

# Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren

*Betänkande  
av Utredningen för en kunskapsbaserad socialtjänst*

*Stockholm 2008*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2008:18

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsfoto: JPL/NASA

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22921-7  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Maria Larsson

Genom beslut den 20 juni 2007 bemyndigades statsrådet Maria Larsson att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera och lämna förslag på hur staten på bästa sätt kan stödja kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Utredaren skulle även analysera och lämna förslag på åtgärder som främjar att ny kunskap tas fram, sprids och tillämpas i praktiken. Samtidigt förordnades generaldirektör Kerstin Wigzell som särskild utredare.

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades från och med den 7 september 2007 avdelningschef Åsa Börjesson, Socialstyrelsen, ämnesråd Charlotte Hall, Utbildningsdepartementet samt departementssekreterare Lisa Ståhlberg, Socialdepartementet. Charlotte Hall entledigades från sitt uppdrag den 17 januari 2008.

Till experter förordnades från och med den 7 september 2007 socialdirektör Bengt Andersson, Länsstyrelsen i Västra Götaland, professor Anders Bergmark, Stockholms universitet, verksamhetschef Elisabeth Hajtowitz, FoU i Väst/GR, professor Anna Meeuwisse, Malmö högskola, socialchef Lotta Persson, Botkyrka kommun, professor Tapio Salonen, Växjö universitet, sektionschef Sabina Wikgren Orstam, Sveriges Kommuner och Landsting samt utvecklingsdirektör Nils Åkesson, Statens institutionsstyrelse. Bengt Andersson entledigades från sitt uppdrag den 17 januari 2008.

Till sekreterare i utredningen förordnades från och med den 1 juli 2007 fil.dr. Martin Börjesson.

Utredningen har tagit namnet *Utredningen om kunskapsutveckling inom socialtjänsten*.

Utredningsuppdraget redovisas i detta betänkande, som också innehåller utredarens slutsatser och förslag. I och med att detta betänkande överlämnas är uppdraget slutfört.

Stockholm i februari 2008

Kerstin Wigzell

/Martin Börjeson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>15</b>
1.1 Uppdraget.....	15
1.2 Utredningsuppdragets uppläggning och genomförande .....	16
1.3 Betänkandets fortsatta disposition .....	17
<b>2 Begreppsdefinitioner</b> .....	<b>19</b>
2.1 Socialtjänst respektive socialt arbete.....	19
2.2 Arbetsätt, insatser respektive metoder .....	20
2.3 Resultat, kvalitet och effektivitet.....	20
2.4 Brukarperspektiv.....	21
2.5 Forskning, utvärdering respektive uppföljning.....	22
2.6 Evidensbaserad praktik.....	22
2.7 Experimentell design respektive randomiserade studier .....	23
2.8 Systematiska kunskapsöversikter.....	23
2.9 Socialstyrelsens nationella riktlinjer .....	23
2.10 Implementering.....	24
2.11 Sammanfattning: Kunskap som är relevant för det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet.....	24

<b>3</b>	<b>Socialtjänsten i siffror .....</b>	<b>27</b>
3.1	Verksamhet.....	27
3.2	Personal.....	29
3.3	Kostnader.....	30
<b>4</b>	<b>Kunskaps- och utbildningsstrukturen för socialtjänsten.....</b>	<b>33</b>
4.1	Bakgrund.....	33
4.2	Kunskapsanvändning och kunskapsutveckling i praktiskt socialt arbete.....	34
4.2.1	De anställdas möjligheter att ta del av aktuell forskning och metodlitteratur som är relevant för deras arbete.....	35
4.2.2	Förutsättningar att utveckla den professionella expertisen.....	37
4.3	Den högre utbildningen.....	38
4.4	Forskning och forskarutbildning.....	42
4.5	Utbildning och forskning för socialt arbete – Norden och Storbritannien.....	43
4.6	Från lokala FoU-miljöer till en kommunal forskningsstrategi.....	46
<b>5</b>	<b>Statliga insatser till stöd för kunskapsutvecklingen.....</b>	<b>49</b>
5.1	De statliga myndigheternas roll.....	49
5.1.1	Socialstyrelsen.....	49
5.1.2	Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS).....	53
5.1.3	Statens institutionsstyrelse (SiS).....	55
5.2	Stöd till FoU-miljöer och socialtjänstuniversitet.....	55
5.3	Etablerandet av nationella kunskapscentra.....	58
5.4	Särskilda satsningar inom olika verksamhetsområden.....	60

