. Det gäller framför allt socialtjänstens myndighetsutövande verksamhet och i mindre utsträckning det förebyggande uppdraget.

I till exempel Örebro, som samordnaren besökte, fick socialtjänsten lägga ned sin myndighetsutövande verksamhet i utanförskapsområdet Vivalla på grund av svårigheter att rekrytera och behålla medarbetare. Svartmålningen av socialtjänsten gjorde det helt enkelt svårt att verka på plats i Vivalla. Företrädare för kommunen, som samordnaren har träffat, uttrycker dock att det är viktigt att inte lämna området utan finnas kvar, men att det finns starka krafter i området som inte vill ha samhällsinstitutioner där och som motarbetar myndigheternas närvaro. Det handlar om religiösa aktörer, inte minst med islamistiska och våldsbejakande förtecken som förstärker segregationen och utanförskapet. Socialtjänsten har dock kvar sin rådgivande och stödjande verksamhet, till vilken det har varit lättare att rekrytera och behålla medarbetare.

I vissa kommuner, däribland Stockholm, nämns som exempel problem med att privatpersoner står utanför socialkontor och filmar eller trakasserar besökare, vilket skapar otrygghet för såväl medarbetare som besökare. Det kan t.ex. handla om individer som utövar kontroll över vilka som besöker socialkontoren utifrån en hederskontext i syfte att begränsa flickors och kvinnors möjligheter att röra sig fritt. Företrädare för socialförvaltningen i Stockholms stad, som samordnaren har träffat, pekar även på det faktum att enskilda socialsekreterare behöver ha med sitt namn i de polisanmälningar som görs, något som kan påverka viljan att polisanmäla. Fackliga organisationer har framfört att detta är ett stort problem som leder till påtryckningar, otillbörlig påverkan och även hot från vårdnadshavare att dra tillbaka anmälan. Som jämförelse kan polisen använda ett tjänstenummer, medan socialtjänsten måste ange handläggarens namn i anmälan.

Som redogörs för närmare i kapitel 6 så har de omfattande desinformationskampanjerna mot socialtjänsten även påverkat förskolan negativt, bland annat när det gäller att skapa och upprätthålla relationer med vissa vårdnadshavare.

8.4.5 Orosanmälningarna till socialtjänsten görs i varierande grad

Alla som har en misstanke om att ett barn far illa kan anmäla det till kommunens socialtjänst. Anställda på vissa myndigheter och i vissa verksamheter, som t.ex. skolan, hälso- och sjukvården och tandvården, är däremot skyldiga att enligt lag genast anmäla om de i sitt arbete misstänker att ett barn far illa.¹⁵

Antalet orosanmälningar har ökat kraftigt på senare år. Under 2021 berördes vart tionde barn av en orosanmälan och cirka 422 000 anmälningar gjordes till socialtjänsten. En ny tendens är att allt fler yngre barn i riskzon för kriminalitet orosanmäls, och att barns utsatthet i sociala medier har ökat. I Socialstyrelsens kartläggning framgår även att det finns en underrapportering från BVC, förskolan och tandvården när det gäller anmälningar om föräldrars brister i omsorgsförmåga av de yngsta barnen.¹⁶

Antalet orosanmälningar till socialtjänsten varierar såväl mellan som inom kommuner och mellan olika verksamheter. I bl.a. Stockholm, som under 2023 hanterade drygt 40 000 orosanmälningar avseende barn folkbokförda i staden, finns det stora skillnader i antalet orosanmälningar mellan stadsdelarna. Det stora antalet orosanmälningar i Stockholm skulle till viss del kunna förklaras av att det har blivit lättare att orosanmäla digitalt. Men beror även på benägenheten att orosanmäla och vad anmälningarna handlar om. Vid samtal med socialförvaltningen i Stockholm, som samordnaren har haft, framkom att antalet orosanmälningar avseende barn i mer välmående stadsdelar är fler jämfört med i stadens utanförskapsområden. Det handlar ibland även om en annan sorts social problematik, t.ex. problematisk skolfrånvaro, NPF-diagnoser etc. Det görs även generellt fler orosanmälningar till socialtjänsten från skolan och polisen, men

¹⁵ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/barn-och-unga/barn-som-far-illa/> (hämtad 2025-03-30).

¹⁶ Socialstyrelsen (2022) *Anmälningar om barn som far illa eller riskerar att fara illa 2021 – uppföljning och analys av utvecklingen*.

betydligt färre från förskolan, MVC och BVC, något som även Socialstyrelsen i sin ovan nämnda kartläggning har visat.¹⁷

Åtgärder för att förebygga otillåten påverkan

Brå har tagit fram en handbok för att förebygga otillåten påverkan som ett stöd till kommuner för att rusta sig mot påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar. I handboken, som fokuserar på förebyggande arbete, lyfter Brå problemet med att personal som arbetar i utsatta områden, däribland socialsekreterare, löper en ökad risk att utsättas för påverkansförsök. Risker kan, enligt Brå, bli ännu större för medarbetare som själva bor i området och har familj där, vilket gör dem särskilt sårbara för hot, utpressning eller andra typer av påverkan.¹⁸

8.4.6 En utmaning när vårdnadshavare tackar nej till hjälp

En särskild utmaning för socialtjänsten, men även för BVC, förskolan, skolan och andra aktörer som möter barn och unga i deras vardag, är situationer där vårdnadshavaren tackar nej till en erbjuden insats trots att deras barn bedömts ha behov av särskilt stöd. I ett sådant läge blir det svårt att gå vidare, om det inte föreligger en akut situation. Att en vårdnadshavare kan motsätta sig en insats, mot barnets bästa, är problematiskt, särskilt i situationer där barnet uppvisar normbrytande beteenden och är utåtagerande och riskerar att utsätta andra barn och elever samt personal för risker genom sitt beteende. Medan det i grundskolan finns akutskolor som en elev kan flyttas till saknas motsvarande resurs i till exempel de äldre barngrupperna i förskolan. I vissa fall kan anledningen till att en vårdnadshavare tackar nej till en erbjuden insats vara att det är svårt att avsätta den tid som krävs för att delta i en insats, t.ex. för en ensamstående mamma med flera barn som behöver ta ledigt från sitt arbete m.m. I sådana situationer kan det vara relevant att socialtjänsten och andra myndigheter ser över sina möjligheter att i större utsträckning tillmötesgå individuella behov av anpassning. Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara

¹⁷ Socialstyrelsen (2022) *Anmälningar om barn som far illa eller riskerar att fara illa 2021 – uppföljning och analys av utvecklingen*.

¹⁸ Brå (mars 2025) *Handbok för att förebygga otillåten påverkan – stöd till kommuner för att rusta sig mot påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar*.

att möjliggöra för en vårdnadshavare att ta ut föräldrapenning för att kunna delta i en insats eller åtgärd som socialtjänsten kallar till eller bedömer att barnet bör delta i. Det skulle göra det enklare för t.ex. en ensamstående förälder, oftast mammor att vara borta från jobb eller studier. I dag kan en vårdnadshavare ta ut föräldrapenning till och med den dag då barnet fyller 12 år eller när barnet slutar i årskurs 5 i grundskolan.¹⁹

8.4.7 Platsbrist och dyra placeringar i barn- och ungdomsvården påverkar kommunernas ekonomi

Eskaleringen av den grova brottsligheten och sociala problematiken bland barn och unga på senare år har även inneburit att behovet av platser inom den slutna ungdomsvården och på Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem, men även på hem för vård eller boende (HVB) och familjehem, har ökat. Det har även lett till ökade kostnader för kommunerna för fler dyra placeringar, något som särskilt drabbar mindre kommuner. Eftersom det för närvarande pågår en reformering av den statliga barn- och ungdomsvården med flera pågående utredningar inom området har samordnaren valt att inte särskilt fokusera på dessa utmaningar.

Några relevanta utredningar bör dock nämnas. Regeringen har tillsatt en nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården, som i november 2024 lämnade en delredovisning av hur socialtjänsten ser på behoven när det gäller vårdplatser. Uppdraget ska slutredovisas i en rapport senast den 31 december 2025 (S2023:G). Regeringen har även tillsatt en utredning om en reform av den statliga barn- och ungdomsvårdens uppdrag och organisation för en trygg och kvalitativ vård, som lämnar sitt betänkande den 25 april 2025 (dir. 2024:13). I sammanhanget bör även Utredningen om HVB för barn och unga (S 2024:03) nämnas. Utredningen, som ska lämna sitt betänkande senast den 27 juni 2025, har i uppdrag att ta fram förslag för att stärka tryggheten och säkerheten för barn och unga i hem för vård eller boende.

Bakgrunden till behovet av en översyn av barn- och ungdomsvården är den senaste tidens utveckling med ökad brottslighet, be-

¹⁹ <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/foraldrapenning> (hämtad 2025-05-07).

hov av fler platser och avslöjanden om att kriminella individer har kunnat driva HVB och rekryterat placerade ungdomar.

8.4.8 Utmaningar kring sekretess försvårar arbetet

En fråga som har lyfts av flera kommunföreträdare som samordnaren har träffat är den sekretess som hindrar eller försvårar för bl.a. BVC, förskolan, grundskolan, socialtjänsten och polisen att dela information med varandra om barn och unga om vårdnadshavarna inte har gett sitt samtycke till det. Men det kan också handla om situationer som inte är tillräckligt allvarliga för att göra en orosanmälan, och där en verksamhet bedömer att en annan bör få del av viss information om ett barn i förebyggande syfte. Det borde, enligt samordnaren, finnas en möjlighet att kunna bryta sekretessen i förebyggande syfte, t.ex. när det handlar om så pass stora brister i det svenska språket hos ett barn att det bedöms kunna leda till svårigheter för barnet i förskolan eller grundskolan. Det gäller särskilt överlämning av information mellan BVC, förskolan och grundskolan i förebyggande syfte.

Stockholm är en av de kommuner som lyfter den starka sekretessen som ett hinder. Företrädare för socialförvaltningen, som samordnaren har träffat, pekar bl.a. på att polisen inte delar information med socialtjänsten i den utsträckning som skulle behövas. Som ett led i att underlätta samverkan finns socialsekreterare därför placerade på alla polisstationer i staden. Men det kan även uppstå hinder inom samma förvaltning. Exempelvis kan en socialsekreterare från en stadsdel inte fatta beslut om ett ärende i en annan stadsdel i staden, något som aktualiseras med tanke på ungdomars ökade rörlighet mellan olika stadsdelar.

8.5 Några exempel på hur kommunerna har valt att hantera problem och utmaningar

8.5.1 Uppsökande och motiverande insatser samt föräldraskapsstöd

De flesta kommuner använder sig av någon form av föräldraskapsprogram och erbjuder föräldraskapsstöd inom ramen för socialtjänstens förebyggande insatser. Det kan handla om såväl individuellt stöd som gruppsamtal. En majoritet av de kommuner med utanförskapsområden som har besvarat samordnarens enkät svarar att de erbjuder någon form av föräldrastöd, uppsökande insats eller hembesöksprogram tillsammans med BVC m.fl. Flera kommuner nämner språkkaféer eller andra former av mötesplatser som kan fungera som lågröskelverksamheter för att lättare komma i kontakt med bl.a. kvinnor med utländsk bakgrund. Men det finns även några enstaka kommuner som svarar att de inte erbjuder några riktade eller specifika insatser i sina utanförskapsområden.

I en kommun, som har besvarat enkätfrågan, finns sedan augusti 2024 föräldrarådgivare anställda av socialtjänsten som arbetar i utvalda förskolor och grundskolor med syfte att stödja vårdnadshavare i deras kontakter med andra myndigheter. En annan kommun nämner att de har förebyggande socialsekreterare, en per stadsdel, som ansvarar för det lokala uppsökande arbetet och för att samla in boendes synpunkter om de behov av stöd från socialtjänsten som finns i området. Nedan ett citat från en kommun som visar på bredden av insatser som kan erbjudas:

Många olika insatser i form av uppsökande arbete men också föräldrastödsgrupper, enskilda samtal inom ramen för familjecentralsarbetet. Många olika typer av samverkan och samarbeten mellan förskola, familjecentral och socialtjänst. Föräldramöten, kvällsvandringar, föräldracaféer, föräldragrupper för föräldrar från annat land, föräldragrupper på hemspråk m.m.

8.5.2 Föräldraskapsstödsprogram

Det finns många program, metoder och arbetssätt som syftar till att stödja föräldrar i deras föräldraskap. Några av de vanligast förekommande är Kommunikationsmetod (KOMET), Community Parent Education (COPE), Trygga föräldrar, Föräldrastöd i Sverige (FÖS),

Alla Barn i centrum (ABC), Funktionell familjeterapi (FFT) och International Child Development Programme (ICDP).

Myndigheten för föräldrarätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har i uppdrag att bl.a. stödja genomförandet av den nationella strategin för ett stärkt föräldraskap, tillhandahålla en översikt av program och metoder, samt fördela statsbidrag. En nationell kartläggning av de program och metoder för föräldraskapsstöd som används i kommunerna visar att de tre programmen ABC (för barn i åldern 3–12), Trygghetscirkeln, samt Föräldraskap i Sverige (Fös) är vanligast förekommande.

Utifrån en sammanställning av svensk och internationell forskning visar MFoF att effekterna av föräldraskapsstöd är störst om de erbjuds på olika arenor, för alla föräldrar, samt utifrån olika preventionsnivåer. Universellt stöd är sådant som bör erbjudas alla föräldrar, exempelvis föräldraskapsstöd individuellt och i grupp inom mödra- och barnhälsovården eller på öppen förskola. Selektivt stöd är insatser som erbjuds föräldrar som tillhör en riskgrupp eller har barn med begynnande beteendeproblem, medan *indikerat stöd* ges till familjer med identifierade problem eller som uppvisar tydliga symtom på ohälsa.²⁰

Föräldraskap i Sverige

Föräldraskap i Sverige (Fös) är ett samhällsorienterande program som riktar sig till utrikes födda föräldrar med barn i åldern 0–18 år. Syftet med föräldraträffarna är att informera om områden som är viktiga för familjelivet i Sverige och göra det möjligt för deltagarna att ställa frågor och diskutera hur det är att vara förälder i Sverige. Teman som tas upp är bl.a. barnets rättigheter, föräldrarnas rättigheter och skyldigheter, jämställdhet, samt hur socialtjänst, förskola, skola och vård fungerar. Till varje av de fem gruppstillfällena (som är 2,5–3 timmar) bjuds externa föreläsare in från bl.a. BVC, förskola, sfi, socialtjänstens förebyggande verksamhet och civilsamhället. Utbildningen ges på lätt svenska eller med tolk. Programmet togs fram 2019 och ägs av Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholm och sprids nationellt i samarbete med Bris (Barnens rätt i samhället). Det

²⁰ <https://mfof.se/foraldraskapsstod/effekter-av-foraldraskapsstod.html> (hämtad 2025-03-21).

är det tredje mest använda föräldrastödsprogrammet i Sverige och finns i dag i ett 90-tal kommuner.²¹

Trygga föräldrar

Trygga föräldrar (TF) är ett föräldrastödsprogram riktat till föräldrar med utländsk bakgrund som lever i områden med social utsatthet. Målgruppen är föräldrar som känner oro för att deras barn i åldern 10–18 ska dras in i miljöer med droger, kriminalitet eller våldsbejakande extremism. Syftet är att bl.a. erbjuda kunskap om risk- och skyddsfaktorer och stärka dem i deras föräldraskap. Under ledning av två gruppleddare träffas föräldragruppen under nio tillfällen (1,5 timme per gång) utifrån olika teman. Programmet togs fram av Örebro kommun och används i dag av ett tiotal kommuner.²²

8.5.3 Exempel på förebyggande sociala insatser från samordnarens kommunbesök

Samordnaren har under sina kommunbesök fått ta del av olika exempel på hur socialtjänsten arbetar förebyggande i kommunernas utanförskapsområden. I bl.a. Borås finns en förebyggande socialtjänst för unga i utsatta områden bestående av en fältgrupp som arbetar uppsökande och förebyggande med unga i åldern 10–16 år. Fältgruppen finns på ett tiotal skolor i kommunen och jobbar både dagtid, kvällstid och på helgerna. Socialtjänsten erbjuder även en anonym stödchatt två kvällar i veckan dit unga kan vända sig med frågor. Företrädare för fältgruppen menar att en utmaning i att arbeta områdesbaserat är när unga kan bo i ett område, gå i skolan i ett annat område, och umgås med andra i ett tredje område. Det gör det svårare att fokusera insatserna där de gör störst nytta. En styrka i arbetssättet är flexibiliteten genom att socialtjänsten kan ta tag i ärendet omedelbart och vara på plats i skolan med kort varsel. Ärenden kan initieras antingen av skolan eller av en vårdnadshavare som uttrycker oro för sitt barn.

²¹ <http://www.foraldraskapisverige.se> (hämtad 2025-03-20).

²² www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/barn-och-unga/unga-som-begar-brott/exempel-brottsforebyggande-metoder/trygga-foraldrar-tf/ (hämtad 2025-03-20).

8.5.4 Tidiga och samordnade insatser (TSI)

Tidiga och samordnade insatser (TSI) är ett paraplybegrepp för strukturerad samverkan i förebyggande arbete med barn och unga. Syftet är att socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården ska bli bättre på att samordna sitt stöd till barn och unga så att alla ska kunna få hjälp i tid utifrån sina och familjens behov. TSI är ett gemensamt samverkansuppdrag för Skolverket och Socialstyrelsen.²³

Brottsförebyggande arbete i socialt utsatta områden

Inom ramen för TSI ingår en särskild satsning på brottsförebyggande arbete. Det handlar om insatser dels för riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels för barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Liksom i övriga fokusområden för TSI ingår socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården i ett tvärprofessionellt arbete, men i denna samverkan deltar även polisen. Syftet med arbetssättet är att uppmärksamma riskbeteenden för att förebygga kriminalitet, normbrytande beteende och brottsutsatthet bland barn och unga.

Skottlandsmodellen

Med stöd av TSI bedrivs i flera regioner och kommuner, däribland Falun, Region Kronoberg och Region Örebro, ett arbete inspirerat av den så kallade Skottlandsmodellen eller *Getting it right for every child* (GIRFEC). Det är ett arbetssätt som har gett goda resultat i Skottland, där alla kommuner arbetar enligt denna modell för att samordna tidiga insatser för barn och unga. Samverkande aktörer är skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Några övriga exempel på arbetssätt och metoder

I bl.a. Stockholm och Göteborg används *Islandsmodellen* som innebär att polisen vid en akut situation ringer socialjouren direkt som följer med hem till en person eller familj. Då kan socialtjänsten agera

²³ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/tidiga-och-samordnade-insatser-tsi/> (hämtad 2025-03-19).

direkt om t.ex. ett barn skulle behöva omhändertas eller en våldsutsatt kvinna behöva få ett akut boende. I Stockholm finns även en socialjour som dygnet runt bemannas av 4–8 socialsekreterare. En samverkansform som, enligt socialförvaltningen i Stockholms stad, fungerar bra och som även polisen lyfter fram är *Trefas*. Det är ett arbetssätt som startade 2019 i Järvaområdet för att minska skjutvapenvåldet och innebär en nära samverkan mellan socialtjänsten, polisen Kriminalvården²⁴ och Region Stockholm (som bidrar till att tidigt tillhandahålla stöd till unga i riskzon samt psykiatriskt stöd och behandling för avhoppare).²⁵

I Stockholms stad pågår även ett arbete med att utbilda alla hushåll som arbetar i stadens allmännyttiga bostadsbolag att reagera på signaler om att något inte står rätt till, exempelvis i samband med rutinmässiga reparationer m.m. i lägenheterna. Staden har även etablerat ett bra samarbete med fastighetsägare och rutiner för att t.ex. vid en skjutning tillfälligt öppna upp lokaler eller ett medborgarkontor där människor kan vara.

Backa barnet

Backa barnet är en samverkansmodell som utvecklades i Ystads kommun 2019 i samverkan med Region Skåne och Polismyndigheten i syfte att säkerställa barns rättigheter, tidigt uppmärksamma barns behov och ge ett samordnat stöd. Den har sedan dess implementerats i fler kommuner, bl.a. i Lidingö, Hässleholm och Säfle. Arbetssättet innebär i korthet att minst tre aktörer – kommunen, polisen och hälso- och sjukvården – behöver samla sina tidiga och förebyggande insatser runt ett barn i behov av stöd och dess familj. I ett senare kan fler aktörer kopplas in.²⁶

²⁴ <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/stockholmarnas-fokus/trygghet/riktade-sociala-insatser/nara-samverkan-mot-skjutvapenvaldet/> (hämtad 2025-03-21).

²⁵ <https://www.regionstockholm.se/nyheter/2023/11/budget-2024-ny-samverkan-for-att-forebygga-gangkriminalitet/> (hämtad 2025-03-21).

²⁶ <https://backabarnet.se> (hämtad 2025-03-25).

Rinkebymodellen

Den så kallade *Rinkebymodellen*, som utvecklades i Rinkeby 2013, innebär att förstagångsföräldrar erbjuds tätare hembesök under barnets första ett och ett halvt år. Det är en samverkan mellan regionen (barnhälsovården) och kommunen (familjerådgivare från socialtjänsten) med syfte att erbjuda föräldrar i socioekonomiskt svagare områden ett extra stöd. I Stockholm har modellen vidareutvecklats till det utvidgade hembesöksprogrammet RUTH, som finns i sex stadsdelar. Inspiration är hämtad från Storbritannien och Australien och innebär att man gör sex hembesök under barnets första 18 månader. Arbetssättet har spridits till andra delar av landet, bl.a. i Araby i Växjö och där utvecklats till programmet *Tillsammans för en trygg start*.

Rätt kurva

Rätt kurva är ett brottsförebyggande och individanpassat program som riktar sig till barn mellan 8 och 15 år. Det är en metod hämtad från Tyskland (Kurve kriegen) med syfte att i ett tidigt skede hindra barn och unga från att dras in i grov kriminalitet. Polisen, tillsammans med socialtjänsten, identifierar och erbjuder platser i programmet till barn som anses löpa särskilt stor risk för att dras in i grov brottslighet, baserat på tidigare kriminalitet.

Uppföljningar av programmet visar på goda resultat. 40 procent av de barn och unga som har genomgått och avslutat programmet har helt slutat begå nya brott. Framgångsfaktorerna bedöms vara förmågan att samla resurser och kompetens från myndigheter, civilsamhälle och näringsliv. Rätt kurva är framtagen och drivs av Polismyndigheten (Nationella operativa avdelningen) i samverkan med kommuner och den ideella föreningen Beredskapslyftet. Målet är att utöka antalet lokalpolisområden och kommuner som arbetar med Rätt kurva, som i dag finns i Göteborg, Halmstad, Landskrona, Karlskoga, Linköping Huddinge och Södertälje.²⁷

²⁷ <http://rattkurva.se/om-oss> (hämtad 2025-04-10).

Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har gått igenom ett 40-tal studier om psykosociala insatser för barn och unga vuxna under 30 år. Enligt sammanställningen finns det insatser för unga personer som kan minska skjutvapenvåld, medlemskap i gäng och fortsatt kriminalitet.²⁸ SBU drar följande slutsatser:

- Färdighetsträning i skolan för elever på mellanstadiet (t.ex. konfliktlösning) kan förebygga medlemskap i gäng och bärande av vapen.
- Insatser av typen fokuserad avskräckning bland gängkriminella minskar skjutvapenvåld med en fjärdedel, över en tid av genomsnitt cirka tre år.
- Psykosociala insatser till gängkriminella under frivård (t.ex. missbruksbehandling, stöd att söka arbete) kan minska fortsatt kriminalitet med hälften upp till ett år efter avslutad insats.
- Insatser mot öppna drogmarknader i form av fokuserad avskräckning kan minska narkotikabrottslighet med cirka en tredjedel, över en tid av i genomsnitt ett och ett halvt år.
- Insatser med osäker effektivitet eller osäkra risker i form av stigmatisering och urholkat förtroende för viktiga samhällsfunktioner behöver utvärderas.

8.5.5 Arbetssätt och metoder som fungerar – fokus på brottsförebyggande insatser för unga

Vad gäller brottsförebyggande insatser för unga finns kunskap och vägledning som olika myndigheter har tagit fram som stöd i det lokala arbetet. Ett urval av detta material redogörs för i detta avsnitt.

²⁸ SBU. Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU); 2023.

Socialstyrelsens rekommenderade insatser för pojkar och flickor med hög risk för fortsatt normbrytande beteende

Socialstyrelsen lämnar i sin Kunskapsguide, som finns tillgänglig på nätet, rekommendationer om vilka insatser som socialtjänsten bör erbjuda pojkar och flickor med hög risk för fortsatt normbrytande beteende. Rekommendationerna baseras på sammanställd kunskap om de vetenskapligt utvärderade insatser som har bäst förutsättningar att minska fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott hos barn. De insatser som Socialstyrelsen rekommenderar är bl.a. vissa specifika KBT-baserade färdighetsprogram, beteendebaserade föräldraskapsstödsprogram samt vissa former av strukturerad familjebehandling i öppenvård. Socialstyrelsen ger även en rekommendation om en insats som socialtjänsten inte bör erbjuda. Det handlar om en typ av konsekvensprogram med syfte att avskräcka barn i tonåren från kriminellt beteende.²⁹

Socialstyrelsens exempel på metoder för att förebygga normbrytande beteende och brott

Socialstyrelsen har också på sin hemsida samlat exempel på metoder och arbetssätt som används i arbetet med att förebygga normbrytande beteende och brott bland barn och unga i Sverige. Exempelen har valts ut i samverkan mellan Socialstyrelsen och Polismyndigheten. Samråd har även ägt rum med Skolverket. Socialstyrelsen betonar att det förhållande att en metod finns med bland exemplen inte innebär att den rekommenderas framför någon annan. De rekommenderade insatserna utmärks bl.a. av att de är strukturerade, är inriktade mot specifika riskfaktorer, är beteende- och färdighetsorienterade samt att de oftast inkluderar både barn och föräldrar.

Metoderna tar sikte både på normbrytande beteende innebärande negativa och destruktiva beteenden som på olika sätt innebär att barnet överträder regler och normer i samhället och på brottsförebyggande i bredare bemärkelse. Exempelvis sådana som avser att främja psykisk hälsa eller närvaro i skolan. Socialstyrelsen betonar att gränsdragningen mellan vad som ska ses som förebyggande eller inte, inte är självklar.

²⁹ Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år. Socialstyrelsen, 2021.

Socialstyrelsen redovisar på sin hemsida ett antal kriterier som har använts som utgångspunkt för att bedöma om metoderna är relevanta. En sådan är att det ska vara möjligt för en kommun eller annan aktör – som inte tidigare använt metoden – att med stöd av tillgänglig dokumentation eller utbildning genomföra metoden.³⁰

Stöd för samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete

Samordnarens uppdrag har en tydlig inriktning mot barn och unga. Det innebär dock inte att det saknas lärdomar att dra från brottsförebyggande arbetet i allmänhet.

Boken Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete publicerades första gången 2010 och har nyligen, i mars 2025, kommit ut i en fjärde utgåva. Boken har arbetats om för att bättre stämma överens med lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, och Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet (Polisen 2022). Boken har tagits fram gemensamt av Brottsförebyggande rådet (Brå), länsstyrelserna, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). I boken beskrivs i fem steg hur samverkan praktiskt kan organiseras och bedrivas. Boken ger användbara verktyg för hela samverkansprocessen.³¹ Till boken finns ett digitalt stöd för arbetet.³² Samma aktörer som tagit fram Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete har också utarbetat skriften Kartläggning och lägesbild i lokalt brottsförebyggande arbete. I skriften beskrivs hur kartläggningar kan göras och hur lägesbilder för lokalt brottsförebyggande arbete kan tas fram, utifrån de förutsättningar som finns i den aktuella kommunen eller i lokalpolisområdet.³³

³⁰ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/barn-och-unga/unga-som-begar-brott/exempel-brottsforebyggande-metoder> (hämtad 2025-04-01).

³¹ www.bra.se/samverkan.

³² Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Brottsförebyggande rådet. 2025.

³³ Kartläggning och lägesbild i lokalt brottsförebyggande arbete.

