



Handläggare: Fredrik Jurdell
Telefon: 08-508 25 616

Till
Socialtjänstnämnden

Ny organisation för stadens preventions-, forsknings- och utvecklingsarbete inom socialtjänstområdet

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden beslutar att en ny organisation för Stockholms stads preventions-, forsknings- och utvecklingsarbete inom socialtjänstområdet inrättas i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Socialtjänstnämnden överlämnar ärendet till stadsdelsnämnderna för kännedom.

Dag Helin

Fredrik Jurdell

Sammanfattning

Stockholms stads socialtjänst, med hela individ- och familje- respektive funktionshinderomsorgen har ett behov av en samlad strategisk utveckling för att kvalitetssäkra stödet till medborgarna. Kopplingen till aktuell forskning måste stärkas och verksamheternas samlade erfarenheter inom såväl stadsdelsförvaltningarna som socialtjänstförvaltningen måste struktureras. Kunskaperna om de resultat socialtjänstens insatser ger måste tydliggöras och förbättras. Socialtjänstförvaltningen har uppdraget att inrätta en ny FoU-funktion för socialtjänsten samt att inordna denna i en samlad enhet för stadens preventions-, forsknings- och utvecklingsarbete inom socialtjänstområdet. Förvaltningen föreslår att en ny enhet inrättas, Preventionscentrum Stockholm. Preventionscentrum ska spela en pådrivande roll för förändringsprocesser i stadens socialtjänst och utöva omvärldsbevakning nationellt och internationellt. Enheten ska ansvara för uppbyggnaden av Stockholms socialtjänstakademi, ett forum för kunskapsutbyte och gemensamma åtaganden mellan staden och centrala aktörer inom forskning och universitet/högskolor.

Enheten föreslås bestå av tre separata sektioner:

- *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 tvärssektoriellt genom nätverksbyggande och stärkande av samverkan med olika aktörer. Sektionen ansvarar för framtagandet av program samt genomförandet av stadsövergripande enkäter och undersökningar inom socialtjänstområdet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande frågor. Information och samråd har skett med andra berörda inom socialtjänstförvaltningen samt stadsdelsförvaltningarna. Vidare har ärendet behandlats inom ramen för samverkansavtalet den 29 februari och den 7 mars 2008. Socialtjänstnämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 13 mars 2008.

Bakgrund

Stockholms stads samlade socialtjänst, såväl de stadsövergripande verksamheterna i socialtjänstförvaltningen som de verksamheter som bedrivs av stadsdelsförvaltningarna, har ett gemensamt uppdrag att utveckla kvaliteten på de insatser som görs för enskilda. En lång rad olika insatser finns att tillgå för människor som av olika skäl är i behov av socialtjänstens stöd, service eller omsorg. Kunskapen om vilka resultat insatserna får är dock begränsade. För att öka denna kunskap krävs att stadens system för dokumentation och uppföljning måste förbättras. I staden har under de senaste åren utvecklats en mer strategisk användning av bedömningsinstrument, utvärderingar samt uppföljningar som ger nya möjligheter till samlad kunskap om socialtjänstens insatser och stöd. Forskningen inom socialtjänstområdet har också bidragit till ett ökat fokus på evidensbaserade metoder. Utgångspunkten för den fortsatta utvecklingen inom Stockholms stads socialtjänst är att en strategisk samordning av utvecklingsfunktioner är nödvändig för att möta de nya kraven.

I verksamhetsplan 2008 för socialtjänstnämnden gav nämnden förvaltningen följande uppdrag: ”Den nya FoU-verksamheten ska etableras och byggas upp inom ramen för ”nya Precens/FoU” där olika kompetenser kring socialtjänstens utvecklingsområden samlas i en organisation så att allt forsknings- och utvecklingsarbete kan ske i ett sammanhang av långsiktig preventiv och utvärderande analys. Löpande synergier mellan preventiv analys från forskningsfronten och stadens övriga kunskapscentra ska uppmuntras. Samarbete med Ersta-Sköndal högskola och Socialhögskolan i Stockholm ska utvecklas.”

Tidigare FoU-arbete i Stockholms stad

Stockholms stad har sedan ca 25 år bedrivit FoU-verksamhet i en egen enhet. FoU-enheten flyttades efter beslut i budget 2005 från socialtjänstförvaltningen till stadsledningskontoret och efter beslut i budget 2007 till USK (Utrednings- och statistikkontoret, tillhörande stadsbyggnadsnämnden). I och med den förestående bolagiseringen av USK upphörde FoU-enheten i sin dåvarande form hösten 2007. De medel som utgjorde grundfinansieringen för FoU-enheten har flyttats över till socialtjänstnämnden i budget 2008.

