



Handläggare: Christina Höglom  
Telefon: 508 25 606

Till  
Socialtjänstnämnden

## Yttrande över Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren (SOU 2008:18)

(1 bilaga)

### Förslag till beslut

- Socialtjänstnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på remissen
- Paragrafen justeras omedelbart

Eddie Friberg

Tina Heinsoo

### Sammanfattning

Yttrande har begärts över regeringens betänkande ”Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren” (SOU 2008:18). Målet är att utveckla en evidensbaserad praktik, en praktik som är baserad på en sammanvägning av brukarnas erfarenheter, de professionellas expertis och bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. Utredaren menar att de medel som staten tidigare anslagit till kunskapsutveckling inom socialtjänsten har gått till kortsiktiga projektsatsningar. I framtiden ska dessa medel användas så att de gagnar en långsiktig kunskapsutveckling.

De utvecklingsområden som pekas ut är forskning och kvalificerade utvärderingar av det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet, förutsättningar för professionen att utveckla en evidensbaserad praktik, verksamhetsuppföljning samt förtydligt brukarperspektiv i relation till socialtjänstens arbete.

Socialtjänstförvaltningen anser att utredningen är viktig för utvecklingen av den framtida socialtjänsten och att den innehåller en rad bra och intressanta förslag. Förvaltningen menar att kompetensutveckling måste ses i ett brett perspektiv utifrån olika verksamheters ansvarsområden och behov. Förutom forskning och metodutveckling finns andra

betydelsefulla faktorer för en väl fungerande socialtjänst; bl.a. hur arbetet organiseras, bemötandet av klienter/ brukare, kontinuitet, flexibilitet och hur samarbetet fungerar med andra myndigheter och samarbetspartners.

I utredningen framgår inte tydligt vilka man definierar som ”socialarbetare” och vilka målgrupperna är för de insatser som föreslås.

Förvaltningen håller med utredningen om att brukarinflytandet behöver förstärkas, men anser att det bör förtydligas vilka man definierar som brukare och vilka man tänker sig ska företräda dem i införandet av en kunskapsbaserad socialtjänst.

Förvaltningen är positiv till att staten stödjer forskning inom socialtjänstområdet och strukturer som kan utveckla arbetet med uppföljning och utvärdering samt implementering av ny kunskap. Det är också angeläget att utveckla gemensamma termer och begrepp och nationella uppföljnings- och statistiksystem. Vidare är det positivt att utredningen föreslår en satsning på högre utbildning och att praktiskt arbete ska kunna kombineras med forskning och andra utbildningsinsatser. Förvaltningen är även positiv till att SKL och regering utformar gemensamma avtal som syftar till att utveckla långsiktiga strategier för kunskapsutveckling, men är tveksam till om ettåriga avtal ger avsedd affekt.

Kostnaderna för de förslag som utredningen presenterar ska finansieras genom att medel frigörs då tidsbegränsade insatser upphör eller genom att medel omfördelas och används på annat sätt. Vilka summor det kan röra sig om anges inte, förutom att 102 mkr ska avsättas till forskning under en sexårsperiod. 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. Ett förtydligande behövs när det gäller vilka medel staten är beredd att satsa på en kunskapsbaserad socialtjänst samt en specificering av hur pengarna ska fördelas.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts vid staben för utredning och projekt inom socialtjänstförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor.

### **Bakgrund**

Yttrande har begärts över regeringens betänkande ”*Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren*” (SOU 2008:18). Yttrandet ska lämnas till social- och arbetsmarknadsroteln senast 08-08-29. Betänkandet har även överlämnats till stadsledningskontoret och Kungsholmens, Östermalms och Enskede - Årsta- Vantörs stadsdelsnämnder för yttrande.

### *Betänkandet i korthet*

I utredningen slås fast att det finns behov av att förstärka kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Det långsiktiga målet ska vara att utveckla en *evidensbaserad praktik*. Med detta avses en praktik som är baserad på en sammanvägning av brukarnas erfarenheter, de professionellas expertis och bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap.

Utredaren menar att det statliga stödet till kunskapsutveckling inom socialtjänsten i dagsläget till största del är projektbaserat, kortsiktigt och sker utan tydlig samordning mellan forskning, praktik, utbildning och implementering. Om de medel som avsätts användes mer strategiskt, samordnat och långsiktigt skulle staten kunna stödja utvecklingen på ett bättre sätt och kommunerna skulle få bättre förutsättningar att planera och utveckla kunskapsstödjande strukturer.

Utredningen pekar ut fyra utvecklingsområden där det finns behov av framtida insatser:

- 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

Utredningen föreslår att huvudmännen och staten utformar gemensamma långsiktiga strategier. Det behövs förändringar i arbetsorganisation och arbetssätt, investeringar i tid, pengar och utbildning samt ett aktivt förhållningssätt till kunskapsbildning. Insatserna ska samordnas och ske utifrån gemensamma prioriteringar på nationell och lokal nivå. Regeringen och Sveriges Kommuner och landsting (SKL) föreslås träffa avtal om gemensamma mål och insatser för att stödja den långsiktiga kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Därmed stärks socialtjänstens möjligheter och förmåga att både skapa och använda kunskap om resultat, kvalitet och effektivitet.

Nationella projekt som syftar till att utveckla nya metoder och arbetssätt ska utformas så att det finns tid för planering och integrering i kommunernas och andra berörda aktörers verksamheter, resurser och tid för utvärdering, utbildning och överföring av erfarenheter. Utvärderingar ska utformas och ges resurser så att vetenskapliga krav ska kunna uppfyllas.

102 mkr avsätts under sex år till forskning om socialtjänstens resultat, kvalitet och effektivitet. Därutöver föreslås en satsning på högre utbildning. Inom ramen för föreslagna avtal mellan Regeringen och SKL bör övervägas ett särskilt utbildningsprogram för att stimulera avancerad fortbildning inom det sociala yrkesfältet.

De medel som staten tidigare årligen anslagit till kunskapsutveckling inom socialtjänsten har i huvudsak gått till kortsiktiga projektsatsningar. Framtida satsningar ska utformas så att de gagnar en långsiktig kunskapsutveckling. Finansiering ska ske genom att medel för tidsbegränsade insatser successivt blir tillgängliga och kan användas.

Sammanfattning av betänkandet biläggs. Betänkandet kan läsas i sin helhet på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

### **Förvaltningens synpunkter**

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, familjehemsinspektörer, 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 kvalitén 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 utbildningsinsatser är bl.a. implementering av socialstyrelsens nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård, utbildning kring hemlöshet samt inom socialpsykiatrins 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.

#### *Förtydligt 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 betydande 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 försvåra 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 arbetsätt 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 arbetsätt tar tid. Kommunerna måste bl.a. ges förutsättningar att planera utifrån sina ekonomiska och personella förutsättningar.

#### *Statens 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 tvärsektorielt 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 socionom- 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 alternativt 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 forskningsprojekt 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.