

Nationellt stöd
för
kunskapsutveckling
inom
socialtjänsten

Förord

Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att i samverkan med berörda intressenter utforma ett förslag till program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten¹.

Syftet är bl.a. att skapa en struktur för systematisk kunskapsuppbyggnad och effektiv informationsspridning så att socialtjänstens insatser i större utsträckning kan baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. En viktig del i programmet är att ge den empiriska och verksamhetsrelaterade forskningen en större betydelse i kunskapsuppbyggnaden inom socialtjänsten.

Uppdraget har utförts i samarbete med flera intressenter på området. För detta har en *arbetande referensgrupp* bildats som bestått av: Anita Sundin, Svenska kommunförbundet, Agneta Bygdell, Akademikerförbundet SSR, Jerker Björkman, SKTF, Anna-Lena Lindqvist, Ulla-Britta Stenström-Jönsson, Socialhögskolornas samarbetskommitté, Lars Oscarsson, företrädare för socialvetenskaplig forskning, Jan Messing, företrädare för lokala/regional FoU verksamheter, Bengt Andersson, företrädare för länsstyrelser, Per-Olof Forsblom Föreningen Sveriges Socialchefer, och Brita Bergseth Högskoleverket.

En *styrgrupp* har bestått av generaldirektör Kerstin Wigzell, överdirektörerna Nina Rehnqvist, Lars Pettersson och projektchef Göran Johansson som också varit huvudsekreterare för uppdraget. Direktör Monica Norrman har också arbetat i utredningens sekretariat. Socialstyrelsens olika berörda experter och enheter har medverkat i arbetet. För det fortsatta arbetet och diskussionerna redovisar vi här vilka personer som lämnat bakgrundsmaterial till rapporten:

Individ- och familjeomsorg:	Inger Widén Cederberg
	Eva Bergström
Äldreomsorg	Gert Alaby
Funktionshindrade	Peter Brusén
	Leif Näfver
	Claes-Göran Stefansson
Hur socialarbetare lär	Monica Norrman
Forskning	Karin Tengvald
FoU verksamhet	Eva Bergström
Statistik	Barbro Loogna
	Thomas Gunnarson
Ett ekonomiskt perspektiv	Tom Nilsson
	Karin Mossler
Att hitta kunskapen	Birgitta Eriksson

¹ Regeringsuppdraget – bilaga 1

Under arbetets gång har Socialstyrelsen haft *hearings* med klientorganisationer, frivilligorganisationer, handikapporganisationer samt regionala och lokala FoU-enheter. Dessutom har vi hållit seminarier inom ramen för de olika delprojekten/-uppgifterna, intervjuat ett stort antal intressenter på området och personer inom olika delar av socialtjänstens verksamheter. Innan rapporten överlämnas till regeringen har programmet också under oktober 2000 varit föremål för en kort remissbehandling.

Tillsammans med denna rapport publiceras två underlagsrapporter, "Socialsekreterare och kunskapsbildning", Thomas Tydén, Cristina Josefsson och Jan Messing, Dalarnas Forskningsråd, 2000 och "Regionala FoU-miljöers syn på verksamhetsutveckling", sammanställning av enkät, intervjuer och hearing, underlagsrapport, Tydén T och Josefsson C., Socialstyrelsen, november 2000. Det finns också en bilagedel till vår rapport som enbart publiceras på Socialstyrelsens webbsida, www.sos.se. Två av bilagorna, regeringsuppdraget och redovisningen av CUS² erfarenheter finns också i slutet av denna rapport. Remissammanställningen finns också att hämta på webbsidan.

Vårt förslag till program innehåller en mängd åtgärder för att förbättra kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Programmet har kommit till i en aktiv dialog med samtliga organisationer som står bakom förslaget. Bakgrundstexter, beskrivningar och analyser av problem är kontroversiella frågor som engagerat praktiker och forskare långt utanför referensgruppens led. Detta material bör ses som en första ansträngning att på kort tid sammanfatta väsentliga styrkor, svagheter och problem i socialtjänstens praktik, utbildning och forskning. Vi är medvetna om att frågor om etik, kunskapssyn, brukamedverkan, kvalitet i socialt arbete, synen på forsknings- och utvecklingsarbete är värdeladdade. Det behövs ett fortsatt öppet och ärligt offentligt samtal om detta.

Referensgruppens insats är att den lyft frågorna om socialtjänstens praktik, utbildning samt forsknings- och utvecklingsarbete i *ett sammanhang* och att den gemensamt har lyckats formulera ett program för nationellt stöd till socialtjänstens kunskapsutveckling. Referensgruppen avser att på olika sätt fortsätta samarbetet kring genomförandet av programmet.

Programmet för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten presenteras redan i första kapitlet. Av det skälet finns inte någon särskild sammanfattning. De följande åtta kapitlen ska ses som bakgrundsmaterial. Inom ett begränsat utrymme beskrivs en mångfasetterad och delvis svår-fångad verklighet i socialtjänstens praktik, utvecklingsarbete, utbildning och forskning. *Referensgruppen står bakom hela programförslaget. Socialstyrelsen ansvarar själv för bakgrundsbeskrivningarna.*

² CUS, Centrum för Utvärdering av Socialt arbete vid Socialstyrelsen.

Bakgrundstexterna har livligt kommenterats och analyserats i vårt arbete, i remissvaren och i den engagerade diskussion som vårt arbete bidragit till runt om i socialtjänstens praktik, i utbildningarna och i forskarsamhället. Inte minst har frågorna om kunskapssyn, läroprocessen i socialt arbete, forskningens inriktning och metod engagerat många.

Regeringsuppdragets fokus ligger på att ge den empiriska, verksamhetsrelaterade forskningen en större betydelse i kunskapsuppbyggnaden inom socialtjänsten. Att lyfta fram och stödja en sådan inriktning på forskningen för att få kunskap om socialtjänstens resultat och effekter för brukare och klienter är värdefullt inte minst av rättvise- och rättssäkerhetsskäl.

Kerstin Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

<u>Förord</u>	2
<u>Innehåll</u>	5
<u>1. Ett program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten</u>	7
<u>Etiska överväganden</u>	7
<u>Lokal strategi för kunskapsutveckling</u>	8
<u>God praktik</u>	9
<u>Kompetensbehov för arbetsuppgifter i socialtjänsten</u>	11
<u>Organisation och ledning</u>	12
<u>Grundutbildning</u>	13
<u>Fortbildning och vidareutbildning</u>	15
<u>Forsknings- och utvecklingsarbete</u>	17
<u>Utveckling av IFO-statistiken</u>	21
<u>Att hitta kunskapen</u>	22
<u>2. Varför behövs kunskapsutveckling inom socialtjänsten</u>	24
<u>3. Uppgifter, omfattning och kompetens</u>	26
<u>Uppgifter</u>	26
<u>Förändrat innehåll i äldreomsorgen</u>	29
<u>Stöd och service till funktionshindrade</u>	30
<u>Omfattning</u>	31
<u>Utbildning och kompetens hos personalen</u>	33
<u>4. Den sociala praktiken</u>	38
<u>Inledning</u>	38
<u>Socialt arbete – en definition</u>	38
<u>Komplext, mångsidigt och politiskt styrt</u>	38
<u>Vad behöver socialarbetaren kunna?</u>	39
<u>Utveckling av stödet till psykiskt funktionshindrade</u>	42
<u>Arbetsledarens roll</u>	43
<u>Organisationens roll</u>	45
<u>Hur skall de sociala insatserna värderas?</u>	46
<u>Verksamhetsutveckling med fokus på kvalitet</u>	48
<u>5. Hur lär man?</u>	51
<u>Inledning</u>	51
<u>Olika steg i utvecklingen av kompetens</u>	51
<u>Olika modeller för lärande</u>	52
<u>Teori och erfarenhet som befruktar varandra</u>	53
<u>Ambivalens till forskningsresultat</u>	53

Kunskapsbyggande utan struktur	55
En struktur för lärande	56
Yrkesförberedande eller yrkesexamen - generalist eller specialist	61
Utbildningarnas olikheter	64
Studiepraktiken bör analyseras	65
Samarbete kring fort- och vidareutbildning	67
Magisterutbildning i socialt arbete	68
Fortbildning, vidareutbildning och handledning	69
Ledarskapsutbildning	72
Socialstyrelsens roll inom socialtjänstens utbildningsområde	73
 6. Forsknings- och utvecklingsarbete	76
Inledning	76
Vad är det man vill uppnå med kunskapsproduktionen?	76
Redan av socialutredningen på sin tid.....	78
Två huvudlinjer i kunskapsproduktionen	81
Den sociala praktiken som kunskapsproducent	82
Statligt utvecklingsstöd till socialtjänsten	84
Lokala och regionala FoU-miljöer	85
Forskning i socialt arbete	90
Annan forskningsverksamhet	99
 7. Individbaserad statistik	102
Officiell statistik över individ- och familjeomsorg	102
Den officiella statistiken utvecklas	103
 8. Ett ekonomiskt perspektiv	105
Medvetna prioriteringar, kostnads- och nyttoanalyser	105
Kostnader och intäkter för socialtjänstens kunskapsutveckling	107
Kostnader	107
Intäkter	107
 9. Kunskapens tillgänglighet och spridning	110
Hur får socialarbetare ny kunskap?	110
Mängden av publikationer ökar	110
Kunskapskällornas tillgänglighet	112
Kunskapssammanställningar som baseras på empirisk kunskap	113
Socialstyrelsens kunskapssammanställningar	113
Översikter i internationellt nätverk	114
Samordning via Internet	117
Nationell samordning av referensbibliotek och informationssökning	119
 10. Bilagor	120
Bilaga 1: Regeringsuppdraget	120
Nationellt stöd för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten	120
Bilaga 2. Erfarenheter från CUS	124

1. Ett program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten

Etiska överväganden

Ett gott socialt handlande och god social praxis inom socialtjänsten bör grunda sig på lagstiftning, kommunala riktlinjer, kunskap om nytta och resultat för den enskilde samt etiska överväganden.

Socialtjänsten arbetar med människor i utsatta situationer, som ofta är mycket beroende av socialtjänstens insatser och bemötande för sitt välbefinnande och sina möjligheter att leva ett värdigt liv. Detta motiverar att stor vikt fästs vid de etiska frågor som ryms inom socialtjänstens breda ansvarsområde. Inte minst viktigt blir det mot bakgrund av att socialtjänsten måste vidta åtgärder även mot den enskildes vilja och ingripa på olika sätt även när nytta och resultat samt eventuella icke avsedda "biverkningar" för den som får insatsen är okända eller oklara.

Vår rapport behandlar strategier för hur kunskap om nytta och resultat för den enskilde kan utvecklas och användas inom socialtjänsten. En sådan utveckling inkluderar bl.a. interventioner där effekter av metoder och arbets sätt studeras. I det sammanhanget kommer det att bli aktuellt att underkasta interventionerna en etisk prövning. Vi förutsätter att detta kan ske via de etiska kommittéer som bör finnas vid universitet, högskolor och forskningsråd.

Det finns också anledning att tydliggöra de *etiska frågeställningarna inom socialtjänsten* överhuvudtaget.

Vi bedömer att det finns ett behov av ett forum för behandling av etiska frågeställningar inom socialtjänsten. Uppgiften för ett sådant forum skulle vara att på humanistisk och vetenskaplig grund diskutera och ta ställning till frågor som rör etiskt handlande i konkreta situationer och inför beslut om rekommendationer, riktlinjer o.d. som har etiska implikationer.

Forumet skulle dels kunna ta egna initiativ till ämnen, dels kunna användas av klientorganisationer, kommuner och andra huvudmän, frivilliga organisationer, yrkesorganisationer, fackliga organisationer och statliga myndigheter, som vill ha en diskussion eller prövning av aktuella frågor.

Forumet skulle vara ett helt frivilligt åtagande utan någon formell status. Det ska inte behandla enskilda ärenden.

Socialstyrelsen åtar sig:

Att tillsammans med berörda ta initiativ till bildandet av ett etikråd för socialtjänsten.

Rådets uppgift blir att på humanistisk och vetenskaplig grund diskutera och ta ställning till frågor som rör etiskt handlande i konkreta situationer och inför beslut om rekommendationer, riktlinjer o.d. som har etiska implikationer.

Lokal strategi för kunskapsutveckling

Det är i den kommunala, lokala, verksamheten som utvecklingen av kunskap måste ske. Huvudmännen har ansvar för att socialtjänsten är av god kvalitet och att personalen har den kompetens som krävs för uppgiften. Lokala förutsättningar och behov kommer att styra hur kunskapsutvecklingen sker. Det statliga stödet till kunskapsutvecklingen måste ske genom den statliga utbildningen och forskningen, riktlinjer och normering. Staten har även ett ansvar för att på olika sätt göra kunskap tillgänglig och användbar för socialtjänstens personal och beslutsfattare. Det är viktigt att detta sker i nära samarbete med huvudmän, brukare och profession.

Lärande i yrket

En socialtjänst som betonar kunskapsutveckling kännetecknas av kvaliteter som oftast förknippas med en *lärande organisation*. Organisationen bör präglas av ett kontinuerligt arbete för att utveckla kunskap om verksamheten och dess effekter för enskilda och omgivning. Redan i utbildningen för arbete i socialtjänsten skapas ett förhållningssätt till lärande och utveckling, som präglar den yrkesverksammas fortsatta kompetensutveckling.

Insatser för kunskapsutveckling

Vi har i arbetet med regeringsuppdraget identifierat viktiga områden för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Det handlar om grundutbildning, introduktion av nya socialarbetare³, vidareutbildning, fortbildning, arbetsledning, handledning, reflektion, dokumentation och utvärdering i arbetet, forsknings- och utvecklingsinsatser. Därtill kommer statens behov av att följa hur de nationella målen för socialtjänsten uppnås. Det sker genom statistik och tillsyn, där uppföljning och utvärdering inkluderas.

Förutom en god arbetsledning krävs erfarenhetsmässigt kontinuerlig handledning för att behålla och utveckla ett professionellt förhållningssätt till socialtjänstens klienter och brukare. Utbildningsinsatser, arbetsledning, handledning, liksom statlig tillsyn och uppföljning bör i största möjliga omfattning bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet⁴.

³ Med socialarbetare menar vi i detta sammanhang de anställda inom socialtjänstens kärnområden.

⁴ Med beprövad erfarenhet menar vi systematiserad erfarenhet som bör vara dokumenterad. Det räcker således inte med allmän (oartikulerad) erfarenhet från yrket.

Det är således många områden som berörs och flera olika aktörer som har ansvar för att stödja socialtjänstens kunskapsutveckling. Men det bör ske en koncentration på insatser som ligger nära den sociala praktiken. Det behövs också kunskapsunderlag, goda exempel och metodstöd för att stimulera en lokal utveckling. Arbetet måste göras i varje kommun utifrån lokala behov och förutsättningar. FoU-enheterna är här en tillgång för kommunerna i utvecklingsarbetet. Socialstyrelsen kan för sin del åta sig att beskriva goda exempel som visar olika sätt att få till stånd en strukturerad kompetensutveckling.

Som jämförelse kan vi också peka på det ansvar för att bedriva *klinisk forskning* som kommuner och landsting har enligt HSL⁵. Vi har övervägt att föreslå samma lagstadgade krav för socialtjänsten. Det saknas dock förutsättningar i form av personer med forskningskompetens, strukturer och traditioner, pengar m.m. för en sådan lagstiftning på socialtjänstens område. Behovet av att utveckla kunskap och kompetens är dock stort. Vi kan konstatera att många insatser i denna riktning redan görs i den kommunala sektorn. Det är viktigt att en utveckling sker i alla kommuner, så att socialtjänsten på sikt kan bygga på kunskap om vilken nytta olika insatser ger för den enskilde och huruvida verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. Varje kommun bör därför ha en strategi för kunskapsutveckling inom socialtjänsten.

Socialstyrelsen föreslår:

Att med utgångspunkt i bestämmelserna i 7 a § SoL bör varje kommun ha en strategi för kunskapsutveckling inom socialtjänsten.

En sådan strategi kan t.ex. omfatta ett brukar och klientperspektiv på all kunskapsutveckling, introduktionsprogram för nyanställda, fortbildnings- och vidareutbildningsplaner, hur handledningen används i verksamhetsutveckling, arbetsledarnas utbildning, kommunens forsknings- och utvecklingsverksamhet på området och kommunens lokala uppföljnings- och utvärderingsverksamhet samt vilket forsknings- och utvecklingssamarbete man deltar i. Ett genderperspektiv bör naturligtvis präglade en strategi för kunskapsutveckling inom socialtjänsten.

God praktik

Det finns behov av att utveckla och sammanställa kunskap om vad som är god praktik inom skilda områden av socialtjänsten. En god praktik skall vila på lag, kommunala mål och riktlinjer för verksamheten, kunskap om resultat och nytta för den enskilde, etiska överväganden, samt ekonomi⁶.

⁵ 26 b § i Hälso- och sjukvårdslagen, som finns citerad i rapportens kapitel om forsknings- och utvecklingsarbete.

⁶ När det gäller lagstadgade rättigheter kan i vissa fall ekonomiska hänsyn inte tas, RÅ 1993 ref 11.

Socialstyrelsen ska genom arbete med *kunskapsförmedling och nationella riktlinjer* medverka till utveckling av god praktik. Dessa bör bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet⁷ utifrån den enskildes behov och perspektiv samt, effekter och värde, för den enskilde och samhället. Riktlinjerna arbetas fram tillsammans med huvudmän, brukare, forskare och professioner.

Arbetet med riktlinjer och normering bör bygga på underlag från forskning, utvärdering och utvecklingsarbete samt nationella och internationella kunskapsöversikter⁸. Nationella riktlinjer ges för närvarande ut för olika diagnoser inom hälso- och sjukvården. Nationella riktlinjer kan bli aktuella även inom det sociala området i framtiden. Det pågår t.ex. ett arbete med nationella riktlinjer för vård och omsorg i livets slutskede som utarbetas gemensamt för socialtjänst och hälso- och sjukvård. I dessa kommer tillgängliga kunskaper att klassificeras och graderas för att ge information om hur väl dokumenterat varje påstående är.

Idag saknas evidensbaserad kunskap på flera viktiga områden. Trots detta måste ett socialt arbete⁹ utföras nu och framåt, som i största möjliga utsträckning är kunskapsbaserat och som bygger på lagstiftning, erfarenhet, kvalitet, klient- och brukarinflytande samt god etik. Därför bör vi trots bristen på forskning som grund för riktlinjer skapa ett *nationellt forum för dialog* om vad som kan anses vara god praktik i socialt arbete.

Socialstyrelsen avser att inbjuda till en *dialoggrupp för god praktik inom socialtjänsten*. Gruppen kan fungera rådgivande till huvudmän och tillsynsmyndigheter i fråga om innehåll och arbetssätt i socialtjänsten. Dialoggruppen bör bestå av brukare samt erfarna och kunniga personer från praktik, utbildning, forskning, politik och frivilligorganisationer, m.fl.

Socialstyrelsen avser också att stödja *jämförande studier* för att utveckla god praktik mellan kommuner och huvudmän som frivilligt söker samarbete. Det förekommer idag olika benchmarkingprojekt inom och mellan kommuner. Vi avser att uppmärksamma, strukturera och sprida erfarenheterna på ett systematiskt sätt. Motsvarande arbete bedrivs inom hälso- och sjukvården och resulterar i olika register som redovisar vad som anses vara god kvalitet.

Socialstyrelsen har nyligen, i samverkan med kommunförbunden, inlett ett nationellt utvecklingsarbete för att få till stånd en bättre lokal och regional verksamhetsuppföljning för vård och omsorg till äldre och funktionshindrade. Ett syfte med detta arbete är att få till stånd nationella indikatorer för jämförelser av vårdbehov, insatser och effekter.

⁷ Se tidigare definition av beprövad erfarenhet, fotnot 4.

⁸ Se beskrivning av Campbell Collaboration i kapitel 9

⁹ På sid 38 förs ett resonemang om hur socialt arbete definieras.

Socialstyrelsen avser:

Att på socialtjänstområdet sammanställa kunskapsöversikter.

Att tillsätta en dialoggrupp för god praktik inom socialtjänsten.

Att stödja ett systematiskt arbete med jämförande studier mellan kommuner i syfte att skapa systematiska erfarenheter av god praktik inom socialtjänstens olika områden.

Kompetensbehov för arbetsuppgifter i socialtjänsten

Kunskapsbasen i socialt arbete är komplex. Den verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten ställer stora krav på kompetens. Inte minst gäller detta verksamheter där socialtjänstens insatser kan medföra avgörande förändringar och ingripanden i den enskildes liv och där det handlar om människor i utsatta situationer.

Det finns stora behov av att förstärka den samlade kompetensen inom socialtjänsten. Samtidigt kan vi konstatera att analysen av den kompetens som verksamheten kräver skiftar över tid och att ständig kompetensutveckling därmed är nödvändig.

Den kompetens som specifikt krävs inom socialtjänsten bygger inte enbart på en individs erfarenhet och utbildning utan den måste bedömas med hänsyn till arbetsgruppen, organisationen och verksamhetens politiska mål och uppgifter.

Socialstyrelsen har i sina allmänna råd för kvalitetssystem inom socialtjänsten betonat kompetens, metoder och förhållningssätt¹⁰. Vad gäller kompetensen bör kvalitetssystemet säkerställa att ledning och medarbetare har adekvat kompetens och personlig lämplighet för arbetsuppgifterna och att planer finns för fortlöpande kompetensutveckling av personalen.

Kompetenskrav för arbetsuppgifter inom socialtjänsten bör ta utgångspunkt i de krav på kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som brukare och klienter har rätt att ställa på den professionella yrkesutövaren. De är också ett sätt att uttolka vad som menas med kompetens i 7 a § SoL.

Socialstyrelsen skall sprida kännedom om nya kunskapsområden eller bidra till att vidareutveckla kunskaperna inom pågående verksamheter. Socialstyrelsen kan också med utgångspunkt från detta belysa förändrade kompetensbehov.

¹⁰ Omsorger om äldre och funktionshindrade, SOSFS 1998:8 och Individ- och familjeomsorg, SOSFS 2000:15

Socialstyrelsen åtar sig:

Att i samarbete med övriga intressenter sammanställa kunskapsunderlag för både lokal kompetensutveckling och lokala kompetenskrav samt för utbildningsanordnarna.

Arbetet tar utgångspunkt i de krav på kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som brukare och klienter har rätt att ställa på den professionella yrkesutövaren.

Organisation och ledning

Utbildning för ledning

Arbetsledningens avgörande betydelse för kvaliteten och utvecklingen av socialtjänsten har betonats i många sammanhang. Flera försök har gjorts men dessa har inte resulterat i någon hållbar långsiktig struktur för *ledarutbildning* inom socialtjänsten. Inom ramen för vårt uppdrag har vi studerat den statliga rektorsutbildningens uppläggning och erfarenheter.

Behoven av ledarskapsstöd varierar mellan ledare med olika kunskaper, erfarenheter och färdigheter, liksom mellan socialtjänstens verksamhetsområden. Många kommuner ordnar själva lokala utbildningar av generell karaktär för arbetsledare i kommunen. En nationell vidareutbildning för arbetsledare inom socialtjänsten ersätter inte dessa utbildningar utan *bör koncentreras till för socialtjänsten specifika utbildningsbehov*.