8.6 Samordnarens sammanfattande iakttagelser

Rätt stöd i rätt tid av ett barns liv kan vara avgörande för att förebygga och motverka att barn och unga hamnar i utanförskap och kriminalitet. Fler tidiga och förebyggande, och framför allt bättre samordnade, insatser är därför helt avgörande för att hantera den utveckling med allt fler yngre barn i riskzon för kriminalitet som vi bevittnar just nu. Den nya socialtjänstlagen kommer att ge kommunerna bättre verktyg, men det är viktigt att även involvera BVC, förskolan och grundskolan mer i det fortsatta arbetet. Samordnaren har under sina kommunbesök och samtal med företrädare för bl.a. socialtjänsten uppmärksammat att det pågår mycket bra arbete på lokal nivå i kommunerna men även adresserat några utmaningar. Samordnarens samlade slutsatser och bedömningar redovisas i kapitel 9.

9 Det fortsatta arbetet mot utanförskap – samordnarens bedömningar

9.1 Inledning

Att förebygga och motverka utanförskapet i samhället är en av vår tids största utmaningar. Utanförskapet kan se olika ut i, och slå olika hårt mot, olika delar av samhället. Det handlar inte bara om ett socialt, utan även om ett etniskt, kulturellt, demokratiskt och språkligt utanförskap som drabbar barn och unga särskilt hårt. I dag finns utanförskapet i många av Sveriges kommuner. Det finns 180 områden i 66 kommuner som anses ha särskilt stora problem med utanförskap, varav 40 områden i 20 kommuner bedöms ha störst problem. I dag lever 710 000 människor, varav nästan 170 000 barn,¹ i ett område som präglas av utanförskap. Det är framför allt dessa barns vardag och framtid detta uppdrag handlar om, men också om sammanhållningen i vårt land. Det är mot den bakgrunden samordnaren i sitt arbete har prioriterat tidiga, samordnade och förebyggande insatser och det viktiga arbete som görs på familjecentraler, i förskolan och i grundskolan, samt av socialtjänsten i samverkan med bl.a. polisen, civilsamhället, näringslivet och många andra aktörer. Kommunernas uppdrag och roll är här av central betydelse. Det är på lokal nivå, i bostadsområden i kommun- och stadsdelar, som problem och utmaningar uppstår och blir synliga och det är också där lösningarna oftast finns. Men det är på nationell nivå som ramarna sätts för att i möjligaste mån säkerställa kvalitet och likvärdighet.

¹ SCB Utanförskapets karta – 180 områden där utanförskapet är stort
<https://experience.arcgis.com/experience/c2fd66c7f2cc40ff82af178214b1f830>
(hämtad 2025-05-15).

Kapitlets disposition

Som framgår av kapitel 1, avsnitt 1.2.2, lämnar samordnaren mot bakgrund av direktivens utformning och förutsättningarna för uppdraget inte några formella förslag. I stället formulerar samordnaren slutsatser, medskick och rekommendationer i form av bedömningar. Det innebär inte att samordnaren inte har tydliga uppfattningar om vad som behöver göras i det fortsatta arbetet. Många av de bedömningar som samordnaren formulerar har dock karaktären av inriktningsförslag och kräver närmare utredning och analys för genomförande.

I detta kapitel redovisas först bedömningar som rör familjecentraler och barnavårdscentraler, följt av förskolan, grundskolan och socialtjänsten. Mängden av och tyngden i bedömningarna rörande förskolan avspeglar den vikt som samordnaren fäster vid förskolan som institution. Härfter behandlas, primärt ur ett samverkansperspektiv polisen och civilsamhället. Avslutningsvis redovisar samordnaren vissa övergripande bedömningar. De rör i första hand styrning, samordning och uppföljning, men också vissa tvärsektoriella perspektiv som samordnaren menar måste präglade eller beaktas tydligare i det fortsatta arbetet mot utanförskap.

9.2 Familjecentraler och barnavårdscentraler

9.2.1 Alla barn och föräldrar i utanförskapsråden bör ha tillgång till en familjecentral

Bedömning: Alla barn och föräldrar i utanförskapsråden bör ha tillgång till en familjecentral. Ytterligare åtgärder krävs därför för att fler familjecentraler ska etableras, men också för att säkerställa likvärdighet och kvalitet i verksamheterna. Som ett led i att stärka kopplingen mellan insatser för barnets bästa och för ökad jämställdhet bör regeringen undersöka förutsättningarna för en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om att utveckla verksamheten vid familjecentraler eller familjecentralsliknande verksamhet i utanförskapsområden.

*Familjecentraler spelar en viktig roll
för att förebygga och motverka utanförskap*

Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamhet bör generellt kunna spela en viktig roll för att förebygga och motverka utanförskap. Tröskeln för kontakt med olika offentliga aktörer, inte minst öppna förskolan och socialtjänsten, sänks. Följden blir ökad tillgänglighet och att isolering kan brytas. Inte minst detta bedöms vara viktigt i relation till många boende i utanförskapsområden och då särskilt utrikes födda kvinnor med barn. Det i sin tur kan bidra till ökad integration och minskat utanförskap. På familjecentraler skapas också helt andra förutsättningar för samordning, samarbete och informationsutbyte mellan de olika verksamheter som finns representerade där. Individer och familjer kan därigenom få sina behov bättre tillgodosedda. Familjecentralerna kan också fungera som viktiga nav för att bygga förtroende och tillit, inte minst i relation till förskolan som institution. Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter är dessutom viktiga utifrån ett jämställdhets- och barnrättsperspektiv och kan också bidra till att tidigare än i dag upptäcka och hjälpa de, framför allt kvinnor och flickor, som lever med hedersrelaterat våld och förtryck.

Samordnaren kan konstatera att såväl regeringen som Socialstyrelsen i grunden delar denna bedömning. Åtgärder har också vidtagits under senare år för att stimulera etableringen av familjecentraler, bland annat genom uppdrag till Socialstyrelsen.

Ytterligare åtgärder krävs för jämlik tillgång till en familjecentral

Trots samsyn när det gäller familjecentralers betydelse i ett utanförskapsperspektiv, är familjecentralerna ojämnt fördelade över landet och de saknas helt i vissa regioner och kommuner med utanförskapsområden. Det finns också stora skillnader när det gäller vilka arbetssätt och vilken ambitionsnivå som finns i verksamheten vid olika familjecentraler.

Det krävs, enligt samordnaren, ytterligare åtgärder för att fler familjecentraler ska etableras i utanförskapsområden. I möjligaste mån bör dessa bygga på samlokalisering av berörda verksamheter. Samordnaren inser att det finns utmaningar med en målsättning om samlokalisering, särskilt i relation till befintlig ej samlokaliserad verk-

samhet. Samtidigt är samlokalisering, enligt samordnarens uppfattning en strategisk framgångsfaktor för familjecentraler i utanförskapsområden. Inriktningen mot samlokalisering bör därför generellt vara tydlig i det fortsatta arbetet på området. En tydlig målsättning bör vara att alla barn i utanförskapsområden ska ha tillgång till en familjecentral.

Parallellt med arbetet för att etablera fler familjecentraler krävs åtgärder av såväl regioner som kommuner för att öka likvärdigheten och säkerställa kvaliteten i verksamheten vid familjecentralerna (jfr avsnitt 9.2.3 avseende barnhälsovården).

Regeringen bör undersöka förutsättningarna för en överenskommelse med SKR om att stärka utvecklingen av familjecentraler

Ett önskvärt inslag i det vidare arbetet för att utveckla verksamheten vid familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter i utanförskapsområden skulle enligt samordnaren vara en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). En sådan överenskommelse skulle väl komplettera gällande och eventuella framtida uppdrag till Socialstyrelsen syftande till att främja familjecentraler och familjecentralsliknande verksamhet. En överenskommelse mellan regeringen och SKR bör avse de 66 kommuner (med 180 områden) som av SCB och Boverket, i deras fördjupade analys av utanförskap, har bedömts ha de största utmaningarna med utanförskap (jfr avsnitt 2.2). De 20 kommuner med 40 områden som bedöms ha störst utmaningar med utanförskap bör prioriteras.

Överenskommelsen bör särskilt syfta till att i ökad utsträckning möjliggöra för föräldralediga kvinnor att studera sfi eller grundläggande vuxenutbildning inom ramen för en familjecentral eller familjecentralsliknande verksamhet. Genom detta skapas förutsättningar för mammor, och i förekommande fall pappor, att ta steg mot att etablera sig på arbetsmarknaden *samtidigt* som barnet får möjlighet till stimulerande aktivitet och möten med andra barn.

En överenskommelse mellan regeringen och SKR med angiven inriktning skulle både innehållsligt och i tid väl ansluta till gällande överenskommelse som syftar till att, med utgångspunkt i öppen förskola som arena, öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Denna överenskommelse gäller 2023–2025 medan en

sådan överenskommelse som samordnaren ser framför sig skulle gälla för treårsperioden 2026–2028.

9.2.2 Utred hur hälsobesök på BVC för barn mellan 2,5 och 4 år kan göras obligatoriska

Bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning för hur hälsobesök på BVC för barn mellan 2,5 och 4 år kan göras obligatoriska. Härigenom skapas förutsättningar för BVC att följa och bedöma barnets språkliga utveckling, men också den kognitiva och den sociala utvecklingen, så att insatser vid behov kan sättas in.

Av central betydelse att BVC får kontakt med barn och deras föräldrar

Det är av central betydelse att BVC kan etablera kontakt med varje barn och dess vårdnadshavare. Det gäller i synnerhet i utanförskapsområden. Barn i utanförskapsområden har generellt sämre hälsa, såväl fysiskt som i fråga om neuropsykiatriska diagnoser och tandhälsa. De löper också större risk för att växa upp i miljöer präglade av ekonomisk utsatthet, otrygghet och hedersrelaterat våld och förtryck och att dras in i kriminella miljöer.

Familjecentraler och BVC måste mot denna bakgrund, brett arbeta vidare för att etablera kontakt med varje barn. Vårdnadshavare måste nås med information och vägledning och erbjudas föräldrastöd. Aktiva insatser måste göras för ökad tillit till och förtroende för i första hand förskola och socialtjänst. Uppsökande verksamhet, inte minst i form av utökade hembesöksprogram, måste bedrivas. Även om många familjecentraler och BVC redan i dag gör många goda insatser är det inte rimligt om det samtidigt finns många verksamheter som gör betydligt mindre eller ingenting alls. Det samlade arbetet måste, med beaktande av att lokala behov och förutsättningar kan variera, bedrivas på ett likvärdigt sätt och med en likartad ambitionsnivå i alla delar av landet, på varje familjecentral och BVC.

*Att många barn uteblir från hälsobesök på BVC
innebär risker ur ett barnrättsperspektiv*

Huvuddelen av alla barn kommer till besök på BVC, till vilka de kallas. Som också framgår visar dock befintlig statistik att det, i absoluta tal, är ett stort antal barn som *inte* dyker upp (se avsnitt 5.5.2). Det gäller framför allt vid besöken vid 2,5 till 3 års ålder (där det är stor variation mellan olika regioner) och vid 4-årsbesöken. När det gäller yngre barn hör sammar föräldrar kallelser från BVC i betydligt större utsträckning.

Statistiken visar att utökade hembesöksprogram finns på långt ifrån alla familjecentraler och BVC. Rutinerna för när och om BVC gör en orosanmälan till socialtjänsten, i de fall föräldrar med sina barn upprepade gånger uteblir från hälsobesök, varierar också mycket. Det gäller både mellan och inom regioner.

Sammantaget ser samordnaren en uppenbar risk för att många små barn har ingen eller mycket begränsad kontakt med det offentliga i stort och vårdaktörer i synnerhet. Ur ett barnrättsperspektiv är detta inte acceptabelt. Det slår direkt mot samhällets möjligheter att identifiera och uppmärksamma behov hos barnet i fråga om hälsa, kognitiv utveckling och språklig förmåga. Möjligheterna att tidigt uppmärksamma missförhållanden och risk för eller förekomst av våld i familjen, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, försvåras på motsvarande vis.

*Det bör utredas hur hälsobesök på BVC för 2,5–4-åringar
kan göras obligatoriska*

En utredning bör tillsättas för att se över hur en grundläggande skyldighet för föräldrar att faktiskt komma till hälsobesök på BVC till vilka de kallas, kan utformas. Skyldigheten bör avse besöken vid 2,5 eller 3 års ålder och vid 4 års ålder. Syftet är att ge vården ett ytterligare instrument för att etablera kontakt med alla barn och deras vårdnadshavare. Härigenom skapas förutsättningar för BVC att följa och bedöma i första hand barnets språkliga utveckling, men också den kognitiva och sociala utvecklingen, så att förebyggande och stödjande insatser kan sättas in vid behov.

Ytterst är detta en fråga om det offentligas skyldighet att säkerställa barnets rätt till utveckling och trygghet. Det är en skyldighet

som, enligt samordnaren, väger tyngre än föräldrars beslutanderätt som vårdnadshavare. Det är i ljuset av ett tydligt sådant barnrättsperspektiv som samordnarens slutsats att utreda obligatorisk närvaro på BVC huvudsakligen ska ses.

Samordnaren är medveten om att frågan inte är okomplicerad. I den bästa av världar ska vårdinsatser vara frivilliga. Tvångslagstiftning, som redan i dag förekommer inom andra vårdformer, innebär ett långtgående integritetsingrepp som måste utformas på ett rättssäkert sätt. Även om samordnaren också är medveten om att tilliten till BVC ofta lyfts fram som en framgångsfaktor, så går det inte att blunda för att många barn aldrig kommer till BVC och därmed får sin hälsa bedömd. En utredning behöver därför analysera både fördelar och eventuella risker i detta hänseende med att införa ett obligatorium. En ytterligare knäckfråga är vilka sanktioner som ett uteblivet besök skulle kunna leda till. Någon form av ekonomisk sanktion framstår för samordnaren som mest rimlig, till exempel en nedsättning av barnbidraget. För detta skulle kunna tala att det är generellt, alla föräldrar får det, och att det sannolikt inte skulle vara så komplicerat att administrera. Ett förslag med sådan innebörd behöver dock utredas närmare och prövas utifrån principen om barnets bästa.

Samordnaren har inte föreställningen att obligatoriska besök på BVC är någon form av alexanderhugg som, i sig, kommer att innebära att BVC får kontakt med varje barn. Men enligt samordnarens bedömning kan ett obligatorium bidra till att synliggöra barn som i dag lever utan kontakt med det offentliga och kanske också med begränsade sociala kontakter i övrigt. Det är de barn som i dag lever i det glömda Sverige; barn vars rättigheter och möjligheter till en bra uppväxt samhället måste skydda.

9.2.3 I det nationella hälsoprogrammet för barn och unga bör barnhälsovårdens utmaningar i utanförskapsområden särskilt beaktas

Bedömning: Socialstyrelsen bör i arbetet med att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga särskilt beakta de utmaningar som barnhälsovården ställs inför i utanförskapsområden.

Att göra vissa hälsobesök på BVC obligatoriska är ett sätt att adressera befintliga skillnader i barnhälsovården när det gäller arbetet för att etablera kontakt med alla barn och deras föräldrar. Det krävs emellertid också andra, bredare åtgärder i sammanhanget, mer inriktade på hur vårdverksamheten faktiskt bedrivs.

Som framgår av avsnitt 5.3.2 arbetar Socialstyrelsen för närvarande med att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga. Syftet är bland annat att öka förutsättningarna för fler förebyggande och hälsofrämjande insatser och ge en mer systematisk hälsouppföljning så att barn och unga ska kunna erbjudas effektiva och likvärdiga insatser. Målet är enligt Socialstyrelsen att det ska finnas ett nationellt, standardiserat och kunskapsbaserat hälsoprogram som är likvärdigt över hela landet. Programmet ska enligt myndigheten svara på frågorna: När behöver vi träffa barn och unga upp till 20 års ålder? Vad ska ett sådant besök eller möte innehålla? Hur gör vi det på ett likvärdigt sätt över landet? Och hur gör vi det än mer systematiskt över tid? Kärnan i programmet ska vara hälsobesök med undersökningar, hälsosamtal och föräldraskapsstöd.²

Mot bakgrund av samordnarens iakttagelser rörande barnhälsovården är arbetet med det nationella hälsoprogrammet för barn och unga mycket välkommet. Det är ytterst angeläget att Socialstyrelsen i arbetet särskilt beaktar de utmaningar som barnhälsovården ställs inför i utanförskapsområden och som aktualiseras i detta betänkande. Det gäller sådant som vikten av likvärdighet både i tillgång till barnhälsovård och i verksamheten som sådan i fråga om till exempel hälsobesök, samverkan, rutiner för orosanmälningar och åtgärder för att säkerställa kontakt med alla barn, inklusive hembesöksprogram. Också betydelsen av familjecentraler, och samverkan inom ramen för dessa, bör uppmärksammas av Socialstyrelsen i arbetet.

Samordnaren vill inte utesluta att det på sikt kan krävas mer styrande åtgärder i relation till regionerna. Det är, menar samordnaren, djupt otillfredsställande att skillnaderna mellan, och inom, regionerna fortfarande är påtagliga. Det är tydligt att vården inte når barn och unga i utanförskapsområden i tillräcklig utsträckning, trots att vårdbehoven där generellt är större. Konsekvenserna av

² <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/god-och-nara-varld/nationellt-halsoprogram-for-barn-och-unga/>. (Socialstyrelsen hemsida, hämtad 2025-05-02.)

detta är att vården har svårt att leva upp till hälso- och sjukvårdslagens grundläggande utgångspunkt om vård efter behov.

9.3 Förskolan

Förskolan är, som samordnaren har redogjort för i kapitel 6, en av de viktigaste samhällsinstitutionerna för barns språkliga och sociala utveckling. Skillnaderna mellan olika förskolor vad gäller t.ex. barns närvaro, andelen förskollärare, barngruppernas sammansättning, och språkutvecklande arbete är dock stora. I detta avsnitt redogör samordnaren för sina slutsatser och bedömningar som alla sammantaget syftar till att öka kvaliteten och likvärdigheten i förskolan och förebygga och motverka utanförskap.

Flera av de slutsatser och bedömningar som rör förskolan, och som presenteras nedan, har beröringspunkter med andra pågående utredningar. *Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola* (dir. 2024:113) ska bl.a. överväga och föreslå hur det kan införas en obligatorisk språkförskola för barn med annat modersmål än svenska och med brister i språkutvecklingen i svenska, samt föreslå hur det kan införas tydligare krav på kunskaper i svenska språket för personalen i förskolan. Utredningen ska vidare utreda och föreslå hur förskolorna ska få förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning av god kvalitet, föreslå en reglering som säkerställer att barngrupper på alla förskolor har lämplig storlek och överväga om det även behövs en reglering för att säkerställa lämplig personaltäthet. Utredningen, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 18 december 2025, ska dock, till skillnad från samordnaren, lämna nödvändiga författningsförslag.

9.3.1 Gör förskolan obligatorisk för alla barn från tre års ålder

Bedömning: Regeringen bör låta utreda hur förskolan kan göras obligatorisk för alla barn från tre års ålder.

Svensk barnomsorg har under de senaste decennierna genomgått en professionell utveckling, från att huvudsakligen ha handlat om barnpassning i en tid när kvinnor skulle ut på arbetsmarknaden till att

bli en självklar och naturlig del av utbildningsväsendet och en viktig skolform för barns livslånga lärande. Samordnaren menar dock att det behövs en generell och systematisk höjning av ambitionsnivån för förskolan i allmänhet, och för barn på förskolor i utanförskapsområden i synnerhet. I dag är det alldeles för många barn som går miste om den viktiga pedagogiska verksamhet som svensk förskola erbjuder. Därför är det samhällets skyldighet att skapa likvärdig tillgång till utbildning för alla barn, oavsett familjeförhållanden och föräldrars utbildningsnivå, för pojkar och flickor, i glesbygd och i storstad. Obligatorisk förskola är både en vinst för de barn som har sämre förutsättningar till en bra start i livet och en viktig investering för Sveriges framtid som en fortsatt stark kunskapsnation.

Ett ökat deltagande i förskolan skulle stärka barnens kunskaper i svenska språket

Den utveckling som den svenska förskolan har gjort kommer dock inte alla barn till del. De barn som bäst behöver gå i förskolan är ofta de barn som inte gör det i dag. Det är problematiskt att barn i våra utanförskapsområden i mindre utsträckning skrivs in, och deltar, i förskolan jämfört med barn i andra områden. De går därmed miste om möjligheten att lära sig det svenska språket, som är helt nödvändigt för att få en bra start i grundskolan och tillgodogöra sig kunskaper för att klara av att fullfölja grundskolan med godkända resultat och komma in på ett nationellt program på gymnasiet. Barn som inte deltar i förskolans undervisning går även miste om den sociala färdighetsträning och att samspela i grupp med andra barn med olika bakgrund som är så viktig för att fungera i dagens samhälle. En slutsats som samordnaren har dragit är att det behöver vidtas fler åtgärder för att öka deltagandet i förskolan. Samordnaren bedömer därför att det bör utredas hur en obligatorisk förskola för alla barn från tre års ålder kan införas.

En obligatorisk förskola bidrar till att förebygga utanförskap

Med en obligatorisk förskola för alla barn, oavsett i vilken kommun eller område de är bosatta och oavsett om de går på en kommunal eller fristående förskola, ges bättre förutsättningar att förebygga

utanförskap. Det blir svårare för vårdnadshavare att hålla barnen hemma av t.ex. hedersrelaterade skäl eller vid orosanmälningar, samtidigt som barnhälsoperspektivet stärks och det blir lättare att upptäcka barn som far illa eller riskerar att fara illa eller som i övrigt skulle behöva följas upp av BVC eller socialtjänsten.

Ökad likvärdighet och förbättrad etablering för utrikes födda kvinnor

En obligatorisk förskola skulle, enligt samordnarens bedömning, öka likvärdigheten i undervisningen och ge alla barn de grundläggande kunskaper och färdigheter som de behöver för att utvecklas, samt få bättre förutsättningar att fullfölja grundskolan med godkända resultat. Med obligatorisk förskola skulle förskolan dessutom få en större legitimitet som en viktig samhällsinstitution. Det skulle också sannolikt leda till att fler vill utbilda sig till förskollärare och att attraktiviteten i yrket stärks.

Men ytterligare en positiv effekt med obligatorisk förskola är att många utrikesfödda kvinnor, som i dag står långt ifrån arbetsmarknaden, ges bättre möjligheter att komma i jobb och egenförsörjning. Mammorna får mer tid för att antingen studera, gå på språkkurser eller delta i andra insatser som underlättar deras arbetsmarknads-etablering. De får mer tid att söka jobb och bygga nätverk när barnen är i förskolan. Det finns studier som visar att om en kvinna integreras, så får det positiv effekt för en hel familjs integration. I sammanhanget bör det framhållas att om en mamma arbetar och står för sin egen försörjning, så får det också positiv inverkan på barnen som får se sin mamma gå till jobbet varje dag.

Det är dock inte alla kvinnor som åtnjuter sina rättigheter på grund av utanförskap, isolering och hedersrelaterat våld och förtryck. Därför ska också obligatorisk förskola ses som ett kraftfullt verktyg för att stärka den svenska jämställdheten. Samordnaren är dock medveten om utmaningarna med en sådan reform. Det handlar allmänt sett om kostnader, kompetensförsörjning och barngruppernas storlek. En mer specifik fråga är vilka avvägningar som, vid ett obligatorium, bör göras när det gäller rätten till skolskjuts, inte minst i glesbefolkade kommuner med långa avstånd till närmaste förskola. Införandet av en obligatorisk förskola behöver, bland annat mot denna bakgrund, föregås av gedigen utredning och beredning. Med

det sagt, så menar samordnaren att det finns för många problem som är kopplade till frivilligheten inom förskolan och som inte går att lösa fullt ut om förskolan förblir frivillig.

Obligatorisk förskola håller ihop Sverige

Om barn som växer upp i ett utanförskapsområde ärver sina föräldrars utanförskap, så förstärks sociala klyftor, misstro och exkludering som redan är utbredd i dag. Det kan öka risken för konflikter och segregation, vilket kan få allvarliga konsekvenser för hela samhället och försvaga sammanhållningen och tilliten mellan människor och till samhällets institutioner. I det allvarliga säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig i, med krig i Europa som hotar vår säkerhet och trygghet, är det angeläget att också ur detta perspektiv bygga ett starkt och resilient samhälle, som kan stå emot såväl främmande makter som icke-demokratiska aktörer som vill vårt samhälle illa. Därför menar samordnaren att kampen mot utanförskapet behöver breddas och även ses utifrån ett nationellt säkerhetspolitiskt perspektiv.

Antalet timmar inom ett obligatorium behöver utredas

Hur många timmar i veckan som skulle bli aktuella vid en obligatorisk förskola är en fråga som också behöver utredas. Det bör sannolikt landa i någon form av reglering av ett minsta antal timmar i veckan som ska ingå i ett obligatorium. Möjligheten att, som i dag, kunna vara inskriven i förskolan på deltid bör, enligt samordnaren, kvarstå. Det enskilt viktigaste skälet till att införa en obligatorisk förskola för alla barn från tre års ålder är att etablera kontakt med alla barn och kunna rusta dem inför övergången till förskoleklassen och grundskolan. Att barn i dag, som samordnaren har blivit varse om, börjar i förskoleklassen utan att ha gått i förskolan och kommer med bristande kunskaper i svenska språket och en oförmåga att samspela i grupp, leder till att de riskerar att halka efter sina klasskamrater redan från start samtidigt som det innebär betydande svårigheter för skolan att försöka kompensera för.

Samordnaren är medveten om att det kan ta ett antal år innan en reform innebärande obligatorisk förskola är utredd och fullt ut

genomförd. I avvaktan på detta är det viktigt att gå vidare med andra angelägna reformer avseende förskolan. En sådan är att ge alla barn rätt till 30 timmars förskola i veckan (se följande avsnitt 9.3.2). En annan är införandet av en obligatorisk språkförskola och andra förslag kan komma att lämnas av *Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola* (U 2024:04).

9.3.2 Alla barn ska ha rätt till 30 timmars förskola

Bedömning: Alla barn, även barn till arbetslösa, föräldrar som lever på försörjningsstöd och föräldralediga, bör ha rätt till 30 timmars förskola i veckan. En utredning med denna inriktning bör tillsättas snarast.

I dag har barn till föräldrar som är arbetslösa, lever på försörjningsstöd eller är föräldralediga med ett annat barn lagstadgad rätt till 15 timmars förskola i veckan. Tiden kan vara uppdelad på till exempel tre timmar per dag eller tre heldagar i veckan. Hur många timmar kommunerna erbjuder skiljer sig dock mycket åt. I en kommun erbjuds barnen 15 timmar medan grannkommunen kan erbjuda 30 timmar. I dag erbjuder endast 17 procent av kommunerna fler än de lagstadgade 15 timmarna i veckan. Det främjar inte en likvärdig utbildning, något som riskerar att drabba de barn som mest av allt behöver gå i förskolan. Det innebär även att dessa barn generellt får färre timmar med social färdighetsträning och aktiv språkutveckling i en pedagogisk miljö som gynnar deras utveckling.

Ett utökat antal timmar skulle gynna barns språkutveckling

Fler timmar i förskolan är framför allt viktigt för barnens språkutveckling, och särskilt viktigt för barn i utanförskapsområden. Bland många familjer i utanförskapsområden är föräldrar antingen arbetslösa eller lever på försörjningsstöd. Även om 30 timmars rätt till förskola ska gälla alla barn, anser samordnaren att fokus främst ska vara på de barn som har föräldrar som är arbetslösa eller lever på försörjningsstöd. Det är också viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv, eftersom utrikesfödda kvinnor som kommer från länder

utanför Europa står längst ifrån arbetsmarknaden i dag. Om barnen är i förskolan fler timmar per dag kan deras mödrar få mer tid för att gå en utbildning eller söka jobb, vilket bidrar till ökad integration och egenförsörjning. Då finns också större möjligheter att kräva ett mer aktivt deltagande i olika statliga och kommunala insatser. Samordnaren föreslår därför att alla barn bör ha rätt till 30 timmars förskola i veckan. Hur detta ska genomföras behöver dock utredas. Detta bör ske snarast för att möjliggöra en sådan reform redan innan ett arbete med att göra förskolan obligatorisk kan slutföras.

