



PM 2008:184 RI (Dnr 325-1480/2008)

Betänkandet Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren (SOU 2008:18)

Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från Socialdepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Utredningen om kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten ger förslag på åtgärder som ska främja att ny kunskap tas fram, sprids och tillämpas i praktiken samt föreslår hur de statliga resurserna på bästa sätt kan bidra att stödja kunskapsutvecklingen. Syftet är att socialtjänstens insatser i högre utsträckning ska baseras på kunskap om det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet.

I utredningen slås fast att kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten behöver förstärkas med målet om en evidensbaserad praktik baserad på brukarnas erfarenheter, de professionellas expertis och bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. För klienten/brukaren är det viktigt att veta vad som fungerar bra och för yrkesverksamma är kunskapen nödvändig för att bedriva och utveckla arbetet.

Utredningen pekar ut fyra utvecklingsområden:

1. Mer forskning och kvalificerade utvärderingar av det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet.
2. Bättre förutsättningar för professionen att utveckla en evidensbaserad praktik.
3. En bättre struktur för verksamhetsuppföljningen.
4. Ett förtydligat brukarperspektiv ställt i relationen till socialtjänstens arbete.

Utredningen föreslår att huvudmännen och staten utformar gemensamma långsiktiga strategier. Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) föreslås avtala om gemensamma mål och insatser för att stödja den långsiktiga kunskapsutvecklingen. Därmed stärks socialtjänstens möjligheter och förmåga att både skapa och använda kunskap om resultat, kvalitet och effektivitet.

Utredningen föreslår att staten avsätter cirka 102 mnkr under sex år till forskning om socialtjänstens resultat, kvalitet och effektivitet samt en satsning på högre utbildning. Därutöver bör ett särskilt utbildningsprogram för avancerad fortbildning övervägas inom ramen för avtalet mellan Regeringen och SKL. De medel som staten anslår ska utformas så att de gagnar en långsiktig kunskapsutveckling istället för kortsiktiga projektsatsningar. Finansiering ska ske genom att medel för tidsbegränsade insatser successivt blir tillgängliga och kan användas.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd.

Mina synpunkter

Behovet av ett systematiskt utvecklingsarbete inom socialtjänstens område är stort. Socialtjänstens insatser är av stor betydelse för många människor och innebär i vissa fall även oåterkalleliga och drastiska förändringar av deras liv. Därför är det av största vikt att kunskapen om insatsernas kvalitet, effekter och långsiktiga konsekvenser är god. Att säkerställa att insatserna tillgodoser behoven och leder till önskvärd förändring för dem som de omfattar är också en fråga om att skapa förtroende och legitimitet för det sociala arbetet och de resurser som används. Mot denna bakgrund leder grundtanken om en socialtjänst baserad på evidens, definierad som en sammanvägning av brukarnas erfarenheter, den samlade expertisens kunskap samt bästa resultaten från bästa tillgängliga forskning, utvecklingen i rätt riktning.

I likhet med stadsledningskontoret anser jag att dagens kortsiktiga och projektbaserade nationellt finansierade stödinsatser ersätts med mer långsiktiga och strategiska finansieringsformer. Detta skulle till leda ett mer stabilt och kvalitetshöjande utvecklingsarbete.

I Stockholms stads budget för 2008 slås fast att socialtjänstens arbete ska grundas på respekt för den enskilde individens önskemål och val. Individerna ska ha inflytande och vara delaktiga i utformandet av stödinsatserna. Arbetet ska baseras på erfarenheter där metoder och insatser ska vara evidensbaserade.

I Sverige är det staten som genom högskolor och andra forskningsinstitutioner ansvarar för forskning och utbildning på forskarnivå samt har till uppgift att sprida den nya kunskap som forskningen leder fram till. Som exempel kan nämnas Socialstyrelsens institut för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) som utvecklar standardiserade bedömningsmetoder, stödjer och genomför studier av sociala insatser, ställer samman kunskapsöversikter och sprider resultat.

En nationell satsning på en kunskapsbaserad socialtjänst kräver omfattande resurser. Jag delar stadsledningskontorets uppfattning att det bör klargöras ytterligare vilka medel staten är beredd att satsa på detta samt en tydligare specificering av hur pengarna ska fördelas.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från Socialdepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 18 september 2008

STEN NORDIN

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remiss av Betänkandet Evidentbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren (SOU 2008:18)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Carin Jämtin* och *Roger Mogert* (båda s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

En förbättring av evidensbaserad praktik inom socialtjänsten baserad på brukarnas erfarenheter, de professionellas expertis och bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap är angelägen. Det är samtidigt viktigt att åtaganden åtföljs av erforderliga resurser.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Carin Jämtin*, *Roger Mogert*, *Tomas Rudin* och *Teres Lindberg* (alla s), *Stefan Nilsson* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s), (mp) och (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Utredningen om kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten ger förslag på åtgärder som ska främja att ny kunskap tas fram, sprids och tillämpas i praktiken samt föreslår hur de statliga resurserna på bästa sätt kan bidra att stödja kunskapsutvecklingen. Syftet är att socialtjänstens insatser i högre utsträckning ska baseras på kunskap om det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet.