Den satsning på fortbildning av arbetsledare inom äldreomsorgen som skett inom ramen för den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken ger värdefulla erfarenheter. Denna satsning avslutas vid utgången av 2002 och erfarenheterna skall redovisas till regeringen till sommaren 2003. Erfarenheterna visar att det här finns stora skillnader i utbildningsbakgrund, kompetens och utbildningsbehov.

Vårt uppdrag har betonat ett systematiskt och ömsesidigt förhållande mellan forskning, praktik och utbildning. *Arbetsledarna* har en viktig roll för kunskapsutvecklingen i det sociala arbetet. En vidareutbildning för arbetsledare bör ha till syfte att förstärka möjligheterna att nå socialtjänstens mål. Den bör ha inslag som förstärker arbetsledarnas möjligheter att bedöma, delta i genomförandet och använda empiriskt baserad lokal resultatuppföljning som kunskapsunderlag i ledningen av det sociala arbetet. Vidareutbildningen bör också allmänt göra arbetsledarna mer förtroga med vetenskapliga metoder för empiriska studier.

Socialtjänstens arbetsledarutbildning bör med tanke på de ovannämnda vetenskapliga kraven arrangeras inom ramen för universitet och högskolor på magisternivå.

Det får tillhöra en kommande utredning, att avgöra om ledarutbildningen för socialtjänstens olika delar i sin helhet eller i delar kan integreras.

Socialstyrelsen föreslår:

Att förutsättningar och former för en ledarutbildning för socialtjänsten på magisternivå närmare utreds.

Forskning om ledning och organisering

Vår genomgång har visat att forskningsinstitutionerna endast marginellt har intresserat sig för ledning av socialtjänsten. Frånvaron av forskning på området gäller de nordiska länderna, men också stora delar av Västeuropa i övrigt. Inom Handelshögskolan i Stockholm finns det ett multidisciplinärt institut, SCORE, Stockholm Center for Organizational Research, vars uppgift är att initiera, leda och sprida forskning om offentlig sektor samtidigt som det skall medverka till utvecklingen av organisatoriska teorier. Dessutom finns forskning vid förvaltningshögskolorna och vid några övriga universitet och högskolor. Men dessa ägnar sig inte åt forskning om ledning och organisering av socialtjänst.

Forskning om ledning av socialt arbete är självklart en viktig fråga i ett program för kunskapsutveckling. Socialstyrelsen avser för egen del att initiera och stödja FoU på området. Därutöver behövs aktiva insatser från forskningsrådet för att stimulera intresse och stödja utvecklingen av forskningen kring socialtjänstens ledningsfrågor.

Socialtjänst utgör en mycket stor andel av kommunernas verksamhet och berör stora delar av befolkningen. Att inrätta ett forskningsprogram för ledning och organisering kan därför vara välmotiverat. Vi befarar dock att det bristande intresse som visats för området från forskningsinstitutionerna kan försvåra möjligheterna att på kort sikt rekrytera forskare till området. Därför bör man initialt överväga om ett forskningsprogram bör breddas till att mer generellt handla om ledning av offentliga, tjänsteproducerande, organisationer.

Socialstyrelsen föreslår:

Att FAS, Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap, uppmärksammar behovet av forskning kring ledning och organisering av socialtjänst.

Grundutbildning

Hur innehåll, former och dimensionering av grund-, fort- och vidareutbildning för baspersonal inom socialtjänsten är utformat är avgörande för möjligheterna att erbjuda en socialtjänst av god kvalitet. Förutsättningarna för en mer kunskapsbaserad socialtjänst är beroende av samtliga personalgruppers kompetenser. Socialstyrelsen har dock till följd av betoningen i uppdraget på ett nationellt stöd till kunskapsutvecklingen valt att uppehålla sig vid de högskoleutbildningar som riktar sig mot socialtjänsten. Vi föreslår ett fortsatt arbete när det gäller gymnasieutbildningarna.

För att *socionomutbildningens* utformning som en yrkesinriktad generalistutbildning skall bestå behöver utbildningen förstärkas inom några områden.

Det tvärvetenskapliga ämnet *socialt arbete* behöver organisatoriskt och pedagogiskt stöd för att utvecklas och integrera de mer färdighetsinriktade (professionsspecifika) momenten. Men även samverkan med andra ämnesdiscipliner behöver utvecklas.

För att öka möjligheterna att ge studenterna färdighetsträning behöver målen för socionomexamen kompletteras med samma formulering som redan nu gäller för sociala omsorgsexamen, att studenten skall ha: *Förvärvat de kunskaper och färdigheter, den personliga utveckling och den empatiska förmåga samt det kritiska tänkande som krävs för det sociala arbetet.*

Den *praktik* som ingår i utbildningarna bör grundlägga ett förhållningssätt där studenten tidigt lär sig utforska socialtjänstens praktik och samtidigt ha kvar sin anknytning till den kunskapsbildning som sker i universitet och högskolor. *Studenternas praktik är både ett gyllene tillfälle för arbetsgivarna att ge en realistisk bild av socialt arbete och en utmaning för utbildningen att bli mer praktikrelevant.*

Studiepraktiken bör bli föremål för en särskild utredning i syfte att bl.a. garantera tillgång på bra praktikplatser, integrera teori och praktik, samt skapa en stabil struktur med jämn kvalitet. Det finns starka skäl att överväga ett kraftfullt stöd till högskolorna för att rekrytera praktikplatser. Målet bör vara att man också skall kunna säga nej till dåliga, för studenterna icke utvecklande praktikplatser.

Integrering mellan teori och praktik är som nämnts inte bara viktig under studiepraktiken utan skall genomsyra hela utbildningen. Olika former av samarbete med det omgivande samhället kan behöva förstärkas eller utvecklas. En kontinuerlig fortbildning av lärare är ett sätt att stödja en sådan utveckling, delade tjänster mellan socialtjänst och högskola (jämför med sjukvårdens s.k. kliniska lektorat) kan vara ett annat. Studenternas höga krav på utbildningen bör tas på allvar genom att studiekraven både höjs och görs tydligare.

De ovan nämnda förslagen motiverar att socionomutbildningen *klassas om* i högskolesystemet och får bättre *ekonomiska resurser*¹¹.

Innehållet i utbildningarna behöver kontinuerligt ses över och uppdateras. Det är i huvudsak en fråga för utbildningsanordnarna. Socialstyrelsen åtar sig att delta i regelbundet återkommande samverkan med utbildningarna, bl.a. i form av ämneskonferenser.

Kraven på kvalitet i det *sociala omsorgsprogrammet* bör även fortsättningsvis vara höga. Det är viktigt att innehåll och form utvecklas för att svara mot de krav på forskningsanknytning som finns, samtidigt som samspelet med

¹¹ Se förklarande text i kapitel 5.

verksamhetsfältet upprätthålls och utvecklas. Det finns starka skäl att också överväga en förlängning av den sociala omsorgsutbildningen till att liksom socionomutbildningen omfatta 140 poäng. Utbildningar med olika längd och dignitet för arbete inom socialtjänsten bygger på gamla traditioner och är inte motiverade utifrån arbetsuppgifterna.

Det behövs en översyn av examensordningen för *social omsorgsexamen* med syfte att utveckla gränsyrtorna till såväl socialt arbete som omvårdnad. I det sammanhanget bör man också ta ställning till om det på grundutbildningsnivå bör finnas en fortsatt inriktning på arbetsledning för vård och omsorg eller om det området bör bara en fråga för vidareutbildningen.

Socialstyrelsen föreslår:

Att målen för socionomexamen kompletteras med formuleringen med ett mål om personlig utveckling.

”Studenten skall ha förvärvat de kunskaper och färdigheter, den personliga utveckling och den empatiska förmåga samt det kritiska tänkande som krävs för det sociala arbetet.”

Att det tvärvetenskapliga ämnet socialt arbete i grundutbildningen får organisatoriskt och pedagogiskt stöd för att utveckla och integrera de mer färdighetsinriktade (professionsspecifika) momenten. Väsentligt är också att studenternas rustas för att fortsätta söka, producera och tillämpa kunskap.

Att yrkesrelevansen i utbildningarna stärks bl. a. genom att studiepraktikens syfte, form och innehåll ses över och ges stöd för fortsatt utveckling.

Att nya former för samarbete mellan högskolorna och socialtjänsten m.fl. utvecklas bl.a. i form av gemensamma tjänster.

Att socionomprogrammen klassas om och får bättre ekonomiska resurser enligt högskolornas resursfördelningssystem.

Att en översyn av examensordningen för social omsorgsexamen sker.

Fortbildning och vidareutbildning

En struktur för kunskapsutveckling

Kopplingen mellan socialtjänsten i kommunerna och universiteten/högskolorna bör utvecklas. Det kan ske genom att exempelvis skapa en bättre struktur för studiepraktiken och genom utbyte av tjänster mellan universitet och kommun.

Det behöver skapas en bättre struktur för grund-, fort- och vidareutbildning på högskolenivå.

För personal inom socialtjänsten som enbart har grundskole- och/eller gymnasiekompetens behöver det också skapas en sammanhållen struktur för fort- och vidareutbildning som kan leda till högskoleutbildning.

Kopplingen mellan yrket och utbildningen och mellan yrkesutövningen och forskningen utgör viktiga delar för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. En lärande praktik bör bygga på en struktur med kontinuerligt samarbete mellan socialtjänsten, utbildningen och forskningen.

Vi behöver skapa kombinationstjänster mellan socialtjänsten, utbildningen och forskningen. Inom hälso- och sjukvården finns exempelvis professors-, lektors- och adjunktstjänster som med hälften var finansieras av universitet och landsting.

Staten bör stimulera en försöksverksamhet i syfte att åstadkomma en systematisk koppling mellan socialtjänsten, utbildningen och forskningen, ”socialtjänstuniversitet”¹².

Vad är då ett ”socialtjänstuniversitet”?

Helt kort är det ett uttryck för en *vision* där socialtjänsten och högskolan/universitetet gemensamt skapat en hållbar struktur för utbildning, praktiskt arbete och forskning som innebär att man utvecklar villkor för lärande som på sikt medverkar till en socialtjänst som bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Vi är medvetna om mycket varierande villkor på många områden, främst mellan de 289 kommunerna, men också i möjligheterna till samarbete med universiteten. Därför bör försöksverksamheten också stimulera till nätverksbygge mellan flera kommuner med olika storlek och belägenhet och en eller flera högskolor och universitet för att bygga s.k. socialtjänstuniversitet. En viktig faktor vid bedömningen av försöksverksamheten är viljan till långsiktigt samarbete från kommun och högskolan/universitetet. Det handlar om tidsperspektiv på minst fem år, troligen längre, innan en kunskapskultur fått spridning och fäste i så här stora organisationer.

Socialstyrelsen föreslår:

Att försöksverksamhet med en systematisk koppling mellan socialtjänsten, utbildningen och forskningen inleds.

I sådana försök kan man bl.a. pröva olika former av kombinationstjänster mellan forskning, praktik och utbildning.

¹² Vi använder begreppet ”socialtjänstuniversitet” i detta sammanhang för att beskriva en provisorisk vision. Universitetsstatus i officiell mening får ett lärosäte först att efter föregående prövning fått rätt att bedriva forskarutbildning och generell rätt att utfärda doktorsexamen. Regeringen fattar beslut om rätten att benämnas universitet.

Fortbildning och vidareutbildning

En uppgift är att i samarbete med högskolorna utveckla ”linjer” för vidareutbildningar för de mest angelägna områdena inom ramen för den nya magisterutbildningen.

Socialstyrelsen föreslår:

Att högskolorna utvecklar program för vidareutbildning inom ramen för en ny magisterutbildning.

Att det för personal inom socialtjänsten som enbart har grundskole- och/eller gymnasiekompetens skapas en struktur för fort- och vidareutbildning.

Personal- och kompetensförsörjning

Tillgång på lämplig och rätt utbildad personal är en av de viktigaste framtidsfrågorna för att utveckla socialtjänsten. Det finns idag vissa tecken på brist på socionomer. Men framförallt inom äldreomsorgen och omsorgerna om funktionshindrade är frågan akut.

Socialstyrelsen föreslår:

Att en referensgrupp med representanter för berörda myndigheter och organisationer bildas för att följa frågan om personalförsörjningen på kort och lång sikt.

I gruppens arbete bör också ingå att närmare precisera om förändringar behövs av den löpande personalstatistiken så att den utvecklas enligt de behov som framkommit i arbetet med att ta fram programmet för stöd till kunskapsutvecklingen i socialtjänsten.

En särskild fråga för gruppen är att utreda på vilket sätt nuvarande personalstatistik kan kompletteras med uppgifter från entreprenörers befattningar och utbildningsnivåer.

Forsknings- och utvecklingsarbete

Ett långsiktigt arbete för att stödja kunskapsutvecklingen.

Dessa förslag gäller produktionen av empiriskt baserad information om det sociala arbetets värde och effektivitet.

Förslagen har inriktats på att söka skapa ett kunskapsproducerande samarbete mellan forskning och praktik och följer två huvudlinjer:

- ”Lokal” empirisk uppföljning av de sociala insatsernas resultat, i syfte att systematisera praktikernas erfarenhetsbaserade kunskap och att möjliggöra gemensam lokal reflektion över hur resultaten uppnåddes mm som underlag för lokalt förbättringsarbete

- Jämförande empiriska studier av sociala interventioners/metoders effekter, i syfte att producera information som möjliggör tillämpning av mer effektiva arbetssätt.

Erfarenheterna, men också förmågan, att producera empiriskt baserad information om det sociala arbetets värde och olika arbetssätts effekter är i dagsläget tämligen begränsade - både nationellt och internationellt. Det gäller både praktiker och forskare. Uppbyggnaden av stödet bör därför ske i takt med den kompetensutveckling som nu måste stödjas. Det gäller inte minst det finansiella stödet som bör växa i den takt som intresse och kompetens för detta ökar bland forskare och praktiker. Ett kunskapsbygge är långsiktigt. Vår bedömning är att man bör inrikta sig på tio års sikt, med måttliga finansiella resurser inledningsvis men med en utfästelse från statsmakterna om en kontinuerlig ökning över tioårsperioden, möjligen efter en utvärdering efter 5 år.

Behov av gemensamma begrepp

Gemensamma begrepp behövs både för den praktiska verksamheten och för forskning av olika slag. Inom statistikområdet är exempelvis arbetet med att utforma gemensamma begrepp helt avgörande för kvaliteten på de data som kommunerna lämnar från sig.

Vi behöver en gemensam begreppsapparat samt empiriska, helst på ett tillförlitligt sätt mätbara, indikatorer på vad som är resultat av socialt arbete. Utvecklingsarbetet måste ha nationell räckvidd och bör därför koordineras av Socialstyrelsen i samarbete med företrädare för viktiga intressenter, särskilt praktiker och forskare, som skall använda begreppen i sitt arbete.

Det bör omgående inledas ett arbete i samarbete med andra för att utveckla gemensamma begrepp för socialtjänsten.

Socialstyrelsen åtar sig:

Att i samarbete med praktik, forskning och andra viktiga intressenter koordinera arbetet med en enhetlig terminologi inom socialtjänsten.

Systematiska instrument för att bedöma insatsernas effekt för kliner/brukare inom socialtjänstens verksamhetsområden

Fortsatt stöd bör ges till utveckling och prövning/implementering av systematiska instrument för bedömning/utredning och för att bedöma effekterna av olika insatser. Instrumenten bör kunna ligga till grund både för lokalt uppföljningsarbete, för särskilda jämförande studier av olika karaktär, för en kommande utveckling av s.k. nationella kvalitetsregister (jfr hälso- och sjukvårdens) och för individbaserad nationell statistik.

Fortsatt stöd till lokala och regionala FoU-enheter

De lokala FoU-miljöerna spelar en värdefull roll mellan socialtjänsten och forskningsinstitutionerna. Det finns viktiga erfarenheter av ett mer kontinu-

erligt samarbete som innebär att praktikens förståelse för forskning om praktisk verksamhet och forskarnas förståelse för vilka forskningsfrågor som har praktikrelevans ökar.

Socialstyrelsens organisation för finansiering (via utvecklingsmedel) och annat stöd till lokala och regionala FoU-enheter bör fortsätta. En utvärdering av verksamhetens inriktning och kvalitet bör göras. I det sammanhanget bör övervägas om det *nationella* stödet till FoU-miljöerna bör ges en inriktning mot att stärka lokal empirisk uppföljning av de sociala insatsernas resultat och jämförande empiriska studier av sociala interventioners/metoders effekter.

Socialstyrelsen föreslår:

Att det statliga stödet till lokala och regionala FoU enheter fortsätter tills vidare. En utvärdering bör dock genomföras.

Forsknings- och forskningskompetensstärkande insatser

Socialstyrelsen ser positivt på att Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) i sina forskningsstrategier lyft fram det eftersatta kunskapsområdet om sociala interventioners effekter. Rådets prioritering har betydelse för forskningsområdets inomvetenskapliga legitimitet.

Socialstyrelsen föreslår:

Att Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS), fullföljer SFRs prioritering av forskningsområdet sociala interventioners effekter och därvid uppmärksammar behovet av forskning om effekterna av interventioner av relevans för socialt arbete inom socialtjänsten, t.ex. genom stöd till inrättande av forskartjänster.

En förstärkning av forskarkompetensen för genomförande av vetenskapliga studier av det sociala arbetets resultat och effektivitet föreslås. Stödet bör ges i olika former.

Forskarutbildningskurser och forskarskolor

Särskilda forskarutbildningskurser för genomförande av vetenskapliga studier av det sociala arbetets resultat och effektivitet bör genomföras. De bör planeras och ledas av svenska och internationella forskare med lång erfarenhet av att tillämpa dessa vetenskapliga metoder. Utbildningen kan kanske ges i form av forskarskolor. Kurserna bör vara tillgängliga för forskarstuderande och också disputerade från hela landet.

Forskarutbildning och post-doc-utbildning utomlands

Ett mindre antal doktorandtjänster för att genomföra delar av forskarutbildningen vid lämpliga institutioner utomlands bör inrättas, förslagsvis vid

FAS¹³ eller i form av utbytesprogram mellan svenska och utländska universitet. Motsvarande möjligheter bör även finnas för viss post-doc-utbildning¹⁴ utomlands. Tjänsternas inriktning skall vara relevant för den prioriterade forskningsinriktningen. Förslaget syftar till att öka mängden forskare med kompetens för genomförande av vetenskapliga studier av det sociala arbetsresultat och effektivitet.

Korttidsstipendier

Det behövs utrymme för forskare med ovannämnda inriktning utanför universitetsmiljön att få tid att meritera sig akademiskt, d.v.s. avrapportera projekt i vetenskaplig form. Det kan vara forskare och projekt kopplade till bl.a. FoU-miljöerna. Även praktiskt verksamma socialarbetare som samlat in relevant material behöver ges utrymme för att avrapportera arbetet systematiskt och skriftligt. Ett sådant stöd skulle kunna öka inslagen av relevant, empiriskt baserad skriftlig kommunikation inom yrkesgrupper där den professionella dialogen enligt olika studier företrädesvis sker muntligt idag.

Formen får utvecklas men kan exempelvis vara ansökningar om lön och kringkostnader för en kortare period om tre till sex månader. Redan idag finns denna modell hos vissa FoU-miljöer.

Socialstyrelsen föreslår:

Att forskarutbildningskurser och forskarskolor inrättas för att utbilda kring genomförandet av vetenskapliga studier av det sociala arbetsresultat och effektivitet.

Utbildningen bör vara tillgänglig för forskarstuderande och disputerade forskare från hela landet.

Att ett antal tjänster inrättas för att genomföra delar av forskarutbildningen utomlands liksom stipendier för viss forskarutbildning utomlands efter avslagd examen.

Att ett antal korttidsstipendier inrättas med inriktning på vetenskapliga studier av det sociala arbetsresultat för att forskare utanför universitetsmiljön skall få möjlighet att meritera sig akademiskt, samt för att praktiker ska få möjlighet att avrapportera arbetet mer systematiskt och skriftligt.

Långsiktiga ”programstöd”

Sociala interventioners effekter

SFR har i sitt forskningsstrategidokument föreslagit en särskild prioritering av forskningsområdet sociala interventioners effekter.

SFRs policy är emellertid att endast ge medel för den vetenskapliga delen. Eftersom ”forskningsdelen” av programmet bl.a. handlar om forskning kring försöksverksamheter som kan kräva utbildning av personal, ersättning

¹³ FAS = Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap

¹⁴ Vidareutbildning efter doktorsexamen.

för bortfall av personalresurser mm, begränsar en sådan policy starkt de praktiker som kan tänkas ge forskarna tillträde till verksamheten.

Långsiktiga programstöd till kunskapsproducerande samarbete mellan forskning och praktik

Under den kommande tioårsperioden bör därför finansiellt utrymme skapas för ett antal mer långsiktiga forskningsprogram, förslagsvis 5-åriga. Det bör under en tioårsperiod ges stöd till ett eller två sådana programstöd av relevans för varje verksamhetsområde inom socialtjänsten. Det gäller således barnavård, missbruk, socialbidrag, psykiskt sjuka, andra funktionshindrade samt äldre. Forskningsprogrammen bör inriktas på att utveckla kunskap om det sociala arbetets resultat och effektivitet vad gäller insatser på individ-, grupp och områdesnivå. I denna inriktning kan också ligga forskning kring insatser som sker i samverkan med andra verksamheter än socialtjänsten eller andra arbetsformer av relevans. Dessutom bör långsiktiga programstöd ges till ledarskaps- och organisationsutvecklingsfrågor och ”socialtjänstekonomi” inklusive kostnads- och effektanalyser.

Varje programstöd bör innefatta kostnader både för forskande personal och för praktiskt verksam personal, involverad i försöksverksamhet och annat som är relaterat till det vetenskapliga. Vi bedömer att det oftast handlar om s.k. multi-centerstudier, vilket bl.a. innebär att FoU-miljöerna i flera fall bör kunna delta i och finansieras av programmet.

Inom ramen för de programstöd som inriktas på de ovannämnda kärnområdena i socialtjänsten bör det finnas möjligheter att skapa både *forskartjänster* och *kombinationstjänster* mellan forskning och praktik.

Programstödet organisation och administration bör utredas särskilt. I utredningens uppgifter ingår att förbereda för en utvärdering av stödets betydelse för kunskapsområdets utveckling.

I detta sammanhang vill vi också hänvisa till vårt förslag om s.k. socialtjänstuniversitet som redovisas tidigare under fortbildning och vidareutbildning. Det berör också i hög grad forskningen.

Socialstyrelsen föreslår:

Att det under en tioårsperiod ges stöd till 1-2, 5-åriga programstöd, för varje verksamhetsområde inom socialtjänsten.

Att långsiktiga programstöd dels för ledarskaps- och organisationsutvecklingsfrågor och dels för ”socialtjänstekonomi” inklusive kostnads- effektanalyser inrättas.

Utveckling av IFO-statistiken

Socialstyrelsen kommer att fortsätta att utreda behovet av och förutsättningarna för en väl anpassad och avvägd statistik inom socialtjänstområdet en-

ligt regeringsuppdraget. Styrelsen kommer att göra detta med utgångspunkt bl.a. i den pågående analysen av frågeställningar om den personliga integriteten och behovet av sekretesskyddade uppgifter inom äldre- och handikappområdet. Styrelsen kommer således att avvakta resultatet av analysen på äldre- och handikappområdet innan arbetet med statistiken för individ- och familjeomsorgen fullföljs.

Det finns också behov av att utveckla *gemensamma begrepp* inom socialtjänstområdet för forskningen, praktiken och statistiken. I det sammanhanget har Socialstyrelsen åtagit sig att leda ett arbete som syftar till att uppnå en gemensam terminologi för insatser inom socialtjänsten.

