

NUSO
Nationell Uppföljning av
Socialtjänstens Omställning
PM #4

**Aktualiseringar till socialtjänsten med fokus på
förutsättningar för nationell uppföljning**

Birgitta Persdotter

Innehållsförteckning

Inledning.....	2
Om delstudie 3	3
Ingen enhetlig dokumentation – men logiska likheter ...	4
Begränsade möjligheter att undersöka skillnader	9
Resultatens relevans för socialtjänstens omställning ...	9
Kommande PM.....	12
Referenser	13

Inledning

Detta PM är det fjärde i en serie av resultatsammanfattningar från det nationella forsknings- och utvecklingsprojektet NUSO (Nationell Uppföljning av Socialtjänstens Omställning). NUSO kombinerar systematisk uppföljning med forskning. Målsättningen är att skapa nationell, regional och lokal kunskap om utgångsläget inför ny socialtjänstlag samt följa förändringar över tid. NUSO fokuserar på centrala delar i den nya socialtjänstlagen avseende ökad tillgänglighet och förebyggande arbete, en jämställd och jämlik socialtjänst samt utvecklingen av socialtjänstens arbete utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet.

NUSO genomförs av FoU Välfärd Värmland vid Karlstads universitet på uppdrag av, och i nära samarbete med, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Birgitta Persdotter vid Karlstads universitet är ansvarig forskare och författar denna PM-serie. Torbjörn Kalin, medforskare, har genomfört analysarbetet. NUSO genomförs i nära samarbete mellan forskning och praktik genom processen Vaves®. Kommunerna får kunskap om den lokala situationen över tid, jämförelse med andra kommuner, analysstöd baserat på statistiska analyser, kunskap från tidigare forskning och teoretiska modeller.

Läs mer om NUSO på [SKR:s webbplats Framtidens socialtjänst](#).

Under 2024 genomfördes tre delstudier om socialtjänstens arbete med barn, unga och familjer.

Delstudie 1: Om avslutade barnavårdsutredningar

Delstudie 2: Om icke biståndsbeslutade insatser

Delstudie 3: Om aktualiseringar

I detta PM presenteras resultat från delstudie 3 med fokus på förutsättningar för nationell uppföljning.

Om delstudie 3

I NUSO delstudie 3 deltar 97 kommuner och stadsdelar. Sammanlagt har uppgifter om ca 220 000 aktualiseringar samlats in. Delstudien ger kunskap om aktualiseringar och åtgärder för pojkar och flickor i olika åldrar.

I delstudien ingår aktualiseringar från 1 januari – 31 december 2023. Data har samlats in genom att medverkande kommuner och stadsdelar har sammanställt och överfört excelfiler till Karlstads universitet, med uppgifter på individnivå om barnens kön, ålder, typ av aktualisering, aktualiseringsorsak samt åtgärd.

I tidigare PM #2 presenterades indelande resultat. Då visades bland annat att det sker en stegvis ökning av antalet aktualiseringar i relation till barnets ålder. Antalet aktualiseringar var närmare fyra gånger så många för den äldsta åldersgruppen (15 -17 år) jämfört med den yngsta (0-2 år). I hälften av aktualiseringarna inleddes utredning alternativt påfördes pågående utredning. Mönstret var detsamma för pojkar och flickor, med undantag från åldern 12 – 14 år. I denna åldersgrupp inleddes utredning i högre utsträckning för flickor jämfört med pojkar.

Delstudie 3 undersöker också förutsättningar för nationell uppföljning genom att använda data direkt från kommunernas verksamhetssystem. Detta PM är därför av mer teknisk karaktär och ger en nulägesbild av *hur* kommuner dokumenterar kön, aktualiseringstyp, aktualiseringsorsaker och åtgärder i sina respektive verksamhetssystem samt ger förslag på hur dessa kan systematiseras.