I utredningen slås fast att kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten behöver förstärkas med målet om en evidensbaserad praktik baserad på brukarnas erfarenheter, de professionellas expertis och bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. För klienten/brukaren är det viktigt att veta vad som fungerar bra och för yrkesverksamma är kunskapen nödvändig för att bedriva och utveckla arbetet.

Utredningen pekar ut fyra utvecklingsområden:

1. Mer forskning och kvalificerade utvärderingar av det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet.
2. Bättre förutsättningar för professionen att utveckla en evidensbaserad praktik.
3. En bättre struktur för verksamhetsuppföljningen.
4. Ett förtydligt brukarperspektiv ställt i relationen till socialtjänstens arbete.

Utredningen föreslår att huvudmännen och staten utformar gemensamma långsiktiga strategier. Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) föreslås avtala om gemensamma mål och insatser för att stödja den långsiktiga kunskapsutvecklingen. Därmed stärks socialtjänstens möjligheter och förmåga att både skapa och använda kunskap om resultat, kvalitet och effektivitet.

Utredningen föreslår att staten avsätter cirka 102 mnkr under sex år till forskning om socialtjänstens resultat, kvalitet och effektivitet samt en satsning på högre utbildning. Därutöver bör ett särskilt utbildningsprogram för avancerad fortbildning övervägas inom ramen för avtalet mellan Regeringen och SKL. De medel som staten anslår ska utformas så att de gagnar en långsiktig kunskapsutveckling istället för kortsiktiga projektsatsningar. Finansiering ska ske genom att medel för tidsbegränsade insatser successivt blir tillgängliga och kan användas.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar utredningens grundtanke om en socialtjänst som är baserad på evidens, definierad som en sammanvägning av brukarnas erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. Socialtjänstens insatser är av stor betydelse för många människor och det är ytterst viktigt att öka kunskapen om vilken insats som ger resultat samt insatsens kvalitet och effektivitet. Det är också en fråga om legitimitet för det sociala arbetet och de resurser som används att insatserna tillgodoser personens be-

hov och leder till en förändring.

Stadsledningskontoret välkomnar en mer långsiktig och strategi för det nationella stödet till utvecklingen av ett evidensbaserat socialt arbete. Dagens inriktning med kortsiktigt och projektbaserat finansiellt stöd, som dessutom ofta kräver en stor del egen finansiering, riskerar att rycka sönder istället för att bidra till framsteg.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det är staten som genom högskolor och andra forskningsinstitutioner ansvarar för forskning och utbildning på forskarnivå samt har till uppgift att sprida den nya kunskap som framkommer genom forskning. Som exempel kan nämnas Socialstyrelsens institut för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) som utvecklar standardiserade bedömningsmetoder, stödjer och genomför studier av sociala insatser, ställer samman kunskapsöversikter och sprider resultat.

I Stockholms stads budget för 2008 slås fast att socialtjänstens arbete ska grundas på respekt för den enskilde individens önskemål och val där denne ska ha inflytande över och vara delaktig i utformandet av insatsen. Arbetet ska baseras på erfarenheter där metoder och insatser ska vara evidensbaserade. Stadsledningskontoret vill framhålla betydelsen av en struktur för en organiserad överföring av kunskaper och utveckling av metoder. Behovet av ett systematiskt utvecklingsarbete inom socialtjänstens område är stort. I Stockholm ansvarar stadsdelsnämnderna för att utveckla och följa upp sin verksamhet inom socialtjänstens område. Socialtjänstnämnden har det övergripande ansvaret och stödjer genom Preventionscentrum stadsdelsnämndernas arbete för en evidensbaserad praktik.

En nationell satsning på en kunskapsbaserad socialtjänst kräver omfattande resurser. Stadsledningskontoret anser att det behöver klargöras tydligare vilka medel staten är beredd att satsa på detta samt en tydligare specificering av hur pengarna ska fördelas.

Socialtjänstnämnden

Socialtjänstnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 28 augusti 2008 att som svar på remissen hänvisa till socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av Gertrud Brorsson (mp), *bilaga 1*.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 augusti 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Under det senaste decenniet har det vuxit fram ett behov av att utveckla en mer kunskapsbaserad socialtjänst. Utgångspunkten har varit den kritik som framförts om att verksamheten i allt för liten utsträckning varit baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet och att det saknas verktyg för att utvärdera och dokumentera den egna praktiken. Socialtjänstförvaltningen anser att det betänkande som nu lagts fram behandlar mycket angelägna frågor som är centrala för socialtjänstens framtida utveckling och innehåller en rad bra och intressanta förslag. Socialtjänstens insatser är av stor betydelse för många människor och det är ytterst viktigt att öka kunskapen om insatsernas resultat, kvalitet och effektivitet.