Denna "begreppsapparat" avses tillämpas av kommunerna både i intern dokumentation av ärendehandläggning, i uppföljning av det sociala arbetets effekter och för det uppgiftslämnande som sker till den officiella statistiken.

Socialstyrelsen åtar sig:

Att utreda förutsättningarna för en förbättrad statistik och begreppsapparat för insatser enligt socialtjänstlagen för barn och unga resp. för vuxna missbrukare. I det arbetet skall samråd ske med organisationer som företräder socialtjänstens brukare, Socialstyrelsens statistikråd för socialtjänststatistiken samt med övriga berörda.

Att hitta kunskapen

Kunskapsöversikter

Produktionen av systematiska kunskapsöversikter syftar till att göra den internationella forskningens samlade erfarenheter mer tillgängliga för praktiker och beslutsfattare. Det kan t.ex. gälla metoder för problembedömning eller utredning, verkningsfulla åtgärder, interventioner och program.

Idag producerar Socialstyrelsen i begränsad utsträckning kunskapsöversikter som är relevanta för det sociala arbetet inom socialtjänsten. Arbetet skall jämföras med det arbete som SBU¹⁵ utför för hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens arbete bör förstärkas, vilket i dagsläget underlättas genom samarbete mellan CUS¹⁶ och Campbell Collaboration. (Detta arbete kräver ökade resurser för produktion av systematiska kunskapsöversikter.)

Socialstyrelsen åtar sig:

Att fylla en motsvarande funktion vad avser kunskapssammanställningar inom det sociala arbetets område som SBU har inom hälso- och sjukvården.

¹⁵ Statens Beredning för medicinsk Utvärdering

¹⁶ Centrum för Utvärdering av Socialt arbete vid Socialstyrelsen

Annat stöd för kunskapssökande

Sverige har idag ingen motsvarighet till den samordning av litteratur, tidskrifter och informationssökning som finns inom medicinen och hälso- och sjukvårdens område, där Karolinska institutets bibliotek har ett nationellt ansvar. Inom socialtjänsten täcks bara mindre delområden, t.ex. dokumentation inom alkohol- och narkotikaområdet (CAN:s¹⁷ bibliotek) och flykting- och invandrarfrågor av nationella specialbibliotek.

Med hjälp av de möjligheter som utvecklats i och med att Internet blivit tillgängligt för socialtjänstens anställda bör de tekniska förutsättningarna finnas för att skapa attraktiva s.k. *portaler* till söka och hämta kunskap för socialtjänsten.

Socialstyrelsen föreslår:

Att en särskild utredning tillsätts med uppdrag att komma med förslag till hur en samordning av litteratur, tidskrifter, informationssökning och annan kunskapsförmedling inom socialtjänstområdet skulle kunna realiseras.

Möjligheterna att bygga upp portaler med nätverk och enhetliga sökbegrepp på Internet bör särskilt prövas. *Tillgängligheten för olika användarkategorier bör sättas i fokus.*

¹⁷ Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning

2. Varför behövs kunskapsutveckling inom socialtjänsten

Med socialtjänst avses individ- och familjeomsorgen samt vård och omsorg om äldre och funktionshindrade¹⁸.

Inom socialtjänsten saknas forskningstraditioner och rutiner för att systematiskt granska vad som görs, hur det görs och resultaten av det som görs. Idag finns kunskap om resurser och orsaker till sociala problem på samhällsnivå, men det finns alldeles för lite kunskap om kvaliteten i insatserna och effekterna av insatserna för socialtjänstens brukare. Många kommuner har dock kommit igång med ett lovande arbete med att utveckla kvalitetssystem.

Vetenskaplig och erfarenhetsbaserad kunskap behövs för att ge brukare och allmänhet en realistisk uppfattning om vilka krav och förväntningar som kan ställas på socialt arbete och vilka möjligheter som står till buds. Det behövs också relevant underlag och beslutsstöd för praktiskt socialt arbete, samt som instrument för kvalitetsförbättring och utveckling. Sådan kunskap är också en viktig del av utbildningsinnehållet för blivande praktiker.

Socialtjänsten är en politiskt och inte enbart professionellt styrd verksamhet. Beslut om åtgärder och insatser grundas därför också på annat än kunskap i form av vetenskap och beprövad erfarenhet. Arbetet skall utövas av personal med lämplig utbildning och erfarenhet och vara av god kvalitet¹⁹. Brukare och klienter skall garanteras inflytande och rättssäkerhet. Socialt arbete utförs således i spänningsfältet mellan politik, profession och brukarinflytande. Det är angeläget att tydliggöra vad som är det politiska uppdraget, respektive professionens ansvar och hur den enskildes ställning och inflytande garanteras.

Ytterligare en anledning till socialtjänstens behov av kunskapsutveckling är det starka beroendeförhållande som ofta råder mellan socialtjänsten och dess klienter/brukare. Att det då finns erfarenhetsbaserad kunskap som ger en yttre ram för vilka insatser, och till vilken kvalitet, som kan erbjudas är värdefullt inte minst av rättssäkerhetsskäl. Den som riskerar att utsättas för tvångsåtgärder (LVU, LVM) eller är beroende av bistånd, vård och omsorg måste veta ungefär hur socialtjänsten kommer att agera i olika situationer. En gemensam kunskapsbas kan hjälpa till att skapa sådan förutsägbarhet.

¹⁸ En mer juridisk definition: All verksamhet som enligt lag handhas av en socialnämnd samt – i detta sammanhang – verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

¹⁹ 7 a § Socialtjänstlagen.

Det finns dock fortfarande brister när det gäller att värdera och bedöma resultatet av socialtjänstens insatser för den enskilde. Detta understryker behovet av att ge kunskapsbildningen och det kontinuerliga lärandet en starkare ställning inom socialtjänsten. *Det finns därför skäl att främja en systematisk process av prövning och utvärdering av metoder och arbetssätt än vad som sker idag. I detta sammanhang har behovet av att utveckla metoder för att knyta forskningen närmare den praktiska verksamheten uppmärksamats*²⁰.

²⁰ Ur regeringsuppdraget

3. Uppgifter, omfattning och kompetens

Uppgifter

Socialtjänsten består av huvudområdena individ och familjeomsorg samt vård och omsorg om äldre och funktionshindrade.²¹ Socialtjänst bedrivs i mycket stor omfattning i offentlig regi, men det finns entreprenader och privat drift. Den regleras juridiskt av Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och därtill hörande lagstiftning. Förvaltningarna i kommunerna arbetar också med uppgifter med stöd av Hälso- och sjukvårdslagen, där de mest omfattande insatserna riktas till äldre. Kommunernas vidgade ansvar för insatser till äldre och funktionshindrade under 1990-talet har givit kunskapsutvecklingen nya förutsättningar. Den kommunala vården och omsorgen har expanderat kraftigt, nya yrkesgrupper med annan kompetens har tillkommit, hälso- och sjukvårds- och socialtjänstuppgifter utförs integrerat i samma förvaltning och arbetsorganisation.

Insatserna och arbetssätten inom socialtjänsten kan vara information, rådgivning, bistånd och annan myndighetsutövning. Insatserna för äldre och funktionshindrade ges numera också till helt övervägande del efter biståndsbedömning enligt 6 § Sol. Socialtjänsten samarbetar med och kan arbeta konsultativt i förhållande till andra samhällsinstanser. Arbetet kan ske på strukturell nivå eller vara riktat till grupper eller individer.

Socialnämnden, eller dess motsvarighet, skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. Socialnämnden skall också ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd.²² Socialtjänsten skall också vad gäller psykiskt och fysiskt funktionshindrade bedriva uppsökande verksamhet och planera insatser i samverkan med landstinget.²³ Socialtjänstens insatser skall således vara strukturinriktade, allmänt inriktade och individuellt inriktade.

I regeringsuppdraget ligger tonvikten på effekter och resultat av socialtjänstens verksamhet för klienter och brukare. I praktiken utgör individuellt inriktat arbete huvuddelen av arbetsuppgifterna för de yrkesverksamma inom socialtjänstens kärnverksamheter. Av dessa skäl ägnar vi det individinriktade arbetet betydligt större uppmärksamhet i vår rapport än de övriga insat-

²¹ Socialtjänsten i Sverige 1999. Behov – insatser – utveckling. Socialstyrelsen

²² Socialtjänstlagen, 5 och 7 §§

²³ SoL 21 a §

serna i socialtjänsten. Hur balansen är mellan struktur-, allmänt- och individinriktade insatser är dock relevant för resultat och kostnadseffektivitet.

Lagstiftningarna fokuserar på frågor om bistånd och rättigheter, i vissa fall tvång. Först när kvalitetsparagrafen i SoL²⁴ infördes 1998 fick socialtjänsten krav på *hur* biståndsinsatserna skulle utföras. Motsvarande kvalitetsparagraf finns dock inte i LSS.

Rapporten handlar mest om socialtjänstens verksamhet i stort. Strukturella frågor om ledning, styrning, samarbete mellan kommuner, högskolor m.m. är oftast giltiga för hela verksamhetsområdet. På några områden är dock förutsättningarna annorlunda bl.a. genom 90-talets äldre-, handikapp och psykiatrireformer. Där finns mer utförliga beskrivningar av förhållandena. För individ- och familjeomsorgsområdet finns däremot ingen aktuell nationell sammanfattande utvärdering av hela verksamheten. Detta medför att de skilda verksamhetsområdena blir olika mycket belysta.

Individ- och familjeomsorgen (IFO)

Enligt den officiella statistiken 1999 beräknas uppemot 700 000 människor ha kontakt med individ- och familjeomsorgen minst någon gång under ett år. Siffrorna har varit högre tidigare under 1990-talet.

Mycket tyder på att de utsatta människor som främst behöver individ- och familjeomsorgens stöd och insatser är koncentrerade till vissa utsatta boendeoråden, främst i större städer och i förortskommuner. Av socialbidragsstatistiken för 1999 framgår t.ex. att drygt två tredjedelar av samtliga bidragstagare bor i större städer och förortskommuner jämfört med knappt hälften av hela befolkningen. Av de vuxna utrikes födda bidragstagarna bor nästan tre fjärdedelar i dessa kommuner.²⁵

Koncentrationen av sociala problem till vissa bostadsområden går ofta hand i hand med att områdena uppvisar påtagliga miljö- och funktionsbrister. På så sätt försvåras de boendes livsvillkor ytterligare, närmiljön fungerar inte för invånarnas svaga individuella resurser. De "fattiga" lever i en "fattig" miljö. Staden är segregerad såväl ifråga om befolkningssammansättning som ifråga om miljö.²⁶

Tendenser under 1990-talet

Det sociala arbetet under det senaste decenniet har bland annat präglats av:

- **Ökat tryck/anspråk** på att bistå människor i behov av stöd. Bakomliggande orsaker har främst varit: nedskärningar inom angränsande betydelsefulla offentliga verksamheter, (t.ex. inom barnomsorg, skola, fritidsverksamhet och kultur) samt arbetslöshet och hög flyktinginvandring, som bland annat resulterat i en rekordartad ökning av antalet socialbidragsbehövande fram till 1997. Det finns

²⁴ 7 a § SoL

²⁵ Socialbidrag 1999, Statistik – Socialtjänst 2000:7, Socialstyrelsen 2000

²⁶ Social rapport 1997, Socialstyrelsen

även tecken på ökande problem bland barn och unga och att missbruket bland unga människor har ökat.²⁷

- **Hårdare ekonomisk styrning** av IFO. Det kärvare ekonomiska läget i kommunerna under 1990-talet har tvingat fram både rationaliseringar och enligt vissa bedömare ett mera kortsiktigt ekonomiskt tänkande.
- **Omstrukturering av vård- och behandlingsverksamhet** från institutionsvård till insatser i mera öppna former, särskilt inom missbrukarvården.
- **Förändringar i lagstiftningen**, vilka bl.a. inneburit ökade krav och förväntningar på socialtjänstens kvalitet och rättssäkerhet

Områdesinriktat arbete prioriteras inte

Samhällsarbete och grannskapsarbete, som förekom inom socialtjänsten under 70- och 80-talen, hade i stort sett upphört vid en uppföljning 1991-1993²⁸. Där en viss medverkan i sådan verksamhet ändå förekommer framstår den som mindre professionell. Som sannolika bidragande orsaker till denna brist på utveckling av det områdesinriktade arbetet anges bl.a. fältarbetarnas låga maktposition i den kommunala hierarkin, brist på politiskt stöd för en fortsatt professionalisering och förändringar i organisationsstrukturerna.

Andra aktörer än socialtjänsten har dock med andra utgångspunkter gjort betydande satsningar i många utsatta boendeområden. Bland annat de s.k. Blommanpengarna,²⁹ vissa EU-projekt, den s.k. storstadssatsningen, riktade insatser utifrån landstingens folkhälsoarbete, brottsförebyggande projekt etc. har medfört att många olika intressenter och personalkategorier (bostadsförvaltare, konsulter, friskvårdare) samverkar med boende och verksamma i dessa områden kring olika delprojekt. Detta arbete är dock mera sällan sammanlänkat med individ- och familjeomsorgens uppgift att värna de mest utsatta.³⁰

Utvecklad samverkan och tvärprofessionella enheter

Inom ramen för det individinriktade arbetet har 1990-talet ändå till viss del karaktäriserats av en mer utvecklad samverkan kring enskilda och familjer över sektorsgränser och professionsgränser. Samverkan med arbetsförmedling och kommunala arbetsmarknadsenheter har t.ex. intensifierats och ge-

²⁷ jfr Kommittén Välfärdsboksluts andra forskarantologi, Välfärd, vård och omsorg, SOU 2000:38 samt 1999 års socialtjänststatistik som visar stigande siffror under hela 1990-talet för såväl placering i heldygnsvård av barn och unga som för behovsprövade öppenvårdsinsatser.

²⁸ Sundh K. Socialtjänstens strukturinriktade arbete – utveckling, möjligheter och hinder, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan, Rapport i socialt arbete nr 92 – 1999.

²⁹ Regeringen avsatte 1995-96 125 miljoner kronor för insatser i invandrantäta bostadsområden. Denna satsning fick sitt namn efter dåvarande invandrarministern Leif Blomberg.

³⁰ Se t.ex. Forsén B, och Fryk L. "Från rum till mellanrum", Erfarenheter från lokala projekt, Socialstyrelsen 1998, Nyberg E. red. Lokalt förändringsarbete och medborgarinflytande, FoU-Södertörn, skriftserie nr 8/2000, Sletteboe T. Empowerment som tilnaering i sosialt arbeid och Turunen P. Finsk dimension på samhällsarbete, Nordisk sosialt arbeid nr 2, 2000.

mensamma projekt bedrivits kring arbetslösa socialbidragstagare. Försöksverksamheten med finansiell samverkan (SOCSAM³¹) och frivillig samordnad rehabilitering (FRISAM³²) har också involverat individ- och familjeomsorgen i tvärprofessionella aktiviteter utifrån enskilda människors totala och sammansatta behov. Inom området barn- och familj har familjecentraler, med samlokalisering och ibland sammanslagning av öppen förskola, barnavårdscentral och individ- och familjeomsorg, inrättats.

Utmaningar

Individ- och familjeomsorgen står inför stora utmaningar när det gäller att utveckla arbetets organisering, ledning och styrning och förståelsen av såväl kollektiva som individuella förändringsprocesser. Dessa problem har på senare tid rönt ökat intresse inom företagsekonomisk forskning.³³ Westrup har till exempel uppmärksammat att företagsekonomins tre processmodeller – producent-, medproducent- respektive kundmodellen – inte fullt ut förmår fånga särdragen hos sociala tjänster inom socialtjänsten. Sociala processer är interaktiva händelseförlopp som involverar flera aktörer. Sociala processer har till skillnad från näringslivets processer ett egenvärde. Det behövs därför ett nytt perspektiv som beskriver sociala processer i termer av möten, dialog och värdegemenskap. Först då är det möjligt att beskriva hur värden skapas och upprätthålls i sociala verksamheter som skola, förskola eller socialtjänst.

Förändrat innehåll i äldreomsorgen

Innehållet i äldreomsorgen har förändrats påtagligt de senaste tio åren. Detta är en följd av bristande ekonomiska resurser, nya synsätt inom vården och en ökning av antalet äldre i befolkningen. Tillgängliga resurser har i allt större grad koncentrerats till den del av befolkningen som har störst behov av vård och omsorg. Intensiteten i insatserna har därmed ökat. Den tid en person får del av insatser har avkortats. Allt större andel av insatserna är omvårdnad och en mindre del serviceinsatser. Vården mot livets slut får allt större betydelse. Mer flexibla resurser har introducerats såsom dagverksamheter, korttidsboende, närståendestöd av olika slag etc.

Det behövs ett väl fungerande samspel mellan resurser inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Integrationen mellan sjukhus, öppen vård och omsorg har fått stor betydelse i en tid med allt kortare vårdtider på sjukhus och där de patienter som skrivs ut i allt högre grad har svåra sjukdomstillstånd, kvarstående behov av återhämtning, rehabilitering och eftervård.

Bilden kompliceras ytterligare av att personal idag tvingas arbeta efter två helt olika regelsystem vad avser bland annat kompetens och professionellt

³¹ Se t.ex. Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, SOCSAM tidiga erfarenheter. En lägesrapport.” Finansiell samordning 1998:2

³² Jfr Samverkan för individen. Samverkan inom rehabiliteringsområdet.” Andra lägesrapporten, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:4

³³ Se t.ex. Westrup U. Processorienterad styrning i sociala verksamheter. Styrföresättningar och processlogiker, Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet, KEFU skriftserie 2000:1 samt Johansson S, Löfström M & Ohlsson Ö. Projekt som förändringsstrategi - analys av utvecklingsprojekt inom socialtjänsten, SNS Förlag, 2000

ansvar. Socialtjänstutredningen behandlade frågan om den splittrade regleringen av verksamheten men bedömde att den behövde utredas i ett vidare sammanhang. Så här skriver man i utredningen:

SoL och HSL bygger på radikalt olika regelsystem. Beslut om insatser enligt SoL är myndighetsbeslut av socialnämnden, eller av tjänstemän på delegation av nämnden. Regleringen av hälso- och sjukvården bygger på ett stort mått av professionellt ansvar och här finns också ett kompletterande regelverk rörande de professionellas tjänsteansvar (Lag om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS).³⁴

Stöd och service till funktionshindrade

Situationen för personer med funktionshinder är fortfarande eftersatt inom en rad områden, detta trots handikappreformen (1994) och psykiatireformen (1995). Levnadsvillkoren är inte i nivå med övriga befolkningens. En avgörande faktor är bristen på kompetens om förhållanden, behov och möjligheter till förbättringar hos berörda huvudmän samt samverkan mellan olika myndigheter. Det finns också stora brister i bemötande av personer med funktionshinder³⁵.

En framflyttning av positioner, förbättring av villkor för att uppnå goda levnadsförhållanden för personer med funktionshinder kräver att olika aktörer tar sitt fulla ansvar. Det handlar om att förbättra kompetens, om att satsa resurser, men också om attityder och bemötande.

I Socialvetenskapliga forskningsrådets tidskrift beskriver Claes-Göran Stefansson kunskapssituationen när det gäller psykiskt funktionshindrade i vårt land:

De psykiskt funktionshindrade personernas levnadsvillkor överhuvud taget vet vi mycket lite om. 85 000 personer är förtidspensionerade på grund av psykiatriska skäl. Hur lever de sina liv? Deltar man i samhällslivet och på vilket sätt och i vilken omfattning? Undersökningar om levnadsförhållanden genomförs regelbundet av Statistiska centralbyrån. En sådan undersökning riktad mot psykiatireformens målgrupp vore motiverad och har också diskuterats på Socialstyrelsen. De psykiskt funktionshindrade personernas medverkan i den egna vården framhålls på många håll som viktigt. Hur skall detta kunna förverkligas? I vårdideologiska skrivningar och i policydokument tas denna fråga nästan alltid upp, men vi ser få exempel på praktisk tillämpning. Här behövs systematiserad kunskap om hinder och möjligheter som grund för handling³⁶.

³⁴ SOU 1999:97, sid 226.

³⁵ Se bland annat slutrapporten från psykiatriuppföljningen och Lindqvists nia.

³⁶ Från sluten vård till ett liv som alla andra? Claes-Göran Stefansson i Social Forskning 1/2000.

Utvärderingen av handikapppreformen visar att det finns ett utbrett missnöje bland anhöriga att insatser och verksamheter för bl.a. utvecklingsstörda sammanförs med äldreomsorg.

Stödet till psykiskt funktionshindrade har vanligen lagts inom redan befintliga organisatoriska strukturer i kommunerna. Det kan vara Individ- och familjeomsorg, men oftare äldre- och handikappomsorg. Under senare tid kan man dock se en utveckling i kommunerna där man organisatoriskt skiljer på äldreomsorg och handikappomsorg.

Omfattning

Ett stort antal människor i olika åldrar och med skilda behov får hjälp genom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården varje år. Den insats som berör flest människor gäller socialbidrag. År 1999 gällde det närmare 7 procent av befolkningen. Även insatserna till äldre - hemtjänst och särskilt boende - omfattar många personer.

Tabell 1 Antal personer i befolkningen som omfattades av viss insats inom den kommunala vården och omsorgen den 1 nov 1999

Insats	Personer
Socialbidrag ³⁷	581 000
Insats till äldre	
Hemtjänst i ordinärt boende	129 000
Särskilt boende	116 000
Insats till personer med funktionshinder	
LSS	44 000
Hemtjänst i ordinärt boende	15 500
Särskilt boende	5 300
Insats till barn och unga	
Behovsprövad öppenvårdsinsats	26 500
Institutions- och familjehemsvård	13 500
Insats till vuxna missbrukare	
Behovsprövad öppenvårdsinsats	16 000
Institutions- och familjehemsvård	4 000

Källa: Socialtjänststatistik, Socialstyrelsen

Kostnader

Kommunernas kostnader för vård och omsorg har ökat kraftigt under 1990-talet. Den främsta orsaken är ett vidgat ansvar för insatser till äldre och funktionshindrade. Kommunernas totala kostnader 1999 för vård och omsorg var omkring 113 miljarder kronor. Det var närmare 6 procent mer än året innan. Kostnaderna per invånare för verksamheten 1999 var 12 700 kronor.

³⁷ Någon gång under året

Drygt tre fjärdedelar av kostnaderna, 89 miljarder kronor gick till vård och omsorg om äldre och funktionshindrade. Det var en ökning på 7 procent jämfört med 1998. Kostnaderna per invånare för denna verksamhet var 10 000 kronor.

Tabell 2 Kostnader för vård och omsorg, utbildning och barnomsorg i kommunerna 1999. Totalt och per invånare

Verksamhet	Totalt Milj kr	Per inv Kr
Individ- och familjeomsorg	23 593	2 662
Därav socialbidrag	10 465	1 181
Insats till äldre och funktionshindrade	89 045	10 049
 Vård och omsorg totalt	 112 637	 12 711
Utbildning	94 445	10 658
Barnomsorg	39 823	4 494

En tredjedel av de kommunanställda arbetar i socialtjänsten

Socialtjänsten är den sektor i kommunerna som har största antalet årsarbetare. Totalt fanns där 188 000 årsarbetare 1998. Det var drygt 1 procent fler än 1997. En stor majoritet, mer än 90 procent, arbetade inom omsorgen om äldre och funktionshindrade, övriga inom individ- och familjeomsorgen.