Ingen enhetlig dokumentation – men logiska likheter

Kommunernas datafiler innehöll stora variationer när det gäller benämning av kön, aktualiseringstyp, aktualiseringsorsak och åtgärd. Nedan presenteras lärdomar utifrån respektive variabel. Det är viktigt att förstå att varje liten skillnad i hur en variabel dokumenteras innebär att det inte är möjligt att sammanställa data, göra jämförelser eller statistiska analyser utan att först göra ett arbete med att kategorisera och koda om variabler. För variablerna kön och aktualiseringstyp var inte detta så tidskrävande medan åtgärder och aktualiseringsorsaker har krävt omfattande arbete och stegvisa analyser för att nå fram till hanterbara kategorier. Detta påverkar möjligheten att göra jämförelser och analysera skillnader, vilket beskrivs närmare i texten nedan.

Kön

Uppgifter om barnets kön varierade bland annat enligt följande; f, F, flicka, Kvinna – p, P, pojke, Man. För att kunna göra nationella jämförelser utan extra arbete med omkodning så behöver verksamhetssystemen ha ett och samma sätt att koda kön.

Aktualiseringstyp

De olika aktualiseringstyper som efterfrågades vid överföring av data var anmälan och ansökan. Vid förberedelserna inför datainsamling framkom att en del kommuner även angav ”information på annat sätt” när aktualiseringen rörde intern anmälan från socialtjänst. Dessa har därför inkluderats från några kommuner. I datafilerna framkom 76 unika värden, främst på grund av olika inledande förkortningar, åldersangivelser samt användning av små eller stora bokstäver. Exempelvis:

- anmälan
- Anmälan barn 0-12 år
- Anmälan 0-17
- B anmälan
- Ansökan
- ansökan
- B/U Ansökan
- Egen iakttagelse

Aktualiseringsorsak – stegvisa analyser

En femtedel av kommunerna som medverkade i studien hade inte möjlighet att ta fram aktualiseringsorsak enligt de instruktioner som gavs inför datainsamlingen. Baserat på 80 procent av det totala underlaget (ca 175 000 aktualiseringar) framkom ca 2 500 kombinationer och typer av aktualiseringsorsaker. Tabell 1 visar exempel på kombinationer och skillnader i aktualiseringsorsakens detaljnivå (abstraktionsnivå).

Tabell 1. Exempel på kombinationer och olika abstraktionsnivå.

Vanvård eller fysisk eller psykisk försummelse (Misstanke om bristande omsorg eller misstanke om problem hos vårdnadshavarna eller annan närstående)
Beteendeproblem (Misstanke om problem hos barnet)
B/U Brotts Förseelse
missbruk, förälder
Bristande omsorg/föräldraförmåga hos vh
Missbruk i familjen
B/U Brottslighet
B/U Skolsociala problem
Psyk/soc problem barn/unga
Oro för barn / unga

Den stora mängden kombinationer av aktualiseringsorsaker förklaras dels av olika inledande förkortningar såsom B/U, B&U, Barn/ungdom, BoF osv. Dels av på vilket sätt olika verksamhetssystem delar upp flera aktualiseringar, exempelvis genom kommatecken, semikolon eller – mellan de olika aktualiseringsorsakerna. Ytterligare en förklaring till den stora mängden kombinationer är antalet aktualiseringsorsaker som respektive kommun har kunnat ange.

Utifrån kombinationer av aktualiseringsorsaker kunde ca 1300 unika värden identifieras. Det vill säga unika benämningar av varje aktualiseringsorsak oavsett om en eller flera aktualiseringsorsaker angetts. Exempel på unika värden som alla beskriver samma sak:

- Missbruk barn o ungdom
- missbruk barn/ungdom
- Missbruk barn/ungdom

- Missbruk barnet
- Missbruk BoU – Barnet/den unge
- Missbruk eget

En manuell genomgång av unika värden visar att det är fullt möjligt att identifiera ett gemensamt antal aktualiseringsorsaker. Sammantaget landar genomgången i 22 aktualiseringsorsaker som kan bearbetas vidare. Dessa återges i tabell 3.