9.3.3 Närvaron i förskolan behöver öka

Bedömning: Kommunerna behöver fortsatt arbeta aktivt för att öka närvaron bland inskrivna barn i förskolan och utveckla system som gör det möjligt att följa upp närvaron över tid.

Alla kommuner har, sedan den 1 juli 2023, en skyldighet enligt skollagen att arbeta uppsökande för att fler barn ska gå i förskolan. Syftet är att öka deltagandet bland barn som inte är inskrivna.

Som samordnaren har noterat under sina kommunbesök är det dock inte primärt inskrivningsgraden, utan närvaron som är en utmaning på många förskolor, särskilt i utanförskapsområden. Av SKR:s tematiska rapport om förskolan framgår att i genomsnitt 74 procent av de inskrivna barnen var i förskolan en genomsnittlig dag, och att närvaron var högst i mitten av veckan och lägst på fredagar (64 procent). Resultaten visar även att det finns ett samband mellan närvaro och socioekonomi. Ju mindre gynnsam den socioekonomiska sammansättningen av barn är i ett område desto lägre är generell närvaron.³

Samordnarens slutsats, och ett viktigt medskick, är att kommunerna fortsatt aktivt måste arbeta för att barn inte bara skrivs in i utan också faktiskt kommer till förskolan och deltar i undervisningen. Att upprätthålla en hög närvaro i förskolan är särskilt viktigt i avvakten på att förskolan blir obligatorisk för alla barn från tre års ålder i enlighet med samordnarens ovan redovisade bedömning (se avsnitt 9.3.1). Det är vidare viktigt att kommunerna utvecklar sy-

³ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) *Öppna jämförelser – Förskola 2024. Barns närvaro och vistelsetider (2024-12-11)*, s. 6–7.

stem för uppföljning av närvaron som är möjliga att följa över tid. En försvårande omständighet i det uppsökande arbetet, som samordnaren har fått kännedom om under sina kommunbesök, är att det förekommer att barn och deras vårdnadshavare inte är folkbokförda på den adress där de bor. Dessa är särskilt svåra att nå. Samordnaren vill även särskilt lyfta vikten av att förskolan arbetar mer aktivt med ett barnhälsoperspektiv. Att få till stånd en systematisk och likvärdig ordning för barnhälsoarbetet inom förskolan är något som samordnaren bedömer skulle underlättas om förskolan blir obligatorisk.

9.3.4 Avskaffa pedagogisk omsorg

Bedömning: Regeringen bör låta utreda hur pedagogisk omsorg kan avskaffas helt som verksamhetsform i såväl kommunal som privat regi.

Pedagogisk omsorg (familjedaghem) är en verksamhetsform som, utöver skollagens allmänna formuleringar, i stort sett är oreglerad. Det ställs inte samma krav på bl.a. utbildad personal eller språkutvecklande arbetssätt som inom förskolan och verksamheten behöver inte heller följa förskolans läroplan. Det gäller särskilt verksamhet i våra utanförskapsområden och riskerar att leda till en förstärkt segregation och bristande integration, som i förlängningen kan påverka barnens senare skolgång. Med dagens regelverk blir det dessutom svårt för kommunerna att ställa krav och följa upp verksamheten. Den pedagogiska omsorgen har utretts tidigare. I en utredning som lämnades i juni 2020 föreslogs bl.a. att ett etableringsstopp för pedagogisk omsorg skulle införas och att kvalitetskraven för kvarvarande verksamheter skulle höjas.⁴ Att avskaffa pedagogisk omsorg förstärker förskolans roll som en viktig samhällsbärande institution vars uppgift är att förbereda och rusta barn med kunskap inför skolstarten. Samordnaren anser därför att den pedagogiska omsorgen som verksamhetsform bör avskaffas, såväl i kommunal som i privat regi. Detta ska dock inte förväxlas med möjligheten för förvärvs-

⁴ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

arbetande vårdnadshavare att ha fortsatt tillgång till barnomsorg på obekväm arbetstid ("nattis").

Samordnaren är dessutom medveten om att det i vissa delar av Sverige är svårt att tillhandahålla förskola på grund av de långa avstånden och att barnantalet inte räcker till för att driva en förskola. Det skulle också kunna finnas andra skäl som gör att förskola behöver erbjudas i anpassad form. Former för hur det skulle kunna göras får närmare ses över inom ramen för den utredning som kommer behöva tillsättas.

9.3.5 Alla förskolor oavsett huvudman ska vara skyldiga att ta ut förskoleavgift för inskrivna barn

Bedömning: Alla förskolor oavsett huvudman bör vara skyldiga att ta ut förskoleavgift för ett barn som är inskrivet i syfte att förhindra oseriösa aktörer att bedriva förskoleverksamhet. En utredning bör uppdras att ta fram förslag hur en sådan skyldighet kan utformas.

Det finns i dag oseriösa fristående huvudmän för förskolan som väljer att inte ta ut någon förskoleavgift som ett sätt att attrahera barn från framför allt utanförskapsområden. Det innebär att seriösa fristående huvudmän, och kommunala förskolor, verksamma i dessa områden missgynnas och riskerar att påverkas negativt. Det är en oacceptabel utveckling som snedvrider konkurrensen och leder till ökad segregation. Det kan bl.a. handla om förskolor med en etnisk eller språklig (arabisk eller somalisk) eller religiös profil (muslimsk) som utnyttjar den fria etableringsrätten för att driva verksamhet som i praktiken innebär att flickor och pojkar hålls åtskilda, hedersnormer upprätthålls och barnen inte integreras i det svenska samhället. De ekonomiska incitamenten att etablera förskolor i utanförskapsområden, genom det påslag på förskolepengen som ges utifrån socioekonomiska faktorer, är generösa och lockar därför även till sig oseriösa aktörer. Samordnaren anser därför att alla huvudmän bör vara skyldiga att ta ut en skälig avgift per barn och månad för heltid respektive deltid som motsvarar maxtaxan för en plats i den kommunala förskolan. En utredning bör uppdras att ta fram förslag hur en sådan skyldighet kan utformas. En reform med denna innebörd

skulle minska incitamenten att etablera förskolor i syfte att tjäna pengar på bekostnad av barnens undervisning och utveckling.

Om förskolan skulle bli obligatorisk för alla barn från tre års ålder, i linje med samordnarens bedömning ovan (jfr avsnitt 9.3.1) skulle det, innebära att förskolan blir avgiftsfri, i likhet med t.ex. grundskolan. I avvaktan på att en sådan reform utreds och genomförs är det dock, enligt samordnarens bedömning, viktigt att införa en skyldighet för samtliga huvudmän att ta ut en skälig avgift för en plats i förskolan.

9.3.6 Ansvaret för ägar- och ledningsprövning bör flyttas till Skolinspektionen, som även bör få ett samlat tillsynsansvar över förskolan

Bedömning: I syfte att stärka likvärdigheten och kvaliteten i förskolan och förbättra tillsynen av förskolor oavsett huvudman bör det utredas:

- hur ansvaret för ägar- och ledningsprövning kan flyttas till Skolinspektionen,
- hur Skolinspektionen kan få ett samlat tillsynsansvar avseende förskolan,
- om de kriterier som i dag ligger till grund för beviljande av tillstånd bör ändras eller utvidgas, samt
- om det finns skäl att införa ett stopp för etablering av nya fristående förskolor i de utanförskapsområden som av SCB och Boverket bedöms ha stora problem med utanförskap.

Det är i dag kommunerna som ansvarar för ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän som vill etablera sig och starta förskoleverksamhet i kommunen. Samtidigt är det kommunerna som ansvarar för tillsynen av fristående förskolor i kommunen, medan Skolinspektionen ansvarar för tillsynen av de kommunala förskolorna. Den tudelade ansvarsfördelningen leder till otydlighet och innebär flera problem. Mindre kommuner kan ha mer begränsade resurser att avsätta för tillsyn samtidigt som de inte alltid har den kompetens som krävs. Samordnaren menar därför att Skolinspektionen bör få

ett samlat tillsynsansvar för all förskoleverksamhet i Sverige oavsett huvudman. I syfte att stärka granskningen av nya aktörer som vill starta förskolor menar samordnaren vidare att ansvaret för ägar- och ledningsprövning bör flyttas från kommunerna till Skolinspektionen. Det sammantaget bör, enligt samordnarens bedömning, leda till etablering på lika villkor och stärka likvärdigheten och kvaliteten i förskolan. En utredning med angiven inriktning bör mot denna bakgrund tillsättas.

*Etableringsstopp för fristående förskolor i utanförskapsområden
bör övervägas*

Nämnda utredning bör också uppdras att överväga ett stopp för etableringen av nya fristående förskolor i de 180 utanförskapsområden i 66 kommuner som bedöms ha stora problem med utanförskap, och särskilt i de 40 områden i 20 kommuner med störst problem, samt göras en översyn av de kriterier som i dag ligger till grund för beviljandet av tillstånd. I dag ska en kommun, förutsatt att den ägar- och ledningsprövning som görs inte visar på några oegentligheter, bevilja en enskild huvudman tillstånd att etablera och starta förskola i det område ansökan avser. Detta trots att det redan kan finnas en överetablering av förskoleplatser i det aktuella området eller förskoleenheter med en liknande profil. Förutom att såväl andra fristående förskolor som kommunala förskolor, i samband med minskande barnkullar, vid en överetablering kan behöva stänga avdelningar eller enheter, begränsar det även möjligheterna att säga nej till aktörer som vill etablera verksamhet av t.ex. religiösa, kulturella eller etniskt/språkliga skäl, något som inte bidrar till att främja social sammanhållning. Samordnaren menar därför att ett stopp för nyetablering bör övervägas i syfte att motverka utanförskapet.

9.3.7 Förskolan och andra aktörer måste lättare kunna dela information om barn och unga i förebyggande syfte

Bedömning: Förskolan och andra aktörer måste lättare kunna dela information om barn och unga i förebyggande och främjande syfte. En utredning med denna inriktning bör tillsättas som, utöver förskolan, också omfattar BVC, tandvården, socialtjänsten och skolan. Utgångspunkten bör vara att underlätta systematiskt samarbete kring det enskilda barnet och säkerställa att rätt stöd kan ges tidigt och att väsentlig information framför allt kring barnets språkliga utveckling inte faller mellan stolarna. Vårdnadshavare ska inte kunna förhindra viktiga stödinsatser för barnet genom att vägra att lämna samtycke till att information delas mellan berörda myndigheter.

Gällande sekretessregler upplevs utgöra ett hinder i den förebyggande samverkan

Samordnaren har blivit varse de svårigheter kopplade till sekretess som finns vad gäller att dela information om enskilda barn mellan olika aktörer. För förskolan, som ett nav i barnens tidiga utveckling, är behovet av att kunna dela relevant information med andra berörda aktörer särskilt stort. Men denna utmaning finns även i skolan, socialtjänsten och hos BVC och tandvården.

Företrädare för olika verksamheter, bland andra rektorer, som samordnaren har träffat, har påtalat att sekretessen kan utgöra ett särskilt hinder då vårdnadshavaren inte ger sitt samtycke till att dela information med andra aktörer. Konsekvenserna av detta kan bli att barn, som bedöms gynnas av en viss åtgärd, inte får den hjälp eller det stöd som de behöver. Det kan i sin tur resultera i att dessa barn utvecklar eller förstärker ett normbrytande eller utåtagerande beteende som får negativa konsekvenser för andra barn eller personal i förskolan. Som framförts till samordnaren är det vanligt att det är de mest sköra och utsatta barnen som rekryteras till den gängkriminella miljön och utnyttjas hänsynslöst av kriminella aktörer. Samtidigt vittnar skolchefer, rektorer och lärare om de svårigheter som uppstår när en vårdnadshavare inte medger att ens barn ska utredas för, eller accepterar att de har fått, t.ex. en NPF-diagnos eller att

barnets språkutveckling är svag eller eftersatt. Orsakerna till det kan vara kulturella eller handla om en misstro mot hälso- och sjukvården eller socialtjänsten.

Möjligheterna till förbättrat informationsutbyte har setts över ur ett brottsförebyggande perspektiv

Frågan om förbättrade möjligheter till informationsutbyte myndigheter emellan har aktualiserats i två utredningar under de senaste åren. *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte* (dir. 2023:146) har haft i uppdrag att föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter. Syftet har varit att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna ska kunna förebygga, utreda och bekämpa olika former av fusk, regelöverträdelse och brottslighet. Utredningen har också lämnat förslag med denna inriktning.⁵ Parallellt med detta har *Skolsäkerhetsutredningen* (dir. 2023:120) kartlagt och analyserat vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte. Också denna utredning har lämnat förslag utifrån sina direktiv, innebärande en reglering som medför att sådana uppgifter kan utbytas.⁶

De aktuella översynerna har således haft ett tydligt fokus på att förebygga fusk, regelöverträdelse och brott och på brottsbekämpning. Detta är, enligt samordnaren, både viktigt och bra. Enligt samordnarens mening är det dock en stor brist att de aktuella regelverken inte också setts över ur ett uttalat förebyggande perspektiv. Frånvaron av ett sådant förebyggande perspektiv innebär till exempel att aktörer som BVC, förskola och tandvård inte alls har aktualiserats i sammanhanget.

⁵ SOU 2024:63 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar.*

⁶ SOU 2024:87 *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov.*

Möjligheterna att i förebyggande och främjande syfte dela information om barn och unga bör ses över

Samordnaren bedömer att möjligheterna till informationsdelning mellan BVC, tandvården, förskolan, socialtjänsten och skolan bör ses över ur ett tydligt förebyggande och främjande perspektiv. Gällande sekretessregler kan vara problematiska när det handlar om att dela information om ”mjuka” frågor, t.ex. om ett barns språkutveckling eller progression i övrigt. Utgångspunkten för översynen bör vara att underlätta det systematiska samarbetet kring det enskilda barnet och säkerställa att rätt stöd kan ges tidigt och att väsentlig information kring barnets utveckling inte faller mellan stolarna. Det innebär bland annat att det inom ramen för översynen bör klargöras att vårdnadshavare inte ska kunna förhindra viktiga stödinsatser för barnet genom att vägra att lämna samtycke till att information delas mellan myndigheterna i de fall det bedöms finnas behov av detta. Det gäller särskilt som samordnaren ser en (växande) risk för att okunskap och brist på tillit från vårdnadshavares sida innebär att samtycke till informationsdelning inte lämnas i, för barnets bästa, önskvärd utsträckning.

9.3.8 Det svenska språkets ställning i förskolan behöver stärkas i skollagen

Bedömning: Det bör utredas hur det i skollagen (2010:800) kan tydliggöras att huvudspråket i förskolan ska vara svenska.

Alla barn ska ges likvärdiga förutsättningar att lära sig och utveckla det svenska språket i förskolan. Det är grundläggande för deras fortsatta skolgång och möjligheter att fullfölja grundskolan med godkända resultat. Som samordnaren har noterat under sina besök på förskolor i utanförskapsområden och samtal med rektorer, pedagoger och förvaltningschefer för förskolan finns det dock stora skillnader mellan förskolor vad gäller andelen barn och personal med annat modersmål än svenska och hur dessa förskolor arbetar med läsning och språkutveckling. En viktig del av det kompensatoriska uppdraget, såväl i förskolan som i grundskolan, handlar om

det svenska språket. Annorlunda uttryckt: barn i utanförskapsområden behöver marineras i det svenska språket.

Även om det under senare år har genomförts olika språkstärkande insatser anser samordnaren att det i skollagen (2010:800) behöver förtydligas att svenska ska vara huvudspråket i förskolan. Utgångspunkten bör vara språklagens (2009:600) krav på att svenska är huvudspråk i Sverige (4 §) samt att var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska (14 §). Som framgår av 10 § 8 kap. skollagen (2010:800) ska förskolan medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Samordnaren bedömer dock att förskolans uppgift i första hand ska vara att utveckla alla barns kunskaper i det svenska språket, och föreslår därför att det i skollagen skrivs in att huvudspråket i förskolan ska vara svenska. Undantag bör dock göras för barn med något av de nationella minoritetsspråken som modersmål.

Samordnaren är medveten om de beröringspunkter som finns med den pågående *Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola* (dir. 2024:113). Även ett införande av ett nytt statsbidrag för förste förskollärare, i enlighet med samordnarens bedömning ovan (jfr avsnitt 9.3.9) kommer att bidra till att stärka det svenska språkets ställning ytterligare i förskolan när fler medarbetare talar bra svenska i förskolor verksamma i utanförskapsområden.

9.3.9 Inrätta ett nytt statsbidrag för förste förskollärare

Bedömning: Det bör införas ett nytt statsbidrag för förste förskollärare i syfte att få fler skickliga förskollärare att välja att arbeta på förskolor i utanförskapsområden.

Att attrahera fler skickliga förskollärare är viktigt för att säkra kompetensförsörjningen och bryta utanförskapet. Det är särskilt viktigt i utanförskapsområden där andelen förskollärare i dag generellt är lägre. Samordnaren bedömer därför att det bör införas ett särskilt statsbidrag för karriärtjänster, som förste förskollärare, för att attrahera och behålla skickliga förskollärare till förskolor som bedöms ha störst utmaningar med utanförskap. Statsbidraget bör begränsas

till de 66 kommuner och 180 områden som identifierats av SCB och Boverket i deras fördjupade analys av utanförskap. De 20 kommuner med 40 områden som bedöms ha störst problem med utanförskap bör särskilt prioriteras.

I dag får statsbidrag för inrättande av förstelärare lämnas till kommunala och enskilda huvudmän för bl.a. förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Förskolan omfattas inte av statsbidraget. Löneökningen för en förstelärare som arbetar på en skolenhet är 5 000 kronor per månad. För en förstelärare som arbetar på en skolenhet som har särskilt svåra förutsättningar med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund är lönepåslaget 10 000 kronor per månad.

Samordnaren bedömer att ett statsbidrag för första förskollärare bör beräknas utifrån ett lönetillägg om 5 000 kronor per månad. Motivet för detta är huvudsakligen att det allmänna löneläget bland förskollärare är lägre än bland lärare i de övriga skolformerna. En konsekvens av ett lägre lönepåslag är också att anslagna medel totalt sett räcker till fler förstelärare i aktuella områden. Möjligheterna att premiera förskollärare med särskild språkutvecklande utbildning eller kompetens bör också övervägas i sammanhanget.

Samordnaren anser att regeringen i första hand bör pröva om ett statsbidrag som det aktuella kan införas utan krav på ny lagstiftning. Om detta inte bedöms möjligt bör ett förslag med nödvändiga författningsändringar tas fram i en form som tillgodoser både beredningsmässiga krav och intresset av skyndsamhet.

I sammanhanget vill samordnaren betona att ett statsbidrag för första förskollärare behöver kombineras med aktiva åtgärder av annat slag med syfte att rekrytera och behålla skickliga förskollärare. Det är särskilt angeläget att skapa goda professionella villkor för förskollärare i utanförskapsområden. Det kan handla om att skapa utrymme och förutsättningar för fortbildning, erfarenhetsutbyte, och nödvändig återhämtning och att allmänt sett verka för en god arbetsmiljö.

9.3.10 Säkerställ att all personal i förskolan har tillräckliga kunskaper i det svenska språket och inför språkkrav vid nyanställningar

Bedömning: Kommunala och enskilda huvudmän för förskolan bör införa ett språkkrav i svenska vid nyanställningar samt genom kompetensutveckling säkerställa att också befintlig personal har tillräckliga kunskaper i det svenska språket.

Det borde vara en självklarhet att alla som arbetar i förskolan har grundläggande och tillräckliga kunskaper i svenska språket. Som bl.a. samordnarens besök på förskolor i kommuner med utanförskapsområden har visat så ser det tyvärr inte ut så i dag. Samordnaren har besökt förskolor i kommuner med utanförskapsområden där nästan alla i personalen och bland barnen har ett annat modersmål än svenska och där det svenska språket är svagt förankrat i förskolans undervisning.

Det finns dock i dag exempel på kommuner som ställer språkkrav vid nyanställning av personal till förskolan och som på olika sätt erbjuder kompetensutveckling för redan befintlig personal. Det kan handla om att utveckla både den språkliga kompetensen i relation till personalgruppen och i relation till barnen. Erfarenheterna av dessa satsningar bedöms ha bidragit till att fler barnskötare, men även förskollärare, har utvecklat sina kunskaper i det svenska språket, men det är långt ifrån tillräckligt. De exempel på språktest eller motsvarande som används kan se mycket olika ut och ibland vara på en mycket grundläggande nivå. I dag är det upp till varje enskild rektor att, i samband med rekryteringen, bedöma den sökandes språkkunskaper, och det saknas en för alla kommuner gemensam standard för att bedöma vilken miniminivå av kunskaper i svenska språket som alla sökande bör ha för att få arbeta i förskolan.

Språkkrav i svenska bör införas vid nyanställningar av personal

Alla barn i förskolan har rätt att lära sig och utveckla sina kunskaper i det svenska språket. Samordnaren menar att alla huvudmän, såväl kommunala som enskilda, ska säkerställa att all personal i förskolan, såväl nyanställd som befintlig, har tillräckliga kunskaper i det svenska

språket. Det bör ske genom att införa ett språkrav eller motsvarande vid nyanställningar samt genom kompetensutveckling av befintlig personal. Det bör även, enligt samordnaren, tas fram ett nationellt språktest eller motsvarande. Skolverket bör uppdras att göra detta och skapa förutsättningar för en likvärdig användning av språktestet i kommunerna. För att kunna lära ut svenska behöver du själv kunna svenska. Det handlar således inte bara om att den enskilde barnskötaren eller förskolläraren ska ha tillräckliga språkkunskaper, utan även pedagogisk förmåga att förmedla kunskaper i svenska språket till barnen.

Huvudmannens ansvar för att säkerställa tillräckliga språkkunskaper

Samordnaren vill samtidigt betona vikten av också ett bredare perspektiv när det gäller personalens kunskaper i svenska språket och kompetens i övrigt. I samma utanförskapsområde, där utmaningarna i och de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten är likartade, kan ledning och styrning och arbetslagets sammansättning på förskolan vara avgörande för om verksamheten fungerar eller inte. Det är arbetsgivarens ansvar att rekrytera rektorer och sätta samman en personalgrupp på den enskilda förskolan som främjar kvalitet och utveckling.

Samordnaren bedömer även att prognoser om minskat barnafödande och kommande års minskade barnkullar i förskolan bör kunna innebära en god möjlighet för huvudmän att satsa särskilt på att vidareutbilda fler barnskötare till förskollärare med syfte att stärka personalens samlade kompetens.

Arbetsgivaren behöver, för att uppnå önskvärda resultat, använda alla de olika instrument som står till förfogande. Det gäller övergripande löne- och rekryteringspolicys, stöd till enskilda förskolor vid rekrytering, insatser för kompetensutveckling av befintlig personal och de rent arbetsrättsliga möjligheterna att leda och fördela arbetet. För en kommun, särskilt för en större kommun, finns förstås andra möjligheter än för en mindre arbetsgivare i dessa olika avseenden. Men alla arbetsgivare bör, oavsett huvudman, ta ett större ansvar för att det på varje förskola finns språklig och annan relevant kompetens för att bedriva en kvalitativ verksamhet.

9.3.11 Stärk arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i samtliga förskolor

Bedömning: Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan behöver stärkas. Det är varje huvudmans ansvar, såväl kommunala som enskilda, att säkerställa att det på varje förskola finns kännedom om problemets omfattning och rutiner för att hantera det och hur personalen ska agera i olika situationer gentemot såväl vårdnadshavare, barn som kollegor. Mot bakgrund av den uppföljning som Skolverket kommer att redovisa i december 2025 bör övervägas vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas. Det skulle t.ex. kunna handla om

- uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att ta fram en handbok för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, och/eller
- uppdrag till Skolinspektionen att följa upp huvudmännens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan.

Problemen med hedersrelaterat våld och förtryck finns i alla delar av samhället, även i förskolan. Därför har förskolan ett särskilt viktigt ansvar i att förebygga hedersnormer genom att tidigt främja barns rättigheter, trygghet och lika värde. I detta sammanhang är det viktigt att särskilt lyfta förskolans värdegrundsarbete för att stärka barns självkänsla, integritet och rätt till inflytande. Pedagogerna ska ha kunskap om hedersnormer och vara uppmärksamma på tecken på kontroll och begränsningar som barn kan utsättas för i förskolan, särskilt gäller det flickor som kan få sin rörelsefrihet begränsad.

För att kunskapen ska finnas hos all personal är det viktigt med kontinuerlig utbildning och tydliga rutiner för att hantera misstankar om förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck. Därför är samarbetet mellan förskolan och socialtjänsten viktigt, men även andra aktörer, som t.ex. familjecentraler spelar en viktig roll. Även om vissa förskolor har börjat uppmärksamma detta problem så är det långt ifrån tillräckligt när så många barn lever med hedersnormer. Ytterligare en aspekt som är viktig att framhålla är att även personalen, medvetet eller omedvetet, bidrar till att upprätthålla hedersförtryck i förskolan. Särskilt om de själva lever med det, eller saknar

kunskap och inte ifrågasätter kulturella eller könstereotypa strukturer som drabbar barn i förskolan. Just därför är det viktigt att all personal i förskolan, från rektorn till barnskötaren, får utbildning kring dessa frågor och att det finns en tydlig värdegrund för förskolans verksamhet som inkluderar hedersrelaterat våld och förtryck.

Samordnaren har under uppdragets genomförande uppmärksammat att det finns behov av att förstärka och förtydliga de insatser som görs mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan. Man måste förstå, våga se och agera. Och saknar man kunskaper kan man inte göra det. Det är ett ökande problem som behöver tas på stort allvar.

Samordnaren anser därför att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan behöver stärkas. Skolverket ska i december 2025 redovisa en uppföljning av sitt arbete med kunskapshöjande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck. Mot bakgrund av denna uppföljning bör övervägas vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas. Det skulle t.ex. kunna handla om ett uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att ta fram en handbok för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, samt ett uppdrag till Skolinspektionen att följa upp huvudmännens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan.

Vidare bör nämnas att den utredning om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet som regeringen har tillsatt (dir. 2025:35), och som ska redovisa sitt uppdrag i augusti 2026, kan förväntas lämna viktiga förslag för det fortsatta arbetet.

9.4 Grundskolan

9.4.1 Tydlighet i rektorns mandat och uppdrag gör skillnad i skolans arbete mot utanförskap

Bedömning: Skolor med rektorer som har lyckats vända en negativ utveckling kännetecknas av ett starkt ledarskap och ett tydligt mandat från politik och förvaltning.

Bedömning: Grundskolan behöver fokusera mer på sitt kärnuppdrag och mindre på externa projekt och samarbeten som tar tid och resurser från lärares möjligheter att fokusera på undervisning under skoltid.

Skolor som har lyckats väl i att vända en negativ utveckling, både vad gäller elevernas kunskapsresultat och trygghet och studiero, kännetecknas generellt av ett starkt ledarskap och ett tydligt mandat och uppdrag från politik och förvaltning i kommunen att åstadkomma förändring. Rektor och skolledning har en organisation och ett arbetssätt som främjar ett ansvarstagande ledarskap med tydliga förväntningar på såväl elever, vårdnadshavare som personal i skolan att arbeta mot samma mål och ett starkt fokus på ordning och reda. Ett tydligt mandat till rektorerna från politik och förvaltning är också viktigt för att öka incitamenten för dem att stanna kvar på skolan under en längre tid vilket också bidrar positivt till att fler lärare väljer att stanna kvar på samma arbetsplats. En utmaning för många skolor, särskilt i utanförskapsområden, är den relativt höga omsättningen av rektorer, men även av lärare och annan skolpersonal. Nya arbetssätt kräver långsiktighet, då behöver rektorerna veta att det förändringsarbete de påbörjar, också kan tas i mål och att de får nödvändigt stöd och uppbackning från politik och förvaltning.

Viktigt att fokusera på skolans kärnuppdrag

Att lära eleverna grundläggande färdigheter och framför allt att läsa, skriva och räkna är, och ska vara, skolans viktigaste uppdrag. Tyvärr ser det inte alltid ut så i dag. På många skolor har externa projekt och samarbeten under skoltid, som tar tid och resurser från

undervisningen, tillsammans med ett ökat fokus på omsorg, trygghet och studiero, skett på bekostnad av skolans kärnuppdrag. Att gå tillbaka till kärnan i grundskolans utbildningsuppdrag är därför helt avgörande för att minska och motverka utanförskap och bidra till en positiv utveckling av elevernas kunskapsresultat över tid.