Personalen inom socialtjänsten domineras kraftigt av kvinnor. Det gäller alla personalgrupper som Svenska Kommunförbundet redovisar i sin årsstatistik för 1998. Hela 90 procent var kvinnor. En jämförelse mellan 1997 och 1998 visar dock att antalet män ökade med 5 procent mot 1 procent för kvinnorna. Fördelningen per personalkategori framgår av tabell 3.

Tabell 3. Antal årsarbetare inom socialtjänsten ("äldreomsorg m.fl.") samt andelen män och kvinnor, per personalkategori, 1998.

Personalkategori	Årsarbetare	Andel %	
		Män	Kvinnor
Arbetsledare omsorg	7 879	15	85
Vårdbiträde, vårdare	81 971	7	93
Undersköterska, skötare	39 714	6	94
Sjuksköterska	11 291	6	94
Socialsekreterare	9 945	21	79
Övrig vård o. Omsorg	21 466	21	79
Totalt	172 266	10	90

Källa: Kommunal personal 1998. Sv. Kommunförbundet

Utbildning och kompetens hos personalen

Formell utbildning

Flertalet *handläggare* inom socialtjänsten har högskoleexamen³⁸. Fyra av fem socialsekreterare, hälften av socialcheferna och 70 procent av socialinspektörerna har socionomexamen. Bland socialsekreterare och socialinspektörer är det vanligare med socionomexamen ju yngre man är.

När det gäller *chefer/arbetsledare inom äldreomsorgen och hemtjänstinspektörer* så har en tredjedel av kategorin chefer/arbetsledare och drygt hälften av hemtjänstinspektörerna social omsorgsexamen. Räknar man med dem som har *högskoleutbildning inom vården* så har drygt hälften av chefer/arbetsledare och drygt 70 procent av hemtjänstassistenterna högskoleexamen.

Om man också räknar in *andra relevanta högskoleutbildningar* så har minst 90 procent av socialcheferna, socialinspektörerna, socialsekreterarna och hemtjänstinspektörerna högskoleutbildning inom områdena samhälls- och beteendevetenskap, vård, omsorg eller pedagogik.

Behandlingsassistenter/hemterapeuter har mycket blandad utbildningsnivå. 41 procent har eftergymnasial utbildning, 11 procent är socionomer och en tredjedel har gymnasieutbildning, varav vårdinriktning är vanligast.

Hälften av de personliga assistenterna har gymnasiekompetens, oftast med vårdinriktning, och var tionde har eftergymnasial utbildning inom nämnda områden.

Statistiken anger den formella utbildningsnivån enligt fastlagd klassificering. Undersökningar som rör utbildnings- och kompetensnivåer anses generellt underskatta personalens faktiska utbildningsnivå. Många har t.ex. gått utbildningar utan att ta ut examen eller formellt ha avslutat den. I praktiken har många gått kurser mm som kan motsvara formella utbildningar till innehåll och omfattning. Det finns ingen nationell fortlöpande uppföljning av omfattning och innehåll när det gäller personalens fort- och vidareutbildning eller vilka grupper som omfattas av detta. Generellt kan sägas att i regel får man mer omfattande fortbildningsinsatser ju högre grundutbildning man har.

Tidigare enstaka studier har visat att den högskoleutbildade personalen inom IFO fått kvantitativt mest utbildning. Det är främst grupper som arbetar med barn- och ungdomsfrågor, inklusive familjerätt, som fått mest följt av personal inom missbruksområdet. Personalgrupper som arbetar med försörjningsstöd förefaller få minst utbildning.

³⁸ Källa: resultatet av bearbetning av ett urval befattningar inom Svenska Kommunförbundets personalstatistik och SCB:s utbildningsregister över individers högsta formella utbildning.

Ett problem är att statistiken inte ger information om hur många som faktiskt är chefer/arbetsledare eller vilka arbetstagare och arbetsuppgifter man är ledare för. Ett utvecklingsarbete pågår dock för att genom utveckling av befattnings- och verksamhetskoder (BSK) få fram uppgifter på detta. Med tanke på att arbetsledare är nyckelgrupper för utveckling av verksamheten det vara av värde att få mer information om hur många en person är arbetsledare för samt vilka arbetsuppgifter och utbildningar arbetsgruppen har.

Det saknas också uppgifter om vilka chefer eller handläggare som arbetar enbart med äldre- eller handikappomsorg, antalet LSS-handläggare samt hur många socialsekreterare och socialinspektörer som arbetar som generalister med hela individ- och familjeomsorgsområdet eller är specialiserade på olika målgrupper. I Svenska Kommunförbundets statistik ingår inte den ökande andel personal som arbetar för entreprenörer. Ett utvecklingsarbete pågår för att fånga entreprenörers uppgifter genom SCB:s register.

Det är svårt att skaffa sig överblick över antal utbildningsplatser och genomströmning för social omsorgsexamen. Samma sak gäller uppgifter om hur många som börjar arbeta inom olika verksamhetsfält, samt en rad andra väsentliga data om personalen inom socialtjänsten.

Det finns ingen samlad lättillgänglig statistik som anger utbildningsnivå för olika befattningar inom socialtjänsten. Svenska Kommunförbundet sammanställer årligen personalstatistik utifrån ett antal befattnings- och verksamhetskoder. Statistiska Centralbyrån för ett register – svensk utbildningsnomenklatur – som anger individers högsta utbildning.

Bristfällig utbildning i äldreomsorgen

Inom områdena äldre och funktionshinder har Svenska Kommunförbundet gjort specialbearbetningar av personalstatistiken åt Socialstyrelsen i samband med slutrapporten i äldreuppdraget. Därför kan vi redovisa något mer detaljerade uppgifter för äldreomsorgen.

Grundläggande yrkesutbildning för den uppgift personalen skall fullgöra är den plattform från vilken en kontinuerlig fortbildning och utveckling i arbetet skall ske. Trots omfattande insatser på många håll i landet för att erbjuda anställd personal grundutbildning saknade 37 procent av fast anställda vårdbiträden/undersköterskor och motsvarande adekvat grundutbildning 1998. Andelen som saknade sådan utbildning bland de timanställda och vikarier var sannolikt ännu högre.

Bland arbetsledare/biståndsbedömare har 76 procent en eftergymnasial utbildning och 73 procent har en vård- och omsorgsinriktad utbildning. Den vanligaste utbildningen är föreståndare i social service. 35 procent har genomgått den.

Det bedrivs en omfattande fortbildning, finansierad av arbetsgivarna, för personal inom vård och omsorg. Det generella mönstret är att sådan fortbildning har större omfattning inom offentlig än inom privat verksamhet. Andelen av arbetstiden som gick till fortbildning var störst inom vård och omsorg

under första halvåret 1999. Genomsnittligt ägnade personalen 4,1 procent av sin arbetstid åt fortbildning. Baspersonalen i kommunernas vård och omsorg till äldre och funktionshindrade är emellertid inte den personalgrupp som i högst grad får fortbildning. Under första halvåret 1999 fick 86 000 vårdbiträden och motsvarande fortbildning i någon form. Mest förekommande var fortbildning inom "medicin, hälsa, vård" samt "arbetsmiljö, arbetarskydd". Omfattningen av fortbildningen för denna grupp motsvarar genomsnittet på arbetsmarknaden. Till de här redovisade fortbildningsinsatserna skall läggas sådana som finansieras inom ramen för olika former för statlig studiefinansiering, exempelvis kunskapslyft, arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt Komvux kurser i övrigt.

Inom ramen för den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken fördelas sammanlagt 208 miljoner kronor till kommunerna under en treårsperiod för fortbildning av arbetsledare, biståndsbedömare och motsvarande. Under 1999 har denna verksamhet planerats, upphandlats och i någon mån kommit igång. Socialstyrelsen följer upp hur resurserna används samt hur kursdeltagarna upplever genomgången utbildning. Under 1999 dominerade arbetsledarutbildning. Genomgående värderar kursdeltagarna den genomgångna fortbildningen högt.³⁹

Kraven på personalens kompetens har förändrats på grund av den beskrivna utvecklingen. Förändring av arbetsorganisation, ökad konkurrensutsättning, nya styr- och ledningssystem där uppgifter decentraliserats till driftsenheter i förening med brist på ekonomiska resurser har också lett till ökade krav på personalens förmåga att hantera personalfrågor, ekonomi och verksamhetsutvecklingsuppgifter.

Flera studier visar att både brukarna och personalen anser att personalen ofta har för begränsad tid till kontakt, tillsyn och liknande. Arbetstiden har fyllts med att fullgöra de mest nödvändiga, instrumentella uppgifterna hos den äldre brukaren. Det har många gånger försämrats kvaliteten i relationerna mellan personal och brukare. Det sociala arbetet har ibland utarmats. Hälso- och sjukvårdsuppgifterna har satts i fokus. Kompetensutvecklingsbehoven inom hälso- och sjukvårdsområdet har ofta uppmärksamrats, men mindre kraft har ägnats åt behoven av kompetensutveckling i det sociala arbetet bland äldre.

Att analysera kvalifikationskraven i dagens och framtidens äldreomsorg, att vidta åtgärder för att utveckla kompetensen hos befintlig personal, att samtidigt förändra arbetsförhållandena så att fler nya medarbetare söker sig till verksamheten, att dessutom göra allt detta i en tid med växande rekryterings svårigheter är, milt sagt, en utmaning för kommunerna.

Flytande yrkesroll efter huvudmannaskiftet

Det kan ibland vara svårt att se någon direkt skillnad mellan arbetsinnehållet före psykiatrireformen och det nu aktuella. Från att ha tillhört psykiatrins

³⁹ Socialstyrelsen, Äldreuppdraget. Slutrapport. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:4.

behandlingspersonal skall man idag ge psykosocialt stöd och service. Allt fler yrkesgrupper finns på samma arena och med liknande uppdrag där gränserna mellan yrkesrollerna flyter samman. Samtidigt uppfattas vissa begrepp och professionella identiteter ge en starkare legitimitet och ett tydligare tillträde till en viss professionell domän.

I samband med decentraliseringen av omsorgerna har stora farhågor funnits om en kunskapsförtunning inom t.ex. vård och omsorg om personer med autism. En liten kommun har sämre förutsättningar att upprätthålla en hög kunskapsnivå i vården och omsorgen. Personal i landstingens tidigare omsorgsverksamhet tycks i stort ha fått kommunal anställning efter huvudmannaskiftet. Personkontinuiteten blev en garanti för att kompetensen, i alla fall inledningsvis, kunde bibehållas. Den nationella kartläggning som Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) gjorde 1998 visade att många kommuner saknade kvalitetsansvarig, kvalitetssäkringssystem och interna medel för utvärdering av kvalitet inom handikappområdet. Åtta av tio kommuner ansåg att utvärderarkompetensen borde förstärkas.

Svårigheten kan flerdubblas vid utformning av stödet till personer med flera diagnoser, t.ex. psykisk sjukdom/missbruk eller utvecklingsstörning/svår beteendestörning. Det krävs ofta en *samverkan* mellan många kompetenser vid fastställande av diagnos, utformning av stöd och dess genomförande.

Intresseorganisationerna framhåller också att kunskapsbristerna hos den kommunala personalen ofta kan vara mycket stora. Dessa brister gäller inte bara personal i verksamheten utan minst lika mycket de som utreder och beslutar

Att t.ex. kompensera för ADL-brister hos människor med psykiska funktionshinder tar tid och kräver en hög kompetens. Arbetssättet att ge hjälp till självhjälp, d.v.s. motivationsarbete, är dessutom relativt obekant inom de kommunala äldre- och handikappverksamheterna med undantag för omsorgen om utvecklingsstörda.

I huvudsak tycks boende- och sysselsättningsverksamheter bemannas av personal med låg formell kompetens. De efterfrågar kontinuerlig handledning i arbetet, möjligheter till studiebesök och erfarenhetsutbyte med likartade verksamheter.Handledning förekommer ofta i någon form - men behovet är långt större.

Strävan efter en normaliserad tillvaro för personer med funktionshinder framhålls som viktiga mål för verksamheten. Men många anställda tycker att det är svårt att bidra till att nå målet. Det behövs rätt ställd diagnos, god grundkompetens, adekvat basinformation, god handledning, bra bemötande m.m.

Den tidigare citerade artikeln av Stefansson sammanfattar:

Ett viktigt område att utveckla är kompetensen inom framför allt socialtjänsten att möta de psykiskt funktionshindrade personernas behov med adekvata insatser. Det psykiska funktionshindret

är en helhet av två sidor, dels den psykiska sjukdomen, dels sjukdomens inskränkningar i den drabbades sociala färdigheter. För att bemöta dessa personers behov är psykiatrins kunskaper utifrån ett sjukdomstänkande inte tillräckligt och socialtjänstens sociala stöd fungerar dåligt utan kunskap om sjukdomsbilden. Kunskapsuppbyggnaden måste ske på alla nivåer. De psykiskt funktionshindrade personernas sammansatta problem kräver att psykiatri och socialtjänsten samverkar i sina insatser. Lika oundgängligt är att den medicinska och samhällsvetenskapliga forskningen samverkar för att systematiskt bygga upp vår kunskap om dessa personers villkor.

Liknande resonemang kan föras om personer med andra kombinationer av funktionshinder.

Ökade kunskaper om hur det är att leva med funktionshinder är en grundläggande och absolut nödvändig kunskap för dem som t.ex. handlägger begäran om stöd och skall utforma lämpliga insatser. Studier på handikappområdet kräver ett tvärvetenskapligt perspektiv där kunskap inom pedagogik, medicin, sociologi, psykologi och inom det tekniska området sammanvävs till en helhet.

Personal- och kompetensförsörjning.

Tillgång på lämplig och rätt utbildad personal är en av de viktigaste framtidsfrågorna för att utveckla socialtjänsten. Inom äldreomsorgen är frågan akut. Dessutom finns idag vissa tecken på brist på socionomer.

En referensgrupp med representanter för berörda myndigheter och organisationer bör bildas. Gruppens uppgift bör vara att följa frågan om personalförsörjningen på kort och lång sikt. I gruppens arbete bör också ingå att närmare precisera om förändringar behövs av den löpande personalstatistiken så att den utvecklas enligt de behov som framkommit i arbetet med att ta fram programmet för stöd till kunskapsutvecklingen i socialtjänsten. En särskild fråga för gruppen är att utreda på vilket sätt nuvarande personalstatistik kan kompletteras med uppgifter från entreprenörers befattningar och utbildningsnivåer.

4. Den sociala praktiken

Inledning

De tre följande kapitlen behandlar den *sociala praktiken*, d.v.s. det arbete som utförs i socialtjänsten och som möter brukaren/klienten, *utbildningsfrågor, eller lärande i vid mening*, samt *forskning och utvecklingsarbete*. Syftet är att visa kopplingen och det ömsesidiga beroendet mellan praktik, utbildning och forskning. Vi ser det praktiska arbetet som basen som skall stödjas av de två övriga områdena, utbildning och forskning.

Socialt arbete – en definition

Med *socialt arbete* menar vi i detta sammanhang det arbete som utförs av personalen inom *socialtjänstens kärnverksamheter*, d.v.s. individ- och familjeomsorg och omsorger om äldre och funktionshindrade på individ-, allmän- och strukturnivå. Socialt arbete är också i vår pragmatiska definition betydligt bredare och omfattar mer än socialtjänst. Inom socialtjänsten utförs det också annat än socialt arbete, exempelvis ekonomiadministrativa eller personaladministrativa uppgifter.

I andra sammanhang, exempelvis inom ramen för IFSW (International Federation of Social Workers⁴⁰), har man definierat vad som menas med socialt arbete.

Socialt arbete verkar för social förändring, problemlösning i mänskliga relationer, för empowerment⁴¹ och frigörelse med syfte att främja människors välfärd. Med utgångspunkt i teorier om mänskligt beteende och sociala system verkar socialt arbete i de områden där människor samspelar med sin omgivning. Principer om mänskliga rättigheter och social rättvisa är grundläggande för socialt arbete.⁴²

Komplext, mångsidigt och politiskt styrt

Det sociala arbetet innefattar komplexiteten i mänskligt liv och dess villkor. Varje individ är unik och skall behandlas med respekt för sin integritet. So-

⁴⁰ IFSW är en global federation bestående av 85 yrkesförbund och fackliga organisationer i 77 länder, vilka representerar mer än 500.000 socialarbetare och har speciell konsultativ status till FN (ECOSOC och UNICEF).

⁴¹ "Empowerment" – som inte är möjligt att översätta till svenska – syftar till att hjälpa klienter att tillägna sig förmåga (power) att besluta om och agera i sitt eget liv. Det görs 1) genom att reducera det som hindrar klienten att använda den förmågan hon/han har, 2) genom att öka kapaciteten och självförtroendet att utnyttja förmågan och 3) genom att överföra makt från omgivningen till klienterna (Payne, 1997).

⁴² I bilaga 11 återfinns hela definitionen

cialtjänstens sociala arbete kompliceras dessutom av att det bedrivs under speciella villkor som påverkar och begränsar professionen.

Arbetet i socialtjänsten rymmer i sig motstridiga moment. Det kan vara serviceinriktade erbjudande om råd eller stöd. Det kan vara andra insatser i en kombination med myndighetsutövning.

Flera forskare betonar att socialt arbete i hög grad bygger på annat än teorier och vetenskap. Det är också en ideologiskt, politiskt och organisatoriskt inspirerad verksamhet. I detta mångfasetterade sammanhang skall teorier tillämpas, omformas, förkastas och skapas. Vissa forskare ser möjligheten att tillämpa formaliserade teorier i socialt arbete som begränsad. De anser att socialt arbete är en ”konst”, där en reflexiv, erfarenhetsbaserad, ur det praktiska arbetet framvuxen vardagsteori skall vara vägledande. Andra tillmäter teorin en större betydelse, men med en medvetenhet om de konflikter som teorivalet inrymmer, de oklarheter som ligger i begreppen och begränsningarna i teoriernas förklaringsvärde.

Den sociala professionen är också en politiskt och inte enbart professionellt styrd verksamhet. Beslut om åtgärder och insatser grundas inom socialtjänsten inte bara på kunskap i form av vetenskap och beprövad erfarenhet. Också aktuella politiska och ideologiska tolkningar och ramar för verksamheten påverkar villkoren för beslutsfattandet. En professionell bedömning av en enskild individs behov, orsaker till hennes problem och vilka insatser som bör göras provas – och omprövas i vissa fall – i en politiskt tillsatt lekmananämnd.

I förhållande till socialtjänsten är brukaren/klienten i en svag position. Definitionen av klientens problem, urvalet av tänkbara lösningar och vem som beslutar om insatsen, är ofta en fråga om makt i relationen mellan socialtjänst och klient/brukare.

Vilka dolda premisser och etiska värderingar som i övrigt döljer sig bakom det sociala arbetets regelverk och institutioner är inte alltid så lätt att identifiera i sin egen tid, men betydligt lättare att se i backspegeln.

Vad behöver socialarbetaren kunna?⁴³

Kunskap, kompetens och kvalitet

Det sociala arbetets karaktär och förutsättningar är som nämnts komplext. Vad som t.ex. menas med god kvalitet diskuteras och definieras i olika sammanhang inom forskningen och i offentliga utredningar. Komplexiteten i uppgiften gör dock att det saknas enhetliga definitioner.

Socialtjänstlagen stadgar att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. De skall utföras av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Förarbetena till socialtjänstlagen betonar kompetens och kompetensutveck-

⁴³ Med socialarbetare menar vi i detta sammanhang de anställda inom socialtjänstens kärnområden.

ling hos personalen för att nå en god kvalitet. Någon mer preciserad beskrivning av vad som menas med kompetens finns inte i lagen. Enligt LSS skall insatserna leda till goda levnadsförhållanden och det skall finnas den personal som behövs för detta.

Socialtjänstkommitténs delbetänkande Kompetens och kunskapsutveckling inom socialtjänsten⁴⁴ diskuterar begreppet kompetens. I försöken att definiera yrkeskompetens diskuterar kommittén professionalism och amatörism. Skillnaden ligger bland annat i metoder, relationens karaktär, verksamhetens samhällsroll, ledstjärna och kunskapssyn, maktbalansen i relationen samt ansvar.

Högskoleutbildningarna bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet. Lärarnas uppgift är med andra ord att utöver teoretiska kunskaper också överföra praktiska kunskaper och erfarenheter till studenterna, till nästa generation att kunna bygga vidare på. I hög grad handlar det om att utveckla ett förhållningssätt för att kunna artikulera och förmedla kunskaper och färdigheter som leder till professionell kompetens både för dagen och för framtiden. Fortfarande uppfattas ibland teori och praktik - vetenskap och beprövad erfarenhet - som två helt skilda fenomen i högre utbildning. Ändå utgör de varandras förutsättningar. *Enkelt uttryckt ger vetenskapen verktygen att systematiskt och metodiskt pröva erfarenheten medan problemställningarna hämtas ur den professionella verksamheten.* I ett sådant väl fungerande samspel kan kunskapsutvecklingen ledas vidare i yrkeslivet.

Kunskap definieras sedan länge inom det medicinska fältet som vetenskap och beprövad erfarenhet. Begreppet evidensbaserad kunskap har på senare tid t.ex. vunnit insteg i den tidigare citerade definitionen av socialt arbete från International Federation of Social Workers, IFSW⁴⁵.

Social work interventions range from primarily person-focused psychosocial processes to involvement in social policy, planning and development. These include counselling, clinical social work, group work, social pedagogical work, and family treatment and therapy as well as efforts to help people obtain services and resources in the community. Interventions also include agency administration, community organisation and engaging in social and political action to impact social policy and economic development.

Detta stycke pekar på den mycket breda kompetens som kan krävas av socialarbetare i olika situationer och tillfällen. Sällan hos en och samma person hela tiden men ofta inkluderande en rad av dessa vid samma tid.

... evidence-based knowledge derived from research and practice evaluation, including local and indigenous knowledge specific to its context. ...

⁴⁴ SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén

⁴⁵ Se bilaga 11

Detta stycke pekar på det faktum att evidensbaserad kunskap måste grundas både på *utvärdering av det praktiska sociala arbetet* och på *forskning*, men att all värdefull kunskap och därmed kompetens inte kommer från en eller några få källor.

Socialtjänstkommittén⁴⁶ refererar en norsk utredning⁴⁷ som anger tre olika kompetensområden inom det sociala arbetet: personlig kompetens, fackkompetens och organisatorisk kompetens. Med fackkompetens menas exempelvis kunskaper om barns behov och utveckling, kunskap för att kunna bedöma föräldrars omsorgsförmåga eller missbrukares behov av vård.

Organisatorisk kompetens beskrivs i form av kunskap och färdigheter i handläggning av ärenden, förmåga att precisera undersökningens mandat, metod och omfång, förmåga att strukturera och driva utredningsarbetet framåt samt att bedöma när kraven är uppfyllda. Fackkompetensen och den organisatoriska kompetensen innehåller de mer formella delarna av det sociala arbetet. Men arbetet sker i ett möte mellan samhällets representant och brukaren. Här kommer den personliga kompetensen in.

Det *mänskliga mötet* mellan socialtjänstens representant och klient/brukare innefattar *maktförhållanden*. Den ena parten har ett överläge som professionell, myndighetsrepresentant, den som skall granska samt hjälpa eller korrigera. Den andra parten har ett underläge som den som – sällan självvalt – skall bli granskad och bedömd samt hjälpt eller utsatt för korrektionsförsök. Här blir begrepp som bemötande, respekt, lyhördhet och delaktighet avgörande.

