



## Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren (SOU 2008:18)

### Sammanfattning

I utredningen föreslås att regeringen tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) träffar avtal om mål och insatser för att stödja kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Det långsiktiga målet ska vara att man utvecklar en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten.

- Förbundet instämmer till fullo i att socialtjänstens kunskapsbas måste förstärkas och att målet ska vara en praktik som i enlighet med vad som föreslås i utredningen baseras på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap.
- SKL instämmer också i att en framgångsrik väg för att stödja denna kunskapsutveckling är att huvudmännen och staten utformar gemensamma, långsiktiga strategier. Förbundet ställer sig därför även bakom förslaget att regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting i framtiden verkar för att avtal om gemensamma mål och insatser för att stödja den önskvärda utvecklingen tas fram.
- SKL anser också i likhet med vad som framförs i betänkandet att de statliga medel som hittills använts för utveckling av socialtjänsten och som i huvudsak utnyttjats till olika projekt bör ha mer långsiktiga syften och därmed med fördel kan bidra till att ge ekonomiska förutsättningar för de kommande avtalen.

### Förutsättningar för kunskapsutveckling inom socialtjänsten

I betänkandet konstaterar man att en mycket liten del av den aktuella forskningen ägnas det sociala arbetets resultat och effekter samt att användningen av kvantitativa forskningsmetoder i hög grad är begränsad.

SKL instämmer i detta och anser också att det är angeläget att man genom forsknings- och utvecklingsarbete tar fram användbara metoder för att underlätta för verksamheterna att själva följa upp och utvärdera sitt arbete. I utredningen nämns att socialt arbete bedrivs på ett sådant sätt att det är svårt att genomföra systematiska effektstudier. Vissa av dessa svårigheter går självfallet att kringgå genom

bättre utvärderingsmetodik men man måste samtidigt ha i minnet att socialtjänstens arbete inte alltid går att systematisera i så hög grad att det blir meningsfullt med traditionella utvärderingar. Forskningen bör därför också inriktas på att ta fram nya former för lokala utvärderingar inom socialtjänsten.

### **Huvudmännens ansvar för en evidensbaserad praktik**

Ett framgångsrikt förbättringsarbete kan enbart bedrivas om de som ska genomföra det praktiska arbetet känner att de är med och kan påverka utformningen och innehållet. En viktig anledning är att de olikheter i strukturella och andra förutsättningar som finns mellan olika kommuner innebär att satsningarna på en mer kunskapsbaserad socialtjänst alltid måste utgå från de lokala och regionala behov som finns. Socialtjänsten är en till viss del politikerstyrd verksamhet och även av den anledningen måste lokala bedömningar och prioriteringar få ett utrymme.

I betänkandet talas om att kunskapsutveckling – och inte bara kunskapsanvändning – ska bli en naturlig del i det vardagliga sociala arbetet. I sammanhanget nämns begreppet ”kunskapskultur”. SKL instämmer i bedömningen att en sådan kunskapskultur är svagare utvecklad inom socialtjänsten än inom hälso- och sjukvården. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att en kunskapsutveckling inom socialtjänsten måste få ske på verksamhetens egna villkor vilket får konsekvenser bland annat för hur man definierar begrepp som resultat och effektivitet. Självklart är det också så att en kunskapsbaserad socialtjänst inte enbart är beroende av en kunskapsförmedling in i verksamheten utan att en viktig del är att tillvarata den kunskapsproduktion som äger rum i det dagliga, konkreta arbetet.

### **Statens ansvar för kunskapsutvecklingen**

I betänkandet poängteras såväl huvudmännens som statens ansvar för att utveckla kunskapsbasen inom socialtjänsten. Den nationella nivån ska enligt vad som framkommer i första hand vara stödjande och underlättande för den lokala nivån och stödet bör inriktas på uppbyggnad av strukturer som kan integreras i huvudmännens prioriteringar och verksamhetsmål. SKL ser detta som en positiv ansats inte minst eftersom kritiken från kommunerna gällande tidigare utvecklingsmedel har varit just att dessa inte på ett naturligt sätt kunnat ingå i reguljär verksamhet.