Tabell 3. Inledande kategorisering av aktualiseringsorsaker.

Brister i omsorg	Barnets egen psykiska ohälsa
Konflikter i familjerelationer	Barnets fysiska hälsa
Vårdnadstvister (inkl. boende, umgänge)	Barnets egen beteendeproblematik
Sexuellt våld mot barnet, annan sexuell utsatthet	Barnets/den unges egen kriminalitet eller kriminellt umgänge
Fysiskt eller psykiskt våld mot barnet	Barnet utövar själv våld/övergrepp
Upplevt/bevittnat våld mellan föräldrar/omsorgspersoner	Barnets eget riskbruk/skadligt bruk
Hedersrelaterat våld och förtryck	Skolrelaterad problematik
Ekonomisk utsatthet (inkl. boende)	Brottsutsatt barn (ej förälder/omsorgsperson som förövare)
Förälders/omsorgspersons psykiska, fysiska ohälsa, funk., beteendeproblem	Ensamkommande barn
Förälders/omsorgspersons skadligt bruk eller beroende	Ospecificerad oro för att barn far illa
Förälders/omsorgspersons kriminalitet	Övrigt/annat

Det är också relevant att jämföra de aktualiseringsorsaker som har identifierats i det empiriska materialet i NUSO med underlag som tagits fram inom ramen för SKR:s utvecklingsarbete med basinformation inom socialtjänst¹. Jämförelser visar att det finns en hög grad av samstämmighet. Det som skiljer är följande:

¹ <https://skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/digitaliseringinomsocialtjansten/verkttygochutvecklingsarbeten/verksamhetssystemsocialtjansten/stodmaterialverksamhetssystem.79970.html>

- I SKR:s Basinformation används "utsatt för våld/övergrepp" som en bred kategori medan det i NUSO framkommer en indelning i olika typer av våldsutsatthet.
- I SKR:s Basinformation används "egen" och "annan" medan NUSO anger "barnets" och "omsorgspersonens". Anledningen till användning av "egna" och "annan" i Basinformationen är att aktualiseringsorsakerna är framtagna för att passa olika verksamhetsområden.
- I SKR:s basinformation särskiljs psykisk ohälsa och psykisk funktionsnedsättning medan det i NUSO enbart benämns som psykisk ohälsa.
- I SKR: Basinformation används "Boendeproblematik" som aktualiseringsorsak medan det i NUSO har kategoriserats som "Ekonomisk utsatthet inkl. boende".

En eller flera aktualiseringsorsaker

Majoriteten av kommunerna har enbart angett en aktualiseringsorsak, vilket enligt lokala rutiner vanligen motsvarar den som bedöms vara den *mest dominerande* problematiken i en anmälan. 13 av de totalt 97 medverkande kommunerna har vid något tillfälle angett mer än en aktualiseringsorsak. Bland dessa 13 kommuner fanns en variation av leverantörer av verksamhetssystem. Resultatet tyder på att det är tekniskt möjligt för ett stort antal kommuner att ange flera aktualiseringsorsaker men att få kommuner har använt sig av den möjligheten. Detta innebär vidare begränsad möjlighet att få en samlad bild av den problematik som anges i en orosanmälan.

Valet av *en* aktualiseringsorsak riskerar att leda till bias, det vill säga omedvetna rapporteringsfel som snedvrider resultatet. Det finns risk att det sker en omedveten gradering av vilken problematik som per definition anses mer allvarlig än någon annan eller vad som upplevs som typiskt för flickor och pojkar. I data framkommer att aktualiseringsorsaker som rör hemmiljön och barnets psykiska hälsa rapporteras i betydligt högre utsträckning för flickor än för pojkar. Medan det för pojkar är betydligt mer vanligt att den angivna aktualiseringsorsaken rör pojkens eget beteende.