Socialtjänstens ansvarsområde omfattar så olika grenar som äldreomsorg, omsorg om personer med funktionshinder och individ- och familjeomsorg. Verksamhetsområdet är mångfacetterat och frågeställningarna komplexa. Kunskapsutvecklingen är omfattande, nya forskningsrön, metoder och arbetssätt presenteras regelbundet. Därutöver sker förändringar inom lagstiftningsområdet som påverkar arbetets innehåll och utförande.

Förvaltningen anser att det i utredningen inte tillräckligt tydligt framgår vilka man definierar som "socialarbetare" och vilka målgrupperna är för de föreslagna insatserna. En mängd olika yrkesgrupper finns representerade inom socialtjänsten; vårdbiträden, personliga assistenter, behandlingsassistenter, boendestödjare, socialsekreterare, familjehemsinspektö-

rer, familjerådgivare, utredare, forskare etc. Utbildningsnivåerna varierar, från personer som saknar gymnasiekompetens till personer med kvalificerade akademiska utbildningar, vilket gör att kompetensutveckling måste ses i ett brett perspektiv utifrån de olika verksamheternas ansvarsområden och behov. För att kunna utföra ett gott arbete är det nödvändigt att anställda inom socialtjänsten ges möjlighet till kontinuerlig fortbildning som är relevant för respektive verksamhetens behov. Förutom den kompetensutveckling som medarbetarna behöver är det t.ex. nödvändigt att ansvarig ledning får kunskap och stöd i hur man implementerar nya metoder och arbetssätt i sina verksamheter, hur man följer upp och utvärderar arbetet samt hur man tolkar resultat.

Förutsättningar att utveckla evidensbaserad praktik

Under de senaste åren har Stockholms stad genomfört stora utbildningsinsatser för personal inom socialtjänstens olika verksamhetsområden, t.ex. inom ramen för stadens kompetensfond, med hjälp av EU-medel och statliga utvecklingsmedel.

I dagsläget pågår en rad insatser som stödjer införandet av en kunskapsbaserad socialtjänst. Systematisk dokumentation sker med hjälp av ASI (Addiction Severity Index, ADAD (ADAD (Adolescence Drug Abuse Diagnosis) och DUR (Dokumentation, Utredning, Resultat) och det finns pågående projekt för implementering av dessa strukturerade bedömningsinstrument i stadens verksamheter. SAVRY (Structured Assessment of Violence Risk in Youth) används vid ett antal stadsdelsförvaltningar som beslutsstöd i utredningar gällande risker och behov hos ungdomar med känt antisocialt beteende. Likaså pågår implementering av BBIC (Barns Behov I Centrum), ett handläggnings- och dokumentationssystem som ger underlag för att bedöma insatser enligt SoL och LVU och som används för att öka kvaliteten och rättssäkerheten i barn- och ungdomsvården. Utbildning har också genomförts i olika kognitiva metoder. Inom det förebyggande området har vetenskapligt utvärderade program som t.ex. KOMET och MST (Multi Systemisk Terapi) införts. Planerade utbildningssatsningar är bl.a. implementering av socialstyrelsens nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård, utbildning kring hemlöshet samt inom socialpsykiatriens verksamhetsområde. Inom omsorgen om funktionshindrade har stora utbildningsinsatser genomförts och ytterligare insatser planeras, bl.a. kommer att genomföras en omfattande basutbildning på gymnasienivå för personal som saknar grundutbildning samt påbyggnadskurser på gymnasie- och högskolenivå.

Förvaltningen menar att det trots dessa satsningar saknas en sammanhållen strategi för kompetensutveckling för personal inom Stockholms stads socialtjänst. De insatser som genomförts har ofta varit alltför kortsiktiga och inte alltid skett samordnat för hela staden. Försök har gjorts med att införa s.k. kompetenstrappor inom funktionshinderomsorgen och individ- och familjeomsorgen vid vissa stadsdelsförvaltningar, men detta har inte fått genomslag i staden som helhet. Södermalms stadsdelsförvaltning ingår i ett projekt med IMS kring kunskapsbaserad socialtjänst. Projektet som startade 2007 och planeras fortsätta t.o.m. 2009 har till syfte att öka personalens kunskap om forskningsbaserade metoder och att skapa utvärderingsinstrument för verksamheten.

Eftersom det ytterst är respektive förvaltning som ansvarar för att kompetensutveckla sin personal, medför detta att både möjligheten till utbildning och utbildningarnas innehåll kan variera. Detta medför å ena sidan att de olika verksamheterna får möjlighet att utveckla sin kompetens utifrån lokala behov och förutsättningar, men kan å andra sidan få konsekvenser för likställigheten i staden och påverka i vilken mån förvaltningarna använder sig av kunskapsbaserade metoder och arbetssätt. Detta torde vara ett problem inte bara för Stockholm utan även på nationell nivå.