Samordnaren har sett flera goda exempel på skolor som, genom att bl.a. fokusera särskilt mycket på läsning och språkutveckling, har lyckats öka elevernas genomsnittliga meritpoäng och gymnasiebehörighet. Men det krävs ofta ett målmedvetet och långsiktigt arbete för att vända en negativ utveckling. I det arbetet behöver även elevernas vårdnadshavare involveras genom t.ex. läxläsning, läsning och aktivt deltagande i barnens utveckling.

Samordnaren menar samtidigt att skolans potential som arena för möten och aktiviteter efter skoldagens slut i dag generellt är underutnyttjad och skulle kunna spela en större roll för att erbjuda eleverna aktiviteter inom idrott, kultur och andra områden tillsammans med civilsamhället. Detta är särskilt viktigt för flickor som lever med hedersförtryck och pojkar som riskerar att dras in i kriminella miljöer.

9.4.2 Utökad timplan i förskoleklassen och på lågstadiet

Bedömning: Det bör utredas hur timplanen i förskoleklassen och på lågstadiet kan utökas i syfte att ge, särskilt elever med annat modersmål än svenska, fler undervisningstimmar i svenska språket med särskilt fokus på läsning.

Det har under samordnarens kommunbesök och i andra sammanhang framförts att det finns behov av att se över nuvarande timplan i förskoleklassen och på lågstadiet i syfte att utöka antalet timmar. Det gäller särskilt på skolor med många elever med annat modersmål än svenska. Samordnaren delar denna bedömning men anser att de extra timmarna huvudsakligen bör fokusera på kunskaper i det svenska språket samt läsning. Som samordnaren har noterat under sina skolbesök är frånvaron av det svenska språket i elevernas vardagliga umgänge ett stort problem på många skolor. För barn med annat modersmål som lever i bostadsområden där svenska är ett minoritetsspråk och som sällan kommer i kontakt med svenska

språket i andra sammanhang blir skolan särskilt betydelsefull i sitt kompensatoriska uppdrag. Att svenska elever, i ett internationellt perspektiv, dessutom generellt har färre undervisningstimmar jämfört med jämnåriga i andra europeiska länder innebär också stora utmaningar. Samordnaren anser därför att det bör utredas hur timplanen i förskoleklassen och på lågstadiet bör utökas i syfte att möjliggöra för fler undervisningstimmar i svenska språket och i att läsa.

9.4.3 Den stadiindelade timplanen behöver ses över

Bedömning: Den stadiindelade timplanen bör ses över i syfte att säkerställa att alla elever ges möjlighet att tillgodogöra sig kunskaper i alla de ämnen som de har rätt till under sin tid i grundskolan.

Elever som går i grundskolan har rätt till ett minsta antal garanterade undervisningstimmar per stadium. Det är timplanen som beskriver hur undervisningstimmar ska fördelas mellan de olika ämnena. Den stadiindelade timplanen anger hur många timmar som ska ges i varje ämne totalt för respektive stadium. Däremot är det huvudmannen som, efter förslag av rektorn, beslutar om hur undervisningstiden ska fördelas mellan årskurserna.

Samordnaren vill i sammanhanget nämna att regeringen i mars 2025 lämnade en proposition till riksdagen med förslag om att införa en tioårig grundskola (prop. 2024/25:143). Förslagen innebär att grundskolan ska utökas och bli tioårig genom att förskoleklassen upphör som skolform och ersätts av en ny första årskurs i grundskolan. Den nya första årskursen innebär att lågstadiet utvidgas ett år i grundskolan och att den garanterade undervisningstiden utökas med 534 timmar. Vad denna reform närmare skulle innebära i fråga om antal undervisningstimmar per årskurs och ämne återstår att se.

Eleverna har rätt till ett antal garanterade timmar per stadium. För lågstadiet handlar det om 1 882 timmar, mellanstadiet 2 334, låg- och mellanstadiet (40 timmars hem- och konsumentkunskap) samt högstadiet 2 634 timmar. Sammantaget ska en elev få 6 890 timmar under sin tid i grundskolan.⁷ Hur många timmar i ett visst ämne

⁷ Gäller för elever som började i årskurs 1–9 höstterminen 2024.

som en elev ska få i respektive stadium varierar dock. För t.ex. ämnet svenska eller svenska som andraspråk ska eleven erbjudas 680 timmar i lågstadiet, 520 i mellanstadiet och 290 i högstadiet, sammanlagt 1 490 timmar.⁸

Samordnaren har under sina skolbesök och samtal med rektorer blivit varse att den nuvarande stadiindelade timplanen kan innebära vissa problem. Det gäller särskilt för elever som byter skola under sin tid i grundskolan. En elev som t.ex. har haft hög frånvaro i lågstadiet, och därmed missat ett stort antal garanterade undervisningstimmar, kommer att ha betydande utmaningar att ta igen dessa kunskaper i mellan- eller högstadiet. Men det centrala är inte antalet undervisningstimmar, de är desamma för alla, utan de ämnesområden som en elev förlorar. Det kan vara så att en elev går i en skola där man ännu inte har läst t.ex. ämnet religion på lågstadiet. Om eleven sedan byter till en annan skola som precis har avslutat ämnesområdet religion så innebär det att eleven inte får någon undervisning alls i religion på lågstadiet. Detsamma gäller för övriga ämnen. Det beror på att alla skolor själva får välja när under läsåret ett ämne ska läsas och i vilken årskurs, t.ex. i lågstadiet. Mot bakgrund av detta anser samordnaren därför att nuvarande ordning för den stadiindelade timplanen bör ses över. Syftet med en sådan översyn bör vara att säkerställa att alla elever ges förutsättningar att ta del av samtliga ämnen, även om de byter skola, och tillgodogöra sig tillräckliga kunskaper under sin tid i grundskolan. Det gäller framför allt elever som gör flera skolbyten under sin tid i grundskolan, t.ex. ett skolbyte i varje stadium, men även bl.a. barn och unga som av socialtjänsten placeras i en skola i en annan kommun.

9.4.4 En begränsning av antalet skolbyten bör övervägas

Bedömning: Regeringen bör överväga att låta utreda hur en begränsning skulle kunna utformas, av hur många gånger och när en elev kan byta skola under ett läsår och under tiden i grundskolan.

⁸ <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/laroplan-och-kursplaner-for-grundskolan/timplan-for-grundskolan> (hämtad 2020-04-24).

Som samordnaren har noterat saknas det i skollagen (2010:800) i dag en begränsning av hur många gånger under ett läsår eller under tiden i grundskolan som en elev kan byta skola. I vissa fall finns det legitima skäl till att byta skola under pågående termin eller läsår, t.ex. i samband med flytt till en annan kommun. I andra fall utnyttjas denna möjlighet av vårdnadshavare i syfte att undgå insatser från skola och socialtjänst i situationer där barn skulle behöva särskilt stöd eller vid orosanmälningar. Det finns exempel på elever som börjar grundskolan i en kommunal skola för att sedan byta till en fristående skola och efter en tid byta tillbaka till den kommunala skolan. Eller tvärt om. Orsakerna till detta kan, som samordnaren har fått höra exempel på, handla om att elever inte lär sig tillräckligt mycket på sin nya skola, undervisas av obehöriga lärare eller lärare med svaga kunskaper i svenska språket, eller upplever skolmiljön som stökig och otrygg. Men också därför att man söker en viss pedagogisk eller annan inriktning. Frekventa skolbyten innebär enligt samordnaren en risk att eleven halkar efter kunskapsmässigt, något som påverkar deras skolgång negativt. En annan konsekvens är att skolans planeringsförutsättningar försämras, vilket påverkar lärarens möjligheter att bedriva undervisning.

Sammantaget bedömer samordnaren att det finns skäl för regeringen att överväga att utreda hur en begränsning skulle kunna utformas, av hur många gånger och när en elev kan byta skola under ett läsår och under tiden i grundskolan. Samordnaren bedömer att en begränsning av antalet skolbyten för de allra flesta elever inte skulle påverka det fria skolvalet. Det bedöms däremot få konsekvenser för elever och vårdnadshavare som sätter skolbyten i system av andra skäl, som beskrivits ovan.

Samordnaren menar att det är viktigt att ta hänsyn till situationer när en elev på grund av t.ex. mobbning eller trakasserier behöver byta skola och att en sådan möjlighet därför bör kvarstå i situationer som dessa. Men huvudprincipen bör vara att det är den som mobbas och inte den som utsätts för mobbning som ska byta skola.

9.4.5 Alla skolhuvudmän ska delta i det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Varje kommun ska enligt lag bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Enligt samordnaren är skolan en viktig arena i detta arbete. Det bör därför skapas formella förutsättningar för kommunen att, inom ramen för sitt ansvar för brottsförebyggande arbete, kräva av alla skolor, såväl kommunala som fristående, att de medverkar i dialog i brottsförebyggande frågor.

Samtliga kommuner har, sedan den 1 juli 2023, enligt lag skyldighet att arbeta brottsförebyggande. Enligt samordnaren är skolan en viktig arena i det brottsförebyggande arbetet. När det gäller kommunala skolor torde det i praktiken inte vara några problem för en kommun att få dessa att medverka i en dialog med kommunen inom ramen för kommunens brottsförebyggande ansvar. Här beslutar ju kommunen i sin egenskap av huvudman ytterst över prioriteringar och inriktning i verksamheten och leder och fördelar också arbetet i relation till de anställda vid skolorna. När det gäller fristående skolor saknar dock kommunen redskap att involvera dessa i det brottsförebyggande arbetet. Det innebär att det kommunövergripande arbetet inte blir lika kraftfullt som det annars skulle kunna vara. Dialog och kontakt mellan kommunen och fristående skolor är viktigt också för att kunna utbyta information om aktuella händelser. En iakttagelse från samordnarens skol- och kommunbesök är att enskilda skolhuvudmän ibland inte hörsammar kommunernas inbjudningar till dialog och samrådsmöten, t.ex. genom att inte komma på möten.

Det bör mot bakgrund av ovanstående övervägas hur det kan skapas formella förutsättningar för kommunen att, inom ramen för sitt ansvar för brottsförebyggande arbete, kräva av alla skolor, såväl kommunala som enskilda, att de medverkar i dialog i brottsförebyggande frågor. Om krav härom ställs på fristående skolor blir kravet också ett kriterium för Skolinspektionen att utgå ifrån i sin tillsyn.

Som framgår av tidigare avsnitt har Skolsäkerhetutredningen lämnat förslag som ligger i linje med samordnarens bedömning på det aktuella området. Skolsäkerhetsutredningens förslag är mer långtgående och har en något annan vinkel: Enligt förslaget ska

huvudmannen åläggas att säkerställa att det på varje förskole- och skolenhet bedrivs ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete.

9.4.6 Fler skolsociala team bör inrättas på grundskolor i kommuner med utanförskapsområden

Bedömning: Skolsociala team bör inrättas på fler grundskolor i kommuner med utanförskapsområden och särskilt fokusera på att nå fler elever i mellanstadiet (åk 4–6). Inom ramen för det befintliga statsbidraget för personalkostnader för skolsociala team bör vidare, från och med 2026, huvudmän med skolor i utanförskapsområden särskilt prioriteras. Skolverket bör uppdras att utforma hur en sådan prioritering kan ske.

Skolsociala team spelar en viktig roll i arbetet för att öka elevernas närvaro i skolan, och särskilt vid problematisk skolfrånvaro. Genom det arbete som görs i teamen stärks förutsättningarna för att eleverna ska nå sina mål, fullfölja sin utbildning och bli behöriga till gymnasiet. Men även arbetet med ökad trygghet och studiero i skolan stärks av teamens arbete.

Såväl kommunala som enskilda huvudmän för grundskolan och gymnasieskolan kan söka statsbidraget. Det är Socialstyrelsen som, efter underlag från Skolverket, fördelar bidraget. Det är dock endast drygt hälften av kommunerna som söker statsbidrag för skolsociala team. Och av de 157 huvudmän som beviljades statsbidraget under 2024 var endast en huvudman enskild, samtidigt som det bara var två enskilda huvudmän som sökte statsbidraget. Uppgifter från Skolverket visar även att flera av de kommuner med utanförskapsområden som samordnaren har besökt hör till de kommuner som inte har sökt statsbidrag för skolsociala team under 2024.⁹ En kartläggning av statsbidragets användning visar även att fler skolor i områden med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar har skolsociala team jämfört med skolor i områden med socioekonomiska utmaningar.¹⁰

⁹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-personalkostnader-for-skolsociala-team-2024> (hämtad 2025-05-01).

¹⁰ Skolverket och Socialstyrelsen (2024) *Skolsociala team – debredovisning av regeringsuppdrag 2023–2024*, s. 4.

Samordnaren bedömer därför att det bör etableras skolsociala team på fler skolor än i dag och särskilt på skolor i områden där behoven bedöms vara störst. Det gäller särskilt skolor i kommuner med utanförskapsområden. En utmaning är att förstärka teamen med rätt kompetens utifrån de förutsättningar som finns i det upptagningsområde som skolorna verkar i. Det kan t.ex. handla om att förstärka teamen med skolsocionomer, psykologer, kuratorer och andra professioner. Skolsociala team bör även i första hand fokusera på elever i mellanstadiet (åk 4–6), en för många barn kritisk period i livet med ökad risk för att dras in i kriminella miljöer. Många barn är i dag inte inskrivna i fritidsklubbar eller medlemmar i en idrottsförening eller deltar i annan meningsfull sysselsättning och riskerar att då bli potentiella offer för kriminella nätverk som vill få dem att begå brott. Ju tidigare relevanta insatser sätts in desto fler barn kan skyddas från de kriminella gängens rekryteringsförsök. I det arbetet spelar skolsociala team en viktig roll.

Huvudmän med grundskolor i utanförskapsområden bör prioriteras

Av förordning (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team framgår att Skolverket vid urvalet av ansökningar (om det kommer in fler än vad det finns medel för) ska prioritera bl.a. nya skolsociala team i grundskolan samt beakta geografisk spridning. Däremot nämns inget om urval utifrån andra kriterier, t.ex. socioekonomiska. Givet den utveckling med ökad gängkriminalitet och rekrytering av allt yngre barn som vi nu ser menar samordnaren att Skolverket bör uppdras att utforma hur huvudmän med grundskolor i kommuner med utanförskapsområden särskilt kan prioriteras vid fördelning av statsbidrag för skolsociala team för 2026. En möjlig urvalsgrund skulle, enligt samordnaren, kunna vara att utgå ifrån huvudmän med grundskolor i de 180 områden i 66 kommuner med stora problem med utanförskap, och särskilt de 40 områden i 20 kommuner med störst problem med utanförskap.

9.4.7 Inför kunskap om antisemitism i kursplanen för samhällskunskap eller historia i grundskolan

Bedömning: Inför kunskap om antisemitism i kursplanen för samhällskunskap eller historia i grundskolan.

En viktig åtgärd för att förebygga utanförskap är att värna grundläggande demokratiska värderingar. En fråga som har aktualiserats alltmer på senare år är den ökande antisemitismen i samhället. Det finns forskning som visar att antisemitism förbigås i grundskolans undervisning och att många elever saknar tillräcklig förståelse för hur Förintelsen kunde äga rum.¹¹ En rapport från Segerstedtsinstitutet vid Göteborgs universitet visar att antisemitismen i Sverige efter Hamas terrorattack mot Israel den 7 oktober 2023 har kommit att bli alltmer relaterad till Israel-Palestinakonflikten. Forskarna konstaterar att genom att vi i Sverige i dag har en betydande andel invånare som har sitt ursprung i länder i Mellanöstern och Nordafrika, med mycket hög nivå av antisemitism, kan förvänta oss mer frekventa antisemitiska uttryck, särskilt i relation till Israel-Palestina-konflikten.¹²

Iakttagelser från samordnarens kommunbesök vittnar också om att antisemitism är en fråga som lärare på skolor i utanförskapsområden tycker är svår att diskutera i klassrummet.

Från och med höstterminen 2025 kommer kunskaper om antisemitism att föras in i ämnesplanen för historia i gymnasieskolan. Eleverna ska få kunskaper om de nationella minoriteternas, däribland urfolket samernas, historiska rötter i Sverige. Vidare ska exkludering och inkludering av de nationella minoriteterna i samhället under olika tidsperioder, samt rasism mot samer respektive antisemitism och antiziganism i och utanför Sverige, historiska rötter och nutida uttryck, belysas.¹³ Men just kunskaper om antisemitism behöver för-

¹¹ www.gu.se/nyheter/kunskaper-om-antisemitism-forbigas-i-undervisningen (hämtad 2025-03-11).

¹² Göteborgs universitet, Segerstedtsinstitutet (Rapport 13) *Antisemitism i Sverige efter den 7 oktober – upplevelser och konsekvenser*, 2024-09-30, s. 1 ff.

¹³ http://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-program-och-amnen-i-gymnasieskolan/gymnasieprogrammen/amne-gy2025?url=907561864%2Fsyllabuscw%2Fjsp%2Fsubject.htm%3FsubjectCode%3DHIST%26courseCode%3DHIST1B00X%26version%3D1%26tos%3Dgy%26origin%3Dgy2025&sv.url=12.467ba038192d14ade318a#anchor_HIST1B00X (hämtad 2025-04-02). Ämnesplanen gäller från och med den 1 juli 2025.

medlas redan i grundskolan. I dag framgår av kursplanen i historia för grundskolan att elever ska lära sig om Förintelsen i årskurserna 7–9, men däremot framgår inget om antisemitism.

Som ett sätt att stärka grundskolans arbete mot antisemitism bör kunskaper om antisemitismen därför även införas i kursplanen i historia eller samhällskunskap för grundskolan. Det skulle öka likvärdigheten i undervisningen, ge lärare ett bättre stöd, och tydliggöra att antisemitismen inte, under några som helst omständigheter, har plats i svensk skola eller i övriga samhället.

9.4.8 Stärk fritidshemmens roll i arbetet mot utanförskap

Bedömning: I syfte att stärka fritidshemmens roll i arbetet mot utanförskap bör

- kommunerna, arbeta mer uppsökande gentemot vårdnadshavare för att få fler elever att skrivas in och delta i fritidshemmens verksamhet,
- även barn till arbetslösa, föräldrar med försörjningsstöd och föräldralediga bör ha rätt att skrivas in i fritidshemmet, samt
- att avgiftens storlek i fritidshemmet, och eventuella avskaffande, bör ses över.

Fritidshem har en stor, och delvis outnyttjad, potential i att fånga upp barn och ungdomar som behöver språkstärkande insatser och en meningsfull fritid. Det gäller särskilt under skolloven men även efter skoltid. Som samordnaren har noterat är det dock många elever, som bedöms behöva det, som i dag inte deltar i verksamheten på fritidshem. I vissa årskurser och i vissa områden är det särskilt svårt att nå ut till och få eleverna att skriva in sig. Det kan till viss del bero på att alla inte har rätt till fritidshem, till viss del vara en fråga om avgiftens storlek, eller en okunskap från vårdnadshavare om vad verksamheterna innebär och kan erbjuda barn och unga. Samordnaren menar därför att kommunerna, i likhet med det uppdrag som de har avseende förskolan, borde arbeta mer uppsökande gentemot vårdnadshavare för att få fler elever att skrivas in och delta i verksamhet.

I syfte att få fler att ta del av fritidshemmets verksamhet anser samordnaren att även barn till arbetslösa och föräldralediga borde ha rätt att skrivas in i fritidshemmet, samtidigt som avgiftens storlek, och eventuella avskaffande, bör ses över. Det är, enligt samordnaren, en viktig åtgärd för att erbjuda meningsfull sysselsättning, inte minst under de långa skolloven då risken för att dras in i kriminalitet ökar. Och inte minst för elever i mellanstadiet, en särskilt känslig målgrupp för påverkan från kriminella gäng i deras försök att rekrytera. Här kan fritidshemmet vara en viktig skyddsfaktor.

Även den öppna fritidsverksamheten (fritidsklubbar) är viktig för att erbjuda barn i åldern 10–12 år meningsfulla aktiviteter efter skoltid och under loven. Statistik från Skolverket visar dock att endast 52 kommuner (18 procent) erbjuder öppen fritidsverksamhet.¹⁴ Enligt samordnaren bör öppen fritidsverksamhet erbjudas i fler kommuner, i de fall då fritidshemmet inte även omfattar denna målgrupp av barn.

9.5 Socialtjänsten

9.5.1 Tidiga och samordnade insatser är avgörande för att förebygga utanförskap

Bedömning: Den nya socialtjänstlagen som träder i kraft den 1 juli 2025 är välkommen. Det bör skapa bättre förutsättningar för kommunerna att utveckla sin verksamhet när det gäller tidiga och samordnade insatser för barn som riskerar att fara illa, eller är på väg att dras in i kriminalitet.

Kommunernas socialtjänst har en central roll i arbetet för att minska och motverka utanförskap och erbjuda tidiga och adekvata insatser. Samordnaren ser positivt på den nya socialtjänstlag som träder i kraft den 1 juli 2025. Den bör skapa bättre förutsättningar för kommunerna att utveckla sin verksamhet när det gäller tidiga och samordnade insatser för barn som riskerar att fara illa, eller är på väg att dras in i kriminalitet.

Den bild som samordnaren har fått, efter att bland annat ha besökt 19 kommuner med utanförskapsområden, är att det pågår

¹⁴ SCB och Skolverket, Öppen fritidsverksamhet – Verksamhet – Riksnivå, tabell 1, 2025-03-17.

mycket bra arbete men att det krävs en ökad samverkan och samordning av befintliga insatser för att vända den, i många fall, negativa utvecklingen i samhället. Mycket av den sociala problematik som berör barn och unga beror i grunden på missbruk och våld i hemmet, som ofta även är den utlösande faktorn för barn och unga att bli utåtagerande och våldsamma. Andra riskfaktorer är föräldrars eller barns psykiska ohälsa och NPF-diagnoser, men även hedersrelaterat våld och förtryck, frånvarande fäder, ensamstående mödrar med många barn, barn placerade utanför hemmet, och otillräcklig normsättning innebär risker för att barn och unga hamnar i utanförskap. Konsekvenserna av detta är att barn och unga antingen befinner sig i riskzonen för, eller dras in i, kriminella miljöer. Det är därför det, enligt samordnarens bedömning, är helt nödvändigt att kommunernas insatser fokuserar mer på att öka skyddsfaktorerna och minska riskfaktorerna i arbetet mot utanförskap, men också tidigare än i dag reagera och agera för att minska riskerna för psykisk ohälsa, missbruk och skolmisslyckanden. Det sistnämnda är helt grundläggande för att förebygga att barn och unga senare i livet hamnar i utanförskap.

9.5.2 Uppsökande och motiverande insatser och föräldraskapsstöd är viktiga

Bedömning: I syfte att förebygga utanförskap är uppsökande och motiverande insatser från kommunernas sida viktiga för att nå ut till föräldrar och andra vuxna i barnets närhet som inte själva tar kontakt med socialtjänsten eller andra samhällsinstitutioner.

Bedömning: Att erbjuda föräldraskapsstöd till blivande eller nyblivna föräldrar, men även till föräldrar med äldre barn, i syfte att vägleda kring föräldraskapets utmaningar är en viktig skyddsfaktor. En särskild utmaning är att nå ut till fler fäder och få dem att ta ett större ansvar för sina barns utveckling.

Det finns i dag ett stort utbud av forsknings- och evidensbaserade program, metoder och arbetssätt för att stärka föräldrar i deras föräldraskap. Många är internationella och anpassade till en svensk kontext. Andra är nationellt eller lokalt framtagna och riktar sig till spe-

cifika målgrupper. Utmaningen för kommunerna är att nå ut till dem som bäst behöver hjälp och stöd. De som självmant söker sig till föräldragrupper eller liknande forum är ofta redan medvetna om vad de behöver hjälp med och vet vart de ska vända sig. Det svåra för kommuner och andra aktörer är att dels identifiera, dels få kontakt med och motivera, de boende i kommun- eller stadsdelen som skulle behöva hjälp, om de själva inte hör av sig. Särskilt svårt är det att nå vårdnadshavare som, av olika skäl, inte tar ansvar för sina barns utveckling. Här krävs det att det finns en välfungerande samverkan och tydliga rutiner mellan till exempel MVC, BVC, familjecentralen, öppna förskolan, förskolan, kommunens förebyggande socialtjänst, skolan och polisen, men även civilsamhällets organisationer, för att tidigt fånga upp signaler om att något inte står rätt till med ett barn eller en vuxen och hänvisa vidare till rätt instans. Det är därför det är så viktigt att kommunerna vågar prova nya arbetssätt och metoder för att bättre nå ut i sitt uppsökande och motiverande arbete.

En iakttagelse från samordnarens kommunbesök är att det generellt verkar vara svårt att nå ut till och motivera fäder att ta ett större ansvar och engagera sig mer i sina barns uppväxt och skolgång. Det är ofta mödrar som går på utvecklingssamtal och föräldramöten i förskolan och grundskolan och som deltar i föräldraskapsstödsprogram och motsvarande insatser. Även om det naturligtvis finns undantag är den generella bilden att detta verkar vara en utmaning i många kommuner. Att satsa mer på pappagrupper, samtalsstöd och liknande insatser kan därför vara ett sätt att öka mäns engagemang och deltagande i barns utveckling.

9.6 Polismyndigheten

9.6.1 Polisens lokala närvaro och samverkan av central betydelse i ett utanförskapsperspektiv

Bedömning: Polismyndighetens lokala närvaro och samverkan med kommuner och andra lokala aktörer är av central betydelse för att förebygga och förhindra brottslighet och öka tryggheten i lokalsamhället och därigenom motverka utanförskap.

Under senare år har vi sett en utveckling i utanförskapsområden med växande otrygghet och en grov kriminalitet vars strukturer påverkar vardagen för många människor, inte minst barn och unga i skolan. Det är mot den bakgrunden uppenbart att polisen är en helt central aktör i arbetet för att förebygga och motverka utanförskap. Polismyndigheten måste ha tillräcklig lokal närvaro för att vid sidan av det ingripande, brottsbekämpande arbetet kunna arbeta förebyggande, relationellt och långsiktigt. Här spelar kommunpoliserna, men även områdespoliserna, en viktig roll när det gäller att lokalt samordna och dela aktuella lägesbilder med relevanta aktörer och att finnas på plats lokalt och lära känna barn och vuxna i området.

Samverkan är en nödvändig del i detta arbete: med kommunen, skolan, socialtjänsten, bostadsbolag, näringslivet och civilsamhällesorganisationer. Polismyndigheten måste därför aktivt bidra till att behövliga och ändamålsenliga strukturer för effektiv samverkan i det brottsförebyggande arbetet etableras och vårdas. Utöver de generella brottsproblem som hanteras i brottsförebyggande råd eller andra strategiska forum där lokalpolisområdet ingår, samarbetar polisen även med skolan och socialtjänsten inom arbetet med barn och unga, såsom SSPF och SIG (jfr avsnitt 4.4.1). På senare tid har även uppdraget att utveckla lokala strukturer för Barn och unga i organiserad brottslighet, BOB, tillkommit (jfr avsnitt 4.4.3).

För att samverkan ska ge önskat resultat behöver Polismyndigheten prioritera och tillhandahålla tillräckliga resurser för samverkansarbetet – både genom att främja kompetensutveckling som gynnar samverkansarbetet och genom att säkerställa tillgång till nödvändiga personalresurser. Samtidigt bör de olika samverkansformerna kontinuerligt ses över för att säkerställa att de är effektiva, tydliga och ändamålsenliga.

9.7 Civilsamhället

9.7.1 Civilsamhällesorganisationer erbjuder barn och unga sammanhang och meningsfull fritid

Bedömning: Civilsamhällesorganisationer är viktiga aktörer i arbetet för att förebygga och motverka utanförskap. De erbjuder både sammanhang och meningsfull fritid för barn och unga. Idrottsföreningar kan fylla en särskilt viktig funktion. Riksidrottsförbundets satsning Idrottsklivet bör fortsätta och vidareutvecklas med inriktning mot föreningsanordnade aktiviteter i skolan, efter skoltid.