Den dåvarande FoU-enheten bedrev i hög grad egen forskning, där stadens grundfinansiering användes för att anställa ett antal meriterade forskningsledare. Forskningsledarna samverkade med externa aktörer inom forskningsområdet och kunde på så sätt knyta till sig extern finansiering samt forskningsassistenter som i sin tur bedrev arbete i FoU-enhetens regi. Fördelarna med detta var att Stockholms FoU-arbete fick en tydlig forskningsprofil samt att den sammanlagda summan av forsknings- och utvecklingsprojekten översteg stadens grundfinansiering. Nackdelarna var att grundfinansieringen var bunden i fast personal, samt att inflytandet över vilken forskning som skulle bedrivas begränsades. Kopplingen mellan forskningen och stadens verksamheter riskerade också att bli otydlig vilket gjorde att användbarheten av den producerade forskningen stundtals var begränsad. Inom ramen för FoU-arbetet gjordes en rad insatser för att stärka kopplingarna mellan forskningen och verksamheterna, genom t.ex. forskningscirkclar. Tyngdpunkten i den dåvarande FoU-enheten blev dock på "F:et" i FoU-begreppet, dvs att *Forskning* var det utmärkande. Verksamheternas behov av "U:et" med alla dess betydelser, *Utveckling*, *Utvärdering*, *Uppföljning*, *Utbildning* fick därmed i viss mån tillgodoses på andra sätt.

Verksamheternas behov av forskning och utveckling

Stadens samlade socialtjänst utgör i sig en mycket stor organisation, med nära 7000 anställda och en omslutning på ca 6 mdkr. Kraven på verksamhetsutveckling, utvärdering och uppföljning av verksamheternas resultat samt användandet av evidensbaserade metoder är tydligt uttryckta i de politiska uppdragen. De politiska uppdragen tydliggör också behovet av en central funktion för det strategiska utvecklingsarbetet inom socialtjänstområdet.

Stadsdelsförvaltningarna har förutom sitt interna utvecklingsarbete på egen hand eller i samarbete med andra stadsdelsförvaltningar inlett samarbeten med externa forskningsinstitut som t.ex. Karolinska institutet eller Ersta Sköndal högskola. Inom socialtjänstförvaltningen pågår utvecklings- och uppföljningsarbete på olika sätt, bl.a. har s.k. kunskapscentra byggts upp inom vissa verksamhetsområden. Det gäller t.ex. hemlöshetsfrågan och kunskapscentrum för barn som var ett uppdrag inom ramen för uppbyggnaden av Barncentrum. Den strategiska styrningen av dessa kunskapscentra har dock varit bristfällig, liksom kopplingen mellan dem.

Inom staden, liksom i samhället i övrigt, pågår en diskussion om socialtjänstens roll och kvaliteten på de insatser socialtjänsten kan erbjuda. Tidigare har socialtjänsten generellt sett fokuserat mycket på behovet av insatser, och på utformning och beskrivning av de insatser som genomförs. Den ökade fokuseringen på att visa och tydliggöra resultaten av insatserna innebär ökade krav på dokumentation, uppföljning och utvärdering men har också lett till en diskussion om vilka resultat som är de långsiktigt mest intressanta. Stockholms stad har under de senaste åren utvecklat ett antal bedömnings- och uppföljningsinstrument inom de flesta av socialtjänstens verksamhetsområden: ASI¹ för missbruksområdet, DUR² för socialpsykiatri, ADAD/SAVRY³ för ungdomsområdet samt FLAI⁴ för flyktingmottagande/arbetsmarknad är några exempel där staden har gjort stora satsningar. Verksamhetssystemet BBIC⁵ inom barn- och ungdomsområdet kan också nämnas i sammanhanget. Dessa bedömningsinstrument och system ger dock i första hand underlag för kvantitativa uppföljningar av resultaten. För kvalitativ utveckling samt för implementering av nya metoder krävs mer djupgående analyser inordnade i en samlad struktur.

Grunden för en kvalitativ utveckling av det sociala arbetet är att alla delar av utvecklingsprocessen beaktas. I budget 2008 har socialtjänstnämnden fått uppdraget att stimulera införandet av evidensbaserade metoder och stadsdelsnämnderna har fått motsvarande uppdrag. Enligt den gängse definitionen består begreppet ”evidens” av de samlade erfarenheterna från forskning, praktik och klienter/brukare. Medan forskningen inom det sociala området har utvecklats under de senaste åren saknas till stora delar strategier för att strukturera såväl praktikens som brukarnas erfarenheter från verksamheterna. En samlad strategi för erfarenhetsuppbyggnad från verksamheterna är därför en nödvändighet för evidensbaserad metodutveckling. Detta är också förutsättningen för en sammanhållen process, där forskning och praktik kan mötas.