<b>6</b>	<b>Kunskapsstyrning i socialtjänsten .....</b>	<b>63</b>
6.1	Begreppet kunskapsstyrning .....	63
6.2	Den statliga styrningens olika former .....	64
6.3	En ömsesidig relation mellan kunskap och praktik .....	66
6.4	Insatser på många områden – och från många aktörer – nödvändiga.....	67
<b>7</b>	<b>Utredningens bedömning av statens särskilda satsningar på kunskapsutveckling .....</b>	<b>69</b>
7.1	Hur omfattande är det statliga stödet för utveckling av socialtjänstens verksamhet? .....	69
7.1.1	Statskontorets kartläggning av de verksamhetsanknutna statsbidragen.....	70
7.1.2	En bedömning av det statliga stödet till kunskaps-utveckling och utvecklingsarbete inom socialtjänsten.....	71
7.2	Det statliga utvecklingsstödet ur kommunalt perspektiv .....	73
7.3	En sammanfattande bedömning: Stora summor, men alltför kortsiktig inriktning .....	75
<b>8</b>	<b>Utredningens bedömning av förutsättningarna för kunskapsutveckling inom socialtjänsten .....</b>	<b>77</b>
8.1	Inledning.....	77
8.2	Forskning och utvärdering av det sociala arbetets resultat .....	78
8.3	Förutsättningarna för professionen att utveckla en evidensbaserad praktik.....	83
8.3.1	Socialarbetaren som kunskapssökare .....	83
8.3.2	Strukturer som stöder ett aktivt kunskapsökande .....	87
8.4	En bättre struktur för verksamhetsuppföljning.....	91

8.5	Ett förtydligt brukarperspektiv i relation till socialtjänstens arbete.....	93
<b>9</b>	<b>Utredningens förslag när det gäller statens stöd till kunskapsutvecklingen .....</b>	<b>99</b>
9.1	Huvudmännens ansvar för en evidensbaserad praktik.....	100
9.2	Statens ansvar för kunskapsutvecklingen .....	101
9.3	Långsiktig gemensam strategi för kunskapsutvecklingen i form av återkommande avtal mellan huvudmän och Regering .....	102
9.3.1	Avtalens utformning och innehåll .....	104
9.3.2	Särskilda frågor inom ramen för avtalen.....	107
9.4	Utformning av nationella projekt inriktade på särskilda verksamhetsområden.....	109
9.5	Stöd till forskning.....	111
9.6	Satsningar på den högre utbildningen.....	113
9.7	Kostnader och finansiering.....	114
	<b>Referenser.....</b>	<b>119</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga	Kommittédirektiv.....	125



# Sammanfattning

## **Ett behov av förstärkt kunskapsutveckling inom socialtjänsten**

Kunskap om sociala insatsers resultat och vad som ger god kvalitet och avsedd effekt är på många sätt en förutsättning för en väl fungerande socialtjänst. För klienten/brukaren är det viktigt att känna till vad som fungerar bra inför planeringen av insatser. För yrkesverksamma är kunskapen nödvändig för att de ska kunna bedriva och utveckla arbetet. Motsvarande gäller för att huvudmän och verksamhetsansvariga ska kunna följa upp verksamheten och besluta om förändringar och hur resurser skall användas.

Även medborgarna efterfrågar i allt större utsträckning lättillgänglig information som var och en kan tillgodogöra sig. För att kunna träffa egna val behöver man kunna informera sig om olika verksamheters innehåll, kvalitet och resultat.

Kunskapsbasen för insatserna inom socialtjänsten är outvecklad. Arbetet bedrivs i huvudsak på grundval av professionella erfarenheter i kombination med lagstiftning och riktlinjer för ärendehantering. I för liten utsträckning bedrivs socialtjänsten utifrån kunskap om effekten av olika insatser, arbetssätt och metoder.