Civilsamhällesorganisationer spelar en viktig roll i arbetet för att förebygga och motverka utanförskap. Organisationer med lokal koppling kan bidra i integrerande och trygghetsskapande arbete kopplat till bostadsområdet och som samverkanspart till kommunen, fastighetsägare eller polisen. Många civilsamhällesorganisationer erbjuder också sammanhang och meningsfull fritidssysselsättning för barn och unga. Det finns, enligt samordnarens uppfattning, ett stort värde i att civilsamhällesorganisationer engageras för att, i skolan efter skoltid, anordna fritidsaktiviteter för eleverna.

Idrottsföreningar bedöms ha en särskilt viktig roll för att förebygga och motverka utanförskap. De kan bland annat utgöra en tydligt socialiserande och normerande kraft. Ytterst kan idrotten hålla inte minst unga killar som löper risk att dras in i gäng och kriminalitet från gatan. Men verksamhet i en idrottsförening kan också, när den uppfattas ha koppling till skolan bidra till att ge andrum och en stunds relativ frihet för främst flickor som lever med hedersnormer.

Flera kommuner har vid samordnarens besök beskrivit verksamhet som bedrivs inom ramen för Riksidrottsförbundets satsning Idrottsklivet. Det är, enligt samordnaren, angeläget att sådan verksamhet kan fortsätta bedrivas och vidareutvecklas. Det är önskvärt om detta, i linje med samordnarens resonemang ovan, kan göras med inriktning mot föreningsanordnade aktiviteter i skolan, efter skoltid.

9.7.2 Bygg vidare på positiva erfarenheter av idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Bedömning: Positiva erfarenheter av idéburet offentligt partnerskap (IOP) bör ligga till grund för vidare arbete i syfte att stärka samverkan med civilsamhället i arbetet mot utanförskap. Upphandlingsmyndigheten och MUCF bör fortsätta att sprida kunskap om IOP och stödja kommuner och andra offentliga aktörer när det gäller hur IOP i större utsträckning kan etableras.

Det samlade arbetet för att förebygga utanförskap måste vara långsiktigt. En sådan inriktning måste också finnas när det gäller civilsamhällets medverkan och bidrag i arbetet. Målsättningen bör vara långsiktiga spelregler och hållbara samverkansformer.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en form för samverkan mellan det offentliga och civilsamhället som bör kunna utnyttjas i större utsträckning. Även om det juridiskt inte alltid uppfattas som enkelt att få till ett IOP, kan samordnaren konstatera att IOP faktiskt förekommer i relativt stor utsträckning. Det har i dessa fall uppenbarligen bedömts både möjligt och lämpligt. Samordnaren noterar i sammanhanget att företrädare för regeringen gett uttryck för att IOP är ett bra sätt för det offentliga att få in mer idéburet i verksamheten.¹⁵

Positiva erfarenheter av IOP bör, enligt samordnaren, ligga till grund för vidare arbete för att stärka samverkan med civilsamhället i arbetet för att förebygga och motverka utanförskap. Det är därför angeläget att relevanta statliga aktörer, såsom Upphandlingsmyndigheten och MUCF, fortsätter sprida kunskap om IOP och stödja kommuner och andra offentliga aktörer när det gäller hur IOP i större utsträckning kan etableras.

¹⁵ <https://www.fremia.se/nyheter/2025/iop-bra-satt-for-det-offentliga-att-fa-in-mer-ideburet> (hämtad 2025-04-06).

9.8 Vissa övergripande bedömningar

9.8.1 Det finns behov av bättre styrning, samordning och uppföljning av arbetet mot utanförskap

Bedömning: Arbetet mot utanförskap måste bli mer strategiskt, sammanhållet och långsiktigt hållbart. För det krävs bättre styrning, samordning och uppföljning.

Problemen med utanförskap uppstår lokalt och måste lösas lokalt

Det är i kommunerna, i lokalsamhället, som utanförskapet uppstår och där det får direkta konsekvenser för invånarna. Det är också på den lokala nivån – i skolor, förskolor, i de boendes kontakter med socialtjänsten och med polisen, på mödravårdscentraler och barnavårdscentraler, i det offentliga rummet – som politiken mot utanförskap i väsentliga avseenden operationaliseras. För samordnaren har det under utredningsarbetets gång blivit uppenbart att de problem och utmaningar som utanförskapet leder till bäst hanteras på lokal nivå. Det är där kunskaperna och erfarenheterna om vad som fungerar bäst oftast finns, även om den nationella nivån är viktig för att ge förutsättningar och lägga fast ramar för det lokala arbetet.

Verksamheten på lokal och regional nivå varierar – det kommunala självstyret en viktig faktor att förhålla sig till

Samordnaren kan konstatera att det på lokal och regional nivå finns stora variationer i de offentliga verksamheterna; i förskolan, i grundskolan, inom familjecentraler, barnavårdscentraler och andra av regionens vårdverksamheter. Det är ofta variationer som inte kan förklaras av skiftande lokala förhållanden och förutsättningar. Huvudförklaringen är i stället, såvitt samordnaren kan bedöma, det kommunala självstyret i sig. Kommuner och regioner gör olika prioriteringar och olika val när det gäller inriktningen av verksamheterna. System rörande ledning, styrning och uppföljning ser också olika ut.

Ur ett utanförskapsperspektiv är detta problematiskt. I utanförskapsområden är kvalitativ, likvärdig offentlig service av central betydelse, samtidigt som det kan vara helt nödvändigt med riktade och

kunskapsbaserade kompensatoriska insatser. Det är inte samordnarens uppdrag att på något sätt ta ställning till regeringsformens bestämmelser om det kommunala självstyret. För samordnaren är det emellertid viktigt att lyfta fram att det får effekter i den praktiska verksamheten i kommuner och regioner och att det medför begränsningar i den centrala nivåns försök att utan tvingande lagstiftning omsätta nationell politik i lokal praktik. Det senare är viktigt att ha i åtanke i det fortsatta arbetet mot utanförskap.

Utanförskapet är tvärsektoriellt

En samlad politik mot utanförskap berör flera olika samhällsområden; det sociala området, det brottsförebyggande arbetet, förskola, skola, arbetsmarknad och boende. Politik är således utpräglad tvärsektoriell. Det innebär på central nivå att flera olika departement inom Regeringskansliet måste involveras och mobiliseras i arbetet och att många centrala myndigheter berörs.

Lokalt finns motsvarande utmaning. För att arbetet mot utanförskap ska vara framgångsrikt krävs i kommunerna långsiktig, kommun- och förvaltningsövergripande prioritering och resursallokering och organisatoriska lösningar som motverkar stuprör.

Många nya initiativ tas – ofta tidsbegränsade

Politiken mot utanförskap befinner sig för närvarande i en starkt expansiv fas. Arbetet har under de senaste åren fått en ny tydlig brottsförebyggande och brottsbekämpande, dimension. Samtidigt har vikten av kunskaper i svenska språket ytterligare understrukits och värderingsfrågorna fått en mer framskjuten roll. Ett stort antal angelägna, men inte alltid helt samordnade politiska initiativ har tagits. Initiativen har dessutom i relativt hög grad varit tidsbegränsade och projektbaserade.

För samordnaren är det tydligt att det inte minst lokalt finns en stor ”projekttrötthet”. Projekt kan vara en viktig del i att våga testa och prova nytt. Men basen i arbetet mot utanförskap måste vara det reguljära arbetet och bygga på ordinarie strukturer.

Arbetet mot utanförskap måste vara strategiskt, sammanhållet och långsiktigt hållbart

Arbetet för att förebygga och motverka utanförskap är som framgått förknippat med flera utmaningar. Huvuddelen av dem aktualiserar behov av större långsiktighet och bättre samordning, samverkan och samspel mellan olika aktörer och samhällsliga nivåer.

Det samlade arbetet mot utanförskap måste därför bli mer strategiskt, sammanhållet och långsiktigt hållbart. Det bör, i linje med detta, huvudsakligen bedrivas inom ramen för ordinarie strukturer. Såväl styrning, samordning och uppföljning av arbetet måste utvecklas och förbättras. För detta krävs, enligt samordnaren, att mer övergripande strukturer läggs fast för arbetet.

Samordnarens slutsatser och bedömningar i linje med befintlig kunskap om arbete på tvärsektoriella politikområden

Samordnarens slutsatser och bedömningar avseende behovet av bättre styrning, samordning och uppföljning av arbetet mot utanförskap vilar på en fast grund av gedigen förvaltningspolitisk kunskap. Exempelvis konstaterar Statskontoret 2022 i en rapport avseende regeringens styrning i tvärsektoriella frågor att tvärsektoriell politik ofta saknar tydlig inriktning och att styrningen präglas av kortsiktighet. Statskontoret efterlyser bland annat tydligare strategier och mer verksamhetsanpassade uppdrag till myndigheterna och betonar vikten av att utgå från den ordinarie myndighetsstyrningen för större långsiktighet i arbetet.¹⁶

På specifika politikområden, som ligger nära politiken mot utanförskap, har dragits liknande slutsatser. Det gäller till exempel på det integrationspolitiska området, av Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (se kap. 3), och vad gäller arbetet mot segregation, av Statskontoret.¹⁷

¹⁶ Statskontoret (2022) *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter* (OOS 44), sammanfattningen.

¹⁷ Statskontoret (2023) *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*, 2023:4, sammanfattningen.

9.8.2 Det finns behov av en nationell strategi mot utanförskap

Bedömning: Regeringen bör utarbeta en nationell strategi för att förebygga och motverka utanförskap. Strategin bör utgöra ram för de samlade insatserna. Det innebär bland annat att olika aktörers ansvar bör tydliggöras i strategin och att målsättningar för olika politikområden formuleras. I strategin bör även frågan om utvärdering och uppföljning adresseras.

Det saknas i dag en nationell strategi som grund för arbetet mot utanförskap. Samordnaren bedömer att en sådan, i ljuset av de samlade utmaningar i arbetet mot utanförskap som beskrivs ovan, skulle vara ett viktigt steg framåt. Regeringen föreslås därför utarbeta och besluta om en nationell strategi mot utanförskap.

Den nationella strategin bör utgöra ram för de samlade insatserna för att förebygga och motverka utanförskap och ge en sammanhängande bild av det huvudsakliga arbetet som pågår på området. I strategin bör olika aktörers ansvar tydliggöras och målsättningar för olika politikområden formuleras. Det är viktigt att strategin tar utgångspunkt i de faktiska förutsättningar som gäller för arbetet på lokal nivå.

Samordnaren menar att de perspektiv som väglett utredningsarbetet bör präglade också den nationella strategin mot utanförskap. Det handlar om tidiga insatser i samverkan och om barn och unga, om förskola, skola, relevanta vårdverksamheter och om vikten av ett barnrättsperspektiv. Men i strategin bör bredare grepp tas. Den bör omfatta bland annat områden som arbetsmarknad och vuxenutbildning, bidragsberoende, socialförsäkringar, boendesegregation, fysisk planering, infrastruktur och trygghetsfrämjande insatser.

Samordnaren bedömer att en strategi bör kunna främja samordning och samverkan såväl på nationell nivå, mellan olika departement och myndigheter, som på lokal och regional nivå både mellan och inom kommuner och regioner. Själva processen att ta fram en strategi bedöms ha ett egenvärde, och bör i sig kunna främja samordning och samverkan.

Särskilt om utvärdering och uppföljning

I den nationella strategin bör frågan om utvärdering och uppföljning särskilt adresseras. Det är för samordnaren tydligt att arbetet mot utanförskap inte utvärderas och följs upp i tillräcklig utsträckning. Det gäller både övergripande nationellt och på kommunal nivå. I SCB:s och Boverkets fördjupade analys om utanförskap identifieras ett antal variabler för att bedöma graden av ett områdes utanförskapsutmaningar (se kap. 2). Dessa variabler utgör en god grund för framtida uppföljning på nationell nivå, men kan också nyttjas av kommuner för uppföljning av utvecklingen av utanförskapet lokalt (jfr också följande avsnitt). Allmänt måste verksamheten lokalt i större utsträckning präglas av lärande och fokus på progression.

Regionerna och relevanta vårdverksamheter bör uppmärksammas inom ramen för den nationella strategin

Som framgått menar samordnaren att tidiga insatser är en nyckel för att förebygga och motverka utanförskap. Med ett sådant perspektiv har flera aktörer som regionen ansvarar för – mödravården, barnhälsovården, tandvården och BUP – har i ett sådant perspektiv centrala roller att spela. Samordnaren bedömer mot den bakgrunden att i första hand MVC och BVC, men också tandvården och BUP – med utgångspunkt i sina faktiska kärnuppdrag – bättre måste mobiliseras för att förbättra förutsättningarna att komma till rätta med vissa av utanförskapets grundläggande orsaker.

Regionerna ansvarar också för andra frågor och verksamheter av betydelse för att förebygga och motverka utanförskapet. Det handlar inte minst om regional utveckling, vilket omfattar frågor rörande kompetensförsörjning, infrastruktur och kollektivtrafik. Flera regioner arbetar även med att minska och motverka segregation inom boendeområdet.

Sammantaget bedömer samordnaren att det är viktigt att regionernas roll – och då inte minst vårdaktörer av särskild betydelse för barn och unga – uppmärksammas i en nationell strategi för att förebygga och motverka utanförskap. I sammanhanget kan noteras att en av Statskontorets huvudsakliga slutsatser i ovan nämnda utvärdering av arbetet på lokal och regional nivå mot segregation, var att regio-

nerna hade en otydlig roll och att området hälsa borde vara ett prioriterat område i den då gällande nationella strategin mot segregation.¹⁸

9.8.3 Regeringen bör utveckla styrningen av myndigheterna när det gäller arbetet mot utanförskap

Bedömning: Regeringen bör ge en central myndighet ett samlat ansvar för övergripande samordning och uppföljning av arbetet mot utanförskap. Samtidigt bör länsstyrelserna ges i uppdrag att på regional nivå samordna arbetet mot utanförskap.

En central myndighet bör ansvara för samordning och uppföljning av de samlade insatserna mot utanförskap

Det finns i dag inom flera tvärsektoriella politikområden myndigheter med samordnande och uppföljande uppdrag. Det gäller till exempel inom jämställdhets-, ungdoms- och funktionshinderspolitiken. På andra saknas det, som till exempel på det integrationspolitiska området.¹⁹ Såväl utredningen om en målstyrd integrationspolitik som Statskontoret lyfter fram detta som en tydlig svaghet när det gäller det samlade arbetet för integration respektive segregation. Utredningen om en målstyrd integrationspolitik går så långt att den lägger bland annat detta förhållande till grund för slutsatsen att styrningen av integrationspolitiken för närvarande saknar verktyg för att politikens mål ska få genomslag.²⁰

Samordnaren menar att regeringen bör ge en central myndighet ett samlat ansvar för övergripande samordning och uppföljning av arbetet mot utanförskap. Detta bedöms nödvändigt för att ge arbetet på området på central nivå önskvärd styrkraft och framåtdrift. Det ligger också i linje med samordnarens bedömning om att regeringen bör upprätta en nationell strategi för arbetet mot utanförskap och de ovan redovisade motiven för denna.

¹⁸ Statskontoret (2023) *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*, 2023:4, sammanfattningen och s. 89 ff.

¹⁹ Integrationsverket var en central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor som hade ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt fick genomslag på olika samhällsområden. Integrationsverket etablerade 1998 och lades ned 2007.

²⁰ SOU 2024:41 *Styrkraft för lyckad integration* s. 146.

Samordnaren tar inte ställning till vilken myndighet som bör få detta samordnande och uppföljande ansvar. Samordnaren ser olika möjligheter och menar att svaret bland annat är beroende av hur regeringen väljer att i övrigt bedriva och organisera det fortsatta arbetet mot utanförskap.

Närmare om relationen mellan en samordnande myndighet och berörda sektorsmyndigheter

En viktig roll för en samordnande central myndighet är att samverka med – och i praktiken – driva på och övergripande följa upp det arbete som bedrivs av andra statliga myndigheter som ansvarar för frågor som är relevanta ur ett utanförskapsperspektiv. Samordnaren är medveten om att det finns utmaningar med detta. Erfarenheten visar att det kan vara svårt för en aktör med en samordnande och pådrivande roll, att bli relevant och få genomslag i relation till andra aktörer. Detta har, enligt samordnarens bedömning, t.ex. gällt för myndigheter som Delmos och MUCF. Det kan mot den bakgrunden, enligt samordnaren, inte uteslutas att det på sikt kan visa sig att behov finns av att också förtydliga olika sektorsmyndigheters uppdrag i relation till arbetet mot utanförskap.

Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att samordna arbetet mot utanförskap

Länsstyrelserna skulle, som statens förlängda arm på regional nivå, kunna spela en större roll i det samlade arbetet mot utanförskap, inte minst i län med kommuner med många utanförskapsområden. I dag saknar länsstyrelserna ett sådant uppdrag. De har däremot sedan många år i uppdrag att samordna arbetet för ökad integration på regional nivå.

Som framgått ovan ser samordnaren behov av en mer utvecklad regional samverkan. Det kan handla om att berörda statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra relevanta samhällsaktörer samverkar kring det arbete som bedrivs i länen i syfte att minska och motverka utanförskapet.

Länsstyrelserna bör därför, enligt samordnarens bedömning, få ges i uppdrag att samordna arbetet mot utanförskap på regional nivå.

I dag finns det kommuner med utanförskapsområden i 17 av 21 län (undantaget Gotland, Jämtland, Norrbotten och Västerbotten). Län, som av SCB och Boverket i deras fördjupade analys av utanförskap (utanförskapets karta), har kommuner med utanförskapsområden bör särskilt prioriteras, men samtliga län bör omfattas av ett sådant uppdrag. Länsstyrelserna har förutsättningar att kunna arbeta mer verksamhetsnära jämfört med statliga myndigheter som huvudsakligen är nationellt organiserade. Det bedöms vara en fördel i perspektiv av de utmaningar som samordnaren ser när det gäller att omsätta statlig styrning i praktiken och lokalt och regionalt skapa likvärdighet, inte minst i utanförskapsområden. Ett breddat uppdrag som omfattar såväl integration som utanförskap skulle, enligt samordnaren, därför ge regeringen en mer samlad bild av arbetet med dessa områden på regional nivå och skapa en tydligare koppling mellan politiken på nationell nivå och de kommuner som har områden som präglas av utanförskap.

9.8.4 Svaren finns där ute – lär av varandra (och av andra)!

Bedömning: Det behövs mer av långsiktigt och systematiskt kunskaps- och erfarenhetsutbyte, med utgångspunkt från forskning och beprövad erfarenhet, mellan berörda aktörer för att förebygga och minska utanförskapet i Sveriges kommuner.

Det finns många olika arbetssätt, metoder, modeller och samverkansformer i kommunerna med syfte att förebygga utanförskap. Det är bra, det behövs. Förutsättningar, behov och utmaningar ser olika ut lokalt och regionalt.

Samtidigt finns det risker i arbetet. Ofta har olika arbetssätt, metoder och modeller samma målgrupper och involverar samma aktörer, fast i olika konstellationer. Det handlar om insatser för barn och unga i samverkan mellan skolan, socialtjänsten och polisen, ibland även tillsammans med hälso- och sjukvården, kultur och fritid och föreningslivet. Som framgått ovan menar samordnaren att det inte sällan görs parallella insatser som ofta inte är samordnade med varandra och som pågår under en begränsad tidsperiod och med begränsade medel. Det är insatser som i allt väsentligt har ett vällovligt syfte men som mer sällan leder till varaktiga resultat.

Det är lätt att säga att vi redan vet vad som behöver göras för att minska utanförskapet bland barn och unga. Att svaren finns där ute hos yrkesverksamma och hos professionerna. I forskning och i beprövad erfarenhet. Men faktum är att det finns kunskaper och erfarenheter om vad som fungerar och ger effekt. Trots detta fortsätter vi att uppfinna hjulet på nytt. I stället för att lära av varandra (och av andra). Exempel på arbetssätt, metoder och samverkansformer, som samordnaren redogör för i kap. 8, är bl.a. det arbete som bedrivs inom ramen för tidiga och samordnade insatser (TSI), SSPF och SIG (jfr avsnitt 4.4.1). Det handlar om strukturerad samverkan i förebyggande arbete med barn och unga i samverkan mellan socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården. Samordnarens bedömningar om en nationell strategi mot utanförskap och tydligare myndighetsstyrning, inte minst bedömningen om att ge länsstyrelserna en ny roll regionalt, har bland annat sin bakgrund i ovan redovisade insikter. Men en allmän slutsats är också att vi behöver satsa mer på det som fungerar och dela med oss av våra kunskaper och erfarenheter på ett mer strukturerat och systematiskt sätt inom och mellan kommuner, regioner, staten och civilsamhället.

Samordnaren försöker i detta betänkande ge sitt bidrag i sammanhanget. Dels genom att ge en bild av en del av allt det arbete som pågår, dels genom att sprida kunskap om specifika arbetssätt och samverkansformer och om var kommuner och andra aktörer kan få råd och stöd i sitt arbete.

9.8.5 Barnrättsperspektivet ska vara en tydlig utgångspunkt för arbetet mot utanförskap

Bedömning: Barnrättsperspektivet ska vara en tydlig utgångspunkt för och genomsyra arbetet mot utanförskap.

Många barn drabbas av utanförskapets konsekvenser

Nästan 170 000 barn är folkbokförda i de områden som SCB och Boverket bedömer har stora problem med utanförskap (se kap. 2) är folkbokförda.²¹ Det är viktigt att understryka att inte alla dessa barn faktiskt lever i utanförskap. Men det är ett alarmerande tecken på att många barn riskerar att drabbas av utanförskapets konsekvenser. Detta är en situation som inte kan accepteras.

Bristande kunskaper i det svenska språket – och därav följande svårigheter vad avser utbildning och arbete – är en nyckelfaktor i detta sammanhang. Men det finns också kulturella och värderingsmässiga utmaningar, inte minst när det kommer till jämställdhet och hedersrelaterat våld och förtryck som drabbar många barn och unga som lever i Sveriges 180 utanförskapsområden (jfr ovan). Den samlade sociala problematiken för också med sig andra stora problem i fråga om kriminalitet, våld och utsatthet, i och utanför hemmet. För samordnaren har det vid de många kommunbesök som gjorts blivit tydligt att utanförskapet under de senaste två decennierna har fördjupats och ändrat karaktär på så sätt att många barn till invandrare ”ärver” sina föräldrars utanförskap.

*Föräldrar har alltid huvudansvar för sina barn
– men staten ska garantera barnets rättigheter*

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), är sedan 2020 svensk lag. Av barnkonventionen framgår bland annat att alla barn har samma rättigheter och lika värde, att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn och att barn har rätt till liv och utveckling: fysisk, psykisk, andlig, moralisk och social. Enligt barnkonventionen är det i huvudsak föräldrarna som ansvarar för barnets uppfostran och utveckling ”inom ramen för sina förmågor och ekonomiska förutsättningar”. Samtidigt ålägger barnkonventionen konventionsstaterna ansvaret att vidta alla lämpliga åtgärder för att tillgodose barnets rättigheter enligt konventionen.²²

I regeringens strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige understryks, i linje med barnkonventionen, både att föräldrarna har

²¹ SCB Utanförskapets karta – 180 områden där utanförskapet är stort
<https://experience.arcgis.com/experience/c2fd66c7f2cc40ff82af178214b1f830> (hämtad 2025-05-15).

²² Konvention om barnets rättigheter, artikel 4.

huvudansvaret för att tillgodose barnets behov²³ och att alla offentliga aktörer har en skyldighet att gripa in när föräldrarna inte klarar av denna roll och när barnets rättigheter inte tillgodoses i familjen.²⁴

I Barnombudsmannens (BO) årsrapport för 2023 betonas att i synnerhet små barn är sårbara och beroende av sina föräldrar eller andra vuxna för sin direkta överlevnad och utveckling och att de första åren i barnets liv därför har stor betydelse för deras framtida hälsa och välbefinnande. BO lyfter också fram förhållandet att små barn har få kontakter utanför familjen vilket innebär att samhällets skyddsmekanismer för små barn är av särskild betydelse.²⁵

Nödvändigt med ett tydligt barnrättsperspektiv i arbetet mot utanförskap

Samordnaren kan konstatera att det, trots de tydliga institutionella ramarna, har saknats ett barnrättsperspektiv såväl inom integrationspolitiken som i arbetet mot utanförskap.

Samordnaren menar att barnrättsperspektivet måste vara en tydlig utgångspunkt i och genomsyra arbetet mot utanförskap. Varje barn måste ha rätten, och ges reella möjligheter, att tillägna sig sådana kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället och utveckla sådana sociala färdigheter som behövs för att på lika villkor kunna leva och verka i Sverige. Varje barn har rätt att växa upp i trygghet och frihet, och skyddas från hedersrelaterat våld och förtryck. Inget barn ska behöva drabbas av gängkriminaliteten, varken som brottsoffer, som anhörig till ett brottsoffer, som vittne till våld eller som föremål för rekryteringsförsök.

Föräldrarna har ett avgörande ansvar för sina barn och föräldraskapet är av grundläggande betydelse. Föräldrarna ska stödjas i detta ansvar och så långt som det är möjligt engageras och mobiliseras i de fall då barn behöver extra stöd eller insatser från samhället. Barnet är dock bärare av egna rättigheter. Barnets individuella rättigheter trumfar föräldrarnas rätt som föräldrar. Och det offentliga har en absolut skyldighet att, ytterst, värna barnets rättigheter. Om detta

²³ Prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*, s. 27.

²⁴ Ibid., s. 14.

²⁵ Barnombudsmannen (2023) *"Jag hade vitt hjärta"*. *Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet*.

får det inte råda någon tveksamhet i det fortsatta arbetet mot utanförskap.

Insatser med inriktning mot barns rättigheter, förskola och föräldrastöd är viktiga också för jämställdheten

För samordnaren är det tydligt att utredningens fokus på barn och unga i många avseenden också handlar om jämställdhet. Många kvinnor i utanförskapsområden är mödrar, ofta till flera barn. I relativt hög grad är de dessutom ensamstående föräldrar. Såväl en obligatorisk förskola som rätt till 30 timmars förskola också för barn till arbetslösa, är därför reformer som skulle skapa helt nya förutsättningar för arbetslösa kvinnor i utanförskapsområden. De skulle ge den enskilda mamman tid och mer ork för att ta långsiktigt ansvar för sin försörjning. De skulle även skapa andra förutsättningar för det offentliga att faktiskt ställa krav på individen att ta del av insatser och delta i aktiviteter. Förnärvarande bereds en Ds om krav på heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd inom Regeringskansliet.²⁶ Många kommuner tillämpar dessutom redan i dag olika former av ”aktivitetskrav” för arbetslösa med försörjningsstöd.

Också åtgärder som är mindre långtgående, som mer handlar om verksamhetsutveckling kan vara av stor betydelse. Till exempel att förskolan arbetar aktivt för att öka inskrivna barns närvaro och allmänt stärker förskolans roll som arena för integration för hela familjen. Det kan också handla om innehåll i utformningen av det föräldrastöd som erbjuds av regionen eller av socialtjänsten.

Samordnaren har också i betänkandet uppmärksammat verksamhet som, med utgångspunkt i insatser för barnet, direkt syftar till att långsiktigt förbättra arbetslösa föräldrars/mammors möjligheter till egen försörjning. Det handlar om verksamheter där sfi och grundvux erbjuds mammor i anslutning till öppen förskola eller den reguljära förskolan.

Det är, menar samordnaren, viktigt att i det fortsatta arbetet för att öka utrikesfödda kvinnors sysselsättning, uppmärksamma den betydelse som insatser kopplade till barnet, inklusive förskola och grundskola, kan ha.

²⁶ Ds 2024:29 Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likeformighet.