Ytterligare en problematik med att enbart ange en aktualiseringsorsak är att denna riskerar att styras av vem som anmält. Om skolan har gjort en anmälan finns risk att enbart skolproblematik anges trots att det i anmälan exempelvis också finns en oro för barnets/den unges kriminella umgänge. Om polisen anmäler finns risk att enbart kriminalitet anges trots att det i anmälan exempelvis även framkommer oro för våld i hemmet.

Åtgärder efter aktualisering

I likhet med övriga variabler framkom även ett stort antal varianter av hur åtgärder benämns och dokumenteras. Totalt framkom 197 beslutsformuleringar, dvs unika värden. Dessa har utifrån tre huvudkategorier delats in i sju undergrupper, se figur 1. Jämfört med kategoriseringen av aktualiseringsorsaker var det mindre utmaningar och mer likvärdighet i formuleringarna mellan de olika åtgärderna. Värt att notera är samtidigt att det i "annan åtgärd" finns två åtgärdstyper där det inte går att utläsa vad åtgärden innebär. Den ena är att aktualiseringen har påförts pågående ärende, där "ärende" skulle kunna vara förhandsbedömning, utredning eller insats. Den andra har helt enkelt benämnts som "annan åtgärd" i kommunernas verksamhetssystem. Resultatet tydliggör i likhet med övriga variabler behovet av att fram gemensamma benämningar av åtgärder för hela landet.

Figur 1. Åtgärdstyper.

Utredning har inletts	1. Utredning har inletts 2. Aktualiseringen har påförts pågående utredning
Utredning har ej inletts	3. Utredning har ej inletts 4. Aktualisering har påförts pågående insats
Annan åtgärd	5. Aktualisering har påförts pågående förhandsbedömning 6. Aktualiseringen har påförts pågående ärende 7. Annan åtgärd

Begränsade möjligheter att undersöka skillnader

I tidigare PM om aktualiseringar (se PM#2) presenterades resultat om aktualiseringar i relation till ålder och kön, samt i vilken uträkning aktualiseringar ledde till att utredning inleds eller ej. Förhoppningen var att i denna studie också kunna ge en närmare bild av åtgärder i relation till olika aktualiseringsorsaker för pojkar och flickor och för barn i olika åldrar.

Övergripande resultat visar att utredning inleds i högst utsträckning i ärenden där ensamkommande barn (81 procent) respektive fysiskt/psykiskt våld mot barn (72 procent) angetts som aktualiseringsorsak. De aktualiseringsorsaker som i betydligt lägre utsträckning leder till att utredning inleds är exempelvis skadligt bruk och beroende hos förälder (35 procent) och ekonomisk utsatthet (24 procent).

Resultatet bör dock tolkas med stor försiktighet. De osäkerhetskällor som framkommit vid databearbetning i kombination med att de flesta kommuner enbart anger en aktualiseringsorsak begränsar helt enkelt möjligheterna att undersöka skillnader. Av dessa anledningar presenteras inte heller närmare jämförelser mellan flickor och pojkar och utifrån olika åldrar.

Resultatens relevans för socialtjänstens omställning

Målsättningen med NUSO är att skapa lokal, regional och nationell kunskap om nuläget inför ny socialtjänstlag samt följa förändringar över tid. Genom NUSO utvecklas en nationell infrastruktur för att kontinuerligt följa upp centrala delar av nya socialtjänstlagen.

Detta PM är av mer teknisk karaktär än tidigare men dess relevans för socialtjänstens omställning är likväl lika stor. PM:et visar på utgångsläge när det gäller grundläggande förutsättningar för nationell uppföljning och vad som behöver utvecklas för att fortsatt kunna skapa gemensam kunskap inom socialtjänsten. Det bidrar med nödvändig kun-

skap för utvecklingen av en ändamålsenlig och strukturerad dokumentation, socialtjänstdataregister och en socialtjänst baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Vikten av att ange flera aktualiseringsorsaker

En viktig del i socialtjänstens omställning och som samtliga PM återkommit till handlar om förutsättningar att se hela barnets situation. Detta borde även så långt det är möjligt gälla även vid hanteringen av aktualiseringar.