Det finns därför ett behov av insatser till stöd för en fortsatt kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Det kräver ett målmedvetet och starkt engagemang hos huvudmännen, liksom ett strategiskt utformat stöd från statens sida.

## **Målet: En evidensbaserad praktik**

Vi anser att det långsiktiga målet ska vara att utveckla *en evidensbaserad praktik* inom socialtjänsten.

Med *evidensbaserad praktik* menar vi en praktik som är baserad på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap.

### **Kunskap som vägledning för det sociala arbetet**

Kunskapsstyrning i socialtjänsten handlar om hur socialtjänsten systematiskt dokumenterar och följer upp sitt arbete liksom om hur man förmår tillägna sig relevant kunskap, men också om hur staten genom olika insatser kan bidra till utvecklingen av en evidensbaserad praktik. Detta förutsätter insatser på såväl lokal som nationell nivå, liksom det förutsätter ett långsiktigt engagemang från berörda parter.

### **Statens stöd till kunskapsutvecklingen kortsiktigt och otillräckligt**

Dagens former för statligt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten är till stora delar projektbaserat, kortsiktigt och sker utan tydlig samordning mellan forskning, praktik, utbildning och implementering.

Enligt vår bedömning skulle Regering och Riksdag bättre kunna stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst om man använde de medel, som regelbundet avsätts för ändamålet, mer strategiskt, samordnat och långsiktigt. Då ger man samtidigt huvudmän och andra hållbara förutsättningar för planering och utveckling av kunskapsstödjande strukturer.

### **En utveckling av en evidensbaserad praktik förutsätter insatser på såväl lokal som nationell nivå, liksom det förutsätter ett långsiktigt engagemang från samtliga berörda parter.**

Utvecklingen av en evidensbaserad praktik förutsätter insatser inom flera områden. I utredningen pekar vi ut fyra utvecklingsområden inom vilka vi menar att framtida insatser är angelägna:

Det finns ett behov av

- mer forskning och kvalificerade utvärderingar av det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet,
- bättre förutsättningar för professionen att utveckla en evidensbaserad praktik,
- en bättre struktur för verksamhetsuppföljning samt
- ett förtydligt brukarperspektiv i relation till socialtjänstens arbete.

Det är också viktigt att insatserna samordnas och sker utifrån gemensamma prioriteringar på nationell respektive lokal nivå.

## Utredningens bedömningar och förslag

### Avtal mellan Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om gemensamma insatser för att stödja den långsiktiga kunskapsutvecklingen

Huvudmännen och staten behöver utforma gemensamma långsiktiga strategier för att få till stånd en kunskapsbaserad socialtjänst. Förändringar i arbetsorganisation och arbetssätt, investeringar i tid, pengar och utbildning samt ett aktivt förhållningssätt till kunskapsbildning behövs. Det är viktigt att insatserna samordnas och sker utifrån gemensamma prioriteringar på nationell och lokal nivå.

Vi föreslår därför att Regeringen samt Sveriges Kommuner och Landsting i framtiden träffar avtal om gemensamma mål och insatser för att stödja den långsiktiga kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Syftet skall vara att stärka socialtjänstens möjligheter och förmåga att både skapa och använda kunskap om socialtjänstens resultat, kvalitet och effektivitet. Överenskommelser bör beredas med hjälp av vetenskaplig och professionell expertis samt företrädare för brukare.

Det kan handla t.ex. om följande:

- Stöd till strukturer som integrerar forskning, högre utbildning och praktisk verksamhet, t.ex. lokala avtal mellan universitet/högskola och kommun om delad tjänstgöring, arbetsplatsförlagd utbildning, utvecklad användning av forskarkompetens

inom den praktiska verksamheten, forskarhandledning vid uppföljning och utvärdering av egna verksamheten.