Förtydligat brukarperspektiv

I utredningen anges att brukarperspektivet ska prioriteras, att brukarnas möjligheter till inflytande behöver förstärkas och att metoder för brukarmedverkan utvecklas. Förvaltningen instämmer i detta och bedömer att detta är ett viktigt utvecklingsområde, men ser även bety-

dande svårigheter. Många av socialtjänstens målgrupper befinner sig i mycket utsatta situationer och har svårt att göra sina röster hörda. Förvaltningen anser att det vore önskvärt om utredningen något mer förtydligade vilka man definierar som brukare. Vilka är deras företrädare och på vilket sätt det är tänkt att de ska medverka i det planerade arbetet med att införa en kunskapsbaserad socialtjänst, t.ex. i framtagandet av överenskommelserna mellan regeringen och SKL?

Förvaltningen vill samtidigt betona att det är mycket värdefullt att brukarnas synpunkter och erfarenheter tas tillvara, t.ex. när det gäller vilken information det fått och på vilket sätt de blivit bemötta av socialtjänsten, i vilken utsträckning de har varit delaktiga i utredning och val av insatser, hur de ser på innehållet i erbjudna insatser och hur insatserna följts upp. Brukarundersökningar, fokusgrupper och brukarråd är exempel på brukarmedverkan som används inom olika verksamheter i Stockholms stad.

Huvudmännens ansvar för en evidensbaserad praktik

Kommunerna har ansvar för att socialtjänsten bedrivs utifrån kunskap om kvalitet, resultat och effektivitet. De konkreta målen för socialtjänstens verksamhetsområde anges i budgeten. Det behövs en långsiktighet i planering och genomförande av det sociala arbetet. Det tar ofta lång tid att se resultat, såväl av förebyggande som vård- och behandlingsinsatser. Kortsiktiga mål, återkommande förändrade budgetförutsättningar, stor personalomsättning och mindre genomtänkta organisationsförändringar som slår sönder fungerande strukturer och verksamheter, kan försvara möjligheten att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst.

Förvaltningen anser att i en kunskapsbaserad socialtjänst bör politikens främsta uppgift vara att sätta upp mål, verka övergripande och följa upp att verksamheterna når de mål som politiken beslutat om. Professionen bör få och ta ett utökat ansvar för det sociala arbetets innehåll, dvs. på vilket sätt det bedrivs, vilka metoder och arbetssätt som används.

Långsiktig gemensam strategi i form av avtal mellan huvudmän och regering

Utredningen påpekar att det är angeläget att huvudmän och regering utformar gemensamma långsiktiga strategier för kunskapsutveckling. Samtidigt anges att avtalen mellan SKL och regeringen ska vara ettåriga. Förvaltningen är positiv till att sådana avtal kommer till stånd, men ställer sig frågande till om ettåriga avtal ger tillräckliga möjligheter för att utveckla långsiktiga strategier för det sociala arbetet. Att hitta gemensamma prioriteringar och mål, att samordna och genomföra utbildningssatsningar, förändra strukturer och arbetssätt tar tid. Kommunerna måste bl.a. ges förutsättningar att planera utifrån sina ekonomiska och personella förutsättningar.

Statsens ansvar för kunskapsutvecklingen

Forskning och högre utbildning har grundläggande betydelse för kunskapsutvecklingen.

Det är angeläget att staten stödjer forskning om socialtjänstens kvalitet, resultat och effektivitet och tar ansvar för att öka forskningskompetensen inom praktiken. Förvaltningen är positiv till att staten tar ansvar för att stödja FoU-verksamheter och andra strukturer som på lokal och regional nivå kan utveckla arbetet med uppföljning och utvärdering samt implementering av ny kunskap.

Stockholms stads FoU-enhet lades ner hösten 2007 och en ny forsknings- och utvecklingsverksamhet, Preventionscentrum Stockholm, startar under 2008. Preventionscentrum ska spela en pådrivande roll för förändringsprocesser i stadens socialtjänst och utöva omvärldsbevakning nationellt och internationellt. Verksamheten kommer att bestå av tre delar:

- *Sektionen för forskning och utveckling:* med uppdrag att beställa forskning och utvärderingar. Forskningens kvalitet ska garanteras genom inrättandet av ett forskningsråd som granskar beställda rapporter. Ett separat FoU-råd för staden ska inrättas för att säkerställa stadsdelsförvaltningarnas delaktighet i utvecklingsarbetet.
- *Sektionen för metodutveckling och implementering:* med uppdrag att fungera som

en "metodverkstad" för nya metoder i socialt arbete. Behoven av utveckling ska säkras genom nära kontakter med verksamheterna.

- *Sektionen för programutveckling och verksamhetsnära prevention: med uppdrag att arbeta tvärsektoriellt genom nätverksbyggande och stärkande av samverkan med olika aktörer. Sektionen ansvarar för framtagandet av program samt genomförandet av stadsövergripande enkäter och undersökningar inom socialtjänstområdet.*

Förvaltningen vill än en gång påpeka att det är viktigt att kunskapsutveckling inom socialtjänsten ses i ett brett perspektiv där forskning och metodutveckling utgör en del. Andra viktiga faktorer för en väl fungerande socialtjänst är bl.a. hur arbetet organiseras, bemötandet av klienter/ brukare, kontinuitet, flexibilitet och hur samarbetet fungerar med andra myndigheter och samarbetspartners.