Tidigare studier har gett en samstämmig bild av att anmälan till socialtjänsten ofta föregås av att anmälningsskyldig personal uppfattar flera olika signaler hos ett barn och som väcker misstanke om att barnet riskerar att fara illa (Lunden, 2004; Svensson, 2013; Markström och Munger, 2017).

Trots att denna bredare orosbild inte alltid dokumenteras i anmälan (Socialstyrelsen 2022) så är det ändå ovanligt att anmälan enbart rör en avgränsad problematik (Kalin mfl. 2021). Det empiriska underlaget i NUSO delstudie 1 om avslutade utredningar, visar också att det i mer än hälften av fallen anges två eller flera anledningar till varför en utredning inleds (se PM#2). Mot denna bakgrund kan det inte anses vara motiverat att kommunerna då enbart ska ange endast *en* aktualiseringsorsak - den som bedöms vara den mest dominerande. Som tidigare nämnts inrymmer detta tillvägagångssätt flera brister och innebär att det byggs in onödiga osäkerhetskällor. Det innebär också att den inrapporterade statistiken i det lokala verksamhetssystemet inte kan användas fullt ut som stöd varken i den fortsatta handläggningen eller för lokal verksamhetsuppföljning.

En jämställd och jämlik socialtjänst

Resultaten i NUSO visar, i likhet med tidigare studier, att det sker en kraftig sortering från aktualisering till inledning av utredning och från utredning till insats (Socialstyrelsen 2022, Münger & Mattsson, 2020; Myndigheten för vård och omsorgsanalys, 2018; Loeb & Persdotter, 2025 mfl.). Övergripande resultat i NUSO visar att hälften av aktualiseringarna leder till att utredning inleds eller påföres pågående utredning. Hälften av utredningarna leder till att barnet bedöms vara i behov

av stöd och totalt leder ca en tredjedel av alla utredningar till beslut om insats. I denna sortering uppstår även tydliga skillnader mellan olika grupper av barn. Dessa skillnader kan i linje med tidigare studier, vara motiverade utifrån behov och den enskildes inställning och önskemål men kan även vara omotiverade och innebära ojämställdhet och ojämlikhet i socialtjänstens bedömningar och i tillgång till insatser (Myndigheten för vård och omsorgsanalys 2018; Kalin mfl. 2022; Persdotter mfl. 2024).

En förutsättning för att kunna följa och upptäcka ojämställdhet och ojämlikhet i socialtjänstens arbete, är därför att problematik och behovsbild inkluderas i alla steg i systematisk uppföljningen och i nationell statistik - från aktualisering till avslut av insats. Detta innebär att de aktualiseringsorsaker som förhoppningsvis tas fram och fastställs på nationell nivå även bör användas för anledning till utredning, vad som sammantaget kommit fram i utredningen, vad insatsen fokuserar på och hur situationen är vid insatsens avslut. I tillägg till detta är det viktigt att dessa bredare kategorier även delas in i mer detaljerad information när det gäller vad som framkommit om exempelvis riskfaktorer, skyddsfaktorer och funktion. Denna struktur kommer utvecklas och prövas vidare inom ramen för NUSO med syfte att nå mer fördjupad kunskap om olika behovsområden och eventuella skillnader mellan olika grupper av barn.

Utveckling av socialtjänstens arbete baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet

Socialtjänsten saknar enhetligt dokumentationsstöd och nationell struktur för information. Verksamhetssystemens informationsmängder är strukturerade på olika sätt i varje system, men även med en stor variation mellan kommuner med samma verksamhetssystem utifrån lokala önskemål. Olika hetererna påverkar möjligheten till avtalssamverkan, att lämna nationell statistik, analysera sin verksamhet och jämföra sig med andra. Det bidrar också till att göra utvecklingen av systemen dyrare.