9.8.6 Offentliga verksamheter måste konsekvent, i alla led, stå upp för demokratiska kärnvärden

Bedömning: Utanförskapet har fört med sig växande värderingsklyftor i det svenska samhället. Grundläggande demokratiska ideal – som individens rätt att själv bestämma över sitt liv, jämställdhet mellan kvinnor och män, judars rätt att leva judiskt liv, HBTQI-personers rättigheter – ifrågasätts eller förkastas av stora grupper i samhället. Hedersrelaterat våld och förtryck och antisemitism ökar. Det offentliga måste i alla lägen stå upp för demokratiska kärnvärden. Kommuner som lämnar bidrag till civilsamhällesorganisationer måste alltid tillämpa ett strikt demokrativillkor.

Växande värderingsklyftor i samhället

Synen på barnets rättigheter är en aspekt av de växande kulturella och värderingsmässiga utmaningar som följer av ökande utanförskap. Men förhållandet att allt större grupper av invånare i Sverige har bristande kunskaper i svenska språket och mycket begränsade kontakter med majoritetssamhället innebär vidare värderingsmässiga problem.

Grundläggande demokratiska ideal – individens rätt att själv bestämma över sitt liv, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, judars rätt att leva judiskt liv, HBTQI-personers rättigheter – ifrågasätts eller förkastas av stora grupper av invånare. Detta avspeglas i att förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck och antisemitism ökar.

Att olika etniska grupper bär med sig värderingar och traditioner från sina ursprungsländer, som strider mot svensk lagstiftning, är ett samhällsproblem. Dessa värderingar förstärks när segregationen breder ut sig och får som konsekvens att vissa sedvänjor lever vidare och går i arv i utanförskapsområden. Men även internets ökande betydelse som informationskanal och arena för kontakt och åsiktsutbyte har, enligt samordnarens uppfattning en viktig bidragande roll i sammanhanget. När det gäller många religiösa samfund ser samordnaren en särskild utmaning. Det går inte att blunda för att vissa religiösa samfund, ofta med islamistiska förtecken, står för värderingar som utgör ett allvarligt hot mot den sociala samman-

hållningen och den demokratiska rättsordningen. Likaså måste vi vara medvetna om att vissa etniska föreningar och kyrkor används av auktoritära regimer som medel för att utöva transnationellt förtryck, det vill säga för att kontrollera diasporan och sprida sin propaganda för att spä på polarisering och skapa motsättningar i det svenska samhället.

Offentliga verksamheter måste stå upp för demokratiska kärnvärden

Samhället måste, enligt samordnaren, ta de växande värderingsklyftorna på största allvar. Den offentliga verksamheten måste i sin helhet, i varje led, stå upp för demokratiska kärnvärden såsom alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, och hbtqi-personers och den judiska gruppens rättigheter. Radikalisering, religiös extremism och transnationellt förtryck måste bekämpas.

Av grundläggande betydelse är förstås att lagstiftningen och de institutionella ramarna anpassas efter de faktiska utmaningarna i dessa hänseenden och att de rättsvårdande myndigheterna vidtar de åtgärder som behövs. Ett aktuellt exempel på ett viktigt sådant steg är att regeringen bedömt att det i samtliga läroplaner bör göras ett tillägg som förtydligar att utbildningen ska förmedla och förankra en grundläggande respekt för att lagar och andra föreskrifter som gäller i samhället ska följas.²⁷ Ett annat exempel är att regeringen nyligen presenterade förslag som kriminaliserar oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp.²⁸

Men offentliganställda måste också i sina olika verksamheter, ha förutsättningar – resurser, mandat, kunskap, vilja och mod – för att i mötet med invånarna, aktivt och tydligt förmedla demokratiska kärnvärden och dra tydliga gränser. Det gäller särskilt i sådana verksamheter som aktualiseras i detta betänkande såsom förskola, grundskola, socialtjänst, MVC, BVC och tandvården.

²⁷ Lagrådsremiss *Skolor mot brott*, 2025.

²⁸ Lagrådsremiss *Kriminalisering av oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp*, 2025.

*Kommunerna måste säkerställa att bidragsmedel
inte går till antidemokratiska organisationer*

En särskild aspekt i sammanhanget är kommuners bidragsgivning och tillhandahållande av lokaler till civilsamhällesorganisationer. Sedan den 1 januari 2025 gäller ett nytt demokrativillkor för statlig bidragsgivning. Något motsvarande regelverk finns inte för kommunerna. Samordnaren vill betona vikten av att kommunerna i sin bidragsgivning har samma principiella utgångspunkter. De måste säkerställa att medel inte går till organisationer vars inriktning står i strid med demokratins idéer, principerna om jämställdhet och förbudet mot diskriminering. I detta ligger också att organisationer som i sin verksamhet inte erkänner hbtqi-personers rättigheter eller bidrar till att sprida antisemitismen inte ska erhålla medel från det offentliga.

Civilsamhällesorganisationerna är viktiga aktörer i arbetet mot utanförskap. Det är bland annat just därför som kommunerna, genom att tillämpa ett tydligt demokrativillkor i sin bidragsgivning, måste säkerställa att medel nyttjas såsom är avsett. Endast då kan civilsamhällets trovärdighet och legitimitet som samverkanspart långsiktigt värnas. Som redogörs för i avsnitt 4.2.2 kan kommunerna på olika sätt hämta stöd i sitt arbete på detta område från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Centrum mot våldsbejakande extremism (CVE).

I det allvarliga säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig i måste allmänt sett resiliens i offentliga system säkerställas. De måste kunna stå emot infiltrationsförsök och desinformation. I det sammanhanget är, menar samordnaren, frågan om de anställdas kompetens en nyckel i kommunerna i detta mycket viktiga arbete.

Referenser

- Akademikerförbundet SSR (2021). *Enkätundersökning till socialsekreterare i utsatta områden*.
<https://akademssr.se/dokument/socialsekreterare-i-utsatta-omraden> (hämtad 2025-03-26).
- Almega Utbildning (2025).
<https://www.almegautbildning.se/fakta-om-friskolor-skolor-och-elever> (hämtad 2025-03-05).
- Andersson A. (2021). *Social capital and self-efficacy in the process of youth entry into the labour market: Evidence from a longitudinal study in Sweden*. Stockholms universitet (SOFI).
- Arbetsmiljöverket (2025). *Tillsynsrapport Hot och våld i skolan 2023–2024*. Dnr 2023/007989.
- Arneback, Emma m.fl. (2022). *En skola i integration? Lärdomar från Örebro kommuns arbete med styrd skolintegration*.
- Backa barnet. <https://backabarnet.se> (hämtad 2025-03-25).
- Barnombudsmannen (2010). *Tandvården och barn som far illa*.
- Berättarministeriet (2025).
<https://www.berattarministeriet.se/skolkartan> (hämtad 2025-03-07).
- Botkyrka kommun. *Mål och budget 2025 med flerårsplan 2026–2028*.
- Boverket (2024). *Boendesegregationens utveckling*. Rapport 2024:18.
- Boverket (2025).
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottdforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/samverkansmodeller/bid> (hämtad 2025-04-11).
- Brottsförebyggande rådet (2022) *Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer – metodstöd till lokala aktörer*.

- Brottsförebyggande rådet (2024). *Slutrapportering av uppdraget att utveckla stödet till kommuner med utsatta områden.*
- Brottsförebyggande rådet. (2024). *Skolundersökningen om brott 2023 – om utsatthet för och delaktighet i brott.*
- Brottsförebyggande rådet (2025). *Utveckla samverkan med civilsamhället i det lokala brottsförebyggande arbetet.* Delredovisning (dnr 0441/24).
- Brottsförebyggande rådet (2025). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.*
- Brottsförebyggande rådet (2025). *Handbok för att förebygga otillåten påverkan – stöd till kommuner för att rusta sig mot påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar.*
- Brottsförebyggande rådet, Svenskt Näringsliv, Länsstyrelserna och Polisen (2025). *Tillsammans med näringslivet mot brott och otrygghet.*
- Statistiska centralbyrån (SCB). Utanförskapets karta – 180 områden där utanförskapet är stort
<https://experience.arcgis.com/experience/c2fd66c7f2cc40ff82af178214b1f830> (hämtad 2025-05-15).
- Delegationen mot segregation (2021). *Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling.*
- Delegationen mot segregation (2022). *Platsens betydelse – årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige.*
- Delmi (2024). *Det andra utanförskapet – en kunskapsöversikt om skuggsamhället i Sverige.*
- Dexvid, Revin (2024). *Förskolans möte med hederskulturen.* Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet. Studien genomfördes på uppdrag av Länsstyrelsen i Gävleborg samt Länsstyrelsen i Norrbotten.
- Dir. 2022:102. *En skola utan vinstintresse.*
- Dir. 2024:48. *Bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet.*
- Dir. 2024:113. *En likvärdig skola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola.*
- Dir. 2025:31. *Ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet.*

- Ds 2024:29. *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet.*
- Boverket (2023). *Boendesegregationens utveckling och mekanismer – årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige.*
- Eklund, Johan E & Johan P Larsson (2024) *Det nya utanförskapet – självförsörjningens utveckling och välfärdsstatens framtid.* Ekerlids Förlag.
- ESO (2024). *Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integrationen.*
- Folkpartiet (2004). *Utanförskapets karta – en kartläggning över utanförskapet i Sverige.*
- Forte (2023). *Forskning i korthet: Förskolans roll för att främja barns psykiska hälsa.*
- Fremia (2024/2025) 501 lösningar. Hur vi möter samhällsutmaningar med IOP, idéburet offentligt partnerskap.
- Fremia (2024/2025) IOP – Så funkar det. En handbok om hur man ingår ett idéburet offentligt partnerskap.
- Föreningen för familjecentralers främjande (2023). *Nationell sammanställning av kvalitetsuppföljning.*
- Försäkringskassan (2025).
<https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/foraldrapenning> (hämtad 2025-05-07).
- Föräldraskap i Sverige. <http://www.foraldraskapisverige.se> (hämtad 2025-03-20).
- Göteborgs stad (Stadsrevisionen). *Granskning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck* (revisionsrapport 2023-09-19).
- Göteborgs universitet, Segerstedtsinstitutet (2024). *Antisemitism i Sverige efter den 7 oktober – upplevelser och konsekvenser.*
- Henriksson, M, Joelsson, T, Balkmar, D. (2024). *Familjers vardagsmobilitet i ”socialt utsatta områden”: Konsekvenser för välfärd, rättvisa och hållbarhet.* Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).
- IFAU (2023). *Långsiktig integration bland flyktingbarn – erfarenheter efter krigen i forna Jugoslavien på 1990-talet.*

- IFAU (2024). *Arbetsmarknadsanknytning och utbildning: Skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund.*
- Länsstyrelserna och Polismyndigheten (2024). *Gängsnacket – en guide för föräldrar och andra viktiga vuxna.*
- Majblomman (2025). *En meningsfull fritid är bara en hållplats bort. Därför tjänar samhället på fri kollektivtrafik för barn och ungdomar.*
- Migrationsverket (2025). *Statistik över antalet förstagångsansökningar enligt massflyktsdirektivet 2022–2024.*
- Migrationsverket (2025). *Inkomna ansökningar om asyl 2024, sökande enligt massflyktsdirektivet.*
- MUCF (2025). <https://www.mucf.se/verktyg/samverkansmodell-offentliga-aktorer-och-civilsamhallet> (hämtad 2025-04-11).
- MUCF (2025).
<https://www.mucf.se/statsbidrag/organisationsbidrag/barn-och-ungdomsorganisationer/demokrativillkor-sa-granskar-vi> (hämtad 2025-04-11).
- Myndigheten för föräldrarätt och föräldraskapsstöd.
<https://mfof.se/foraldraskapsstod/effekter-av-foraldraskapsstod.html> (hämtad 2025-03-21).
- Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2024). *Väl förtrogen? Befolkningens förtroende för socialtjänstens arbete men barn, unga och familjer.*
- Polismyndigheten (2022). *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet* (PM 2022:12).
- Polismyndigheten (2023). *Lägesbild över utsatta områden.*
- Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk och Åklagarmyndigheten (2024). *Uppdrag att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott. Slutredovisning.*
- Prop. 2009/10:60. *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.*
- Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022.*
- Prop. 2021/22:78. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg.*

- Prop. 2021/22:132. *Förskola för fler barn.*
- Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:119. *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor.*
- Prop. 2023/24:100. *2024 års ekonomiska vårproposition.* Bilaga 2.
- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*
- Prop. 2024/25:93. *Kamerabevakning i brottsbekämpning och annan offentlig verksamhet – utökade möjligheter och ett enklare förfarande.*
- Prop. 2024/25:142. *En tioårig grundskola.*
- Regeringskansliet (2017). *Regeringens områdesbaserade satsningar för att motverka segregation – en översikt av utvärderingar 1995–2015.* Dnr Ku2017/00837/D.
- Regeringskansliet (2018). *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation.*
- Regeringskansliet (2020). *Ett Sverige som håller ihop. Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla.*
- Regeringskansliet (2020). *Uppdrag om sociala insatser i utsatta områden.* Regeringsbeslut dnr A2020/02651.
- Regeringskansliet (2021). *Uppdrag att ta fram ett nationellt hälso-program för barn och unga.* Regeringsbeslut dnr S2021/04102 och S2023/02379.
- Regeringskansliet (2022). *Uppdrag att utveckla stödet till kommuner med utsatta områden.* Regeringsbeslut dnr Ju2022/01000.
- Regeringskansliet (2023). *Öppen förskola för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden – överenskommelse mellan staten och SKR 2023–2025.* Dnr A2023/00122.
- Regeringskansliet (2023). *Uppdrag att genomföra en fördjupad analys om utanförskap.* Regeringsbeslut dnr A2023/01649.
- Regeringskansliet (2023). *Inrättande av en delegation för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område.* Dnr S2023/02342.
- Regeringskansliet (2023). *Uppdrag att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott, till Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens*

- institutionsstyrelse, Statens skolverk och Åklagarmyndigheten.*
Regeringsbeslut dnr Ju2023/02529.
- Regeringskansliet (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avse-
ende Statens skolverk.* Dnr U2023/02553.
- Regeringskansliet (2025). *Ökad tillgänglighet till barn- och ungdoms-
psykiatri 2025–2026. Överenskommelse mellan staten och Sveriges
Kommuner och Regioner.* Bilaga till beslut vid regeringssamman-
träde 2025-02-27 nr I:1.
- Regeringskansliet (2025). *Lagrådsremiss Skolor mot brott.*
- Regeringskansliet (2025). *Lagrådsremiss Kriminalisering av oskulds-
kontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp.*
- Region Stockholm.
[https://www.regionstockholm.se/nyheter/2023/11/budget-
2024-ny-samverkan-for-att-forebygga-gangkriminalitet/](https://www.regionstockholm.se/nyheter/2023/11/budget-2024-ny-samverkan-for-att-forebygga-gangkriminalitet/)
(hämtad 2025-03-21).
- Riksrevisionen (2020). *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete
i utsatta områden.*
- Rundquist P. (2023). *Kartläggning av behovet av familjecentraler och
samlokalisering i Uppsala kommun.* Region Uppsala och Uppsala
kommun.
- Rätt kurva. <http://rattkurva.se/om-oss> (hämtad 2025-04-10).
- Sandell Ring Anniqa (2021). *Mångfaldens förskola – flerspråkighet,
omsorg och undervisning* (Studentlitteratur).
- SCB och Boverket (2024). *Fördjupad analys om utanförskap.* Slut-
rapport regeringsuppdrag 2024:2.
- SCB (2024). Statistikdatabasen. *Ensamkommande flyktingbarn efter
kön, ålder, medborgarskapsland, period och år.*
- SCB (2025). *Invandring till Sverige* – [www.scb.se/hitta-
statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-
sverige/#Timeline](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/#Timeline) (hämtad 2025-03-14).
- Skatteverket (2024) *Nationell lägesbild över befolkningen.*
Dnr 8–2690557.
- Skolinspektionen (2023). *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet
i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svaga områden.*
- Skolinspektionen (2025). *Rektorers, huvudmäns och kommuners arbete
för deltagande i förskolor i socioekonomiskt svaga områden.*

- Skolverket (2017). *Allmänna råd om måloppfyllelse i förskolan* (under revidering).
- Skolverket (2024). *Barn och personal i förskola – hösten 2023*.
- Skolverket (2024). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2022*.
- Skolverket (2024). *Nationell kartläggning av elevfrånvaron 2023 – de obligatoriska skolformerna*.
- Skolverket (2024). *Slutbetyg i grundskolan våren 2024*.
- Skolverket (2024). *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2024/25*.
- Skolverket och Socialstyrelsen (2024). *Skolsociala team – delredovisning av regeringsuppdrag 2023–2024*.
- Skolverket och SCB (2025). *Pedagogisk omsorg – Barn och grupper – Riksnivå, Tabell 1*.
- Skolverket. Sveriges Officiella Statistik, Tabell 1B Elever som avslutat årskurs 9 läsåren 2019/20–2023/24.
- Skolverket. Sveriges Officiella Statistik, Tabell 1C Behörighet till gymnasieskolans nationella program för elever som avslutat årskurs 9 läsåren 2018/19–2023/24.
- Skolverket (2025). *Läraryggnos 2024*.
- Skolverket (2025). *Barn och personal i förskola – hösten 2024*.
- Skolverket (2025). *Segregation och likvärdighet i förskolan*.
- Skolverket (2025). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning – läsåret 2024/25*.
- Skolverket (SKOLFS). *Förslag till Skolverkets allmänna råd om styrning och ledning av förskolan*. Dnr 2024:2856.
- Skolverket (2025).
<https://utbildningsguiden.skolverket.se/forskolan/om-forskolan>
(hämtad 2025-02-11).
- Socialstyrelsen (2013). *Sociala skillnader i tandhälsa bland barn och unga. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg*.
- Socialstyrelsen (2015). *Föräldrastöd inom hälso- och sjukvård*.
- Socialstyrelsen (2019). *Kartläggning av hinder för samverkan mellan tandvård och hälso- och sjukvård. Slutrapport*.

- Socialstyrelsen (2020). *Nationell kartläggning av barnhälsovården. En jämlik och tillgänglig barnhälsovård.*
- Socialstyrelsen (2021). *Överenskommelserna om ökad tillgänglighet i barnhälsovården. Slutrapport för Socialstyrelsens regeringsuppdrag att följa, analysera och stödja genomförandet av överenskommelserna 2018 till 2020.*
- Socialstyrelsen (2021). *Kartläggning av första linjens verksamhet för barn och unga med psykisk ohälsa.*
- Socialstyrelsen (2021). *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år.*
- Socialstyrelsen (2022). *Nationella riktlinjer för tandvård. Stöd för styrning och ledning.*
- Socialstyrelsen (2022). *Anmälningar om barn som far illa eller riskerar att fara illa 2021 – uppföljning och analys av utvecklingen.*
- Socialstyrelsen och Skolverket (2023). *TSI-boken. Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga.*
- Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten (2023). *Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter. Kartläggning, analys och förslag.*
- Socialstyrelsen (2024). *Uppdrag om sociala insatser i utsatta områden – slutredovisning och analys av statsbidragets användning 2021–2023.*
- Socialstyrelsen (2024). *Tillståndet och utvecklingen inom hälso-, sjuk- och tandvård. Lägesrapport.*
- Socialstyrelsen (2024). *Kunskapsguiden. Nationell vägledning – motverka att ensamkommande barn försvinner.*
- Socialstyrelsen (2025). <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/ny-socialtjanstlag-2025/om-nya-socialtjanstlagen-2025/> (hämtad 2025-03-19).
- Socialstyrelsen (2025). *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvården 2025. Nationella planeringsstödet. Delrapport 1. Barn. och ungdomspsykiatrin.*
- SOU 1996:55. *Sverige, framtiden och mångfalden.* Slutbetänkande från Invandrapolitiska kommittén.
- SOU 2005:29. *Storstad i rörelse – kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal.* Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal.

- SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*. Betänkande av Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg.
- SOU 2020:67. *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*. Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska.
- SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration*. Delbetänkande av Utredningen om förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.
- SOU 2024:12. *Mål och mening med integration*. Betänkande av Utredningen om en målstyrd integrationspolitik.
- SOU 2024:41. *Styrkraft för lyckad integration*. Slutbetänkande av Utredningen om en målstyrd integrationspolitik.
- SOU 2024:63. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar*. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.
- SOU 2024:87. *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov*. Slutbetänkande av Skolsäkerhetsutredningen.
- SOU 2025:5. *Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö*. Betänkande av Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön.
- SOU 2025:18. *Ett likvärdigt betygssystem*. Betänkande av Utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden.
- SOU 2025:35. *Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända*. Betänkande av Utredningen om ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända.
- SOU 2025:37. *Skärpta villkor för friskolesektorn*. Delbetänkande av Utredningen om vinst i skolan.
- SOU 2025:44. *Förbättrat stöd i skolan*. Delbetänkande av Utredningen om en förbättrad elevhälsa.
- SBU. *Psykosociala insatser för att förebygga och minska gängkriminalitet bland barn och unga vuxna*. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) 2023.
- Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

- Statskontoret (2023). *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*.
- Stiftelsen The Global Village (2022). *Fakta för förändring – så ser svensksomaliernas livsförhållanden ut*.
- Stockholms stad (Förskoleförvaltningen). Bilaga 2 Socioekonomisk ersättning till fristående anordnare av förskoleverksamhet 2025 (beslut dnr FÖF 2024/394).
- Stockholms stad (Kungsholmens stadsdelsförvaltning). *Utveckla de skolsociala teamen* (Tjänsteutlåtande dnr KUNG 2024/247, 2024-08-08).
- Stockholms stad (Förskoleförvaltningen). Utvärdering introduktionsförskolor (Tjänsteutlåtande dnr FÖF 2024/270, 2024-11-26).
- Stockholms stad (2025). <https://leverantor.stockholm/fristaende-forskola-skola/forskola-pedagogisk-omsorg/ersattning> (hämtad 2025-02-13).
- Stockholms stads budget för 2025, bilaga 6:2.
- Stockholms stad (2025). *Hitta förskola*
<https://forskola.stockholm/hitta-forskola>.
- Stockholms stad (2025). <https://grundskola.stockholm/fritidshem-och-fritidsklubb> (hämtad 2025-03-12).
- Stockholms stad. <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/stockholmarnas-fokus/trygghet/riktade-sociala-insatser/narasamverkan-mot-skjutvapenvaldet/> (hämtad 2025-03-21).
- Sveriges Allmännyttan (2025).
<https://www.sverigesallmannnytta.se/boende/bostadsbolaget-som-brottsforebyggare/trygghet-och-sakerhet> (hämtad 2025-04-11).
- Sveriges Kommuner och regioner (SKR). *Socioekonomisk resursfördelning i skolan* (2024-08-16).
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). *Öppna jämförelser – Förskola 2024. Barns närvaro och vistelsetider* (2024-12-11).
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Inera AB. *Rikshandboken i barnhälsovård*. <https://www.rikshandboken-bhv.se/>.
- Sweco (2025-02-28) Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap. Genomförd på uppdrag av Nationella samordnaren för arbetet mot utanförskap.

Upphandlingsmyndigheten (2025).

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/samverkan-med-ideburna-aktorer-civilsamhallet-och-sociala-foretag> (hämtad 2025-04-11).

Upphandlingsmyndigheten (2025).

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling> (hämtad 2025-04-11).

Kommittédirektiv 2024:38

Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap

Beslut vid regeringssammanträde den 11 april 2024

Sammanfattning

En särskild utredare, som ska fungera som en nationell samordnare, ska kartlägga och skapa en sammanhängande bild av det arbete som bedrivs mot utanförskap på kommunal nivå. Syftet med uppdraget är att stärka förutsättningarna för och underlätta kommunernas arbete i områden där utanförskapet är stort.

Samordnaren ska bl.a.

- inhämta erfarenheter från lokala aktörer i kommuner med områden där utanförskapet är stort och sammanställa en lägesbild över situationen i dessa områden och arbetet mot utanförskap i kommunerna,
- kartlägga framgångsrikt arbete mot utanförskap samt sammanställa och sprida goda exempel på insatser inom kommunernas ansvarsområden med fokus på framför allt skola och förskola,
- kartlägga framgångsrikt arbete inom skolan i syfte att hantera gängkriminalitet, inhämta kunskaper från internationella erfarenheter av gängkriminalitet i skolmiljön och sammanställa goda exempel på arbetssätt för hur skolor konkret kan arbeta förebyggande och åtgärdande,
- kartlägga och sprida goda exempel på centrala samverkansaktörer och bra samverkansformer, och

- lämna förslag med syfte att stärka och utveckla kommunernas arbete mot utanförskap.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2024.

Uppdraget att kartlägga och skapa en sammanhängande bild av arbetet som bedrivs mot utanförskap

I vissa områden medför utanförskap att barn och unga växer upp i otrygghet och ges sämre livschanser. Skolmisslyckanden och svag etablering på arbetsmarknaden är kända riskfaktorer för problem senare i livet t.ex. långvarig arbetslöshet, långvarigt ekonomiskt bistånd och brottslighet. Det kan även innebära ökad risk för olika former av exploatering. För barn och unga som växer upp i områden som karakteriseras av misslyckad integration och utanförskap när det gäller bl.a. otrygghet, hög arbetslöshet och låg utbildningsnivå, är skolan särskilt viktig. Skolan stärker individernas framtidsutsikter och har ett kompensatoriskt uppdrag, som innebär en strävan mot att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Förskolan förbereder barn inför skolstarten och för vissa barn – t.ex. barn med utländsk bakgrund – kan deltagande i förskolan vara särskilt betydelsefullt. Förskolan har även betydelse för att fler utrikes födda kvinnor kommer i arbete och får en egen inkomst. Det påverkar inte enbart den enskilda kvinnan utan även hennes eventuella barn genom att det möjliggör hennes frihet att självständigt forma sitt liv och delta i samhället. Förskolan kan också spela en viktig roll i att upptäcka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck. Stabila närvarande vuxna i barnens vardag, som jobbar och är delaktiga i samhället, kan också bidra till att minska risken för att barn och unga som lever i en utsatt situation dras in i brottslighet. Samverkan mellan skola, polis, socialtjänst, hälso- och sjukvård, civilsamhällesorganisationer – inte minst idrotten – samt näringslivet är också viktigt, särskilt i områden där utanförskapet är stort.

Regeringens mål för politiken mot utanförskap är att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka. Arbetet mot utanförskap måste bedrivas inom ordinarie strukturer

inom olika politikområden samt på nationell, regional och lokal nivå. Effektiva och hållbara insatser behöver vidtas både på kort och lång sikt. På lokal nivå har kommunerna ansvar för flera områden som är relevanta för arbetet mot utanförskap, bl.a. när det gäller brottsförebyggande arbete, insatser på arbetsmarknads- och integrationsområdet, socialtjänst samt skola och förskola.

Brottsförebyggande rådets trygghetsundersökningar visar att andelen som upplever otrygghet i närmiljön är större i områden med socioekonomiska utmaningar. Regeringen fokuserar på att minska utanförskapet och lyfta de områden där utanförskapet är stort för att förbättra människors livschanser. Kommunerna har en viktig roll i arbetet mot utanförskap och för ökad trygghet, inte minst genom sitt ansvar för skolan. De senaste åren har det också blivit tydligt hur en utbredd gängkriminalitet i samhället får stora konsekvenser för skolor och skolmiljön. Skolors beredskap och förutsättningar att arbeta förebyggande kring elever med koppling till gängkriminella miljöer behöver stärkas.

Arbetet mot utanförskap bedrivs lokalt av många olika aktörer. Det saknas dock en sammanhängande bild av vilket arbete som bedrivs och vilka metoder som har goda effekter på kommunal nivå. För att skapa en överblick över vilka åtgärder som vidtas lokalt och för att sprida kunskap om effektiva metoder bedömer regeringen att det finns behov av en nationell samordnare.

En nationell samordnare för arbetet mot utanförskap kan bidra till att stärka förutsättningar för och underlätta kommunernas arbete i områden där utanförskapet är stort. Fokus behöver ligga på skola och förskola, som har stor betydelse för barns och ungas trygghet och livschanser. Skolor och förskolor med såväl kommunal som enskild huvudman omfattas av uppdraget. Det kan även finnas anledning att rikta uppmärksamhet mot hur kommuner samarbetar med lokalsamhället såsom ideella organisationer, idrottsrörelsen, fastighetsägare, företag m.fl. för att minska utanförskap för barn och unga, t.ex. genom insatser för att fler utrikes födda kvinnor ska komma i arbete och för att minska förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck. Samordnaren kan bidra till att evidensbaserade och utvärderade metoder för att minska utanförskapet används i så hög utsträckning som möjligt. Samordnarens arbete behöver vara inriktat på områden där utanförskapet är stort.