Förvaltningen anser vidare att det är en angelägen uppgift att på nationell nivå utveckla gemensamma termer och begrepp för olika insatser inom socialtjänsten. Detta är en förutsättning för att kunna jämföra kvalitet och resultat. Att utveckla nationella uppföljnings- och statistiksystem är också angelägna uppgifter inom ramen för en kunskapsbaserad socialtjänst.

Satsning på den högre utbildningen

Förvaltningen håller med utredningen om att det behövs strukturer inom socialtjänsten som premierar vidareutbildning och kompetensutveckling. Det behövs personal med kvalificerade specialistkunskaper och en särskild satsning på fortbildning av personal med socio- och andra examina välkomnas.

Inom delar av socialtjänsten, t.ex. inom individ- och familjeomsorgen, är akademisk examen oftast en förutsättning för anställning. Förutom grundutbildning på akademisk nivå har ett växande antal anställda omfattande vidareutbildningar, men det är inte alltid utbildning ger möjlighet till mer kvalificerade arbetsuppgifter. Förvaltningen bedömer att det är angeläget att ta tillvara den kunskap som många anställda har och att samarbetet med högskolor och universitet intensifieras. Att kunna kombinera forskarutbildning med fortsatt tjänstgöring inom socialtjänsten är önskvärt, men förutsätter bl.a. en ökad flexibilitet i organiseringen av det praktiska arbetet. Anställda som har specialistkompetens inom olika områden bör i högre utsträckning än idag användas som handledare, mentorer och internutbildare. Detta skulle kunna vara en möjlighet till alternativ karriärväg.

Kostnader och finansiering

Utredningen betonar att det saknas en samlad bild av hur mycket statliga medel som går till kommunerna i form av tidsbegränsade statliga bidrag, men bedömer att minst 2 miljarder gick till kunskapsutveckling och utvecklingsarbete inom socialtjänsten under år 2006. Kommunernas kostnader för genomförande av de statligt initierade projekten bedöms vara lika stor.

Utredningen påpekar att de förslag som presenteras innebär att insatser kommer att vara tidsbegränsade även i framtiden, men att de "ska ske inom fasta former och med modeller som bättre garanterar långsiktig utveckling av socialtjänstens kunskapsbas". I första hand ska staten stödja utvecklingen av hållbara strukturer och system som behövs för att ny kunskap ska kunna implementeras och evidensbaserad praktik växa fram. Förvaltningen tolkar detta som en satsning på FoU-verksamheter, vilket kan vara positivt. En förutsättning torde dock vara att de medel som avsätts är öronmärkta för detta ändamål. Kostnaderna för de förslag som utredningen presenterar, både de statliga och de kommunala, bedöms rymmas inom den ekonomiska ram som efterhand frigörs genom att tidsbegränsade insatser upphör, eller att medel från nämnda anslagsposter omfördelas och används på ett annat sätt". Vilka summor det kan röra sig om anges inte, förutom att 102 mkr kommer att avsättas till forskning under en sexårsperiod. Stadens socialtjänsts erfarenhet av medverkan i forskningspro-

jekt med randomiserade studier är att de visserligen är värdefulla för utvecklingen av socialtjänstens verksamheter, men att de är kostsamma, tidskrävande och att det behövs mycket stöd från vetenskapligt kunnig personal för att de ska kunna genomföras. I detta sammanhang är sex år en relativt kort tid.

En nationell satsning på en kunskapsbaserad socialtjänst kräver omfattande resurser. Förvaltningen anser att det behöver klargöras tydligare vilka medel staten är beredd att satsa på detta samt en tydligare specificering av hur pengarna ska fördelas. Förvaltningen frågar sig hur stora summor som kan komma att avsättas till kunskapsutveckling som inte kan härledas till forskning samt vem som bedömer vad och vilka verksamhetsområden inom socialtjänsten som ska prioriteras. Som tidigare påpekats har socialtjänsten ett brett ansvarsområde och inom vissa delar saknas forskning i stort sett helt.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 21 augusti 2008 att överlämna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Magnus Dannqvist, ledamöterna Mervi Mäkinen Andersson, Lennart Pöppel, Sonja Mogert (alla s), Jonas Eklund (mp), *bilaga 1*.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 10 juli 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Betänkandet i sin helhet är en viktig markering om behovet av en mer kunskapsbaserad socialtjänst. En struktur från Socialstyrelsen, Institutet för metoder i socialt arbete och Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap m.m. kan byggas upp utifrån ett evidensbaserat synsätt och evidensbaserade metoder. Det är en stark uppmaning till kommunerna att använda verktyg som gör att man även nationellt kan samla in data om socialtjänstens klienter. Likaså är förslaget att använda forsknings- och utvecklingsmedel med långsiktiga och nationella mål värdefullt.