NUSO aktualiseringsstudie har på ett konkret sätt visat *hur* dokumentationen varierar och vad det får för konsekvenser för möjligheten

till jämförelser och analys. I linje med SKR:s intentioner med Basinformation (2024) uttrycker medverkande kommuner en tydlig önskan om nationell samordning för att skapa en gemensam struktur för uppföljning och en tydlighet i vilka begrepp som ska användas. En sådan utveckling är också nödvändig för att kunna bedriva forskning och möjliggöra analyser av omfattande data.

Det finns sammantaget goda förutsättningar att nå en nationell enhetlig struktur genom att steg för steg gå igenom hur uppgifter dokumenteras i kommunernas verksamhetssystem. Det vill säga samla in rådata för kategorisering och fortsatt validering av variabler. Det innebär också att utvecklingen av socialtjänstdataregister bör ske parallellt med utvecklingen av lokal och nationell uppföljning i NUSO. För att nå en bredare samstämmighet även med andra länder är det av värde att jämföra med data i nordiska länder² och att vara delaktiga i utvecklingen av European Social Services Index (SSI)³.

Kommande PM

Inom NUSO presenteras resultat PM löpande. De som är planerade under 2025 är följande:

PM#5: Vårdnadshavares och barns samtycke till insatser, beslutade insatser och hänvisningar i relation till tidigare resultat samt med särskilt fokus på analys av omotiverade skillnader. (Delstudie 1).

PM#6: Uppföljning och mönster av icke biståndsbeslutade insatser (delstudie 2).

PM#7: Inledande resultat om uppföljning av biståndsbeslutade insatser och hänvisningar. (Delstudie 1).

² Se exempelvis <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/>

³ <https://www.esn-eu.org/social-services-index>

Referenser

- Loebs, L-A & Persdotter, B (2025): Disparities in child welfare investigations of suspicion of violence, *Nordic Social Work Research*, DOI: 10.1080/2156857X.2025.2496738
- Kalin, T., Persdotter, B., Ahlgren, T., Gerdner, A. (2021). How do child welfare referrals in Sweden match children's self-reporting of severe exposure? *Child and Family Social Work*, 2021: 1-12. DOI: 10.1111/cfs.12856.
- Kalin, T., Ahlgren, T., & Persdotter, B. (2022). Gender disparities in child welfare services' assessments of referrals. Findings from Sweden. *Child abuse & neglect*, 134, 105918. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2022.105918>
- Lundén, K. (2004). Att identifiera omsorgssvikt hos förskolebarn. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Markström A-M. & Münger A-C. (2017). The decision whether to report on children exposed to domestic violence: perceptions and experiences of teachers and school health staff, *Nordic Social Work Research*, DOI: 10.1080/2156857X.2017.1405837
- Münger, A-C. & Mattsson, T. (2020) 'The needs of the child have been met': preliminary assessments regarding domestic violence in Swedish Child Protections Services, *Nordic Social Work Research*, 10:2, 100-113, DOI: 10.1080/2156857X.2018.1526105
- Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2018). *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Rapport 2018:10.
- Persdotter, B., Eriksson, M., Kassman, A. (2024) SAVE-studien 2023 i en nationell kontext: Ett forsknings- och utvecklingsprojekt om barnavårdsutredningar efter anmälan om misstänkt våldsutsatthet. FoU Välfärd rapport 2024:1Karlstads universitet.

Sveriges Kommuner och Regioner (2024) Basinformation i socialtjänsten. Ett stöd för att konfigurera information i verksamhetssystem för Socialtjänsten.

<https://skr.se/download/18.3a3641a318e51349e193bb/1710762330683/8047-249-4.pdf>

Socialstyrelsen (2019). Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa. Nationell kartläggning 2018.

Socialstyrelsen (2022). Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021. Uppföljning och analys av utvecklingen.

Svensson, B. (2013). Barn som riskerar att fara illa i sin hemmiljö – utmaningar i ett förebyggande perspektiv. Doktorsavhandling 2013-13. Karlstad: Karlstad university press.