Förvaltningens synpunkter

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter av FoU-arbete i staden samt de politiska uppdragen, anser förvaltningen att en samlad enhet för samtliga funktioner med strategiskt utvecklingsansvar bäst speglar de givna förutsättningarna. Förvaltningen föreslår att den nya enheten får namnet ”Preventionscentrum Stockholm”, med den vardagliga benämningen Precens. Målsättningen för den nya enheten är att vara en central aktör i arbetet med att ständigt förbättra stadens stöd till den enskilde, utan att påverka mandat eller befogenheter i stadens befintliga organisation. Preventionscentrum Stockholm ska utveckla socialtjänsten i Stockholm till en verksamhet av nationellt och

¹ ASI: Addiction Severity Index

² DUR: Dokumentation, Utredning, Resultat

³ ADAD: Adolescent Drug Abuse Diagnosis SAVRY: Structured Assessment of Violence Risk in Youth

⁴ FLAI: Flykting- och arbetsmarknadsinsatser

⁵ BBIC: Barns Behov I Centrum

internationellt intresse, genom att samla det utvecklingsarbete som pågår i stadens alla verksamheter, utgöra en kanal för beställning av forskning och utvärdering samt fungera som en central aktör för utveckling och stimulans av nya metoder och förändringsprocesser. Preventionscentrum Stockholm ska genom sitt arbete medverka till att kvalitetssäkra den service med vilken staden bistår medborgare i behov av råd och stöd. Visionen är att Stockholms stads socialtjänst ska utgöra ett riktmärke för utvecklingen av det sociala arbetet på nationell nivå.

Förvaltningen anser att det arbete som hittills bedrivits inom ramen för Precens utgör en bra grund för hur det förebyggande arbetet ska bedrivas i staden, men att rollen som central strategisk aktör måste stärkas. Staden bör fokusera på "U-delen" av FoU, utvärdering, uppföljning, utveckling och utbildning. Forskning ska i mindre grad genomföras inom stadens organisation, utan kontakter ska istället knytas med högskolor andra forskningsinstitutioner som t.ex. IMS (Socialstyrelsens institut för utveckling av metoder i socialt arbete) och CEPI (Centrum för Evidensbaserade Psykosociala Insatser). Rollen som beställare av forskning blir en central funktion i den nya organisationen.

Ett strategiskt utvecklingsarbete för hela Stockholms stad, där alla delar av utvecklingsprocessen täcks in förutsätter nära kopplingar till den mest aktuella forskningen inom området, men också ett strukturerat arbete för att tydliggöra den kunskap som finns inom verksamheterna. För stora delar av socialtjänstområdet saknas idag såväl kvalitativ som kvantitativ forskning. Orsakssambanden är komplexa med mer eller mindre mätbara faktorer som styr resultaten, något som ytterligare försvårar kopplingarna mellan praktik och forskning. Förvaltningen föreslår därför att Preventionscentrum Stockholm organiseras som en övergripande funktion för tre separata delar, var och med eget administrativt ansvar samt tydligt definierade uppdrag inom ramen för hela utvecklingsprocessen (bild 1):

- Sektionen för forskning och utveckling
- Sektionen för metodutveckling och implementering
- Sektionen för programutveckling och verksamhetsnära prevention

Den föreslagna organisationen förutsätter ett nära samarbete mellan de tre sektionerna, men också med andra funktioner med stadsövergripande utvecklingsansvar. Detta gäller främst socialtjänstförvaltningens stab, som bl.a. ansvarar för framtagandet av riktlinjer för samtliga verksamhetsområden i stadens socialtjänst och stadsövergripande uppföljningar.