Hur detta mänskliga möte utfaller är av allt att döma viktigt för resultatet av det sociala arbetet. Lyhördhet och förståelse från socialarbetaren, samt förmågan att skapa tillit och förtroende i mötet blir central. Pekka Saarnio⁴⁸ visar i undersökningar han själv genomfört att en positiv, respektfull och uppmuntrande attityd till klienten är avgörande i en problemlösningsscenterad arbetsmetod. Denna praktiska sociala kompetens varierar högst väsentligt såväl mellan olika socialarbetare som mellan socialarbetare och andra grupper.

Lars Uggerhøj vid Center for Forskning i Socialt Arbejde, Köpenhamn, har i sin doktorsavhandling⁴⁹ undersökt hur klienter ser på den behandling och det bemötande de fått. Hans iakttagelser bygger på intervjuer med 28 barnfamiljer med minst tre års erfarenhet av socialtjänsten i två mindre danska kommuner. Två faktorer visade sig vara särskilt viktiga i kontakten med socialtjänsten: en personlig relation till socialsekreteraren och att bli respekterad genom att involveras i problemlösningen.

⁴⁶ SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén

⁴⁷ Kompetense- og uddannelsesbehov i barnevernet, Asplan Analyse, Desember 1992

⁴⁸ Saarnio, Pekka (2000): Spelar socialarbetaren någon roll? I: Nordisk Socialt Arbeid, s 29-35, nr 1, 2000

⁴⁹ Lars Uggerhøj, Hjaelp eller avhaengighed, Aalborgs Universitetsforlag, 1997

Utveckling av stödet till psykiskt funktionshindrade

Vi väljer att i komprimerad form beskriva utvecklingen inom kommunernas stöd till psykiskt funktionshindrade av främst två skäl. För det första beskriver det kompetensproblemen inom ett för socialtjänsten relativt nytt ansvarsområde. För det andra är resonemanget i tillämpliga delar delvis överförbart till andra verksamheter i socialtjänsten.

God kvalitet i omhändertagandet och rehabiliteringen av psykiskt funktionshindrade kräver adekvat kompetens. Utöver psykosociala kunskaper behövs psykiatrisk kompetens och vårdkompetens för att kunna stödja patienten/klanten i boendet och för att ge en meningsfull sysselsättning. Denna kompetens kan inte utvecklas utan psykiatrins medverkan liksom inte psykiatrin kan klara de sociala insatserna utan den kompetens som socialtjänsten har. En samverkan är således nödvändig. En mer samhällsbaserad rehabilitering kräver en annan kunskapsinsamling. Rehabiliteringen måste utgå från den enskildes behov och bedrivas i samverkan mellan flera samhällsorgan. Kompetensbehoven tänktes i psykiatrireformen tillgodoses dels genom att personal med psykiatrisk kompetens - främst mentalskötare - anställs eller överfördes till kommunerna, dels genom ökade fortbildnings- och utbildningsinsatser inom kommunerna, men också hos andra huvudmän. Breddning och fördjupning av utbildningarna behöver bidra t.ex. till en ökad förmåga till mer självständig och kritisk reflektion kring arbetet.

Kompetensutvecklingen behöver bestå i att utveckla ett vetenskapligt förhållningssätt på kunskapsområdet och samtidigt systematiskt ta tillvara den erfarenhetsbaserade kunskap som finns hos många av dem som har en lång erfarenhet av arbete med människor.

Det finns också behov av kompetensutveckling vad gäller social teori och som visar på nya handlingsalternativ. För den personal som helt saknar psykiatriska grundkunskaper behövs grundläggande kunskaper om psykiatri; sjukdomslära, psykofarmaka och de psykiatriska begreppen. Anställda med längre yrkesutbildning som t.ex. arbetsterapeuter, sjuksköterskor och socio-nomer, efterfrågar en vidareutbildning på universitetsnivå.

Psykiatrireformen förutsätter ett mer utvecklat nätverkstänkande. Samarbetskompetens blir därför viktig i den framtida utvecklingen. Den framtida professionella personalrollen kan mer beskrivas i termer av länk eller samordnare.⁵⁰

⁵⁰ Valfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform. SoS följer upp och utvärderar 1999:1, sid 219ff

Arbetsledarens roll

En juridisk-byråkratisk verksamhet

Tyngdpunkten på de juridisk-byråkratiska aspekterna av socialt arbete anses variera mellan individ- och familjeomsorg och omsorg om äldre och funktionshindrade. Ett tecken på detta kan vara att chefer inom olika delar av äldre- och handikappomsorgen dubbelt så ofta (ca 30 procent av cheferna) ansåg sig ha god inblick i verksamhetens resultat för brukarna jämfört med cheferna inom individ- och familjeomsorgen (10-15 procent av cheferna).⁵¹

De låga siffrorna visar dock att det generellt är ovanligt att chefer på den nivån inom socialtjänsten vågar anse sig ha något grepp om vad som uppnås inom deras verksamhet. Som jämförelse kan nämnas att en överväldigande majoritet - 80-90 procent - ansåg sig ha god inblick i verksamhetens ekonomiska utveckling och många (60-70 procent) i mer byråkratiska aspekter, t.ex. rättssäkerhetsfrågor.

Hade information om att resultaten bedömts vara lika viktiga som ekonomi och rättssäkerhet och efterfrågats av externa intressenter, skulle säkerligen svaren från cheferna ha sett annorlunda ut. Den säger oss också att den erfarenhetsbaserade kunskapen om vad som händer med klienterna ligger mycket långt ner i organisationen.

Bristfällig ledarutbildning

Arbetsledarnas betydelse för kvalitetssäkring, utvärdering och utveckling av det sociala arbetet betonas ofta i utredningar och utvärderingar. Socialtjänstkommittén berörde arbetsledarna men ansåg sig inte ha möjlighet att gå närmare in på frågorna utan gjorde bedömningen att arbetsledning och handledning borde analyseras närmare i annat sammanhang⁵². Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och FSS⁵³ har också betonat arbetsledarrollen. Resultatet har blivit temporära och relativt löst organiserade ledarutbildningar. Propositionen⁵⁴ om ändring i socialtjänstlagen nämner inte specifikt frågan om ledarkompetens eller fort- och vidareutbildning för ledarna.

De nationella målen för socialtjänsten skall gestaltas av lokala ledare. Ledarna behöver kunskaper, färdigheter och förhållningssätt för att omsätta nationella och lokala mål i praktisk handling. De behöver också verktyg för att överblicka verksamheten, följa upp och värdera insatser i relation till mål eller som grund för utveckling. Arbetsledarna skall kunna beskriva och förmedla – skriftligt och muntligt - resultatet av arbetet till över- och underordnade, allmänhet mm. De skall också bevaka att det i organisationen finns adekvat kompetens för en socialtjänst av god kvalitet.

⁵¹ Tengvald, Karin m.fl. 1999. Kvalitetsarbete i socialtjänsten – en nationell kartläggning. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:7.

⁵² SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén

⁵³ Föreningen Sveriges Socialchefer

⁵⁴ Prop 1996/97:124

Det saknas ofta problemanalyser, behovsanalyser, medveten, långsiktig kunskapsutveckling och anpassade vidareutbildningar för arbetsledarna inom socialtjänsten. Ledarutbildningarna inom området har en blygsam omfattning, jämfört med exempelvis den statliga rektorsutbildningen.

Första linjens chefer – den formella utbildningsnivån

Ledningen av socialtjänstens kärnverksamheter sköts ofta helt nära den personal som möter brukarna. Det innebär att uppfattningar, förhållningssätt och attityder hos första linjens chefer blir mycket betydelsefulla för praktikens kunskapsutveckling. Det kan t.ex. gälla deras uppfattning om hur socialtjänstens insatser kan förbättras, deras syn på formell utbildning och forskning och deras egen roll som kunskapsproducenter.

Det finns få representativa empiriska studier av arbetsledarna inom socialtjänsten. Det pågår en representativ studie av första linjens chefer inom individ- och familjeomsorgen. Materialet har inhämtats 1999⁵⁵. Studien ger vissa indikationer om den formella utbildningsnivån för första linjens chefer.

76 procent av arbetsledarna har arbetat inom IFO mer än tio år, men de flesta är ganska nya som arbetsledare. För ca två tredjedelar är erfarenheten högst fyra år gammal. Två tredjedelar av arbetsledarna är kvinnor, och medelåldern är relativt hög. Mer än en tredjedel är över 50 år.

87 procent av individ- och familjeomsorgens första linjechefer har socionomexamen som grund, men den är relativt gammal. Över hälften av dessa arbetsledare har en socionomexamen som är mer än 20 år gammal. Examen från akademiska vidareutbildningsprogram är sällsynt. Endast 4 procent av arbetsledarna hade en magisterexamen i socialt arbete. Ytterligare 9 procent hade psykoterapiutbildning (steg 1 eller 2). Det var mindre ovanligt att man hade tagit någon enstaka kurs på universitetet – det gällde ca en tredjedel av arbetsledarna.

Arbetsledarna inom individ- och familjeomsorgen har således klart begränsade erfarenheter av vetenskaplig verksamhet och av hur vetenskapliga metoder kan tillämpas för att systematisera erfarenheterna av det praktiska arbetet.

Bilden förändras inte mycket om hänsyn också tas till andra former av vidareutbildning, t.ex. intern kompetensutveckling. Så många som 62 procent av arbetsledarna uppger att de inte genomgått någon intern vidareutbildning. Av de drygt 40 procent som dock har gjort det har ca en tredjedel fått utbildning i psykoterapeutiska teorier/metoder, ungefär lika många i andra metoder, inklusive juridiska aspekter och ca en femtedel har genomgått handledarutbildning. *Endast ca 15 procent har fått någon form av arbetsledarutbildning.* Den för den allmänna utvecklingen av socialtjänsten viktiga interna kompetensutvecklingen tycks alltså för arbetsledarnas del koncentreras på mer praktisk färdighetsinläring.

⁵⁵ Egelund Tine & Kvilhaug Anita 2000. Supervisionens mål – professionalisering og personalpleje. CUS, manus

Akademisk vidareutbildning är varken något krav eller något som uppfattas som eftersträvansvärt för de personer som i praktiken leder socialtjänstens kärnverksamheter.

Organisationens roll

Både den politiska och den förvaltningsmässiga organisationen av socialtjänsten uppvisar stora lokala variationer. Dessa variationer sammanhänger inte bara med kommunernas olika storlek⁵⁶. Skillnader i politisk organisation, förvaltningsorganisation och kommunalekonomiska resurser, påverkar förutsättningarna för kunskapsutvecklingen inom det sociala arbetet.

Offentligt finansierade sociala insatser utförs inte bara av anställda inom kommunal socialtjänst. Framförallt inom individ- och familjeomsorg, men i ökande utsträckning även inom vård och omsorg om äldre och funktionshindrade bedrivs sociala insatser på entreprenad eller i samverkan med andra organisationer. Det handlar ofta om ”tunga” och dyra insatser som institutionsvård, men också olika typer av öppna rehabiliterande och aktiverande insatser. Det praktiska ansvaret för att man når resultat med det sociala arbetet kan således ha flyttats ut från socialförvaltningen till andra producenter.

Under de senaste decennierna har socialtjänsten genomgått stora organisatoriska förändringar och svängningar. Nya uppgifter har tillförts handikapp- och äldreomsorgen. Barnomsorgen har överlåtits till andra kommunala förvaltningar. En uppdelning i ”köp- och sälj” eller beställar/utförar-organisation har prövats i flera kommuner, i några fall övergivits.

Det har, genom individ- och familjeomsorgens historia, funnits varianter av specialisering respektive integration och återigen en utveckling mot specialisering. Ett exempel är att skilja mellan utredningsfunktioner och råd- och stödfunktioner. Ett annat är specialisering på ekonomiskt bistånd som skiljs från arbete med barn och ungdom respektive missbrukare. Integration med närliggande verksamheter som t.ex. öppen förskola och barnhälsovård har skett i vissa kommuner i s.k. familjecentraler och liknande. Arbetsuppgifterna är av förklarliga skäl mer specialiserade i större kommuner.

Socialsekreterarens yrkesroll bestäms i stor utsträckning av hur kommunerna väljer att organisera arbetet. Olika organisationsmodeller ger olika förutsättningar för t.ex. specialisering inom verksamheten. Det är inte realistiskt att räkna med att en och samma person kan behärska alla områden. En avgränsning måste ske. Inom handikappomsorgen har nya arbetsuppgifter tillkommit, t.ex. genom psykiatrireformen. Dessa människors speciella behov leder ibland till att helt nya organisationsformer måste prövas med starka inslag av specialisering.

⁵⁶ Tengvald, Karin m.fl. 1999. Kvalitetsarbete i socialtjänsten – en nationell kartläggning. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:7.

Socialtjänstkommittén kommenterade utvecklingen på följande sätt:

*Vi anser att individ- och familjeomsorgens organisation måste botten i en analys av de sociala förhållandena i varje kommun. Vilka uppgifter som skall specialiseras respektive integreras måste styras av problembild och ärendemängd i den enskilda kommunen.*⁵⁷ Motsvarande resonemang kan föras om äldre- och handikappomsorgen.

Undersökningar som CUS⁵⁸ utfört visar att det finns stora skillnader mellan handläggare vid bedömningen av ärenden som handlar om ett fiktivt barnavårdsärende⁵⁹ och handläggningen av ekonomiskt bistånd. Undersökningar inom handikappomsorg⁶⁰ och äldreomsorg⁶¹ har kommit fram till liknande resultat. Olikheterna mellan handläggare har betydelse inom socialtjänsten som inom flera andra samhällsområden, men även olika organisationsformer har betydelse för bedömningen. Specialiserad biståndshandläggning inom äldreomsorgen tycks utveckla en mer rättssäker handläggning. Den nämnda vinjettstudien inom barnavården visade att den faktor som kraftigast påverkade arbetssättet var integrerad respektive specialiserad organisering.

Gemensamma professionella *standarder* förekommer knappast inom socialtjänstens verksamhetsområden. *Begreppen* och dess betydelse skiftar mellan olika grupper av anställda och mellan olika kommuner. Det tycks inte finnas entydiga begrepp ens för de mest formaliserade områdena inom individ- och familjeomsorgens utredningsverksamhet. När det gäller verksamheten för psykiskt funktionshindrade personer saknas i många fall en begreppsapparat.

Hur skall de sociala insatserna värderas?

Ett centralt inslag i kunskapsutvecklingen är att värdera de sociala insatsernas resultat. Insatser inom socialtjänsten skall enligt socialtjänstlagen⁶² vara av god kvalitet. Enligt LSS skall insatserna leda till goda levnadsförhållanden. Kvaliteten i det sociala arbetet avgörs av vilka mål som har satts upp för insatserna eller åtgärderna. Men det är en komplicerad process med flera intressenter inblandade.

Resultaten av det sociala arbetet eller servicen/omsorgen kan bedömas eller mätas genom utvärdering av graden av måluppfyllelse och behovstillfredsställelse. Det kan ske genom att man tar del av klienternas/brukarnas egna upplevelser och bedömningar av resultatet och vägen dit. Det kan också ske genom att behov och mål operationaliseras, konkretiseras, bedöms och eventuellt kvantifieras i mätbara variabler. I socialarbetarnas erfarenheter

⁵⁷ SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av socialtjänstkommittén, sid 60

⁵⁸ CUS, Centrum för utvärdering av socialt arbete vid Socialstyrelsen

⁵⁹ Östberg, Francesca m fl: Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjettstudie. CUS skrift 1999:8

⁶⁰ Politik, lag och praktik; Implementeringen av 1994 års handikappreform, redaktör Hans Bengtsson, Studentlitteratur 1998.

⁶¹ Margareta Lindelöf och Eva Rönnbäck, SoS rapport 1997:8

⁶² SoL 7 a §

finns uppfattningar om arbetets resultat men de är sällan systematiserade och dokumenterade.

Är syftet med insatsen att "bota", d.v.s. lösa de sociala problemen och deras orsaker, eller att "lindra", d.v.s. i någon mån minska det lidande och de svårigheter som de förorsakar, d.v.s. verkningarna? Är målet att klientens självförståelse skall vidgas? Att klienten skall utvecklas och inte fastna i en klientroll, att klientens autonomi skall stärkas⁶³ eller kan resultatet anses vara gott även utan att sådana mål blir uppfyllda? Vilka kvalitetskriterier gäller för stödet till äldre och funktionshindrade? Vem är det som avgör om resultatet och kvaliteten är tillfredsställande, klienten/brukaren, anhöriga, professionen, politiker, forskare etc.?

Det sociala arbetet karaktäriseras av svårsmätbara relationer. När metoder skall utvärderas uppstår också frågan vad det är som bedöms. I en undersökning visar Åke Bergmark och Tommy Lundström⁶⁴ att de som är verkssamma inom socialtjänsten har svårt att definiera vad som är metoder i det sociala arbetet. I metoder inkluderar personal det mesta som sker mellan socialarbetare och klient – även samtal och organisatoriska förutsättningar. Därutöver finns det specifika, mer eller mindre väldefinierade, etablerade och namngivna metoder, vilka dock kan ha olika innehåll, som t.ex. nätverksarbete.

I en uppsats om magisterutbildning som ett led i kompetensutvecklingen för socionomer tar Helen Thorstensson och Kerstin Wadman upp komplexiteten i orsakssambanden i sociala sammanhang i termer av linjär och cirkulär kausalitet⁶⁵:

Socionomen har också att hantera den komplexa verklighet som klient/patient lever i. Inom vissa yrkesprofessioner, t.ex. de naturvetenskapliga disciplinerna, finns en högre grad av linjär kausalitet, d.v.s. ett klart samband mellan orsak och verkan. Om man t.ex. som läkare opererar en inflammerad blindtarm kan man på förhand förutsäga effekterna. Detta ger omvärlden ett intryck av kompetens vilket också stärker yrkesrollen. Inom vårt fält är det mer vanligt med cirkulära samband (många olika faktorer samspelar, påverkar varandra och går inte alltid att förutse konsekvensen av) vilket ger en komplexitet som i sin tur kan innebära en otydlighet i förhållande till omvärlden. Vi anser att vår yrkeskår inte i tillräckligt stor utsträckning lyckas beskriva den komplexitet som våra arbetsuppgifter består av, vilket fått till följd att vår kompetens, och därmed professionalitet, ibland ifrågasätts.

⁶³ Eriksson, Bodil (1999): Klientbaserad kvalitetsgranskning av socialtjänsten. Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete. Rapport i socialt arbete nr 90 - 1999

⁶⁴ Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (1998): Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Socialvetenskaplig tidskrift nr 4

⁶⁵ Helen Thorstensson & Kerstin Wadman (1998): *Utbildning Kompetens Professionalitet – en utvärdering av magisterutbildning av socialt arbete*. D-uppsats, Institutionen för socialt arbete, Göteborg, sid 14

Även inom hälso- och sjukvården förs en kritisk diskussion om gränserna för vetenskaplig kunskap och s.k. evidensbaserad medicin. Ibland har evidensbaserad medicin använts som inspirationskälla för att betona möjligheterna att utveckla en mer kunskapsbaserad socialtjänst.

Ragnar Levi redovisar i sin bok om evidensbaserad sjukvård ett pragmatiskt förhållningssätt till kunskapsutvecklingen på området.

Det värdefulla med evidensbaserad medicin är strävan att skilja mellan tro och vetande, och att nyansera allt som ligger däremellan. Det handlar om att ”spela med öppna kort” – att redovisa vad som kan fastslås med vetenskapliga metoder och vad som inte kan det. Den processen fritar oss inte på något sätt från ansvaret att fatta självständiga beslut. Den ger oss bara ett bättre beslutsunderlag.⁶⁶

Resultaten av arbetet påverkas av många faktorer. De i förhållande till det direkta sociala arbetet yttre faktorerna är viktiga. Men också själva det sociala arbetets resultat är beroende av olika ”komponenter”. Vad som också bör framhållas är vissa personliga egenskaper hos socialarbetaren och kvaliteten på relationen till brukare och klienter. Detta är förstås inte unikt för det sociala arbetet. I allt ”servicearbete” såväl inom privat sektor som inom våra olika välfärdstjänstesektorer, betyder kvaliteten på relationen mycket för resultatet, men dessa kvaliteter är sannolikt viktigare för de personalgrupper som arbetar med fysiskt, psykiskt och socialt utsatta människor.

Verksamhetsutveckling med fokus på kvalitet

Den sedan 1998 gällande kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen gäller både för privat och offentlig verksamhet. I regeringens proposition, om ändring i socialtjänstlagen (1996/97:124), anges att kvalitetsutveckling bör tillämpas på alla delar av verksamheten. Det gäller såväl organisationsstruktur, arbetsprocessen som det resultat som uppnås. För att verksamheten skall anses ha god kvalitet pekar regeringen på vikten av att insatserna ges i enlighet med de mål och övergripande bestämmelser som anges i lag, att enskildas behov av stöd och hjälp tillgodoses samt att syftet med insatserna uppnås. Verksamhetens kvalitet skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.⁶⁷

Socialtjänstens verksamhet har betydelse för flera intressenter som kan ställa legitima krav på verksamhetens kvalitet. Regeringen anser att kvaliteten inte enbart kan bedömas ut klientens synvinkel utan bör även bedömas ur ett personal-, lednings-, och medborgarperspektiv. I propositionen betonas också Socialstyrelsens roll när det gäller att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete, utveckla modeller för utvärdering och klargöra den begreppsapparatur som finns inom området.

⁶⁶ Ragnar Levi, Evidensbaserad sjukvård – Vård på säkrare grund, sid 68 f

⁶⁷ Socialtjänstlagen 7 a §

I rapporten "Kvalitetsutveckling inom individ- och familjeomsorgen"⁶⁸ beskrivs hur ett 40-tal kvalitetsutvecklingsprojekt inom individ- och familjeomsorgen har arbetat. Av alla projekten är det bara några få som har som mål att arbeta med hela organisationen och med hela spektrat av metodik och verktyg. De slutsatser som dras är att endast ett av projekten har lyckats komma hela "kvalitetsslingan" runt och att ytterligare några antagligen kommer att lyckas etablera ett cykliskt kvalitetsutvecklingsarbete. Kännetecknande för det projekt som lyckats är att projektet varit mer fokuserat på utvecklingsarbete än enbart utvärdering och mätning. Arbetet har ett tydligt brukar/klientperspektiv och man har strävat efter konsensus om vilka kvalitetskrav man skall ha i organisationen.

Slutsatsen i övrigt av granskningen är att IFO i hög grad hittills arbetat med processer för att kontrollera och säkra kvalitet, en rad metoder för att bedöma resultat och klienters syn på arbetet har prövats. Vid tidpunkten för rapportens sammanställningen kunde man inte uttala sig om kvaliteten förbättrats för klienter men tydligt var att förutsättningar för kvalitetsförbättringar ökat bl.a. i form av ökad kunskap om klienters behov och förväntningar och system för att samla in data.

Mot bakgrund av egna och andras erfarenhet av kvalitetsutvecklingsarbeten riktar Socialstyrelsen numera också stödet i högre utsträckning till projekt som syftar till utveckling av hela organisationen, som är förankrat i ledningen och bygger på "allas delaktighet". Omfattande projekt kräver längre tidsperiod och stödet har successivt ändrats från ettåriga beslut om medel till fleråriga åtaganden från Socialstyrelsens sida.

Enligt regleringsbrevet för år 1999 skall Socialstyrelsen bidra till att kommunerna i ökad utsträckning inför kvalitetsutvecklingssystem inom socialtjänsten. Kvalitetssystem ses som ett medel för verksamheten att utveckla och säkerställa de krav på god kvalitet som ställs i socialtjänstlagen.