I kommunerna anges att FoU-miljöer behöver långsiktigt ekonomiskt stöd. Det är sedan länge ett känt behov för FoU-miljöernas arbete och utveckling (Börjesson 2002). FoU-miljöerna ska stödja implementering och insamling av nationella långsiktiga forskningsprojekt. Det kan finnas en risk att lokala utvecklingsbehov av systematisk dokumentation kommer i skymundan av detta. Ett exempel är en evidensbaserad systematisk intervjumetod som används i missbruksvården Addiction Severity Index (ASI). Den implementeras nu både för att använda i klientarbetet och för att samla in data om verksamma insatser utifrån olika problemtyper på nationell nivå. Det kan även användas lokalt för att se vilka personer en verksamhet möter på gruppnivå, deras behov och hur deras livssituation förändras. Förändringen kan kopplas till typ av insatser. I dagsläget är det få verksamheter som använder verktyget på detta sätt. Orsaker som nämns för detta är desamma som nämns i betänkandet: brister i kunskap om hur man kan använda datainsamlingen, i tid och i strukturer för uppföljning. Dessa brister kräver mycket stöd i form av pengar och kompetens till verksamheter för att kunna minska. I betänkandet läggs ett stort ansvar på huvudmännen/kommunerna för detta.

Vad gäller de andra delarna av evidensbaserat: socialarbetarens erfarenhetsbaserade kunskap och klienternas uppfattning och situation behövs tydligare strukturer än vad som återfinns i betänkandet för att dessa ska fungera inom socialtjänsten. Att ha specialisttjänster i organisationerna är ett bra förslag. Dessa arbetsuppgifter kommer dock att komma i skym-

undan för andra uppgifter om arbetet inte formaliseras. Tjänsterna kan med fördel knytas till FoU-miljöer eller universitet/högskolor på till exempel tjugofem procent. Då kan kompetens om forskning, nationella åtaganden och utvärderingsmetoder bibehållas och utvecklas.

En risk kan vara att all utveckling av metoder utgår från den nationella nivån som inte har möjlighet att vara anpassad för lokala skiftningar. Det måste även finnas legitimitet och stöd i att bedriva utvecklingsarbete i lokala verksamheter utifrån lokala behov. I det fortsatta arbetet med evidensbaserad praktik behövs mycket nationellt stöd både i metoder och i attitydarbete till kommunerna.

De kommunala styrsystemen behöver integreras med forskningsresultat om evidensbaserade arbetssätt. På detta sätt kan politiska mål bli kunskapsbaserade

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 21 augusti 2008 att godkänna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 2 juli 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen anser att betänkandet visar på en genomgripande strategi för att utveckla evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Detta är ett mycket långsiktigt arbete. Även om en del av arbetet har pågått både nationellt och lokalt under några år krävs mer tid för att den evidensbaserade praktiken ska få genomslag. Det bör inte heller vara kontroversiellt vare sig inom forskningsvärlden, praktiken eller politiken att det behövs mer kunskap om det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet och där det sociala arbetet tar sin utgångspunkt i detta. Utredningen pekar på ett flertal områden där arbetet behöver förstärkas. Förvaltningen menar också att det är viktigt att synsättet med en evidensbaserad praktik hänger ihop med de styrsystem som finns i organisationen och i kvalitetsarbetet.

Det behövs ett övergripande strategi för inriktningen på arbetet, det som utredningen kallar *God kvalitet i socialtjänsten*. Konstruktionen med tydliga och uppföljningsbara årliga avtal mellan huvudmännen och staten är intressant anser förvaltningen.

Tidigare erfarenheter inom Stockholms stad

Inom Stockholms stad fanns tidigare ett stort projekt, Kompetensfonden. Inom ramen för detta projekt genomfördes omfattande utbildningsinsatser för personal som arbetade i staden och ett stort antal utvecklingsprojekt inom alla av stadens verksamhetsområden. En brist var dock att fondens insatser riktades till verksamheter i kommunal regi. Ett stort antal entreprenörer fick inte del av t.ex. utbildningsinsatserna för personal inom äldreomsorgen. Detta påverkade Kungsholmens stadsdelsförvaltning och ytterst medborgarna på Kungsholmen, då de flesta verksamheter är entreprenaddrivna.

Ett flertal av projekten har dock fortsatt och permanentats. Inom socialtjänsten kan som exempel nämnas att ett dokumentationssystem för utförare inom området äldre och fysiskt och psykiskt funktionsnedsatta utformades och har nu implementerats. Utbildningssatsningar görs fortfarande, exempelvis för personal inom äldreomsorg och omsorg om funktionsnedsatta, men i huvudsak med statlig finansiering och EU-medel. Inom individ- och familjeomsorgen kan dock konstateras att det saknas en för staden sammanhållen fortsättning för utveckling och utbildning.