Samordnaren ska därför

- inhämta erfarenheter från lokala aktörer i kommuner med områden där utanförskapet är stort och sammanställa en lägesbild över situationen i dessa områden och arbetet mot utanförskap i kommunerna,
- kartlägga framgångsrikt arbete mot utanförskap samt sammanställa och sprida goda exempel på insatser inom kommunernas ansvarsområden med fokus på framför allt skola och förskola,
- kartlägga framgångsrikt arbete inom skolan i syfte att hantera gängkriminalitet, inhämta kunskaper från internationella erfarenheter av gängkriminalitet i skolmiljön och sammanställa goda exempel på arbetssätt för hur skolor konkret kan arbeta förebyggande och åtgärdande,
- vid behov redovisa exempel på metoder som saknar evidensbase-rade effekter eller är kontraproduktiva,
- kartlägga och sprida goda exempel på centrala samverkansaktörer och bra samverkansformer, och
- lämna förslag med syfte att stärka och utveckla kommunernas arbete mot utanförskap.

Samordnaren ska i sitt arbete utgå från befintligt regelverk samt relevant kunskap och erfarenhet från forskning och myndigheter. I genomförandet av uppdraget ska samordnaren genomgående beakta barnrätts- och ungdomsperspektiv i enlighet med bl.a. barnkonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Samordnaren ska ha en dialog med olika lokala aktörer i kommuner som har områden där utanförskapet är stort. Med lokala aktörer avses sådana som på lokal nivå i kommunen har en tydlig koppling till arbetet inom utbildnings-, arbetsmarknads-, integrations- eller jämställdhetsfrågorna. Även barns och ungas åsikter ska ingå i detta arbete. Inriktningen ska vara att inhämta kunskap, erfarenheter och goda exempel från väl fungerande verksamheter och väl fungerande samverkan, för att sedan kunna sprida detta till kommuner, regioner, myndigheter och andra samhällsaktörer.

Samordnaren ska vidare inhämta och tillvarata kunskap från relevanta myndigheter, såsom Statens skolinspektion, Statens skolverk, Socialstyrelsen, Brottsförebyggande rådet och länsstyrelserna. Samordnaren ska också så långt som möjligt hålla sig informerad om och beakta pågående arbete inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Samordnaren ska även beakta arbetet som bedrivs av Delegationen för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område (S2023/02342) och uppdraget att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott (Ju2023/02529) samt andra närliggande initiativ eller uppdrag.

Under uppdragets gång ska samordnaren hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) löpande informerat.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2024.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:126

Tilläggsdirektiv till Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 11 april 2024 kommittédirektiv om nationell samordnare för arbetet mot utanförskap (dir. 2024:38). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 december 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommunbesök, möten och övriga samrådsaktiviteter

Nedan redogörs för samordnarens kommunbesök, möten och kontakter med företrädare för myndigheter, regioner, organisationer, utredningar och andra aktörer, samt medverkan på konferenser, seminarier och nätverksträffar.

Kommuner

Malmö	2024-06-17
Stockholm (Utbildningsförvaltningen)	2024-06-18
Eskilstuna	2024-06-19
Stockholm (Socialförvaltningen)	2024-08-15
Haninge	2024-08-26
Stockholm (Utbildningsförvaltningen)	2024-09-02
Stockholm (Sätraskolan)	2024-09-06
Södertälje	2024-09-09
Stockholm (Förskoleförvaltningen)	2024-09-11
Jönköping	2024-09-12
Borås	2024-09-17

Stockholm (Arbetsmarknadsförvaltningen)	2024-09-23
Sollentuna	2024-09-25
Landskrona	2024-09-26
Helsingborg	2024-09-27
Huddinge	2024-09-30
Göteborg	2024-10-01
Linköping	2024-10-08
Botkyrka	2024-10-14
Örebro	2024-10-21
Norrköping	2024-11-11
Uppsala	2025-02-04
Borlänge	2025-02-07
Stockholm (Husbygårdsskolan)	2025-02-12
Avesta	2025-03-17

Myndigheter

Länsstyrelserna	2024-05-20
Socialstyrelsen	2024-05-20
Skolverket	2024-05-22
Skolinspektionen	2024-05-29
Polismyndigheten (NOA)	2024-06-26
Skolverket	2024-08-23
Boverket och SCB	2024-09-02
Brottsförebyggande rådet	2024-09-03
Polismyndigheten (NOA) och Säkerhetspolisen,	2024-09-20

Länsstyrelsen i Stockholm	2024-10-10
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	2024-11-19

Organisationer

SKR (Sveriges Kommuner och Regioner)	2024-05-13
Riksidrottsförbundet	2024-06-05
Berättarministeriet (Husby)	2024-06-14
SKR:s förskolenätverk	2024-09-18
Sefif (branschorganisationen för fristående förskolor)	2024-12-09
Almega Utbildning	2025-03-24
SKR:s kommunnätverk mot segregation	2025-03-28

Utredningar

Delegationen för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område (S2023/02342)	2024-06-14
Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck	2024-09-23
Utredningen för en förbättrad samhälls- orientering för nyanlända (A 2023:06),	2024-10-22
Den nationella samordnaren för fler kvalitativa vårdplatser inom den sociala barn- och ungdomsvården (S2023:G)	2025-03-18

Utredningen om en reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård (S 2024:01) 2025-03-18

Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola (U 2024:04) 2025-04-25

Övriga aktörer

ICA Sverige (huvudkontoret) 2024-09-05

Region Stockholm (MVC/BVC/familjecentraler) 2024-09-19

Samordnarens medverkan på konferenser, seminarier och nätverksträffar

Arbetsmarknadsdepartementets sakråd med civilsamhället om preventiva och trygghetsskapande åtgärder för att öka integrationen och minska utanförskapet 2024-06-04

Entreprenörskapsforums seminarium *Det nya utanförskapet* 2024-09-04

Skolverkets rektorskonferens i Skövde 2024-09-16

Sefif (branschorganisationen för fristående förskolor) 2024-10-10

Möte med det så kallade 16-kommuners-nätverket, som består av de 16 största kommunerna vid sidan om de tre storstadskommunerna och syftar till erfarenhetsutbyte på skolområdet 2024-10-17

Stockholms stads förskoleförvaltnings utvecklingsdag 2024-11-13

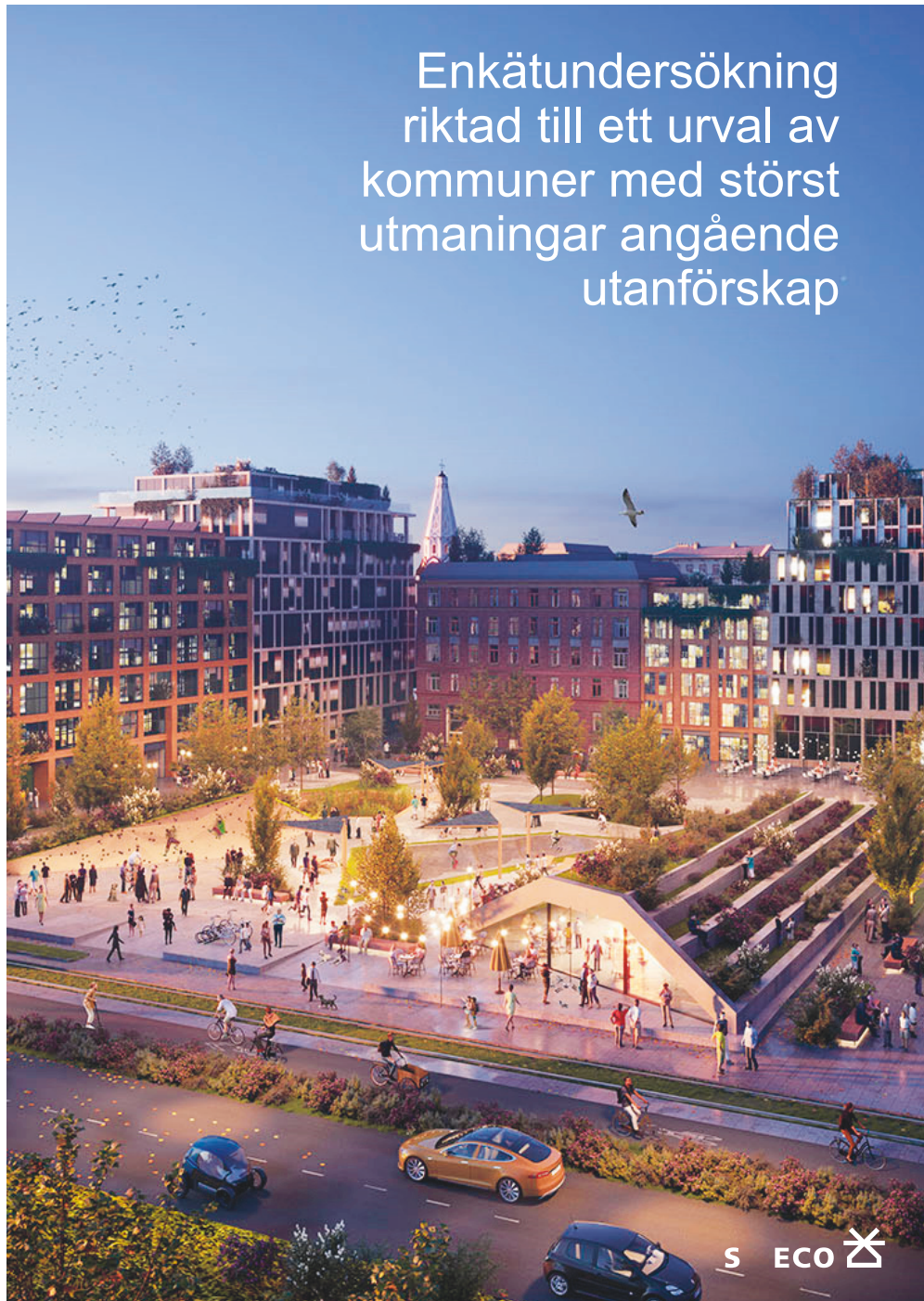
Länsstyrelsen Stockholms seminarium – Så kan civilsamhället underlätta arbetet med den nya socialtjänstlagen	2024-12-03
Storstadsnätverkets möte för förskolefrågor (Stockholm, Göteborg och Malmö)	2025-02-14
Regeringens nationella konferens om utanförskap – <i>Kartlyftet</i>	2025-05-14

Samordnarens hearing med civilsamhället

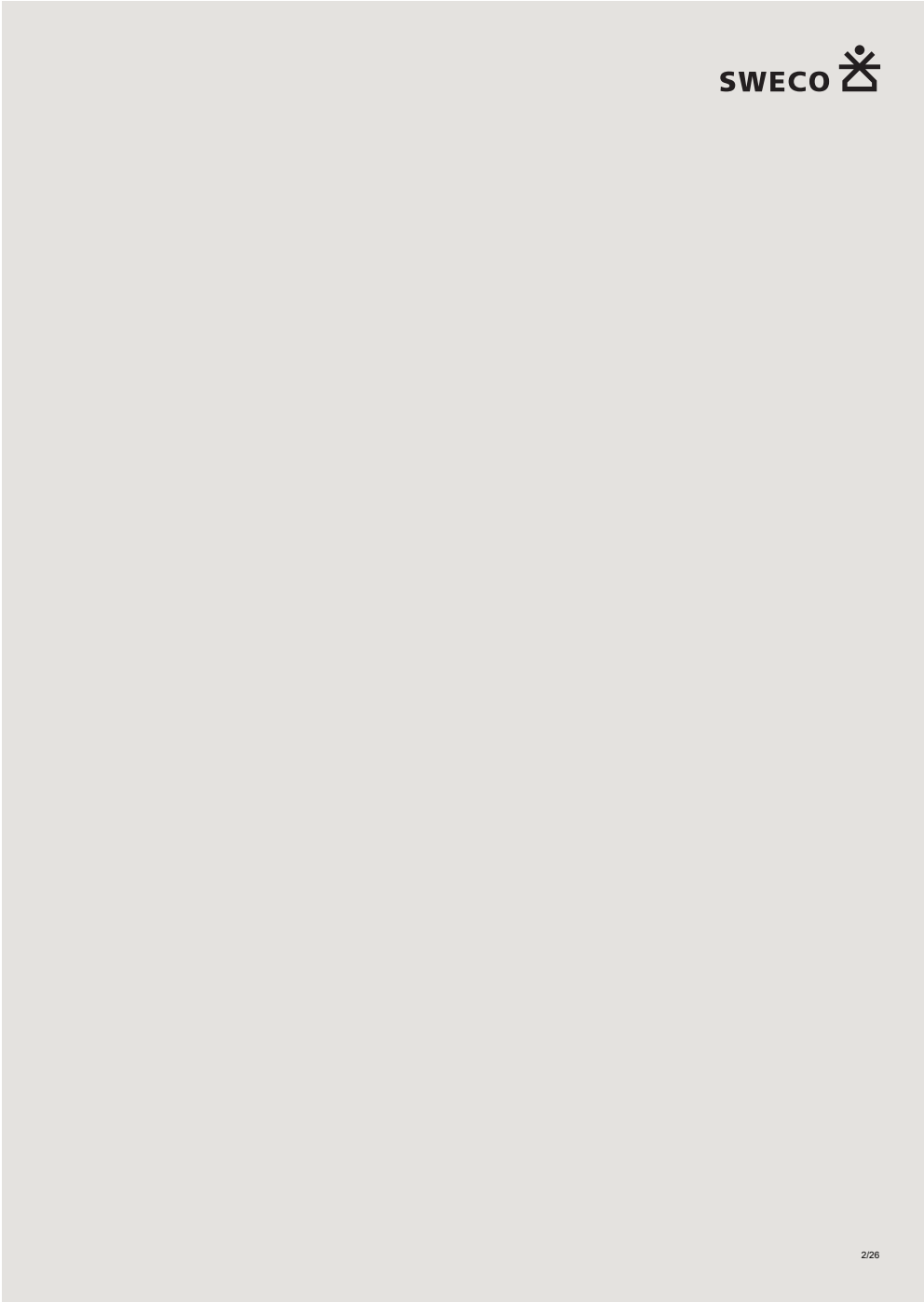
Den 6 mars 2025 anordnade samordnaren en hearing för civilsamhällesorganisationer. Syftet med hearingen var att få höra vilka utmaningar organisationerna ser när det gäller att förebygga utanförskap bland barn och unga och få del av deras viktigaste medskick till samordnaren.

Företrädare för följande organisationer deltog: Svenska kyrkan, BRIS, Berättarministeriet, Skolidrottsförbundet, Mamma United, Svenska med baby, Rädda barnens ungdomsförbund, Organisationen MÄN, Fryshuset, Brottsofferjourerna, Läsförbarnsinstitutet, Kompis Sverige, Sveriges stadsmissioner, Järvaveckan, Riksidrottsförbundet samt Majblomman.

Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap



S ECO 



Innehållsförteckning



1.	Bakgrund, syfte och metod.....	5
1.1	Bakgrund och syfte med enkätundersökningen.....	5
1.2	Metod	5
1.2.1	Population	5
1.2.2	Insamling och insamlingsmetod.....	6
1.2.3	Variablerna och frågorna	6
1.2.4	Bearbetning, analys, svarsfrekvens och representativitet	6
2.	Resultatet från enkätundersökningen	9
2.1	Bakgrundsfrågor om kommunernas utmaningar och samverkansformer och arbetssätt inom arbetet mot utanförskap.....	9
2.2	Frågor om familjecentraler/-familjecentralsliknande verksamhet.....	11
2.3	Frågor om barnhälsovård (BVC).....	12
2.4	Frågor om öppna förskolan och förskolan	14
2.5	Övriga medskick och synpunkter från kommunerna.....	16
	Bilaga 1	17
	Bilaga 2	19



Sammanfattning

Nationella samordnaren mot utanförskap (A 2024:03) har anlitat Sweco för att ta fram och genomföra en enkätundersökning riktad till de 66 kommuner som har störst utmaningar vad gäller utanförskap, områden som definieras av SCB och Boverket. Enkätundersökningen har genomförts genom en webbenkät riktad till de specificerade kommunerna. Av de 66 kommunerna svarade 54 på minst den första frågan i enkäten, därmed blev svarsfrekvensen 82 procent.

Enkäten omfattade och undersökte utanförskapets utmaningar och samverkansformer. Vanliga utmaningar i kommunerna inkluderar bristande språkkunskaper, brottslighet och svag arbetsmarknadsetablering.

98 procent av kommunerna bedömer att de har förändrat sina arbetssätt för att bättre stödja barn och unga i riskzoner, där SSPF (skola, socialtjänst, polis, fritid) är den vanligaste samverkansformen. 96 procent av kommunerna har familjecentraler, och 65 procent anser att barn i utanförskapsområden har tillgång till dessa.

Rutiner för att upptäcka hedersrelaterat våld finns, men de är inte alltid formaliserade. 91 procent av kommunerna har samverkan mellan MVC, BVC och socialtjänsten vid misstanke om utsatthet i denna form.

Kommunerna samarbetar med familjecentraler för att stödja familjer i hög grad enligt undersökningen. En relativt liten andel av kommunerna anser att sekretesslagstiftningen hindrar samverkan mellan olika aktörer vid orosanmälningar. Brister i återkoppling och svårigheter att få samtycke från vårdnadshavare påverkar dock samarbetet negativt.

I utanförskapsområden bedömer kommunerna att okunskap om förskolan och bristande språkkunskaper som de största hindren för föräldrar att skriva in sina barn på förskolan.

64 procent av de svarande kommunerna har rutiner för samverkan mellan förskolan och socialtjänsten angående hedersrelaterat våld. De svarande kommunerna bedömer att utbildning och samverkansmöten är centrala rutiner för att tidigt upptäcka och agera och därmed förbättra situationen.



1. Bakgrund, syfte och metod

1.1 Bakgrund och syfte med enkätundersökningen

Nationella samordnaren mot utanförskap (A 2024:03) har anlitat Sweco för att ta fram och genomföra en enkätundersökning riktad till de 66 kommuner (med 180 geografiska områden) som har störst utmaningar vad gäller utanförskap. De områdena definieras av SCB och Boverket i tidigare studier. Bland de 66 kommunerna finns det 20 kommuner (med 40 geografiska områden) som bedöms ha ett särskilt stort sammanvägt utanförskap. Enkätundersökningen har genomförts genom en webbenkät riktad till de specificerade kommunerna.

Frågeställningarna i enkäten var:

- Allmänna frågor om hur kommunerna just nu ser på de största utmaningarna inom utanförskapsproblematiken
- Hur kommunerna arbetar integrationsfrämjande.
- Hur kommunerna samverkar med regionerna vad det gäller familjecentraler, Mödravårdscentraler (MVC) och Barnavårdscentraler (BVC).
- Hur kommunerna arbetar med uppsökande och motiverande insatser respektive insatser innebärande föräldraskapsstöd inom öppna förskolan och förskolan.

1.2 Metod

I avsnittet nedan beskrivs undersökningen utifrån metodval. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av avgränsningar, metoder och tillvägagångssätt.

1.2.1 Population

Som ramregister i den här undersökningen användes registret som sammanställdes av Nationella samordnaren mot utanförskap. I det fanns de definierade 66 kommunerna med störst problematik inom utanförskap. I registret framkom det också vilka kommuner som har de störst problemen med utanförskapsområden, 20 kommuner. På registret matchades Sveriges kommuner och regioners kommungruppsindelning. Kontaktuppgifter till respondenterna inom varje kommun bistod Nationella samordnaren med.

Sweco | Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap



Enkätundersökningen genomfördes som en totalundersökning bland de 66 definierade kommunerna.

Målpopulationen i enkätundersökningen var den samma som rampopulationen.

Innan undersökningen skulle genomföras framkom det att vissa kommuners fördefinierade respondenter var kommundirektörer och socialdirektörer eller liknande befattningar.

1.2.2 Insamling och insamlingsmetod

Insamling av data genomfördes med hjälp av en webbenkät. Först skickades ett förbrev ut som informerade om undersökningen och att den var på väg. Ett mejl med en unik länk till en digital enkät skickades sen ut från ett enkätverktyg. Valet av insamlingsmetod kopplades samman med tillgången till kontaktuppgifter, i det här fallet fanns kontaktuppgifter (mejladress) tillgängliga från den Nationella samordnaren. Ett förbrev har tidigare visat sig vara en bra strategi för att öka svarsbenägenheten.

Mejltexten författades som ett missivbrev där undersökningens syfte förklarades och vad uppgifterna skulle användas till. I mejltexten framgick det också hur länge svarsdata ska sparas samt vem som har tillgång till mikrodata. I texten beskrevs också vem som antogs vara den som bäst kunde svara på frågorna. Det var socialdirektör/socialchef eller förvaltningschef med ansvar för socialtjänst/IFO eller motsvarande funktion. I bilaga 1 finns mejltexten.

Insamlingen av enkätvar genomfördes mellan den 14 januari 2025 och den 13 februari 2025. Under insamlingen skickades tre påminnelser ut. Insamlingen förlängdes en gång för att fånga in de sista som ville svara. Efter halva tiden byttes mejladresser ut från socialdirektörer till kommundirektörer för de kommuner som inte hade öppnat enkäten. Telefonpåminnelser sattes in i de grupper av kommuner som hade en sämre täckning samt bland de kommuner som inte hade öppnat enkäten någon gång efter två veckor.

1.2.3 Variablerna och frågorna

Grunden för val av variabler och frågor togs fram i samarbete mellan Sweco och den Nationella samordnaren.

Enkäten var i stort indelad i fyra delar, en inledande med bakgrundsfrågor om huvudsakliga utmaningar, en efterföljande med frågor om familjecentraler-/familjehemsliknande verksamhet, sen en om MVC/BVC och en avslutande med frågor om öppna förskolan samt förskolan. En avslutande fråga fanns med fritextsvarsmöjlighet för att fånga övriga eventuella synpunkter.

Frågornas konstruktion bearbetades i flera versioner av enkäten tills en slutgiltig version godkändes. Enkäten återfinns i bilaga 2.

1.2.4 Bearbetning, analys, svarsfrekvens och representativitet

Viktning har inte genomförts och inga felmarginaler har beräknats eftersom det var många svarande av totalen samt att det var en totalundersökning som det teoretiskt sätt inte bör beräknas felmarginaler på.



Antalet icke svarande redovisas inte i tabellerna eftersom det partiella bortfallet (ej svarat på mellanliggande frågor) var mycket litet och det är ett relativt litet datamaterial att analysera.

Det som framkommer är att det mellan frågorna kan variera något i antalet svar, alltså att en mellanliggande fråga kan ha något färre svar än den efterföljande vilket då är det partiella bortfallet. Uteblivna svar på någon delfråga kan också bero på annat än partiellt bortfall, till exempel att respondenterna har angett ett svarsalternativ på frågan innan som innebär att man inte ska svara på den efterföljande (selektionsfråga).

Totalt svarade 54 kommuner på hela eller delar av enkäten (svarat minst på första frågan). Därmed blev totala svarsandelen/svarsfrekvensen 82 procent.

Figur 1. Svarsfrekvenser

	Totalt
I registret (kommuner)	66
Utskick totalt	66
Studsar, ej nåbara	0
Inkomna svar (svarat på någon fråga i enkäten)	54
Svarsfrekvens	82%

Det var också av vikt att studera svarsfrekvensen uppdelat på kommungrupper. Eftersom det ofta är skillnader i svarsbenägenhet mellan dessa kommungrupperingar och att analysen ska till viss del genomföras på kommungruppsnivå.

Denna uppdelning av svarsandelar redovisas i diagrammet nedan för kommungrupperna på 3-gruppsnivån och för totalen.

Figur 2. Antal och andelen svar totalt samt för kommungrupperna, SKRs kommungruppsindelning

Kommungrupper	Antal	Andel	Antal kommuner som svart	Andel kommuner som svarat
Storstäder och storstadsnära kommuner	12	18%	10	19%
Större städer och kommuner nära större stad	32	48%	25	46%
Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner	22	33%	19	35%
Totalt	66	100%	54	100%

Det framgår ovan att kommuner i Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner har svarat i något högre utsträckning än övriga.



Alla kommungrupper finns representerade på ett bra vis som möjliggör analyser på en nedbruten kommungruppsnivå med tre grupper. Dock kan det vara få svar på något svarsalternativ för någon kommungrupp som ska tolkas med försiktighet.

För att säkra slutsatser ska kunna dras ska de svarande vara representativa i förhållande till sammansättningen i hela populationen "kommuner med problem med utanförskap". Om till exempel en population har 50 procent män och 50 procent kvinnor ska de som svarar utgöra samma proportioner. I figur 2 ovan framgår det att representativiteten ser mycket bra ut på kommungruppsnivå.

I den här undersökningen var de 66 kommunerna som ingick indelade i två grupper med avseende på problematiken med utanförskap, stora respektive störst problem med utanförskap. Nedan redovisas det i figur 3 liknande fördelning som i figur 2 där fördelningen bland de 66 kommunerna ställs i relation till de svarande kommunerna.

Figur 3. Antal och andelen svar totalt samt för indelningen i problematik med utanförskap

Kommunindelning	Antal	Andel	Antal kommuner som svart	Andel kommuner som svarat
Störst problem med utanförskap	20	30%	18	33%
Stora problem med utanförskap	46	70%	36	67%
Totalt	66	100%	54	100%

De kommuner som har störst problem med utanförskap har svarat i mycket hög grad, 18 av 20 möjliga kommuner. Representativiteten ser god ut eftersom de kommunerna med stora problem är den klart största gruppen även bland de svarande.

Skillnader mellan de svarande och totalen blir nära på försumbara eftersom analysen dessutom ska till största delen genomföras på total nivå för alla kommuner i målpopulationen sammantaget oavsett kommungruppstillhörighet och kommunindelning. Dessa indelningar användes främst för att följa inflödet av svar och för att rikta påminnelser mer effektivt.

Det finns andra aspekter som kan ha påverkat svaren i den här undersökningen. Det finns en risk att den som svarat på enkäten inte var den som var bäst lämpad för detta eftersom enkäten kunde vidarebefordras men det kan också ha höjt kvaliteten på svaren. Tillförlitligheten i svaren påverkas av att det möjligen inte fanns tillgång till aktuell information hos kommunerna vad det gäller uppgifterna som efterfrågades. Därmed kan vissa uppgifter i svaren bygga på uppskattningar i stället för inhämtade faktiska uppgifter. Dessa eventuella skevheter har inte rättats eller analyserats.

Sammanfattningsvis, alla undersökningar har sina brister, den här undersökningen bedöms ha få brister och hög tillförlitlighet för vidare analyser.

Sweco | Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap



2. Resultatet från enkätundersökningen

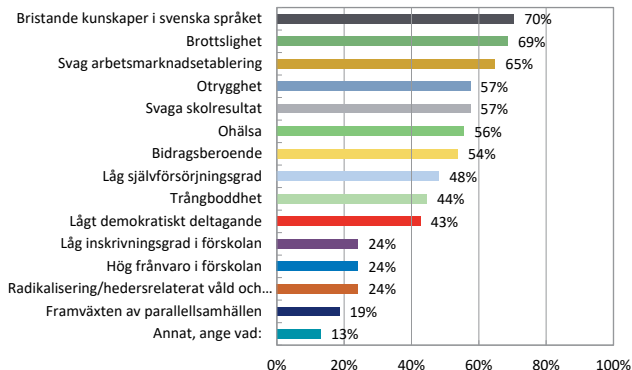
I följande avsnitt beskrivs enkätundersökningens resultat utifrån alla svarande oavsett bakgrundsinformation som vilken kommungrupp kommunen tillhör samt om det är en kommun med stora eller störst problem med utanförskap. Beskrivningen är i stora delar helt deskriptiv.