Socialstyrelsen har utarbetat allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade⁶⁹ och för socialtjänstens individ- och familjeomsorg⁷⁰.

I de allmänna råden för IFO anges att ett effektivt kvalitetssystem bör

- vara anpassat till verksamhetens inriktning och omfattning,
- säkerställa effektiv användning av tillgängliga resurser,
- vara väl förankrat i organisationen, och
- användas i det dagliga arbetet.

Kvalitetssystemet bör omfatta organisation och rutiner för fastställande av mål, planering och styrning av utförandeprocessen samt uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamhetens kvalitet.

⁶⁸ SoS-rapport 1999:7

⁶⁹ SOSFS 1998:8

⁷⁰ SOSFS 2000:15

De allmänna råden för individ- och familjeomsorgen pekar ut följande områden som kvalitetssystemet bör omfatta: kompetens, förhållningssätt och metoder, arbetsprocessen, externt och internt samarbete samt tjänsteköp.

Under varje områdesrubrik anges sedan delområden som kvalitetssystemet bör säkerställa. Det finns skäl att särskilt peka på kvalitetssystemets kompetens- och metodrubriker.

Kvalitetssystemet inom individ- och familjeomsorgen bör vad gäller *kompetens* säkerställa

- att ledning och medarbetare har adekvat kompetens och personlig lämplighet för arbetsuppgifterna,
- att nyanställd personal ges nödvändig introduktion och stöd,
- att planer finns för fortlöpande kompetensutveckling av personalen, och
- att ledning och medarbetare kan arbeta efter de krav och riktlinjer som följer av det lokala kvalitetssystemet.

I fråga om metoder i socialt arbete anges att det bör finnas rutiner för hur dessa introduceras, utvärderas, utvecklas eller avvecklas.

5. Hur lär man?

Inledning

I förra kapitlets inledning betonade vi kopplingen och det ömsesidiga beroendet mellan praktik, utbildning och forskning. En medveten utveckling av socialtjänstens arbete till förmån för brukare och klienter bör enligt vårt synsätt alltid integrera dessa tre delar. Vi fortsätter nu med *utbildningens arena*.

Kompetensutveckling eller livslångt lärande har kommit att ersätta begreppen fort- och vidareutbildning för att beskriva att det rör sig om komplexa processer där olika typer av kunskap flätas samman. När vi skriver *fort- och vidareutbildning* ser vi det som delar av en *planerad* kompetensutveckling. Med *grundutbildning* menar vi här högskoleutbildning. Med *fortbildning* menar vi utbildning för att upprätthålla och aktualisera yrkeskunskap. Med *vidareutbildning* menar vi utbildning för att uppnå specialistkompetens eller chefskompetens. Kompetensutvecklingen sker i olika lärmiljöer, praktiken, utbildningen och forskningen.

Olika steg i utvecklingen av kompetens

Vad kompetens är och hur den utvecklas har definierats och diskuterats i många sammanhang. Ofta beskrivs utvecklingen i olika steg, där tillskott av kunskap och erfarenhet gradvis ökar kompetensen.

Kompetensutvecklingen från nybörjare till expert går från ett beroende av handlingsregler och instruktioner inledningsvis till en gradvis ökad oberoende bedömning, anpassad till den enskilda situationen.

Den avancerade nybörjaren karaktäriseras av att ha fått en viss erfarenhet som ger igenkänning av likheter från tidigare situationer. Denna handlar utifrån regler och instruktioner, kompletterat med de egna erfarenheterna, genom "trial and error". Den kompetenta utövaren har börjat utveckla en förmåga att värdera, bedöma samt prioritera bland den ökande sammantagna aktuella och tidigare informationen som grund för sitt handlande. Handlandet börjar bli mer följsamt och anpassat till konkreta situationer. Valen görs utifrån personliga bedömningar med ansvar och engagemang i handlingarnas konsekvenser.

Den skickliga utövaren börjar förstå och organisera sina uppgifter i en växling mellan intuitiv kunskap och strategiska analyser. Det sker en intuitiv värdering av enskilda förhållanden vid givna situationer.

Experten känner igen situationer intuitivt. Identifiering av problem, mål, plan, beslut och handling sker samtidigt och integrerat och behöver inte avbrytas av analyser, men följs av en kritisk reflektion.⁷¹

Olika modeller för lärande

Diskussionen om yrkeskompetens kan knytas till en distinktion mellan en kognitiv respektive kontextuell inlärningsmodell som redovisas av Per-Erik Ellström.⁷² I det kognitiva perspektivet fokuseras individens intellektuella processer i tillägnandet av kunskap, genom inkodning, tolkning, bearbetning och lagring av information. I sin yrkesutövning löser man problem genom medvetna val mellan olika handlingsalternativ. Detta sker på grundval av på förhand formulerade mål, ”säker” information, t.ex. i kvantitativ form och en uttrycklig kunskapsbas.

Ett kontextuellt perspektiv ser inte kunskap och lärande som något enbart intellektuellt, utan som *en social process*. Kunskap och förmågor i yrket skaffar man sig eller vidareutvecklar som en integrerad del av utvecklandet av yrkeserfarenhet, yrkesroll och yrkesidentitet. Det betyder att individens kunskaps- och identitetsutveckling är nära sammanbundna. Kunskapen går enligt detta synsätt inte att frigöra från sitt sociala och kulturella sammanhang – ett nätverk av olika innebörder, relationer och verksamheter. Formuleringen av intentioner och handlingsplaner antas ske parallellt med handlandet, mer eller mindre medvetet och anpassat till omständigheter och krav i den aktuella situationen.

Vårt sätt att tala och handla formas i stället i stor utsträckning av de begränsningar och möjligheter som den aktuella situationen erbjuder. Handlingar växer fram ur växelspelet mellan människa och omgivning genom successiva anpassningar till förändrade omständigheter. Handlingens mål och innebörd kan utvecklas och omformas under själva handlandet beroende på omständigheter och situationens krav. Särskilt i komplexa situationer finner man ofta exempel på intuitivt snarare än ett analytiskt handlande, som innebär att problem löses i och genom praktiskt handlande snarare än på grundval av analys och teoretisk kunskap.⁷³

Ellström anser att både ett kognitivt och ett kontextuellt perspektiv är nödvändiga för att förstå lärande. Ett kognitivt perspektiv på lärande kan vara relevant då det gäller t.ex. mindre erfarna personer, hantering av abstrakt information samt strukturerade, kända och väl definierade problemsituationer. Ett kontextuellt perspektiv är däremot mer relevant när det gäller t.ex. erfarna personer, arbete under tidspress samt ostrukturerade, obekanta och dåligt definierade problemsituationer.

⁷¹ Ovanstående är fritt efter Dreyfus, Hubert L. & Dreyfus, Stuart E. 1986: *Mind Over Machine: The Power of Human Intuition and Expertise in the Era of the Computer*, Free Press.

⁷² Ellström, Per-Erik (1996): *Arbete och lärande – förutsättningar och hinder för lärande i dagligt arbete*. Arbetslivsinstitutet

⁷³ Ellström, a.a. sid 28

Han beskriver vidare fyra nivåer av handlande, kunskap och lärande. *Förtrogenhetskunskap* lärs in reproduktivt och används på en rutinbaserad handlingsnivå. *Praktisk kunskap* tillägnas via metodstyrt lärande och används på en regelbaserad handlingsnivå. *Teoretisk kunskap* tillägnat via problemstyrt lärande behövs för ett kunskapsbaserat handlande. *Meta-kognitiv kunskap* kräver ett utvecklingsinriktat, kreativt lärande och används i reflexivt handlande. Enligt Ellström innebär professionell kompetens en förmåga att vid behov kunna förena handlande på samtliga fyra nivåer i *ett effektivt handlande i spänningsfältet mellan rutin och reflektion*.

Ellström menar att en överbetoning av det kognitiva perspektivet på arbete och lärande leder till att för stor vikt läggs vid arbetets intellektuella aspekter och teoretisk utbildning. En för stark betoning på det kontextuella perspektivet ger i stället en överbetoning på intuitiv, implicit, tyst kunskap och erfarenhetsbaserat lärande. Komplexa situationer i arbetslivet fordrar enligt Ellström en väl avvägd balans mellan dessa båda perspektiv.

Teori och erfarenhet som befruktar varandra

Vägen till insikt och förståelse måste med nödvändighet gå över växelspelet mellan distansering och reflektion – det är genom att ställa oss *vid sidan av* och betrakta som vi har möjlighet att överhuvudtaget förstå något, inklusive oss själva. För att få mening måste livet både upplevas inifrån och observeras utifrån.

Kompetensutveckling inom socialtjänsten är därför en komplex process där olika typer av kunskap flätas samman och vävs ihop i en kontinuerlig utveckling, under förutsättning att det ges tillfälle till fördjupning, tillförs tillämpbar ny kunskap och nya perspektiv samt möjlighet till reflektion och bearbetning.

En högre nivå av reflektion uppnås också i det skede där den erfarna yrkesutövaren genom mentorskap, handledning och undervisning utifrån sin samlade kompetens skall formulera och förmedla kunskap till de mindre erfarna. Att bli mentor, handledare och lärare samt vara konsult gentemot andra yrkesgrupper är ett väsentligt inslag såväl i den egna kompetensutvecklingen som i de yngre kollegernas förkovran.

Ambivalens till forskningsresultat

Det finns få studier i Sverige om hur socialarbetare efter sin grundutbildning skaffar sig kunskaper för sitt yrkesutövande. Vi har valt att hämta uppgifter ur en akademisk avhandling, en studie inom Dalarnas Forskningsråd, som också är en av våra underlagsrapporter, samt Åke Bergmarks och Tommy Lundströms studie om socialarbetares kunskapsbas och kunskapssyn som

ingår i forskningsprojektet Metoder i socialt arbete, förekomst, karaktär och bestämmningar⁷⁴.

Studien Socialsekreterare och kunskapsbildning⁷⁵ syftar till att tydliggöra hur olika grupper av socialsekreterare söker information, främst från vetenskapligt håll, och öka förståelsen för kunskapsbildningsprocessen. Studien har fokuserat på två frågeställningar: Hur utvecklar individen sitt kunnande för att agera och handla i vardagen tillsammans med klienterna och hur lärs och lär den enskilde att bli en del av yrkesgruppen?

Det framträder ett vardagsnära sätt för socialsekreterare att skaffa kunskaper som vägledning för sitt yrkesutövande. Man berättar om situationer i enskilda ärenden, som varit betydelsefulla. Man relaterar till personliga erfarenheter i livet. Tre källor framstår som särskilt viktiga: *Klienten, den egna livserfarenheten och kollegerna*. Dessa informationskällor är i hög grad personliga och därmed undandragna en fullständig öppenhet och insyn. De tre informationskällorna har en central roll i hur den enskilde socialsekreteraren utformar sitt vardagsarbete.

Nybörjare och erfarna socialarbetare använder informationen på olika sätt. Den nye eftersöker rutiner och riktlinjer för att behärska vardagen, medan den erfarna i större utsträckning använder informationen som utgångspunkt för reflektion över sitt yrkesutövande. Grundutbildningen finns med som en bakgrund, men de flesta uttrycker att denna inte har någon större betydelse för det dagliga yrkesutövandet.

Huvudintryck i studien är också att forskningsresultat inte används på ett medvetet plan. Under de mer än två år som projektet har pågått har det i diskussionerna sällan kommit någon hänvisning till enskilda forskare eller till enskilda forskningsresultat och/eller forskningsområden. Deltagarna förmedlar en känsla av dåligt samvete över att de missar forskningsresultat som de tror finns att tillgå därute, samtidigt som det finns en osäkerhet kring om forskningsresultaten berör deras egen yrkespraktik.

Det är intressant att notera ambivalensen till forskningen. Man har inte kunnat spåra samma känslor för kunskap inom det sociala området som genereras som praktiska exempel runt om i landet. Tvärtom så menar de intervjuade att de anser sig vara ganska väl uppdaterade avseende vad deras kolleger runt om i landet faktiskt gör. Den främsta källan till denna kunskap är deras egna kollegiala nätverk samt tidskriften Socionomen. En slutsats som är att dessa utsagor till viss del baseras på en otillräcklig medvetenhet och artikulation om vad man verkligen gör i det dagliga arbetet. Ju tydligare man har satt ord på det egna yrkesutövandet desto lättare är det att relatera sig till och även pröva tillämpbarheten av annan extern kunskap.

⁷⁴ Bergmark Åke och Lundström Tommy 2000, Kunskaper och kunskapssyn. Om socialarbetare inom Socialtjänsten, Socionomen 2000:4, Forskningssupplementet ss 1-16.

⁷⁵ Detta avsnitt är fritt återgivet ur Socialsekreterare och kunskapsbildning, Thomas Tydén, Cristina Josefsson och Jan Messing, Dalarnas Forskningsråd, 2000. (Underlagsmaterial för regeringsuppdraget)

Bara få deltagare i de fokusgrupper som deltagit i studien uppger att de har läst facklitteratur under hela sin yrkesverksamma tid. De flesta uttrycker en sorg över detta. Skönlitteratur nämns istället av flera som en viktig inspirations- och kunskapskälla.

Kunskapsbyggande utan struktur

Trots att man i sitt dagliga yrkesliv möter många kolleger och diskuterar erfarenheter av sitt arbete med dem, upplever socialsekreterarna sig som relativt ensamma när det gäller kompetensutveckling och lärande. I vilken utsträckning och i vilken form de väljer att söka information och bearbeta denna beror på deras eget aktiva val och mer sällan ingår detta i en från arbetsledningen uttalad strategi. Det framträder närmast en *organisatorisk planlöshet* (vår kursiv) när det gäller att stötta ett systematiskt byggande av yrkeskunskaper. Kanske är det då inte så konstigt att den enskildes kunskapsprojekt knyts nära till det egna livsprojektet. Erfarenheter från fokusgrupper och enskilda intervjuer pekar mot att det går att karaktärisera socialsekreterarens kunskapsbildning som *ett i huvudsak individuellt projekt*.

Bergmark och Lundström visar att uppemot 70 procent av de intervjuade socialarbetarna uppgav att de läser Socionomen regelbundet eller någon gång. För övriga publikationer är resultatet mer nedslående. Över 90 procent av de tillfrågade uppgav att de vetenskapliga tidskrifterna Scandinavian Journal of Social Welfare, Socialvetenskaplig tidskrift och Nordisk Socialt Arbeid antingen var helt okända eller inte lästa. Inte heller Pockettidningen R eller Socialpolitik når särskilt stor läsekrets.

Det kanske allvarligaste med den privata och det organisatoriskt planlösa kunskapsbyggandet, är att varje socialsekreterare själv måste tolka sin organisations mål och utifrån detta försöka ordna en utveckling och utbildning i yrket som stämmer överens med tolkningen.

Socialsekreterarnas yrkesliv är, precis som för en rad andra yrkesgrupper, förbundet med deras egna livsprojekt. Valet av yrke och den fortsatta kompetensutvecklingen är för flera nära förenat med den egna personen och det egna livet. Den personliga livserfarenheten infogas ofta som en del i yrkeskunskapen. *Handledningen* framhålls som ett av de få tillfällen då denna integration – personlig yrkesmässiga - sker systematiskt. Men fortfarande är det upp till var och en att avgöra hur mycket av det personliga man vill ge ut till kollegorna och handledaren.

Inom *äldreomsorgens hemtjänstverksamhet* fann Ingela Wahlgren (1996) att vårdbiträdena förde vardagliga reflekterande samtal med varandra för att lättare förstå sig själv i sina mötesrelationer med vårdtagarna. Samtalen var viktiga inslag för att vårdbiträdena skulle kunna delge varandra sina erfarenheter, att lära av varandra och utveckla sina yrkeskunskaper men var även en viktig aspekt av själva organiseringsprocessen. Det vardagliga reflekterande samtalet är en dialog som tar sin utgångspunkt i vardagsprat, är mer problemorienterat och öppnar för lösningar utöver det som rutiner och regler föreskriver. Varje försök att på något sätt systematisera eller formalisera

samtalen leder vanligen till att samtalen antar en annan form som mer liknar den retoriska som bygger på den administrativa logiken och tanken på mål-rationalitet.

Men vårdbiträderna lär inte bara av varandra. Den viktigaste kunskapskällan är vårddagaren och vårdbiträdets relation till vårddagaren i mötet dem emellan. Genom att fokusera på mötesrelationen ser man problemlösningen som en dynamisk läroprocess där båda parter närmar sig varandra för att ta reda på vilka möjligheter som finns och vad man vill göra av detta. Själva dialogen i mötesrelationen kan ta fram sådana kunskaper som ingendera parten för sig självt kunnat formulera, tagit för given eller sett som värdefull⁷⁶.

En struktur för lärande

Grundutbildning

Grundutbildningen skall ge generell kunskap och förbereda för yrket. Sedan behövs en medveten introduktion, arbetsledning, handledning, fortbildning och vidareutbildning för att en god struktur skall kunna byggas för en kunskapsbaserad socialtjänst.

Det finns ett samband mellan olika läromiljöer, grundutbildning, vidareutbildning, fortbildning och det lärande som sker i yrkespraktiken. I en ideal, lokalt anpassad struktur har man vägt in alla dessa komponenter eller läromiljöer i en medveten struktur för verksamhets- och kompetensutveckling.

Inom socialtjänsten arbetar många olika yrkesgrupper med olika grundutbildningar. Det stora flertalet har gymnasieutbildning och en mindre del har endast grundskolekompetens. Majoriteten har genomgått vårdinriktad grundutbildning, men över en tredjedel saknar sådan utbildning. På handläggarnivå dominerar socionomer inom individ- och familjeomsorgen och inom äldre- och handikappomsorgen finns ofta handläggare som har utbildats inom det sociala omsorgsprogrammet. De båda utbildningarna är integrerade vid flera socialhögskolor sedan några år tillbaka, med ett gemensamt basår och därefter skilda utbildningsprogram.

1 kap 9 § i högskolelagen anges de allmänna målen för grundläggande högskoleutbildning.

Den grundläggande högskoleutbildningen skall, utöver kunskaper och färdigheter, ge studenterna förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutveckling, allt inom det område som utbildningen avser. Utbildningen bör också utveckla studenternas förmåga till informationsutbyte på vetenskaplig nivå.

⁷⁶ Wahlgren Ingela (1996) Vem tröstar Ruth? En studie av alternativa driftsformer inom hemtjänsten. Akademisk avhandling, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Gymnasieutbildningar

Den helt övervägande delen av de anställda inom äldreomsorg och omsorger om funktionshindrade i socialtjänsten har gymnasieutbildning. Omvårdnadsprogrammet är det gymnasieprogram som förbereder för arbete bl.a. inom socialtjänsten. Programmet har nyligen reviderats.

Svenska Kommunförbundet har bedömt rekryteringsbehoven för biträdespersonal inom vård och omsorg till äldre och funktionshindrade till ca 120 000 årsarbeten mellan åren 1997 och 2010. För närvarande är det årliga rekryteringsbehovet ca 10 000 per år. Volymen i omvårdnadsprogrammet räcker inte på långt när. För närvarande finns endast ca 3400 årsstudieplatser. Till detta skall läggas vuxenutbildning inom ramen för kunskapslyftet och Komvux. Förutom detta nyrekryteringsbehov behöver man erbjuda samtliga anställda adekvat grundutbildning. Sammantaget betyder detta att dagens utbildningsdimensionering är helt otillräcklig för att svara mot de behov som verksamheten har idag och i synnerhet för att svara mot framtida efterfrågan.

Hur innehåll, former och dimensionering av grund-, fort- och vidareutbildning för baspersonal inom socialtjänsten är utformat är helt avgörande för möjligheterna att erbjuda en socialtjänst av god kvalitet framöver. I detta material har Socialstyrelsen valt att uppehålla sig vid de *högskoleutbildningar* som riktar sig mot socialtjänsten. Det betyder inte att gymnasienivåns utbildningar har mindre betydelse. I det i kapitel 9 redovisade programmet för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten lämnar vi förslag till fortsatt arbete när det gäller gymnasienivåns utbildningar.

Högskoleutbildningar

Inom socialtjänsten arbetar många yrkesgrupper med olika utbildningar. Vi har koncentrerat oss på de två högskoleutbildningar som är mest anpassade till socialtjänsten.

Socionomutbildningen är ett yrkesinriktat program om 140 poäng inom högskolan. Den sociala omsorgslinjen med inriktning mot äldreomsorg, handikappomsorg samt socialpedagogiskt arbete omfattar 120 poäng, men i Umeå, Stockholm och Jönköping ges en 140-poängsutbildning inom ramen för socionomexamen. Båda utbildningarna leder till yrkesexamen. Utvecklingen går mot en genomgående integration av de båda utbildningarna vid de orter där det finns socionomutbildning. Det finns avsevärt fler sökande till socionomutbildningen än antalet platser. Höstterminen 1998 antogs 831 av de totalt 6280 behöriga förstahandssökande till programmet. Motsvarande siffror för social omsorgsutbildning var 603 antagna av 2 113 förstahandssökande.

Socionomutbildningarna och de sociala omsorgsprogrammen har diskuterats och utretts ett flertal gånger. Det har det bl.a. varit svårt att åstadkomma en balans mellan utbildningens forskningsförberedande inslag och de delar som ska förbereda för yrket. I den senaste utredningen om socionomutbildningen

påpekas bl.a. att de forskarförberedande inslagen i utbildningen var av god kvalitet medan de yrkesförberedande delarna behövde förbättras.

Socionomutbildningen

Den återkommande kärnfrågan i diskussionerna om socionomutbildningen har varit avvägningen mellan teori och praktik, respektive bredd och djup, generalist- eller specialistkompetens i utbildningen.

Socialtjänstkommittén⁷⁷ ansåg att socionomutbildningen borde behålla sin prägel av yrkesförberedande generalistutbildning. Kommittén ansåg också att formerna för fältförlagda studier och handledd studiepraktik borde utvärderas i relation till förslag om en eventuell betald allmäntjänstgöring.

Högskoleverket har i utvärderingen av socionomutbildningarna⁷⁸ bedömt bland annat forskningsanknytning och yrkesrelevans. *Högskoleverket* konstaterar att bedömagruppen lyfter fram både positiva drag i utbildningen och framför kritiska anmärkningar. Verket konstaterar att samtliga socionomutbildningar sammantaget uppfyller de krav som kan ställas på högre utbildning utifrån högskolelag och examensordning.

Högskoleverket har i sina överväganden och bedömningar också betonat resursslöseriet i att utbildningarna ställer alltför låga och otydliga krav på studenterna som antas i stor konkurrens och har höga förväntningar på utbildningen, liksom vikten av att högskolorna planerar utbildningsinsatser för det stora antalet odisputerade lärare som arbetar inom utbildningen och fortbildningsinsatser för att stärka lärarnas fältanknytning. Även behovet av strategier för att nå fler manliga sökande och för frågor som rör mångfald lyfts fram.

Högskoleverkets kritik av socionomutbildningen blev, enligt högskolorna, en väckarklocka även om synpunkterna inte var överraskande. Vad gäller kravnivån gjordes vissa uppföljningar av utbildningen genom att fråga närvarande studenter på utbildningen. Man fann att kravnivån varierade stort mellan olika kurser, men att kraven generellt inte var låga inom utbildningen.

Högskoleverket kommer att följa upp resultatet av utvärderingen inom 2 – 3 år och ägna särskilt intresse åt de områden som betonas av verket och bedömagruppen.