Förvaltningen kan konstatera att många av de delar som utredningen lyfter avseende utveckling i riktning mot en evidensbaserad praktik påbörjades i samband med Kompetensfonden men har även utvecklats vidare sedan dess. Inom individ och familjeomsorgen utgjorde en kompetensutvecklingsstrategi, som var noggrant förankrad i verksamheten, basen för de insatser som genomfördes under fondens tid. Strategin pekade också på inriktningen av utvecklingsarbetet som genomsyrades av den kunskapsbaserade socialtjänsten.

- Som exempel kan nämnas att arbetet med utrednings- och bedömningsmodellerna ASI och BBIC, som Socialstyrelsen arbetat med under flera år, fördjupades och började implementeras.
- Inom de flesta områden inom individ och familjeomsorgen har metoder som bygger på kognitiv beteendeterapi (KBT) visat goda resultat. Det gjorde att nästan 1 800 medarbetare inom individ och familjeomsorgen genomgick en introduktionsutbildning i KBT. Utbildningen omfattade fem högskolepoäng. Utbildningen var skräddarsydd och anpassades efter socialtjänstens specifika behov.
- En utbildning genomfördes för enhetschefer i samarbete med IMS, där de fick kunskaper om evidensbaserad praktik, systematiska bedömningsinstrument, informationssökning och kunskapsöversikter inom socialtjänstens olika områden. En del i utbildningen handlade om beteendebaserat ledarskap.
- Kompetenstrappan genomfördes i några stadsdelsförvaltningar som en modell för karriärutveckling och för kontinuerlig kompetens- och verksamhetsutveckling. Syftet var dels att på sikt tillförsäkra en god personalförsörjning genom att bidra till att staden genom kompetenstrappan kan ses som en attraktiv arbetsgivare, dels att understödja kraven på kunskapsbaserat socialt arbete. Alla medarbetare skulle ha individuella kompetensutvecklingsplaner med möjlighet att fortbilda sig på högskolenivå och utveckla spetskompetens. En variant på detta infördes även inom omsorgen om funktionsnedsatta.

Ett pågående utvecklingsprojekt inom förvaltningen

Kungsholmens stadsdelsförvaltning bedriver inom individ- och familjeomsorgens familjeenhet och myndighetsdelen inom äldreomsorgen ett utvecklingsarbete tillsammans med konsultföretaget Ramböll, i syfte att arbeta med metoder som styr mot effekter och resultat. Det kallas resultatbaserad styrning och är ett arbete som ligger helt i linje med utredningens inriktning. Erfarenheten är att vi i hög grad fokuserar på våra insatser och mindre på vad de ger för effekt och vilket resultat vi vill uppnå, d.v.s. att göra rätt saker och inte bara göra saker rätt. I utvecklingsarbetet ingår också Bromma stadsdelsförvaltning och socialtjänstförvaltningen. Projektet följs av stadsledningskontoret.

Synpunkter på utredningen i övrigt

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att kostnaderna för att utveckla evidensbaserad praktik egentligen bör rymmas inom den sammantagna ekonomiska ramen som efterhand frigörs genom att tidsbegränsade insatser upphör. Tidigare erfarenheter visar emellertid att det inom vissa områden kan behövas särskild satsning, både på själva utvecklingen av arbetet men även på implementeringen. Förvaltningen delar även uppfattningen att det tar lång tid att se effekter, vilket t.ex. var ett av huvudproblemen när Kompetensfonden skulle visa sitt resultat. Projekten och insatserna hade i regel endast hunnit pågå i 1-2 år.

Förvaltningen anser det viktigt att utvecklingsarbetet har en stark lokal förankring. Det är en avvägning mellan det nationella arbetet och det lokala, vilket även gäller förhållandet Precens Stockholm och stadsdelsnämnderna, där det måste ske en dialog och ett växelvis samspel. En nära samverkan mellan forskning och praktik är också nödvändig.

Förvaltningen vill också poängtera vikten av vidareutbildning, såväl inom specialområden som när det gäller kompetens för att kunna utvärdera den egna verksamheten. Det handlar inte bara om att implementera evidensbaserade metoder och strukturer som arbetats fram på nationell nivå. Det är angeläget att den egna verksamheten och verksamhetens resultat också följs upp och utvärderas som ett led i den evidensbaserade praktiken. Det ska ske en kunskapsutveckling, inte bara kunskapsanvändning.

Utredningen understryker brukarperspektivet som en källa för kunskap till det sociala arbetets praktik. Förvaltningen delar uppfattningen, men vill poängtera att det behövs metod-

stöd för att utveckla arbetet och förhållningssättet.