2.1 Bakgrundsfrågor om kommunernas utmaningar och samverkansformer och arbetssätt inom arbetet mot utanförskap

Av Sveriges 290 kommuner har 66 större utmaningar med utanförskap i 180 definierade geografiska områden enligt SCB och Boverkets definitioner. Bland de 66 kommunerna finns det 20 kommuner, med 40 geografiska områden som bedöms ha ett särskilt stort sammanvägt utanförskap. Enligt enkätundersökningen bedömer kommunerna att bristande kunskaper i svenska språket, brottslighet och en svag arbetsmarknadsanpassning som de absolut vanligaste utmaningarna när det gäller arbetet att minska och motverka utanförskap.



Figur 4. Vilka huvudsakliga utmaningar bedömer ni finns i kommunen just nu när det gäller arbetet för att minska och motverka utanförskap (såväl på kommunövergripande nivå som områdesspecifikt)? 54 kommuner svarade med 360 svar på flervalsfrågan



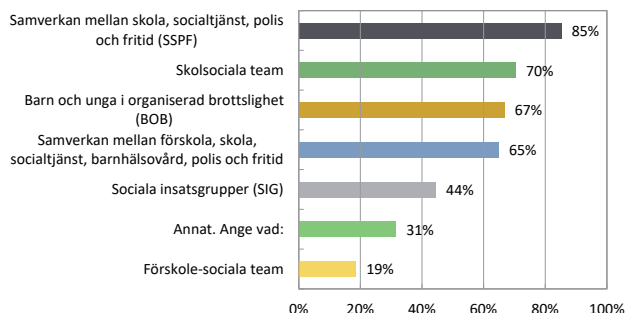
Kommunerna fick ge flera exempel på hur de samverkar med regionen och civilsamhället för att identifiera och stödja barn och unga i riskzoner. Några exempel inkluderar:

- Familjecentraler och hembesöksprogram som erbjuder stöd och uppföljning för familjer.
- Samarbete genom IOP-avtal med organisationer som till exempel Rädda Barnen och Föreningen Sadaka för att nå utsatta grupper.
- SSPF (Socialtjänst, Skola, Polis och Fritid) som används för att främja trygghet och motverka kriminalitet bland ungdomar.
- Implementering av gemensamma strategier i kommunerna för att stödja familjer och individer i riskzoner.
- Tvärprofessionella team som identifierar behov tidigt och arbetar med brottsförebyggande åtgärder i skolor och socialtjänst.

Av 54 svarande kommuner har 98 procent under de senaste 1-3 åren förändrat sitt arbetssätt och samverkansformer för att effektivare identifiera och fånga upp barn och unga som riskerar att hamna i utanförskap och kriminalitet.

Det absolut vanligaste arbetssättet och samverkansformen i kommunerna är enligt enkäten att samverka mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF).

Figur 5. Vilka exempel på arbetssätt och samverkansformer förekommer i kommunen?
54 kommuner svarade med 206 svar på flervalsfrågan



Av 54 svarande kommuner anser 74 procent att det finns andra arbetssätt, samverkansformer, metoder, verktyg eller motsvarande som idag saknas i kommunen, som ändå socialtjänsten bedömer skulle behövas för att bättre hantera de utmaningar som utanförskapet medför.

De kommuner som svarat att det finns andra arbetssätt, samverkansformer med mera har svårt att specificera vilka arbetssätt, samverkansformer med mera som behövs, svaren i enkätundersökningen fokuserar mer på brister i samverkan och insatser.

Hela 98 procent av 53 svarande kommuner anser att samverkan med Polismyndigheten fungerar bra eller mycket bra idag (i första hand med kommun- och områdespoliser).

Av 54 kommuner som svarat har 28 procent ingen handlingsplan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och 6 procent vet inte.

2.2 Frågor om familjecentraler/-familjecentralsliknande verksamhet

Hela 96 procent av 54 svarande kommuner har familjecentraler/-familjecentralsliknande verksamheter i kommunen. De vanligaste verksamheterna som ingår i familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter är MVC, BVC, öppen förskola och förebyggande socialtjänst, 41 kommuner svarar att det är den vanligaste kombinationen av verksamheter.

Kommunerna svarar att det i genomsnitt finns tre familjecentraler/-familjecentralsliknande verksamheter inom kommunen, samma genomsnittliga antal gäller i kommunens utanförskapsområden. Under de tre senaste åren svarar 30 procent av kommunerna att det har etablerats familjecentraler/-familjecentralsliknande verksamheter i utanförskapsområden.

Kommunerna bedömer att barn i kommunens utanförskapsområden har tillgång till en familjecentral/familjecentralsliknande verksamhet i stor utsträckning, 65



procent anser det. Av de 17 svarande kommunerna som under de tre senaste åren etablerat familjecentraler bedömer 94 procent i viss eller stor utsträckning att regionen prioriterar samverkan med kommunen när det gäller etablering av familjecentraler/familjecentralsliknande verksamhet i utanförskapsområden.

12 av de 17 kommuner med etableringar under de tre senaste åren i utanförskapsområden anser att det finns behov att samla ytterligare kommunala verksamheter i eller i anslutning till en familjecentral/-familjecentralsliknande verksamhet. Det som nämns är bland annat SFI, bibliotek och tillgänglig socialtjänst.

Av de svarande kommunerna anger 59 procent att de senaste årens påverkanskampanjer mot socialtjänsten har påverkat förtroendet för familjecentralerna/familjecentralsliknande verksamhet och de kommunala verksamheter som bedrivs där.

De kommuner som svarat att de inte har familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter, (två kommuner), anger att det beror på att det inte finns samsyn kring behoven i kommunen och att det har varit svårt att hitta lokaler.

Det är inte vanligt att regionen har lagt ner MVC och/eller BVC i kommunens utanförskapsområden eller flyttat dessa verksamheter därifrån under de senaste tre åren. 93 procent eller 50 av 54 kommuner anger att det inte har skett under tidsperioden.

Hela 91 procent av de 54 svarande kommuner anger att det finns samverkan mellan MVC, BVC och socialtjänsten vid misstanke eller oro om att en gravid kvinna eller nyfött barn far illa eller på annat sätt befinner sig i utsatthet i samband med besök på MVC och BVC. Av de 54 svarande kommunerna anger 38 kommuner eller 70 procent att det finns samverkan mellan kommunen och regionen, i form av rutiner och arbetssätt, för att upptäcka om kvinnor, som besöker MVC, BVC eller en familjecentral, är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller våld i nära relation.

Enligt fritextsvar anger kommunerna att rutinerna och arbetssätten mellan kommunen och regionen för att upptäcka om kvinnor är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller våld i nära relation inte är helt formaliserade. Det finns ändå i många fall en samverkan mellan olika aktörer, där exempelvis MVC och BVC har rutiner för att ställa screeningfrågor om våld och för att göra orosanmälningar vid misstanke om utsatthet.

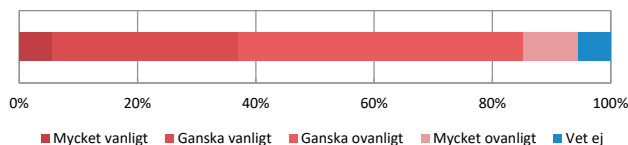
2.3 Frågor om barnhälsovård (BVC)

I genomsnitt finns det 7 BVC-mottagningar i de svarande kommunerna (50) varav det i genomsnitt finns 3 specifikt i kommunens utanförskapsområden.

Bland de svarande kommunerna (54) anger 85 procent att kommunens förebyggande socialtjänst gör hembesök (eller motsvarande) hos föräldrar med nyfödda barn tillsammans med BVC.

Det är ganska vanligt att BVC gör orosanmälningar till kommunens socialtjänst, 31 procent av 54 kommuner anger att det är ganska vanligt medans 6 procent anger att det är mycket vanligt.

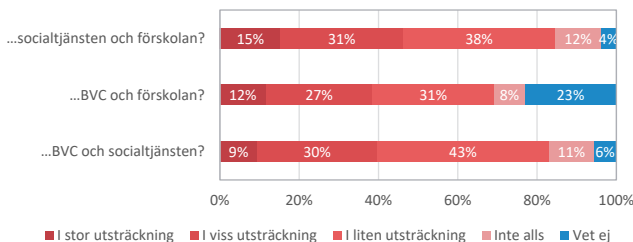
Figur 6. Hur vanligt är det att BVC gör orosanmälningar till kommunens socialtjänst? 54 kommuner svarade



Kommunerna fick ange och beskriva rutinerna för hur orosanmälningar hanteras när de kommer in från BVC. Kommunerna anger att det är svårt att särskilja dessa rutiner från de andra men de kan sammanfattas som:

- Orosanmälningar från BVC hanteras på samma sätt som alla andra orosanmälningar, utan särskilda rutiner för BVC.
- En omedelbar skyddsbedömning görs, och beroende på bedömningen kan en förhandsbedömning ske inom 24 timmar för att avgöra om en utredning ska inledas.
- Mottagningen tar kontakt med anmälaren innan familjen kontaktas, och återkoppling ges till anmälaren om utredningen inleds eller inte.
- Vid allvarliga uppgifter, såsom misstankar om våld, görs en bedömning om en akut utredning ska öppnas.
- Kommunens rutiner inkluderar samverkan med familjecentraler för att stödja anmälningar och säkerställa att familjer får nödvändig hjälp.

Figur 6. Frågan om i vilken utsträckning bedömer kommunen att sekretesslagstiftningen är ett hinder för samverkan vid orosanmälningar mellan... (53 svarande kommuner)



Relativt liten andel av de svarande kommunerna bedömer att sekretesslagstiftningen är ett hinder för samverkan vid orosanmälningar mellan olika aktörer enligt figuren ovan. Något större andel anser att det är ett hinder mellan socialtjänsten och förskolan än mellan andra parter. En större andel svar på alternativet vet ej kan noteras mellan BVC och förskolan.

Kommunerna fick ange konkreta exempel på en situation där gällande sekretesslagstiftning påtagligt försvårar verksamheten, 22 kommuner svarade på den uppmaningen.



Sammanfattningsvis kan svaren schematiskt grupperas inom följande områden:

- Sekretessens inverkan: Sekretesslagstiftningen kan hindra effektiv samverkan mellan förskola, BVC och socialtjänst, särskilt när föräldrar inte ger sitt samtycke till informationsutbyte.
- Bristar i återkoppling: Det finns en upplevd brist på återkoppling till anmälare om hur orosanmälningar hanteras, vilket skapar frustration och hinder för fortsatt arbete med familjer.
- Behov av tydligare riktlinjer: Det finns behov av att förtydliga lagstiftningen för att underlätta samverkan och informationsutbyte mellan relevanta aktörer i barnets liv.
- Utmaningar med samtycke: Många yrkesverksamma har svårt att få vårdnadshavare att samtycka till informationsdelning, vilket påverkar möjligheterna att ge rätt stöd och hjälp.
- Förtroende för socialtjänsten: Bristande återkoppling och information från socialtjänsten kan påverka förtroendet negativt, vilket kan leda till att anmälare blir mindre benägna att rapportera oro i framtiden.

2.4 Frågor om öppna förskolan och förskolan

Kommunerna fick ta ställning till och beskriva uppsökande och motiverande insatser samt insatser innebärande föräldraskapsstöd i kommunernas utanförskapsområden.

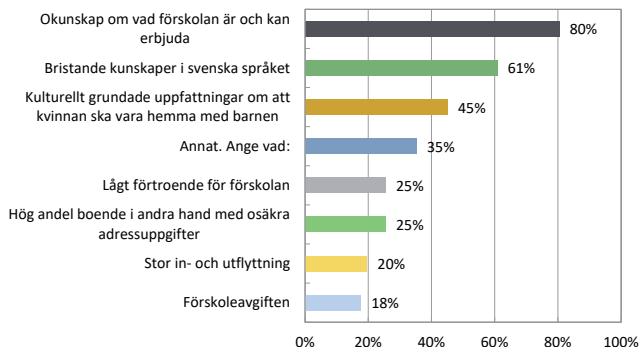
Insatser och stöd som nämns är, föräldrasupport, familjecentraler, program som "Växa Tryggt" och "ABC", samt samarbete med civilsamhället. Det handlar om de specifika uppsökande och motiverande insatser som syftar till att stödja föräldrar och öka deras delaktighet, särskilt i kommunens utanförskapsområden.

I de svarande kommunerna (49 kommuner) finns det i genomsnitt 5 öppna förskolor varav i genomsnitt 2 öppna förskolor i kommunernas utanförskapsområden.

Enligt undersökningen bedömer de svarande kommunerna att okunskap om vad förskolan är och kan erbjuda samt bristande kunskaper i svenska språket som de huvudsakliga hindren för att nå ut och motivera föräldrar i utanförskapsområden till att skriva in sina barn i förskolan, och sen också att se till att barnen kommer till förskolan. Förskoleavgiften samt stor in- och utflyttning bedöms inte vara i närheten av lika stora hinder.



Figur 7. Vilka huvudsakliga hinder finns för att nå ut och motivera föräldrar i utanförskapsområden till att skriva in sina barn i förskolan, och sen också att se till att barnen kommer till förskolan? 51 kommuner svarade med 158 svar på flervalsfrågan



Enligt kommunerna arbetar man med att förbättra kunskaperna i svenska hos personalen inom förskolan på många olika vis. Sammanfattningsvis berör det i stort:

- **Språkkunskapskrav och utbildning:** Kommunen har en kravprofil för anställning inom förskolan där goda kunskaper i svenska är viktiga, även om det inte finns formella tester. Utbildning erbjuds för timvikarier och medarbetare som behöver förbättra sina språkkunskaper, inklusive språkstödande insatser och fortbildningar.
- **Individuell kompetensutveckling:** Det finns individuella handlingsplaner och insatser för personal som deltar i språkutbildningar, samt fokus på att utveckla deltagarnas svenska språkkunskaper. Utbildningen leds av en erfaren utvecklingsledare och är pågående sedan tre år tillbaka.
- **Samarbete och stöd:** Kommunen samarbetar med grannkommuner och utbildningsinstitutioner för att erbjuda kompetensutveckling och språkstöd. Dessutom pågår projekt för att stödja föräldralediga vårdnadshavare i deras SFI-studier för att främja språkutvecklingen i samhället.

Det är ytterst ovanligt att kommunerna inte ställer några språkrav. Det är inte heller vanligt att kommunerna har krav på godkänt språktest för befintlig personal inom förskolan. Ingen kommun svarade att man har krav på godkänt språktest för befintlig personal inom förskolan.

Kommunernas erfarenhet av arbete med att förbättra kunskaperna i svenska språket kan sammanfattas som:



- Lärare med utländsk utbildning har haft svårt att använda svenska språket i praktiken, trots att de fått svensk legitimation och genomgått kompetensutveckling.
- En positiv arbetsmiljö som stödjer språkutveckling är avgörande.
- Utbildningsinsatser för personalen har delvis varit framgångsrika, men det krävs fortsatt arbete och stöd för att upprätthålla och förbättra språkkunskaperna.
- Många medarbetare har inte klarat språktester som krävs för deltagande i utbildningar.
- Utbildningsinsatser och samarbeten med externa aktörer behövs för att stödja språkutvecklingen effektivt.

Av 53 svarande kommuner anger 34 eller 64 procent att det finns rutiner för samverkan mellan förskolan och socialtjänsten när det gäller att tidigt upptäcka och agera när barn är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Rutinerna innefattar i stort enligt de svarande kommunerna:

- Utbildning och kompetensutveckling: Förskolepersonal genomgår utbildningar för att öka sin kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck samt om hur man upptäcker och hanterar oro. Det genomförs gemensamma utbildningsinsatser och samverkansdagar för att främja en enhetlig kunskap och strategi kring orosanmälningar och stödsinsatser.
- Orosanmälningar: Det finns tydliga rutiner för hur och när orosanmälningar ska göras, och förskolan uppmanas att kontakta socialtjänsten vid oro i samband med barn som misstänks vara utsatta.
- Samverkansmöten: Regelbundna strategiska möten hålls mellan chefer inom förskolan och socialtjänsten för att diskutera långsiktiga behov och utvecklingsfrågor.
- Tvårprofessionellt samarbete: En tvärprofessionell samverkan mellan olika aktörer, såsom socialtjänst, barnhälsovård och psykiatri, säkerställer att ärenden kan lyftas tidigt och att insatser sätts in snabbt vid oro för barnens välbefinnande.

2.5 Övriga medskick och synpunkter från kommunerna

I slutet av enkäten kunde kommunerna lämna övriga medskick och synpunkter samt goda exempel till den nationella samordnaren mot utanförskap. Det som lyftes fram i stort var:

- Olika insatser och aktiviteter som erbjuds nyanlända och utrikesfödda som är bra, inklusive språkcaféer, föräldrastödsprogram och läxhjälp.
- Olika samarbetsinitiativ mellan kommunen, föreningar och civilsamhället för att stödja integration och gemenskap, såsom "Mama Café och Kompis Sverige".



Bilaga 1

Missivbrevet/mejltexten

Avsändare: Nationella samordnaren för arbetet mot utanförskap (A 2024:03)

Ämnesrubrik: Undersökning om arbetet mot utanförskap i kommuner med utanförskapsområden

Till ansvarig för frågor avseende kommunens arbete mot utanförskap med särskilt fokus på socialtjänst, förskola och samverkan med regionen kring tidiga insatser för barn och unga (bl.a. familjecentraler/familjecentralsliknande verksamhet)

Regeringen tillsatte den 11 april 2024 en särskild utredare, tillika nationell samordnare, för arbetet mot utanförskap (A 2024:03). Uppdraget omfattar att kartlägga och skapa en sammanhängande bild av det arbete som bedrivs mot utanförskap på kommunal nivå. I uppdraget ingår att särskilt kartlägga framgångsrikt arbete mot utanförskap samt sammanställa och sprida goda exempel med fokus på framför allt skola och förskola.

Den nationella samordnaren och sekretariatet har under 2024 genomfört studiebesök i 16 kommuner med utanförskapsområden och träffat kommunledningar, ansvariga förvaltningar samt besökt förskolor och grundskolor. Som ett komplement till dessa besök, och för att skapa en mer samlad bild av läget, genomför utredningen en enkätundersökning riktad till de 66 kommuner med 180 områden som ingår i Statistiska centralbyråns (SCB) och Boverkets, i november 2024 publicerade, fördjupade analys om utanförskap.

Undersökningen inriktas på kommunens arbete mot utanförskap med särskilt fokus på socialtjänst, föräldraskapsstöd, förskolan/öppna förskolan och samverkan med regionen kring tidiga insatser för barn och unga (MVC, BVC och familjecentraler/familjecentralsliknande verksamhet). Era svar är mycket viktiga för utredningens analyser och för att utredningen ska kunna lämna väl underbyggda förslag på åtgärder.

Enkätundersökningen genomförs av Sweco AB (på uppdrag av utredningen). De uppgifter som ni lämnar kommer endast att användas av Sweco, som raderar all svarsdata tre månader efter leverans av uppdraget.

Vår rekommendation är att enkäten besvaras av socialdirektör /socialchef eller förvaltningschef med ansvar för socialtjänst/IFO eller motsvarande funktion.

Du påbörjar undersökningen genom att klicka på den här länken: [https://reply.com/go.aspx?u=\[username\]](https://reply.com/go.aspx?u=[username])

Observera att du kan pausa undersökningen för att återuppta den vid ett senare tillfälle och även vidarebefordra den till ansvarig person/personer. Sista svarsdag är den 7 februari 2025.

Stort tack för din medverkan!

Gulan Avci, (särskild utredare och regeringens nationella samordnare för arbetet mot utanförskap)

Sweco | Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap



Har du frågor om enkätens tekniska uppbyggnad, vänligen svara direkt på det här mejlet.

Har du frågor om utredningens uppdrag eller enkätens innehåll, kontakta utredningssekreterare Emil Plisch på emil.plisch@regeringskansliet.se eller 08-405 9696.

För mer information om utredningen och dess uppdrag se utredningens direktiv: Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap - [Regeringen.se](https://www.regeringen.se)



Bilaga 2

Enkäten

Välkommen till den här enkätundersökningen som handlar om hur kommunen arbetar mot utanförskap med särskilt fokus på socialtjänst, föräldraskapsstöd, förskola och samverkan med regionen kring tidiga insatser för barn och unga.

Den kan vidarebefordras till andra inom kommunen som är bäst lämpade att besvara sina delar. Varje gång som man klickar på nästa sparas svaren. Det går att klicka på knappen "Fortsätt där du slutade" för att snabbare komma till senast besvarade frågan. Det går att återöppna enkäten via länken i mejlet även om man har klickat på "Stäng och avsluta enkäten".

En tom enkät utan svar kan skrivas/sparas ut genom att följa denna länk till en utskriftsvänlig version av enkäten: "Utskrift/spara ej ifylld enkät"

Sist i enkäten finns möjlighet att lämna kommentarer om det t.ex. behövs för att kommentera ytterligare på någon fråga. Där finns också en möjlighet att skriva ut och/eller spara enkäten med alla svar.

BAKGRUNDSFRÅGOR

Vilka huvudsakliga utmaningar bedömer ni finns i kommunen just nu när det gäller arbetet för att minska och motverka utanförskap (såväl på kommunövergripande nivå som områdesspecifikt)?

Flera svar kan väljas

Brottslighet

Otrygghet

Bidragsberoende

Trångboddhet

Lågt demokratiskt deltagande

Svaga skolresultat

Svag arbetsmarknadsetablering

Ohälsa

Låg självförsörjningsgrad

Låg inskrivningsgrad i förskolan

Hög frånvaro i förskolan

Bristande kunskaper i svenska språket

Framväxten av parallellsamhällen

Sweco | Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap



Radikalisering/hedersrelaterat våld och förtryck/antisemitism

Annat, ange vad:

Ge några exempel på hur kommunen samverkar med regionen och civilsamhället för att identifiera och fånga upp barn och unga som riskerar att hamna i utanförskap och kriminalitet? Exempelvis inom socialtjänsten, förskolan, grundskolan, MVC, BVC, familjecentraler/-familjecentralsliknande verksamhet och civilsamhället.

Har ni under de senaste 1-3 åren förändrat era arbetssätt och samverkansformer för att effektivare identifiera och fånga upp barn och unga som riskerar att hamna i utanförskap och kriminalitet?

Ja

Nej

Vet ej

Vilka exempel på arbetssätt och samverkansformer förekommer i kommunen?

Flera svar kan väljas

Sociala insatsgrupper (SIG)

Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF)

Samverkan mellan förskola, skola, socialtjänst, barnhälsovård, polis och fritid

Skolsociala team som utanförskapet medför?

Förskolesociala team

Barn och unga i organiserad brottslighet (BOB)

Annat. Ange vad:

Finns det andra arbetssätt, samverkansformer, metoder, verktyg eller motsvarande som idag saknas i kommunen, men som socialtjänsten bedömer skulle behövas för att bättre hantera utmaningar?

Ja

Nej



Hur bedömer ni att samverkan med Polismyndigheten fungerar idag (i första hand kommun- och områdespolis)?

Mycket bra

Bra

Mindre bra

Dåligt

Samverkan saknas idag

Kommun- eller områdespolis saknas idag

Har kommunen en handlingsplan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck?

Ja

Nej

Vet ej

FRÅGOR OM FAMILJECENTRALER/FAMILJECENTRALSLIKNANDE VERKSAMHET

En familjecentral riktar sig till barn, blivande föräldrar, föräldrar och andra viktiga vuxna kring barnet och är en hälsofrämjande, generell, tidigt förebyggande och stödjande verksamhet och mötesplats. På familjecentralen arbetar flera olika verksamheter tillsammans kring barnfamiljen såsom barnmorskemottagning (BMM), barnavårdscentral (BVC), öppen förskola och förebyggande socialtjänst. (Källa: Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten (2023) Familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter – kartläggning, analys och förslag).

Finns det familjecentraler/familjecentralsliknande verksamheter i kommunen?

Ja

Nej

Har det i kommunen under de senaste tre åren etablerats familjecentraler/familjecentralsliknande verksamhet i utanförskapsområden?

Ja

Nej

Sweco | Enkätundersökning riktad till ett urval av kommuner med störst utmaningar angående utanförskap



Finns det någon samverkan mellan MVC, BVC och socialtjänsten vid misstanke eller oro om att en gravid kvinna eller nyfött barn far illa eller på annat sätt befinner sig i utsatthet i samband med besök på MVC och BVC?

Ja

Nej

Finns det någon samverkan mellan kommunen och regionen, i form av rutiner och arbetssätt, för att upptäcka om kvinnor, som besöker MVC, BVC eller en familjecentral, är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller våld i nära relation?

Ja

Nej

Beskriv kortfattat hur rutinerna och arbetssätten ser ut mellan kommunen och regionen för att upptäcka om kvinnor är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller våld i nära relation.

Har regionen lagt ned MVC och/eller BVC i kommunens utanförskapsområden eller flyttat dessa verksamheter därifrån under de senaste tre åren?

Ja

Nej

FRÅGOR OM BARNHÄLSOVÅRD (BVC)

Hur många BVC-mottagningar finns det...

... totalt i kommunen? (antal)

... varav specifikt i kommunens utanförskapsområden? (antal)

Genomför kommunens förebyggande socialtjänst hembesök (eller motsvarande) hos föräldrar med nyfödda barn tillsammans med BVC?

Ja

Nej



Hur vanligt är det att BVC gör orosanmälningar till kommunens socialtjänst?

- Mycket vanligt
- Ganska vanligt
- Ganska ovanligt
- Mycket ovanligt
- Vet ej

I vilken utsträckning bedömer kommunen att sekretesslagstiftningen är ett hinder för samverkan vid orosanmälningar mellan...

- | | I stor
utsträckning | I viss
utsträckning | I liten
utsträckning | Inte
allt |
|----------------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|--------------|
| ...BVC och socialtjänsten? | | | | |
| ...BVC och förskolan? | | | | |
| ...socialtjänsten och förskolan? | | | | |

Hur ser kommunens rutiner ut för att hantera orosanmälningar som kommer in från BVC?

Ge gärna ett konkret exempel på en situation där gällande sekretesslagstiftning påtagligt försvårar verksamheten.

FRÅGOR OM ÖPPNA FÖRSKOLAN OCH FÖRSKOLAN

Vilka uppsökande och motiverande insatser respektive insatser innebärande föräldraskapsstöd görs specifikt i kommunens utanförskapsområden?

Hur många öppna förskolor finns det...

- ... totalt i kommunen? (antal)
- ... varav specifikt i kommunens utanförskapsområden? (antal)
- Vet ej



Vilka huvudsakliga hinder finns för att nå ut och motivera föräldrar i utanförskapsområden till att skriva in sina barn i förskolan, och sen också att se till att barnen kommer till förskolan?

Flera svar kan lämnas

Bristande kunskaper i svenska språket

Lågt förtroende för förskolan

Okunskap om vad förskolan är och kan erbjuda

Förskoleavgiften

Stor in- och utflyttning

Hög andel boende i andra hand med osäkra adressuppgifter

Kulturellt grundade uppfattningar om att kvinnan ska vara hemma med barnen

Annat. Ange vad:

Hur arbetar kommunen med att förbättra kunskaperna i svenska hos personalen inom förskolan?

Flera svar kan lämnas

Krav på godkänt språktest för nyanställda

Krav på godkänt språktest för befintlig personal

Kompetensutveckling för befintlig personal i samarbete med sfi eller upphandlad aktör

Kommunen erbjuder ingen kompetensutveckling i svenska språket för befintlig personal

Annat. Ange vad: _____

Kommunen ställer inga språkkrav

Vilka är erfarenheterna av kommunens arbete med att förbättra kunskaperna i svenska hos personalen inom förskolan?

Finns det rutiner för samverkan mellan förskolan och socialtjänsten när det gäller att tidigt upptäcka och agera när barn är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck?

Ja

Nej



Övriga medskick, synpunkter, goda exempel eller annat som ni vill ta upp kan ni gärna lämna här:

Tack för din värdefulla medverkan!

Enkäten med svar kan skrivas ut genom att följa denna länk till en utskriftsvänlig version av enkäten: "Utskrift av ifylld enkät"

Together with our clients and the collective knowledge of our 18,500 architects, engineers and other specialists, we co-create solutions that address urbanisation, capture the power of digitalisation, and make our societies more sustainable.

Sweco – Transforming society together

I



Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]
- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]
- Ökad insyn i politiska processer. [52]
- Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]
- Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]
- Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]
- Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]
- En mer flexibel hyresmarknad. [65]
- En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]