Målen för socionomutbildningen

Ur högskoleförordningen:

⁷⁷ SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén

⁷⁸ Högskoleverket, Utvärdering av socionomutbildningar, Högskoleverkets rapportserie 2000:6 R

Omfattning

Socionomexamen uppnås efter fullgjorda kursfordringar om sammanlagt 140 poäng.

Mål (utöver de allmänna målen i 1 kap 9 § högskolelagen)

För att erhålla socionomexamen skall studenten ha:

- förvärvat de kunskaper och den praktiska förmåga som krävs för socialt arbete på individ-, grupp- och samhällsnivå,
- uppnått kompetens att medverka i förebyggande socialt arbete och socialt förändringsarbete på olika nivåer,
- utvecklat förmågan att analysera och förstå sociala processer och problem samt kunna identifiera och strukturera behov av åtgärder och lösningar på olika nivåer,
- förvärvat kännedom om sådana samhälls- och familjeförhållanden som påverkar kvinnors och mäns livsbetingelser,
- uppnått förmåga att relatera olika typer av åtgärder inom verksamheten till de rättsregler och till de övergripande principer som styr lagstiftningen, bl. a. inom det sociala området.

Härutöver gäller de mål respektive högskola bestämmer. Det finns inget nämnt om personlig utveckling m.m. i målen för socionomexamen.

Sociala omsorgsprogrammet

Utbildningen i social omsorg har, liksom socionomutbildningen, från 1970-talet och framåt varit föremål för upprepade översyner och förändringsförslag. Utbildningen har successivt förlängts till dagens 120 poäng.

Socialtjänstkommittén (1995) konstaterade att utbildningen inte hunnit ifatt de stora förändringarna och omstruktureringarna inom verksamhetsområdet genom ädel-, handikapp och psykiatrireformerna och förordade en kvalificerad och bred generalistutbildning. Kommittén förordade också ett närmande mellan den sociala omsorgslinjen och socionomutbildningarna. Grundläggande områden som socialpolitik, hälso- och sjukvårdspolitik, administration, förvaltningsjuridik, ekonomi, handläggning och behovsbedömning är gemensamma för socialtjänstens olika handläggargrupper. Det som ansågs skilja mellan grupperna och kräva specialisering var framförallt kunskaper om olika målgruppers specifika behov och livssituation samt inriktning på arbetsledning respektive socialt behandlingsarbete.

Högskoleverket har utvärderat den sociala omsorgslinjens högskolemässighet i form av lärarkompetens, forskningsanknytning, yrkesrelevans samt möjligheter till fördjupningsstudier⁷⁹. Två av de tretton programmen för social omsorgsexamen bedömdes som icke-högskolemässiga. För ytterligare fyra av de sociala omsorgsprogrammen framfördes kritik som rör bland annat lärarkompetens. Sammanfattningsvis anser högskoleverket att det finns en stark uppslutning bakom integreringen av sociala omsorgsutbildningen i den statliga högskolan hos såväl lärare som studenter. Integreringen har va-

⁷⁹ Högskoleverket, Utbildningar inom vård och omsorg – en uppföljande utvärdering Rapport 2000:5 R.

rit vitaliserande för utbildningen men 6 av 14 utbildningar har fått kritik när det gäller lärarnas kompetens. Kompetenshöjningen består oftast av att utbildningarna använder sig av den vetenskapliga kompetens som redan finns vid den institution där utbildningen integreras.

Vid tre studieorter finns numera en 140-poängsutbildning inom ramen för socionomexamen med t.ex. inriktning på äldre, funktionshindrade respektive social pedagogik.

I en utredning som Högskoleverket genomförde 1996 föreslog man att socialomsorgsutbildning skulle integreras i den statliga högskolans samhälls- eller beteendevetenskapliga utbildningar, däribland socionomexamen. En förutsättning borde vara att de berörda högskolorna skulle kunna tillgodose behovet av kunskaper i kärnämnen för arbete med äldre och funktionshindrade. Verket föreslog också en påbyggnadsutbildning för verksamma inom socialtjänstens äldre- och handikappomsorg i anknytning till lämpliga vårdutbildningar, socionomutbildning eller samhälls- och beteendevetenskapliga ämnen.

Utredningen innehöll också redovisningar av krav på yrkeskunnande inom social omsorg som bland annat visade på bredden och komplexiteten vad gäller kompetens i de olika arbetsuppgifter som utbildningen leder till samt att kompetenskraven skiljer sig åt mellan dem som ska arbeta inom äldreomsorgen resp. handikappomsorgen.⁸⁰

Liknande synpunkter kom fram i den gruppintervju kring utbildningarna som genomfördes inom socialstyrelsens professionsprojekt. Bl.a. framfördes behovet av att få kunskaper i socialt arbete och samtidigt ha nära kopplingar till vårdområdet.

Målen för social omsorgsexamen

Social omsorgsexamen kan utfärdas för inriktning mot äldre, funktionshindrade och utvecklingsstörda eller mot specialpedagogiskt behandlingsarbete. Social omsorgsexamen uppnås efter fullgjorda kursfordringar om minst 100 poäng. I examensbeviset skall anges vilken inriktning utbildningen avser.

Mål (utöver de allmänna målen i 1 kap. 9 § högskolelagen)

För att erhålla social omsorgsexamen skall studenten ha:

- förvärvat de kunskaper och färdigheter, den personliga utveckling och den empatiska förmåga samt det kritiska tänkande som krävs för det sociala omsorgsarbetet,
- tillägnat sig kunskaper och färdigheter för att kunna bedriva, leda och utveckla social omsorgsverksamhet, grundad på en förståelse av samspelet mellan individers och grupper sociala situation, fysiska och psykiska hälsa i förhållande till samhälleliga och andra bakomliggande faktorer,

⁸⁰ Högskoleverket, Högskoleutbildningar inom vård och omsorg – En utredning, Högskoleverkets rapportserie 1997:2 R.

- förvärvat kännedom om sådana samhälls- och familjeförhållanden som påverkar kvinnors och mäns livsbetingelser. Härutöver gäller de mål respektive högskola bestämmer.

Yrkesförberedande eller yrkesexamen - generalist eller specialist

Under årens lopp har arbetsgivarna, utbildningarna och studenterna framfört att utbildningen inte leder fram till färdiga socialarbetare. Frågan togs upp av Socialtjänstkommittén⁸¹ och berördes i Högskoleverkets utvärdering⁸². Socialtjänstkommittén påpekar att socionomutbildningen har en unik profil inom högskolan med sin komplexitet – dels genom den utpräglade tvärvetenskapligheten och bredden, dels genom integreringen av teori och praktik och slutligen genom att den skall förbereda för arbete inom ett vitt och varierat yrkesfält. Det är naturligtvis svårt att skapa en fungerande utbildningsstruktur som tillgodoser dessa krav.

Socialtjänstkommitténs slutsats blir att socionomutbildningen skall fortsätta att vara en generalistutbildning som förbereder för både yrkesuppgifter och forskning inom yrkesfältet. Här blir således ambitionen att förena praktiska och vetenskapliga kunskaper uttalad utan att kommittén problematiserar detta.

De delar av utbildningen som skall ge yrkesrelevans är i sig många och olikartade:

- Teoretiska kunskaper om samhället, människan och samspelet dem emellan.
- Praktiska kunskaper, med teoretisk förankring, - metoder i det sociala arbetet.
- Erfarenheter av verkligheten och att pröva den egna förmågan i socialt arbete – praktik.
- Reflektion och förmåga till kritiskt tänkande.
- Personlig utveckling, självkännedom, kunskap och insikt om mänskliga möten.

Dessa utbildningsmoment är delvis sammanvävda och varandras förutsättningar. De teoretiska och praktiska/erfarenhetsmässiga kunskaperna behöver integreras. Reflektion och kritiskt tänkande behöver tillämpas i alla moment i utbildningen. Den personliga utvecklingen skall kunna prövas och stärkas i den praktiska erfarenheten osv. Utbildningens förmåga och möjlighet att integrera teori och praktik är avgörande för att studenterna skall få såväl de teoretiska kunskaperna och praktisk yrkesförberedande träning.

Utbildningens yrkesrelevans är en av de kvalitetsaspekter som bedömts i Högskoleverkets utvärdering. I begreppet yrkesrelevans och utbildningens professionsförberedande moment betonas praktiken och sådana moment i

⁸¹ SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén

⁸² Utvärdering av socionomutbildningar, Högskoleverkets rapportserie 2000:6 R

utbildningen som stödjer studenternas personliga mognad. För att stärka utbildningens möjligheter att bidra till studenternas personliga mognad, ökad självkännedom och ett professionellt förhållningssätt föreslår högskoleverket att examensordningen för socionomer kompletteras med ett uttryckligt mål om personlig utveckling. Vidare pekar verket på de konsekvenser som resursbristen inom utbildningen medför i form av få undervisningstimmar, att praktikhandledare inte längre får ekonomisk ersättning m.m. Bedömargruppen föreslår att utbildningen tillförs medel så att de mer resurskrävande studiemomenten kan införas. Det senare kan ske genom att utbildningen klassas på annat sätt jämfört med nu enligt högskolornas resursfördelningssystem.

(Olika utbildningsområden får olika hög ersättning per år och elev enligt högskolornas resursfördelningssystem. Ersättningen för år 2000 är 32 800 kr för en samhällsvetenskaplig studieplats, drygt 80 000 kr för en teknisk studieplats, drygt 100 000 kr för medicin och 72 500 för vård. Socionomprogrammet har sedan början av 1999-talet klassats som 80 % samhällsvetenskap och 20 % vård. Det ger en årlig summa om drygt 41 000 kr. I praktiken kan sedan varje universitet eller högskola ha lägre eller högre belopp per socionomstudieplats utifrån sin interna resursfördelning.)

I vårt kapitel om FoU, kapitel 6, beskrivs den studie som Dellgran och Höjer gjort om C och D uppsatser i socionomutbildningen. I de empiriska inslagen användes s.k. kvalitativa metoder i mycket stor utsträckning. Vad gäller utbildningen i vetenskaplig metod förekommer både kvalitativa och kvantitativa metoder. Studenterna behöver dock stöd för att i större utsträckning använda kvantitativa metoder.

Ämnet socialt arbete

Det tvärvetenskapliga ämnet socialt arbete är huvudämnet på socionomutbildningarna och examineras på 60 poängsnivån. Övriga ämnen, sociologi, statsvetenskap, rättsvetenskap, psykologi etc. är s.k. sidämnen. C-nivån i socialt arbete är inom de flesta institutioner för socialt arbete nödvändig för att antas till magisterprogram och forskarutbildning. Högskoleverket och bedömargruppen, har betonat problematiken kring ämnet socialt arbete.

I detta sammanhang anser Högskoleverket liksom bedömargruppen att det är viktigt att även allmänt uppmärksamma den särskilda problematiken kring ämnet socialt arbete. Bedömargruppen har konstaterat att det organisatoriska stödet för att utveckla tvärvetenskapliga och ämnesövergripande perspektiv är generellt svagt utvecklat. Högskoleverket vill trycka på det angelägna i att arbeta för att få ämnesintegration, yrkesinriktning och forskningsanknytning att fungera lika väl på grundutbildningsnivån som den förefaller göra på forskningsnivån⁸³.

Det behövs alltså såväl organisatoriskt som pedagogiskt stöd för att integrera det tvärvetenskapliga ämnet socialt arbete med stödämnena på grundut-

⁸³ Utvärdering av socionomutbildningar, Högskoleverkets rapportserie 2000:6 R, sid 8

bildningen till en pedagogisk helhet som också integrerar de mer färdighetsinriktade momenten.

Det är också viktigt att utveckla samarbete med andra discipliner. Det är särskilt viktigt för de nya socionomprogrammen där sociala omsorgsprogram integrerats. Dessutom är det intressant att följa utvecklingen av de sociala omsorgsprogram som inte integrerats i socionomprogrammen. Flera utbildningsanordnare verkar hitta nya intressanta områden, inte minst samarbete mellan omsorg, vård och/eller pedagogik.

Social omsorg

Det är positivt att sociala omsorgsprogrammet förlängs och integreras i den statliga högskolan, antingen i socionomprogrammen eller med andra närliggande discipliner. Utbildningar med olika längd och dignitet för arbete inom socialtjänsten bygger på gamla traditioner och är inte motiverade utifrån arbetsuppgifterna. Uppgifterna är komplicerade och ansvarsfulla oavsett det gäller barn, missbrukare, handikappade eller äldre. En integration som tar tillvara det bästa från respektive utbildning är angelägen. Den tradition av att ha varit en mer praktiskt inriktad yrkesanknuten utbildning som präglat det sociala omsorgsprogrammet kan tillföra socionomprogrammet värdefulla kunskaper och erfarenheter. Socionomprogrammets långa erfarenhet av att etablera ett forskningsämne kan tillämpas vid utformning av de nya sociala omsorgsutbildningarna.

Sociala omsorgsprogrammen har hittills haft fler undervisningstimmar och högre anslag per studieplats än socionomprogrammen. De sociala omsorgsutbildningar som nu integreras med socionomutbildningen kan alltså få en lägre ersättning per studieplats, färre lektioner och större undervisningsgrupper om inte ersättningen till socionomprogrammet höjs.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att högskoleverkets förslag vunnit gehör. För närvarande pågår en integration mellan social omsorg och statliga utbildningar. Det är angeläget att sociala omsorgsutbildningar även integreras med andra utbildningar än socionomprogrammet för att möta behovet av kunskap och kompetens för det komplexa arbetsfältet. En fråga som bör följas är hur avgränsningen mot omvårdnad utvecklas. Hur mycket omvårdnadskunskap behövs för att arbeta inom äldre och handikappomsorg? Den fortsatta utvecklingen av nya former av social omsorgsutbildning bör följas av Högskoleverket, Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet m.fl. intressenter. Det är viktigt att utbildningar som inrättas mot nya områden får en tillräcklig grund med såväl bredd som djup.

Man kan också ifrågasätta om det är rimligt att en grundutbildning utbildar i arbetsledning. Grundutbildningens tid behövs till att ge tillräcklig bredd och djup i kärnämnen och förbereda för yrket. Ledarfrågorna borde kanske komma i en vidareutbildning efter något år i yrket.

Utbildningarnas olikheter

Socialstyrelsens gruppintervjuer⁸⁴ visar att det är otydligt vad man kan förvänta sig som arbetsgivare av en nyutexaminerad socionom eller social omsorgsstudent. Det gäller såväl innehållet i utbildningarna som kunskaper och färdigheter.

Det fanns enighet om att utbildningen är och bör vara en generalistutbildning, fortsatt planerad utveckling av yrkeskunnandet får ske senare. Generalistutbildningen är nödvändig för att arbeta med en helhetssyn på sociala problem. En alltför tidig specialisering kan motverka helhetssynen. Dessutom efterlyste man mål för personlig utveckling och kritiskt tänkande liknande dem som finns i sociala omsorgsprogrammet. Det framkom också att många av de nyutbildade hade uppfattat att skolan förmedlade en negativ bild av det sociala arbetet.

Att det kan vara stora skillnader i vilka grundkunskaper man fått med sig från utbildningen framgår bl.a. av den jämförande studie om olika utbildningars undervisning i missbruksfrågor som nyligen presenterats av Socialstyrelsen⁸⁵. Studien visar att socionomutbildningarna hör till de utbildningsprogram som har den största variationen i omfattningen av utbildningsmoment som rör missbruk. Studerande vid olika utbildningsorter har påtagligt ofta olika mycket kunskaper på alkohol och drogområdet med sig ut i arbetslivet. Det kan förekomma att en nyutexaminerad socionom inte har fått någon undervisning i missbruksfrågor.

Likartade resultat framkommer i den nyligen av CUS publicerade studien som jämför undervisning i social barnavård vid den svenska socionomutbildningen och den danska socialrådgivarutbildningen⁸⁶. (Socialrådgivarutbildningen i Danmark är en treårig praxisorienterad utbildning med sikte på socialt klientarbete och någon forskarutbildning specifikt inom socialt arbete finns inte.)

I Sverige har lärarna en längre akademisk utbildning jämfört med i Danmark. Kurslitteraturens omfång är större i Sverige. Svenska socionomstuderande läser dubbelt så mycket som de danska studenterna om social barnavård. En stor del av litteraturen bygger på icke empiriskt, kliniskt icke prövat material, ofta av lärobokskaraktär och på psykologisk, oftast psykoanalytisk/psykodynamisk teori.

Klinisk praxiskunskap som inte är utvärderad väger tungt i båda länderna men Sverige använder kunskapskällor grundade på empirisk forskning i dubbelt så stor omfattning som Danmark. Däremot hämtar inte den svenska

⁸⁴ Gruppintervjuer inom det långsiktiga projekt som rör professionsfrågor inom socialtjänsten som Socialstyrelsen startat

⁸⁵ Håkansson Mikael, Undervisning i alkohol- och drogkunskap. En kartläggning av sex olika grundutbildningar inom universitet och högskola. CUSskrift 2000:4

⁸⁶ Egelund Tine m.fl. 2000. Social børneforsorg og dansk socialrådgiveruddannelse. Socialstyrelsen, CUS skrift 2000:2

utbildningen särskilt mycket material från internationell forskning utan i regel handlar det om svensk forskning.

Det är också stora skillnader mellan de svenska skolorna vad gäller antal kurser, kursernas längd och litteraturomfång och typ av litteratur. Det är svårt att utläsa ur kursplaner hur mycket man faktiskt läser om barn, ungdom och social barnavård eftersom många moment, delkurser m.m. är insprängda i det tvärvetenskapliga ämnet socialt arbete.

I båda länderna är barn i familjen, familjemönster och juridik det vanligast förekommande ämnena. Lärarna lägger betydligt större vikt vid psykologiska och föräldrarelaterade riskfaktorer framför skyddande och samhällsrelaterade riskfaktorer. Nästan lika stor vikt får övergrepp mot barn, medan socialmedicinska aspekter, barns handikapp och sjukdom samt ungdomsproblem är klart underprioriterade. Vidare visar genomgången av litteraturen att barns allmänna uppväxtvillkor berörs i mindre utsträckning utan litteraturen är i huvudsak inriktad på riskbarn, behandlingsmodeller, åtgärder och juridik. Den sociala barnavårdens socialpolitiska och organisatoriska ramar är nästan helt frånvarande i litteraturen.

Studiepraktiken bör analyseras

En återkommande diskussion i de båda utbildningarna har rört samspelet mellan de teoretiska momenten och den praktikförlagda delen av utbildningen. I sociala omsorgsprogrammet ingår i regel 20 poäng praktik fördelat på två stora praktikblock. Studiepraktiken för socionomutbildningen omfattade tidigare två terminer vid alla utbildningsorter. Numera varierar praktikens längd, med det vanligaste är en kombination av handledd praktik (20 poäng) och fältförlagda studier (ca 10 poäng). I Östersund har dock samtliga program två terminers praktik vilket även den kommande inriktningen mot äldre och handikappade kommer att få.

Socialtjänstkommittén (1995) konstaterade att de flesta utbildningarna hade ersatt en av de två praktikterminerna med fältförlagda studier. Det var någon form av deltagande observation och reflektion som hade inneburit att fler lärare kom i kontakt med praktiskt socialt arbete. Kommittén förordade att formerna för fältförlagda studier och handledd studiepraktik borde utvärderas i relation till de förslag som kommit upp om betald allmäntjänstgöring.

Högskoleverkets bedömare konstaterar i utvärderingen av socionomutbildningarna att det krävs medvetna försök att skapa ett pedagogiskt helhetsperspektiv och pedagogiska strategier för att övervinna svårigheterna. Det är förvånansvärt att det inte gjorts någon genomgripande analys av studiepraktiken, med tanke på dess viktiga roll och stora utrymme i utbildningen. Bedömargruppen tillskriver detta faktum att tilltron till praktiken är stor, nästan för stor: *De allra flesta – lärare, studenter och avnämare – ser utan närmare reflexion positivt på och värnar om de praktiska momenten i utbildningen.* (Vår kursivering)

Bedömnarna föreslår att statsmakterna gör en fördjupad analys av praktikens roll inom socionomutbildningen vad gäller dess omfattning och förläggning, integreringen med de teoretiska momenten samt tillgången till praktikplatser.

Synpunkter från gruppintervjuerna

Praktikens betydelse betonades också vid socialstyrelsens gruppintervjuer. Tendensen att korta ner praktikperioderna kritiserades. Även i detta sammanhang togs förslaget om en obligatorisk AT-tjänstgöring efter avslutad grundutbildning fram som en tänkbar utveckling. Systematiskt samarbete mellan kommunerna och högskolorna efterlystes, t.ex. i form av utbyte av praktikplatser mot studieplatser eller fortbildningsinsatser och delade tjänster.

En annan fråga var hur högskolorna fångar upp den kunskap som praktikanterna fått när de återkommer till skolan efter praktikperioden. Man uppfattade att det finns brister i skolans uppföljning som därmed missar ett tillfälle att förena teori och praktik.

Än mer kritisk är den utredning som socialstyrelsen genomförde i mitten av 90-talen om bemötandenaspekter inom social omsorgsutbildning. Här framgår att de studerande överlag ansåg att högskoleundervisningen och praktikperioderna representerade helt skilda världar. Var och en fick själv göra kopplingen mellan teori och praktik med ledning av egna livserfarenheter, tidigare utbildning och yrkeserfarenhet.⁸⁷

Stora svårigheter att rekrytera praktikplatser

Högskolorna har under flera år haft svårigheter att rekrytera praktikplatser. Trots att de lägger ner mer arbete på att leta praktikplatser har svårigheterna ökat. Det är problematiskt att kommunerna överlag inte ser praktikanterna och praktikhandledningen som ett tillskott till verksamheten, ett gyllene tillfälle att skapa kontakter mellan det sociala arbetet och utbildningen till förmån för kommande rekryteringar.

Det finns numera, bland annat till följd av rekryteringssituationen, stort intresse från kommuner och högskolor att förbättra samarbetet kring utvecklingen av studiepraktiken. Det pågår t.ex. utvecklingsarbeten vid flera högskolor där man bl.a. sluter avtal med kommunledningar om ett visst antal praktikplatser, handledning, m.m. mot att kommunerna får del av fortbildning för sin personal. Tidigare förlitade man sig på kontakter med och kontraktering av enskilda praktikhandledare i förvaltningarna. Det är rimligt att arbetsgivarna skapar utrymme och förutsättningar i organisationen för att kontinuerligt ha praktikanter. Erfarna medarbetare bör beredas plats inom ramen för sin tjänstgöring att handleda praktikanter från högskolan.

⁸⁷ Världigt bemötande- går det att lära? Sos-rapport 1997:17

Samarbete kring fort- och vidareutbildning

Socionombildningen och sociala omsorgsprogrammet är generalistutbildningar och ger inte en färdig utbildning för respektive yrke. Arbetsuppgifterna kräver ytterligare utbildningsinsatser i vid mening.

En generalistutbildning fordrar i nästa steg en *introduktion* för den nyutbildade med socionom- eller social omsorgsexamen. *Fadder- och mentorskap* kan vara en del av en planerad introduktion. *Handledning* förekommer regelmässigt inom individ- och familjeomsorgen, men har av tradition inte blivit lika vanligt inom övriga delar av socialtjänsten. Återkommande *diskussioner i arbetsgruppen* och med *arbetsledaren* om ärenden, om kvalitetsutveckling, rättssäkerhetsfrågor är ytterligare sätt att kontinuerligt få stöd i arbetet och utvecklas vidare. Regelbundet återkommande *utvecklings- eller planeringssamtal* mellan chefen och medarbetaren är ett annat av de verktyg som är nödvändiga som grund för en planerad kompetensutveckling.