Inom äldreomsorgen finns mycket kunskap som samlas in från olika håll, t.ex. Socialstyrelsen, Länsstyrelsen, stadens äldreförvaltning och Äldrecentrum (som fungerar som FoU-enhet för äldreomsorgen). Däremot behöver denna kunskap samordnas och systematiseras. Det behövs även inom övriga socialtjänsten bättre samordning och utvärdering av det arbete som görs, vilket talar för att det behövs särskilda resurser för hanteringen av det samlade stödet på nationell nivå.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 28 augusti 2008 att godkänna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s), *bilaga 1*.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 7 juli 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen stödjer grundtanken i förslaget, d.v.s. att en praktik utvecklas inom socialtjänsten som är baserad på sammanvägning av brukarnas erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. Framförallt behöver formerna för att implementera och använda forskning/forskningsresultat i praktisk verksamhet och i verksamhetsplanering förbättras. Här krävs pedagogiska ansatser och återkommande utrymme för systematisk kompetensutveckling av socialtjänstens personal. Inte minst det sistnämnda är viktigt, eftersom personalen i praktiken sällan har tid eller möjlighet att ta del av alla de, ofta mycket spretiga, informations- och utbildningsinsatser som står till buds. Det måste alltså bli praktiskt möjligt för personal som vill vidareutbilda sig inom det sociala yrkesfältet, att göra detta inom ramen för sin yrkesutövning. Även om socialtjänstens personal har grundläggande kvalifikation, oftast socionomutbildning, är det heller inte alltid kartlagt hos arbetsgivaren vilken tilläggskompetens olika medarbetare har. Därmed utnyttjas inte denna ”okända” kunskap på bästa sätt.

Utredningen talar om att ge bättre förutsättningar verksamhetsuppföljning, användning av forskning samt för att dokumentera, systematisera, kommunicera och utveckla det egna arbetet. Dessa intentioner anser förvaltningen vara högst väsentliga, men här krävs en konkretion, till exempel genom att tekniska system för uppföljning utvecklas och förenklas. Inom socialtjänsten förekommer idag en rad olika IT-baserade verksamhets- och utredningsmodeller som många gånger inte kommunicerar med varandra. Om arbetet med dokumentation, systematisering och uppföljning inte underlättas riskerar dessa moment i arbetet att äta upp tid som skall riktas mot brukaren. Kraven på dokumentation har genom åren blivit allt större, vilket är positivt om det medfört en ökad rättssäkerhet och teoretisk möjlighet till uppföljning. Men baksidan är att socialtjänstens arbete i allt högre grad kommit att byråkratiseras.

Förvaltningen anser att det praktiska sociala arbetet i ökad utsträckning skall baseras på evidens. Men det bör understrykas att vetenskapligt utprovade metoder inte är allena saliggörande. Det går inte att hitta en evidensbaserad metod för varje enskild människas livssituation. En stor del av socialtjänstens arbete handlar om mellanmänniskt stöd i svåra livssituationer och humanitära insatser av praktisk karaktär. Det kan handla om allt från personliga samtal och vägledning i kontakt med andra myndigheter till materiellt bistånd, hjälp med anskaffande av sysselsättning och bostad. Sådana individuellt präglade insatser kanske inte alltid kan utvärderas utifrån vetenskapliga ambitioner.

Inom socialtjänsten finns också krav på insatser utifrån skyddsaspekt, såsom att skydda

barn då deras utveckling äventyras, att skydda vuxna som riskerar sin hälsa och sitt liv eller till vuxna som saknar boende över natten. Hur de insatser som i dessa fall är nödvändiga bygger på evidens eller kan påvisa resultat, kvalitet och effektivitet utifrån ett evidensbaserat synsätt, är en viktig fråga att belysa. En stor del av de medel som används inom socialtjänsten går till denna form av insatser.

Förvaltningen välkomnar ett mer långsiktigt och strategiskt tänkande när det gäller finansiellt stöd till utvecklingen inom socialtjänsten. Dagens inriktning med kortsiktigt och projektbaserat finansiellt stöd, som dessutom ofta kräver en stor del egen finansiering, riskerar att rycka sönder istället för att bidra till framsteg. Resurser bör också tillföras för att finansiera den nödvändiga och återkommande kompetensutvecklingen hos personalen. Utan särskilda satsningar av finansiellt slag riskerar utredningens vällovliga ambitioner att bli ett slag i luften.

RESERVATIONER M. M.

Socialtjänstnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Gertrud Brorsson (mp) enligt följande

Det är välkommet med en strukturerad utveckling av evidens i socialtjänsten och att den kommer praktiken till del. Viktigt är att forskning och praktik närmar sig varandra. Förvaltningen visar på flera framgångsrika exempel på just detta arbete.

Man får dock inte glömma att det allra viktigaste inom socialtjänsten är lyssnandet. Brukarens egna erfarenheter och behov måste alltid vara det främsta oavsett om det stämmer med evidensen eller inte.

Samhällets struktur och individers behov förändras ständigt – ibland snabbare än forskningen hinner med.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordföranden Magnus Dannqvist, ledamöterna Mervi Mäkinen Andersson, Lennart Pöppel, Sonja Mogert (alla s) samt Jonas Eklund (mp) enligt följande

Reserverade sig mot beslutet till förmån för det egna förslaget att lämna ärendet utan eget ställningstagande.

Östermalms stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s) enligt följande

En förbättring av evidensbaserad praktik inom socialtjänsten är angelägen. En sådan ökning måste samtidigt åtföljas av en ökning av socialtjänstens resurser för att få en ökad kvalitet i omsorgen.