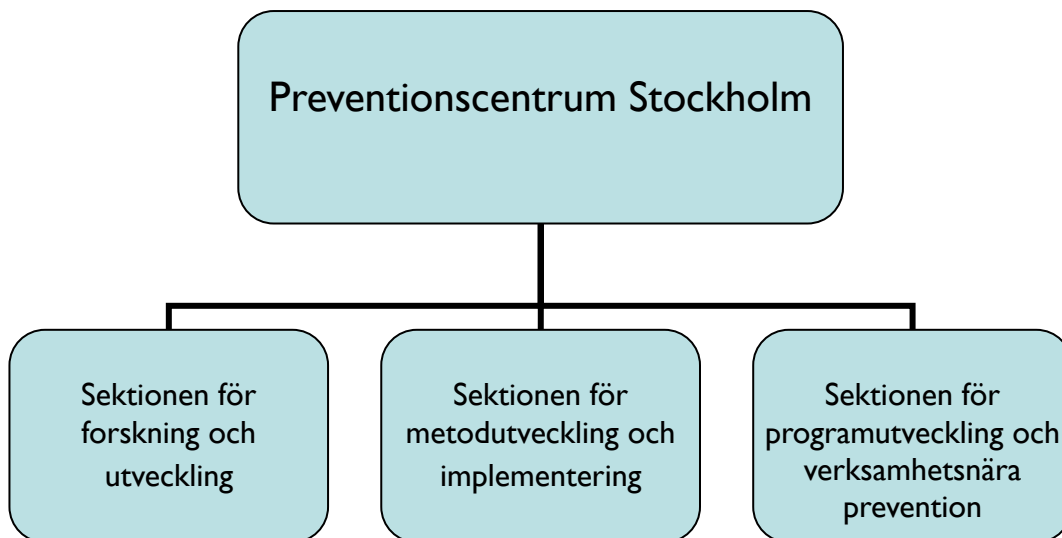


Bild 1: Socialtjänstförvaltningens förslag till ny samlad enhet för stadens preventions-, forsknings- och utvecklingsarbete.

Preventionscentrum Stockholm

Preventionscentrum Stockholm blir benämningen på den enhet som samlar det strategiska preventions-, forsknings- och utvecklingsarbetet i staden. Enheten ska spela en pådrivande roll för förändringsprocesser i stadens socialtjänst, med målet att Stockholms stad ska försäkra alla medborgare, brukare och klienter den bästa möjliga servicen. Enheten ska utöva omvärldsbevakning nationellt och internationellt, fånga upp nya metoder, verksamheter och arbetssätt av intresse för Stockholms stad samt följa forskning på området. Kunskap och erfarenheter från enhetens arbete ska utgöra en grund för utvecklingen av stadens socialtjänst men också föras ut såväl nationellt som internationellt.

Ett särskilt ansvar för enheten blir uppbyggnaden av ”Stockholms stads socialtjänstakademi”: ett forum för kunskapsutbyte och gemensamma åtaganden mellan staden och centrala aktörer inom forskning och universitet/högskolor. I uppdraget ingår att fördjupa samarbetet med socialhögskolan samt Ersta Sköndal högskola, och ambitionen är att utsträcka detta samarbete till andra relevanta aktörer. Inrättandet av en ”socialtjänstakademi” ska garantera stadens kopplingar till den mest aktuella forskningen inom området, som går utöver den forskning staden själv beställer eller utför. Socialtjänstakademin ska också utgöra en grund för att förutsättningarna för praktik i stadens verksamheter ska förbättras. I detta sammanhang ska samverkan med stadsledningskontorets personalstrategiska avdelning samt äldreförvaltningen sökas.

Enhetens verksamheter delas upp i tre sektioner, med en ansvarig chef för vardera sektionen. Enhetens chef fokuserar på det utåtriktade arbetet, samt samordning av de tre sektionerna. Sektionernas uppdrag berör olika aspekter av utveckling av det sociala

arbetet och ett nära samarbete mellan sektionerna är därför en förutsättning. Enheten ska därför årligen ta fram en gemensam forsknings- och utvecklingsplan, i samband med förvaltningens verksamhetsplan. Det verksamhetsnära perspektivet är centralt för enhetens arbete och forsknings- och utvecklingsplanen ska därför tas fram i nära samarbete med stadsdelsförvaltningarna. Det ska också understrykas att målsättningen med enhetens arbete ska vara en långsiktig vision för utvecklingen av stadens socialtjänst. Den årliga forsknings- och utvecklingsplanen ska därför innehålla konkreta åtaganden som relaterar till den långsiktiga visionen. I forsknings- och utvecklingsplanen ska respektive funktioners åtaganden tydliggöras i syfte att undanröja eventuella gränsdragningsproblem, inom socialtjänstförvaltningen eller mellan olika förvaltningar .