En viktig förutsättning för det sociala arbetet är att det finns lagar som garanterar en rättssäker behandling. Det hade varit av värde om utredningen också hade diskuterat lagstiftning i relation till den professionella expertisen. I betänkandet framförs att lagstiftningen inte är utformad så att den stödjer den professionella rollen i socialtjänsten. Det hade varit önskvärt om utredningen hade utvecklat detta resonemang.

## **Långsiktig gemensam strategi för kunskapsutvecklingen i form av återkommande avtal mellan huvudmännen och staten**

Huvudförslaget i betänkandet är som nämnts att staten och Sveriges Kommuner och Landsting i framtiden ska träffa överenskommelser om gemensamma mål och insatser för att stödja den långsiktiga kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. SKL instämmer i förslaget.

Utredningens förslag överensstämmer också med vad dåvarande Svenska Kommunförbundet tillsammans med Socialstyrelsen framförde i en skrivelse till regeringen år 2004. En skrivelse med ungefär samma innehåll lämnades även in till regeringen från SKL och Socialstyrelsen år 2007. Även om de förslag som då lades fram var betydligt mer begränsade överensstämmer grundidén om gemensamma avtal mellan staten och SKL för en utveckling av en kunskapsbaserad socialtjänst med föreliggande betänkande

De ståndpunkter som förs fram i samband med förhandlingar med regeringen ska givetvis vara väl förankrade ute i kommunerna. Detta innebär att arbetet med att ta fram avtalen måste få ta tid. Om utredningens förslag förverkligas kommer SKL att bygga upp nätverk och/eller referensgrupper som måste ges möjlighet att bidra med synpunkter. I utredningen nämns att förslaget kan innebära årliga avtal. Så korta avtalstider medför enligt SKL att man riskerar att avtalen inte kommer att ge den eftersträvade långsiktigheten. SKL ansvarar för att förbundets medlemmar, dvs. kommunerna får vara med i processen och själva få utrymme för att definiera behoven. Detta innebär ett krav på avtalsperioder om minst tre år.

Det gemensamma arbetet med att komma fram till en överenskommelse mellan staten och SKL måste präglas av insikten att SKL är en intresseorganisation för samtliga kommuner och landsting. Förbundet kan ta på sig uppdraget att avtala om en inriktning av den framtida kunskapsutvecklingen. Var gränserna går för SKLs uppdrag och i vad mån förbundet kan göra bedömningar exempelvis av enskilda kommuners behov eller prestationer måste prövas inom ramen för arbetet med att ta fram ett avtal. Inom socialtjänsten har inte en sådan modell prövats tidigare och såväl staten som SKL har nu behov av att låta det praktiska avtalsarbetet bidra till en erfarenhet för framtiden. Avtalet är självfallet en ömsesidig förbindelse och både statens och kommunernas åtaganden för att stärka socialtjänstens kunskapsbas måste framgå. Exempelvis är det angeläget att ansvaret för att också ta in brukarnas synpunkter klargörs. Även på en övergripande nivå är brukarmedverkan viktig för en evidensbaserad praktik vilket också framhålls i utredningen.

Vid sidan av förslag som direkt berör kommunernas socialtjänst återfinns i utredningen förslag rörande stöd till nationella projekt och stöd till forskning, framför allt genom ett nationellt program riktat till Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap. Det är angeläget att dessa olika former för statens stöd står i samklang med varandra och att samtliga delar medverkar till att utveckla en evidensbaserad praktik.

## **Avtalens utformning och innehåll**

Utredningen föreslår att avtalen bereds med hjälp av expertis och företrädare för brukare samt att de bör innehålla uppföljningsbara mål och att de fortlöpande bör utvärderas och omprövas.