- Stöd till implementering av ny kunskap som kan förbättra kvalitet, resultat och effektivitet.
- Utbildningsinsatser. T.ex. för verksamhetsuppföljning, förmåga att söka och använda forskning samt för introduktion av ny lagstiftning och nya instrument för bedömning och dokumentation.
- Bättre förutsättningar för att dokumentera, systematisera, kommunicera och utveckla det egna arbetet. T.ex. i form av tid, metodkunskap och forum för professionella samtal och erfarenhetsutbyten.
- Bättre tillgång till information om forskning och annan kunskap. T.ex. genom enkelt tillgängliga nätplatser.
- Vissa nyckelinsatser på den nationella nivån av strategisk betydelse för verksamhetsuppföljning och forskning kring kvalitet, resultat och effektivitet. T.ex. utveckling av den nationella statistiken, nationella kvalitetsindikatorer, jämförelsetal och begreppsbestämningar.
- Stöd till nya former för brukarmedverkan och brukarinflytande, både för enskilda personer i behov av stöd och för brukarföreträdare.

I avtalen mellan Regeringen och huvudmännen bör frågan om regionala strukturer för stöd till implementering av kunskap, uppföljning och utvärdering av det egna arbetet, samarbete mellan kommuner samt mellan huvudmän, forskning och högre utbildning m.m. tas upp och få en långsiktig lösning. Vilken form för regionalt samarbete och stöd till kunskapsutvecklingen som är lämpligt bör avgöras lokalt och regionalt.

Även frågan om eventuellt fortsatt stöd till nationella kunskapscentra bör övervägas inom ramen för avtalen.

### **Modell för nationella projekt**

Om nationella projekt, som syftar till att utveckla nya metoder och arbetssätt inom ett visst verksamhetsområde, ska kunna bidra till

socialtjänstens kunskapsutveckling bör ett antal viktiga förutsättningar föreligga. Vi föreslår att sådana nationella projekt får en utformning, som innebär tid för planering och integrering i kommuners och andras verksamheter, resurser och tid för utvärderingar samt, när så är motiverat, resurser och tid för utbildning och överföring av erfarenheter till andra.

För att de nationella projekten ska kunna generera kunskap om socialtjänstens kvalitet, resultat och effektivitet måste utvärderingarna få den utformning och de resurser som krävs för att tillräckliga vetenskapliga krav ska kunna uppfyllas. Möjligheten till experimentell forskning och vetenskapligt upplagda interventionsstudier bör tas till vara.

### **Stöd till forskning om det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet**

Forskning om socialtjänstens resultat, kvalitet och effektivitet ges under sex år framåt ett särskilt stöd inom ramen för ett nationellt program. Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap bör ansvara för programmets genomförande. Programmet beräknas kosta totalt 102 miljoner kronor.

FAS bör även ges medel för att kunna finansiera den vetenskapliga delen vid experimentell forskning, interventionsstudier och liknande i samband med större nationella utvecklingsprojekt.

### **Satsningar på högre utbildning**

Högskoleverket bör vid nästa utvärdering av socionomutbildningen särskilt bedöma utbildningens innehåll och utformning med hänsyn dels till behovet av kunskaper och färdigheter som främjar en evidensbaserad praktik, dels till behovet av mer forskarkompetens inom professionen. Om Högskoleverkets utvärdering visar att förändringar behövs bör en översyn av utbildningen göras.

Inom ramen för föreslagna avtal mellan Regeringen och SKL bör ett särskilt utbildningsprogram för att stimulera avancerad fortbildning inom det sociala yrkesfältet övervägas.

### Kostnader och finansiering

Sett i ett perspektiv bakåt har staten årligen anslagit betydande summor till stöd för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Medlen har i huvudsak gått till kommunerna för kortsiktiga projektsatsningar inom olika verksamhetsområden.

Våra förslag innebär att satsningarna i framtiden får en annan utformning med bättre förutsättningar att ge långsiktiga och positiva effekter för kunskapsutvecklingen. Förslagen föreslås finansieras genom att medel för tidsbegränsade insatser successivt blir tillgängliga och kan tas i anspråk.

Grundtanken är staten bidrar med resurser i form av pengar och/eller myndighetsuppdrag. Från huvudmännens sida bidrar man genom åtaganden, som kräver resurser i form av pengar och/eller personal.