Sektionen för forskning och utveckling

Sektionen ska i första hand upphandla forskning och utvärdering som ska ligga till grund för strategisk utveckling av socialtjänstens arbete. Den ska göra kartläggningar, utredningar och ta fram underlag för förändringsarbetet. Sektionen ska inventera behov hos stadsdelsförvaltningarnas och socialtjänstförvaltningens driftsverksamheter och utgöra en länk mellan verksamheterna och aktuell forskning. Sektionen förfogar över medel avsatta för FoU-verksamhet och dessa medel ska kunna användas för egen beställd forskning/utvärdering eller som stöd för forskning/utvärdering av verksamheterna. Forsknings- och utvärderingsinsatser ska kunna göras för samtliga verksamhetsområden inom socialtjänsten. Till sektionen ska knytas ett forskningsråd, Stockholms stads forskningsråd, sammansatt av meriterade forskare inom verksamhetsområdet. Forskningsrådet ska fungera som granskare av beställda forsknings- utvärderingsrapporter och därmed garantera kopplingarna till aktuell forskning. För att säkra kopplingen till stadsdelsförvaltningarnas verksamheter ska också inrättas ett FoU-råd bestående av representanter för stadsdelsförvaltningarna samt socialtjänstförvaltningen, eventuellt kompletterade med andra relevanta aktörer. Förvaltningen avser att återkomma med slutligt förslag till utformningen av FoU-rådet..

Större stadsövergripande utbildnings/utvecklingsinsatser ska i första hand hanteras inom sektionen. Detta kan gälla bl.a. sådana satsningar som fortsättningen av ”Lys, kompa, funka”, en satsning på vidareutbildning och utveckling inom funktionshinderomsorgen som socialtjänstnämnden hanterar på kommunstyrelsens uppdrag.

Sektionen för metodutveckling och implementering

Sektionen ska utgöra stadens centrala ”metodverkstad” för såväl det förebyggande arbetet som insatserna. Genom dialog med stadens verksamheter ska sektionen fånga upp prioriterade behov av metodutveckling. Genom omvärldsbevakning och kunskap om aktuell forskning ska lovande nya metoder och arbetssätt initieras, metoderna struktureras så att de tillgodoser behoven för både process- och effektutvärdering och därefter ska relevanta aktörer prova metoderna. Metoder med lovande effekter efter utvärdering och eventuella revideringar ska sedan spridas och implementeras genom bl.a. utbildningar och seminarier. Sektionen ska ha ett långsiktigt perspektiv så att den förvärvade kompetensen

i staden bibehålls. I de fall manualbaserade program utvecklas ska sektionen beakta programtrohet, genom en egen aktiv roll som central handledarfunktion eller genom att bygga upp andra strukturer.

Socialtjänstförvaltningens stab driver idag ett antal metodutvecklingsprojekt inom ett flertal verksamhetsområden, dels för utveckling av bedömningsinstrument som t.ex. ASI för missbrukarvården och DUR för socialpsykiatri, dels för utveckling av samverkansmetoder som t.ex. projektet för samverkan mellan socialtjänsten och frivården och SAMLAS-projektet för personer med neuropsykiatriska funktionshinder. Projekt som dessa ska i framtiden kunna placeras och drivas inom sektionen för metodutveckling och implementering. Resultaten ska spridas till stadens driftsverksamheter respektive socialtjänstförvaltningens stab.

Sektionen för programutveckling och verksamhetsnära prevention

Sektionens huvudsakliga uppgift är att utveckla stadens förebyggande arbete tvärssektoriellt, genom nätverksbyggande och stärkande av samverkan mellan olika aktörer. Sektionen ska ha ett verksamhetsnära perspektiv och fokusera på att skapa möten mellan olika professioner i staden och utbilda i relevanta frågor. I den befintliga strukturen finns såväl utbildningsförvaltningen som polismyndigheten representerade, detta kan kompletteras med andra relevanta aktörer som t.ex. landstinget. Utformningen av program för olika verksamhetsområden blir ett av de medel sektionen ska ansvara för i syfte att stärka det praktiska förebyggande arbetet.

Sektionen ska ha det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av stadsövergripande enkäter inom socialtjänstområdet. De två aktuella enkäterna är den s.k. Stockholmsenkäten, som sedan 1972 använts för att studera drog- och brottsituationen i alla stadens skolor, åk 9 samt åk 2 gymnasiet samt de trygghetsmätningar som fr.o.m. 2008 ska genomföras bland medborgare i hela staden. Resultaten från de enkäter och undersökningar sektionen genomför ska ligga till grund för det preventiva arbetet i fack- och stadsdelsförvaltningar. Sektionen ska också verka för att insamlad information används i forsknings- och utredningsarbete, samt sprida denna kunskap till relevanta verksamheter.