Med tanke på lokala och regionala olikheter anser SKL att avtalen bör hållas på en övergripande, strukturell nivå samt att fokus bör vara på långsiktiga insatser, gärna över flera år. En tänkbar modell skulle kunna vara att kommunerna inledningsvis ges stöd för att utveckla en plan för kunskapsutveckling.

## **Regionala och lokala strukturer för stöd till kunskapsutveckling**

Sveriges Kommuner och Landsting har sedan många år poängterat att de FoU-enheter som finns inom socialtjänsten kräver ett långsiktigt stöd för att kunna utvecklas. I de skrivelser som förbundet tillsammans med Socialstyrelsen överlämnat till regeringen år 2004 och 2007 och som hänvisas till i utredningen utgör stödet för FoU-verksamheterna en av utgångspunkterna. Det är förbundets övertygelse att just FoU-verksamheten är en mycket viktigt förutsättning för en kunskapsbaserad socialtjänst. Det är glädjande att man i betänkandet lyfter fram att lokala och regionala FoU-verksamheter utgör ett viktigt stöd för utvecklingen av en evidensbaserad praktik.

## **Samordnade strukturer**

Den aktuella utredningen har haft uppdraget att belysa hur stödet till kunskapsutvecklingen inom kommunernas socialtjänst kan förbättras. SKL som företrädare för både kommuner och landsting anser att det är viktigt att bevaka målsättningen att få till stånd samordnade strukturer för kunskapsutvecklingen. De flesta verksamheterna inom socialtjänstens område har tydliga, och för brukaren väsentliga, samband med landstingens hälso- och sjukvård.

## **Satsningar på den högre utbildningen**

SKL har tillsammans med de berörda fackliga organisationerna nyligen till regeringen framfört att socionomutbildningen bör bli föremål för en översyn. Anledningen är att organisationerna tagit del av mycket kritik mot utbildningen både vad gäller fält- och forskningsanknytning. Förbundet instämmer därmed i utredningens förslag rörande satsningarna på den högre utbildningen.

## **Kostnader och finansiering**

SKL delar huvudsakligen utredningens kritik mot de utvecklingsmedel som under många år fördelats till kommunernas socialtjänst. Det finns berättigade invändningar mot bidragsförfarandet som styrmedel samt mot bristen på långsiktighet. Samtidigt har utvecklingsmedlen, i varje fall i många kommuner, spelat en viktig

roll och det är angeläget att den föreslagna förändringen kan motiveras genom avsevärda förbättringar för såväl större som mindre kommuner.

De sammantagna statliga satsningarna inom området riktade till kommunerna ska, enligt SKLs uppfattning, även framdeles uppgå till lägst den nivå om ca 2 miljarder kronor (2006) som utredningen räknat fram. Under en uppbyggnadsperiod kan det vara rimligt med ytterligare resurser. När det gäller de nationella satsningarna på exempelvis en enhetlig terminologi, utveckling av kvalitetsindikatorer, kvalitetsregister mm är detta redan ett statligt uppdrag. De medel som nu föreslås omfördelas till den långsiktiga satsningen har i huvudsak använts för lokalt och regionalt utvecklingsarbete. Det är oklart om utredningen menar att redan pågående statliga uppdrag ska finansieras med dessa utvecklingsmedel. Om så är fallet anser SKL att detta måste diskuteras i särskild ordning i relation till ambitionen att stärka den lokala kunskapsutvecklingen.

### **Avslutande synpunkter**

Det aktuella förslaget ligger som nämnts i linje med den diskussion som funnits inom SKL kring kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Det är angeläget att den föreslagna modellen nu får förverkligas och prövas i ett konkret sammanhang. Många frågetecken återstår, som relationen mellan nationella och lokala styrmedel eller vetenskapliga förutsättningar i relation till politisk vilja och lagstiftningens intentioner. Sveriges Kommuner och Landsting kommer att delta i de fortsatta överläggningarna med målsättningen att sådana frågor, tillsammans med frågan om tillräckliga resurser, kommer att få tillfredsställande lösningar.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knappe  
Ordförande