I bilagorna 7 och 8 finns exempel på systematisk kompetensutveckling i några kommuner. Exempelen visar en strukturerad kompetensutveckling knuten till ansvar och krav på kvalifikationer till olika typer av arbetsuppgifter. Erfarenheterna visar att chefer på olika nivåer stimuleras att tillvara personalens kunskap, förmåga och tydligare se utvecklingsmöjligheterna. Det blir också lättare se om de anställdas arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter svarar mot deras kompetens. För personalen innebär kompetensstegarna att de får möjlighet att använda och utveckla sina kunskaper och kompetenser, en strukturerad fortbildning innebär en mer genomtänkt utbildningsplanering utifrån klienters och brukares behov. Kompetenstrappor eller stegar har också visat sig ge konkurrensfördelar när det gäller rekrytering.

Att ge stöd för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten är ett gemensamt ansvar för staten, kommunerna/arbetsgivarna, högskolorna, forskningen och professionen. Men ansvaret behöver preciseras.

Grund- och vidareutbildning är ett ansvar för staten genom högskolorna. Fortbildningen har av tradition varit en kommunal arbetsgivarangelägenhet där samarbetet med högskolorna varierat i omfattning. Kommunernas samarbete har inte självklart skett med socionom- och sociala omsorgsprogrammet. Det har sällan skett på högskolornas initiativ. Våra resultat tyder på att de utbildningsinsatser som kommunernas socialtjänst efterfrågar och beställer sällan finns i socialhögskolornas kursutbud, utan måste skräddarsys eller köpas in från privata utbildare.

Det är rimligen ett gemensamt ansvar för arbetsgivarna och högskolorna att planera och genomföra fort- och vidareutbildning av socialtjänstens personal med akademisk utbildning. Men ett sådant samarbete har inte funnit någon stabil form.

Socialstyrelsen har författningsstöd för att påverka hälso- och sjukvårdspersonalens grund- och vidareutbildningar. Det gäller mål, innehåll, organisa-

tion och genomförande av utbildningarna. Möjligheterna att påverka skiljer sig på ett omotiverat sätt från styrelsens insatser på socialtjänstområdet. Styrelsen skulle även när det gäller socialtjänsten kunna påverka målen för utbildningarna, identifiera vilka kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som olika arbetsuppgifter ställer krav på.

RRV skriver i en förstudie⁸⁸ att för att kunskaper om effektiv medicinsk praxis skall tas tillvara i praktisk handling krävs fungerande strukturer för fortbildning och eget lärande. Detta gäller i alla organisationer som vill bygga sin verksamhet på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Magisterutbildning i socialt arbete

Magisterutbildning i socialt arbete är en relativt ny utbildning. För magisterexamen krävs högskolestudier om minst 160 poäng, inklusive ett självständigt arbete om 20 poäng. (Exempelvis socionomexamen + 40 poäng) De magisterutbildningar som förekommer vid institutionerna för socialt arbete ser olika ut från högskola till högskola. Kursutbudet varierar också från termin till termin.

I Göteborg ges kurser på magisternivå både på svenska och engelska. Kurser på svenska ges med inriktning mot psykosocialt arbete respektive strukturellt socialt arbete. I framtiden kommer det även att finnas en magisterutbildning med inriktning mot social omsorg. Dessa utbildningar ges samtliga på halvfart och omfattar 40 poäng. Motsvarande kurs på engelska ges under rubriken The International Master of Science in Social Work och ges som en helfartskurs om 40 poäng. Minst hälften av studenterna kommer från andra länder.

Vid Stockholms universitet finns ett utbildningsprogram för magisterexamen i socialt arbete om minst 40 poäng. Den skall ge de studerande fördjupade teoretiska och praktiska kunskaper samt öka den praktiska förmåga som krävs för kvalificerat socialt arbete på individ-, grupp- och samhällsnivå. Utbildningen skall också ge kompetens att bedriva ett förebyggande socialt arbete och socialt förändringsarbete på olika nivåer, samt att utifrån ett vetenskapligt perspektiv medverka i utvärdering och utveckling av det sociala verksamhetsområdet. Utbildningen skall förbereda för ledarskap i praktiskt socialt arbete och för forskarutbildning i socialt arbete. Det finns ett brett utbud av kurser på mellan fem och tio poäng. Två kurser är obligatoriska, nämligen en fempoängskurs i vetenskapsteori och forskningsmetod samt uppsats om tio alternativt tjugo poäng.

Vid Lunds universitet finns två magisterkurser, en kurs på helfart som startar varje termin och en internetkurs på halvfart som startar varje höst. Det har också funnits en magisterkurs med inriktning på socialt behandlingsarbete om 40 poäng, men den avslutas i och med vårterminen 2000 och ersätts från hösten 2000 av en 20-poängskurs i grupporienterat socialt arbete, en ren

⁸⁸ Statens insatser för utveckling av effektiv medicinsk praxis. En förstudie inom RRVs effektivitetsrevision, PM 2000-05-19.

fortbildning och inte en magisterkurs. Institutionen ger även andra fortbildningskurser för socionomer.

Förslag till ny inriktning inom magisterexamen mm

Högskoleverket föreslår i en rapport⁸⁹ att regeringen skall skapa en ny inriktning inom magisterexamen som komplement till dagens examen. Den skall kunna ge studenterna yrkesmässig eller ämnesbred specialkompetens på hög nivå, till skillnad från dagens magisterexamen som ger ett ämnesdjup och förberedelse för forskarutbildning.

Den nya examen skall vara likvärdig med den befintliga i fråga om kvalitet, men ha en annan struktur. Den föreslås vara en påbyggnadsexamen om minst 40 poäng. Kravet på självständigt arbete är ett arbete om minst 20 poäng, eller två självständiga arbeten om minst 10 poäng vardera.

Den nya magisterutbildningen skall svara mot behovet av en påbyggnadsutbildning på hög nivå för personer som är yrkesverksamma, som tidigare har en grundexamen och som behöver utveckla sin kompetens.

Högskoleverket hävdar att den nya magisterutbildningen också kan vara en drivkraft till ett "livslångt lärande", där man vid olika tidpunkter behöver återgå till studier eller kombinera studier och arbete. Därför föreslår Högskoleverket att nuvarande magisterexamen kompletteras med en ny inriktning som är bredare och mer professionellt inriktad. Ämnesbredd kan t.ex. vara flervetenskaplighet, där olika ämnen samverkar och belyser ett problem från olika perspektiv. Det kan också vara tvärvetenskaplighet, d.v.s. olika ämnen eller kunskapsområden integreras i varandra.

Den nya inriktningen på magisterutbildningen kan utveckla intressanta utbildningskombinationer. Teknik/beteendevetenskap, vård/socialt arbete och teknik/vård nämns som exempel som kan rymmas inom examen. Nya kombinationer av traditionella akademiska ämnen kan sannolikt etableras inom ramen för en ny inriktning på magisterutbildningen.

Fortbildning, vidareutbildning och handledning

Personalstatistiken anger den formella utbildningsnivån enligt en fast klassificering. Undersökningar om utbildnings- och kompetensnivåer brukar underskatta personalens faktiska utbildningsnivå. Många har t.ex. gått utbildningar utan att ta ut examen eller ha avslutat den. Många har gått kurser som kan motsvara formella utbildningar till innehåll och omfattning. Det finns ingen nationell fortlöpande uppföljning av omfattning och innehåll när det gäller personalens fort- och vidareutbildning eller vilka grupper som omfattas av detta.

Tidigare enstaka studier⁹⁰ har visat att den högskoleutbildade personalen inom IFO fått kvantitativt mest fortbildning.

⁸⁹ Ny inriktning inom magisterexamen, Högskoleverket 1999:16

⁹⁰ Se bl.a. Socialstyrelsens "Årsbok" 1996,

Handledning har av tradition betraktats som en väsentlig del av professionens yrkesutveckling särskilt inom individ- och familjeomsorgens s.k. kärnområden. Det finns ingen studie som beskriver hur vanligt det är med handledning inom hela socialtjänsten eller närallgigande verksamheter. Erfarenheter visar dock att handledning är vanligast inom ifo och förekommer inom omsorgerna om psykiskt funktionshindrade medan det är mer ovanligt inom äldreomsorg.

Handledarnas utbildning

CUS publicerade 1999⁹¹ en studie som belyste innehåll och uppfattning om handledning som den förmedlas vid handledarutbildning (30 poäng) vid tre socialhögskolor i Sverige. Studien visar bl.a. att utbildningarna hämtat sin viktigaste inspiration från psykoterapeutiskt behandlingsarbete och handledning. Därmed läggs tonvikten på teorier och tekniker som grundar sig på psykologiska teorier. Socialt arbetes breda förankring i sociologisk, socialpolitisk, juridisk mm kunskap avspeglas inte i handledarutbildningens innehåll. Icke utvärderad klinisk kunskap dominerar framför forskningsbaserad. Studien visar att handledarutbildningen lägger tonvikten vid att träna interventioner i processer mellan två personer eller i smågrupper, medan förståelse av och interventioner på organisatorisk och samhällslevelig nivå fått mindre betydelse. Uppsatser och litteratur är i huvudsak inriktade mot den interpersonella nivån (t.ex. relationen mor/barn, handledare/handledd) och relationer i smågrupper.

Studien avslutas med en diskussion om hur väl de psykoterapeutiskt inspirerade handledningsmodellerna, som förmedlas i handledarutbildningen, är anpassade till det sociala arbetet, som utförs inom IFO.

Med tanke på att merparten av IFOs klienter ofta har allvarliga och många gånger samtidiga sociala problem utöver personliga och relationsproblem kan man ställa frågan om dessa modeller motsvarar centrala behov av professionell kompetensutveckling inom verksamheten. En stor del av IFOs arbete handlar om ”korrekt handläggning” - särskilt vid tvångsåtgärder är rättssäkerhet nödvändig. Det handlar också om att mobilisera resurser i klientens nätverk och om samverkan med andra myndigheter och övriga aktörer. Psykoterapeutiskt inspirerade interventioner i klienternas liv är endast en mindre del av det sociala arbetet inom IFOs verksamhet.

I en ännu opublicerad studie⁹² har 478 arbetsledare inom individ- och familjeomsorgen i 70 kommuner tillfrågats bl.a. om handledningens omfattning, inriktning, syfte och ev. utvärdering av resultat. Preliminära resultat visar att handledningen utgör en förhållandevis stor del av den kompetensutveckling som personalen får.

⁹¹ Egelund Tine 1999. Analyse av handlederuddannelserne i Göteborg, på Sköndal og i Umeå. Socialstyrelsen, CUS 1999:6

⁹² Egelund Tine & Kvilhaug Anita 2000. Supervisionens mål – professionalisering og personalpleje. CUS, manus

Personalgrupperna inom de nämnda områdena får i regel grupphandledning, oftast 2- 3 timmar var 14 dag där avtal slutits med en handledare för ½- 1 år i taget. Handledning är vanligast förekommande bland barn/unga grupperna och minst vanligt bland socialbidragsgrupperna. En försiktig uppskattning visar att kostnaderna för handledningen inom IFOs kärnverksamhet rörde sig mellan 50 – 70 milj kr 1997.

Handledningens inriktning och roll i organisationen

Trots att handledning är en utbredd och mycket efterfrågad form för yrkesutveckling i det praktiska arbetet har det i Norden inte genomförts någon empirisk forskning om handledningens roll i kvalifikationsprocessen.

CUS studier om handledningen inom IFO beskriver bl.a. handledarnas utbildning och handledningens inriktning. Handledningens roll i organisationen t.ex. organisationens inflytande över handledningens innehåll, kriterier för val av handledare, handledningspolicy, utvärdering m.m. belyses genom frågor till arbetsledarna.

Handledningen är en prioriterad form av yrkesträning för socialsekreterarna – 81 procent av dessa fick handledning när studien gjordes. Studiens resultat tyder på att den svenska modellen för handledning är inriktad på att den enskilda yrkesutövarens personliga och professionella utveckling och mindre på att realisera socialpolitiska och organisatoriska krav.

Det förefaller inte som om handledningen betraktas som en integrerad del i organisationens verksamhetsutveckling. T.ex. är de kriterier som används vid val av handledare ganska vaga och inte framtagna utifrån en analys av organisationens krav på verksamhets- och/eller kunskapsutveckling och arbetsgruppens behov för att nå dit. Arbetsledarna har ingen särskilt aktiv roll vid val av handledare och verkar föredra handledarnas praktiska erfarenheter (särskilt erfarenheter från IFO-området) och personliga egenskaper framför formella kvalifikationer (utbildning, specifika metod och teorikunskaper). Arbetsledarna intervenerar sällan när det gäller handledningens innehåll eller inriktning och utvärderar sällan handledningens resultat. De förefaller närmast ha en administrativ roll i att utifrån sitt ansvar i organisationen verkställa det personalen önskat sig.

Arbetsledarna säger att handledningens viktigaste resultat är att förebygga stress och utbrändhet samt utveckla den enskildes förmåga att använda sig själv som verktyg. Arbetsledarna menar också att metodutveckling av socialt arbete är en viktig avsikt med handledning samtidigt som de inte anser att information om teorier och nya forskningsresultat skall integreras i handledningen. Klientorienterade mål verkar vara en något mindre viktig del av handledningens mål.

Resultaten tyder också på att det kan bli överlappningar mellan handledarens handledning och den handledning som arbetsledaren själv svarar för. Arbetsledaren har ungefär samma mål för sin egen vägledning - även om den senare är mer inriktad på juridiska och administrativa aspekter för att åstadkomma en korrekt ärendebehandling och på att stärka gruppssamarbetet.

Den bild som framträder är en verksamhet som är en viktig personalfrämjande och metodutvecklande åtgärd och som också är en *privat affär* mellan handledare och handledda och som kan uppfattas försiggå vid sidan av organisationens verksamhetsutveckling.

Handledningen utgör en omfattande kompetensutvecklingsinsats. Därför är det märkligt att handledningens inriktning och resultat är så löst kopplade till organisationens mål och krav. Det är naturligtvis viktigt att socialarbetare får stöd i ett svårt arbete och kan utveckla metoder och personliga förmågor. Det kan uppstå konflikter mellan handledningens inriktning och organisationens krav till följd av svag styrning och uppföljning av handledningen. Det talar för att utveckla en mer öppen, kunskapsorienterad och metodprövande handledning, som bedöms och värderas i relation till verksamhetens mål och krav.

Ledarskapsutbildning

Inom kommunerna har det genom åren vuxit fram en rad olika mer eller mindre generella ledarutbildningar, ofta genom utbildningsföretag eller konsulter. Det har emellertid varit mindre vanligt med problem- och behovsanalyser, långsiktig kunskapsutveckling och utbildningar som direkt rör ledarskapet inom socialtjänsten. Ett undantag är satsningen på fortbildning inom handlingsplanen för äldrepolitiken. I flertalet län har man gemensamt för kommunerna gjort behovsanalyser. I andra län har kommunerna själva eller grupper av kommuner gjort detta. Därefter har sammanställningarna analyserats och en upphandling av fortbildningar skett.

Erfarenheterna från denna stora fortbildningssatsning inom äldreomsorgsområdet är blandade. Det är mycket positivt med nya resurser för fortbildning. Behoven är stora, men det är svårt att få tag i vikarier. Personalen har ofta svårt att få tid och orka med fortbildningen. Högskolorna har inte kapacitet för att ta uppdragen. Lärarna i högskolorna är många gånger inte kapabla att möta erfarna yrkesarbetare. Högskolornas struktur med poäng, korta kurser, akademisk hållning har inte kunnat möta de specifika krav som äldreomsorgens verklighet reser, krav som handlar om koppling till verksamheten, processinriktning, elever med mycket blandad bakgrund, studieovana och bristande förmåga att ta till sig boklig kunskap i synnerhet på engelska.

Det saknas i stort sett beskrivningar av vilka kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som är väsentliga för första linjens chefer⁹³ inom socialtjänsten. Vår genomgång visar också att det är få anpassade vidareutbildningar på högskolenivå för ledare inom socialtjänsten. I Stockholm hade man en 10-poängskurs vt 00 med 21 studerande registrerade. I Lund och Göteborg bedrivs ingen ledarutbildning. Umeå har ingen magisterkurs med ledarskap, men bedriver en 10 poängs påbyggnadskurs för föreståndare inom omsor-

⁹³ Begreppet första linjens chef används generellt för den arbetsledare som är närmast arbetsgruppen, oberoende av verksamhet inom socialtjänsten. Det är numera vanligt att stort ansvar och stora befogenheter delegeras till denna nivå i organisationen.

gera. Mitthögskolan har gett en kurs om organisation och ledarskap i socialt arbete på magisternivå under flera år, men inte under vårterminen 00. Örebro har en 5 poängskurs benämnd organisation, ledarskap och verksamhetsplanering. Hittills har bara de som går hela magisterutbildningen deltagit i kursen, men det är möjligt att erbjuda den som fristående kurs.

Vid flera andra högskolor och universitet har det bedrivits ledarutbildningar för socialtjänsten. Det har vanligtvis skett efter initiativ och uppdrag från kommunerna i området.

Rektorsutbildningen – ett exempel på gemensamt ansvar

Det är intressant att jämföra utbildningen inom socialtjänsten med den i skolan och den statliga rektorsutbildningen. Skolan är idag en kommunal angelägenhet med en statlig tillsyn. Men man har valt att behålla och vidareutveckla den statliga rektorsutbildning som startade på försök 1976 och som permanentades tio år senare. I regeringens proposition om lärarutbildningen⁹⁴ föreslås skolverket få fortsatt uppdrag att arrangera utbildningen. I Skolverkets uppdrag för rektorsutbildningen ingår att fastställa mål, innehåll och omfattning, liksom medelsfördelning till utbildningen. Skolverket skall också följa upp utbildningen. Utbildningen omfattar: skolans mål, skolans styrning, den pedagogiska verksamhetens utveckling samt uppföljning och utvärdering.

Rektorsutbildningen är ett strategiskt viktigt instrument för staten att förstärka måluppfyllelsen i skolan. Elevernas behov, utveckling och rätt är den viktigaste utgångspunkten för ledarskapet och därmed en given del av professionaliseringen. Utbildningen är en kombination av samhällsuppdraget och det kommunala ledaruppdraget. I utbildningen deltar rektorer som i allmänhet har ca ett år tjänstgöring som rektor bakom sig. Även friskolerektorer deltar.

Utbildningen bedrivs vid sex högskolor genom avtal med Skolverket. Den varvar teori och handledning i grupp och individuellt samt förutsätter självstudier. Den omfattar ca 30 utbildningsdagar under fem, alternativt sex terminer. Staten betalar kurskostnader, utbildare mm medan kommunerna svarar för arbetstid, resor, vikarier mm. Statens kostnad för år 2000 är ca 38 milj. kr.

Socialstyrelsens roll inom socialtjänstens utbildningsområde

Utvecklingsområden

Socialstyrelsen har identifierat områden som bedöms angelägna att arbeta med inom den närmaste femårsperioden. Utgångspunkten är de krav på kunskap, färdigheter och förhållningssätt som klienter/brukare har rätt att ställa

⁹⁴ Prop. 1999/2000:135, En förnyad lärarutbildning.

på professionen. Syftet är att stärka möjligheterna att bedriva en kunskapsbaserad socialtjänst.

Till en början berörs den högskoleutbildade personalen inom socialtjänsten och på sikt omfattas all personal. Inom äldreomsorgen inleds arbetet med en yrkeskravsanalys i form av pilotstudie. Syftet är att få en uppfattning om vad man gör, vilket yrkeskunnande och vilken kompetens som behövs. En liknande analys kan bli aktuell inom handikappområdet.

Socialstyrelsen har identifierat följande angelägna utvecklingsområden:

- med utgångspunkt i tillsyn och utvärdering utarbeta kunskapsunderlag för socialtjänsten,
- konkretisering av målen för socionom- och social omsorgsutbildningarna,
- utveckling av innehållet i utbildningarna,
- personalförsörjning och utveckling av statistiken.

Arbetet bör göras i nära samarbete med alla berörda intressenter.

Kompetenskrav för arbetsuppgifter i socialtjänsten

Den verksamhet som bedrivs i socialtjänsten ställer stora krav på kompetens. Inte minst gäller detta verksamheter där insatserna kan medföra avgörande förändringar och ingripanden i den enskildes liv och där det handlar om människor i utsatta situationer.

Det finns stora behov av att förstärka den gemensamma kompetensen inom socialtjänsten. Samtidigt kan vi konstatera att den kompetens som verksamheten kräver skiftar över tid och att ständig kompetensutveckling är nödvändig.

Den kompetens som specifikt krävs inom socialtjänsten bygger inte enbart på en individs erfarenhet och utbildning utan den måste bedömas med hänsyn till arbetsgruppen, organisationen och verksamhetens politiska mål och uppgifter.

För närvarande sker en snabb utveckling av kommunernas kvalitetsarbete stödd av de allmänna råden för kvalitetssystem inom socialtjänsten som Socialstyrelsen utarbetat, som utgående från ett klient- och brukarperspektiv, lagt stor vikt vid kompetens, metoder och förhållningssätt⁹⁵. Vad gäller kompetensen bör kvalitetssystemet säkerställa att ledning och medarbetare har adekvat kompetens och personlig lämplighet för arbetsuppgifterna och att planer finns för fortlöpande kompetensutveckling av personalen. De allmänna råden förväntas stärka arbetet med kompetensutveckling inom socialtjänsten.

Socialstyrelsen skall sprida kännedom om nya kunskapsområden eller bidra till att vidareutveckla kunskaperna inom pågående verksamheter. Socialsty-

⁹⁵ SOSFS 2000:15, SOSFS 1998:8

relsen kan också med utgångspunkt från detta ge exempel på förändrade kompetensbehov.

Kunskapsunderlag för arbetsuppgifter inom socialtjänsten bör ta utgångspunkt i de krav på kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som brukare och klienter har rätt att ställa på den professionella yrkesutövaren. De är också ett sätt att uttolka vad som menas med kompetens i 7 a § SoL. De utgör också en grund för högskolornas planering av utbildningarna och för arbetsgivarnas planering av verksamhets- och kompetensutveckling.

Mål och innehåll i utbildningarna

Att arbeta med *målformuleringar* för grundutbildningarna är i huvudsak en fråga för högskolorna själva och högskoleverket. Socialstyrelsens roll blir att ingå i arbetet, stödja och driva på utvecklingen.

Socialstyrelsens roll när det gäller *innehåll i utbildningarna* är ett mer långsiktigt arbete som består av flera delar, t.ex. stöd till utveckling av samspelet mellan teori och praktik, utveckling av studiepraktiken, deltagande i ämneskonferenser och spridning av adekvat litteratur samt medverkan till att studenterna är en del i kunskapsbildningen.

Utvecklingen av praktikterminerna och samspelet mellan teori och praktik kan sannolikt skyndas på med hjälp av utvecklingsmedel för att få igång praktikcentra, "socialtjänsthögskolor", delade tjänster mm.

Fortbildning, vidareutbildning och specialisering

Fortbildning har av tradition varit ett ansvar för arbetsgivarna. Staten har hittills i liten utsträckning givit direkt stöd till fortbildning av de yrkesverksamma.

Socialstyrelsen skall också stödja, utvärdera och sprida goda exempel på olika modeller för planerad kompetensutveckling.

Socialstyrelsens professionsprojekt lyfter fram några uppgifter där det behövs *vidareutbildning/specialisering* och där man vill påverka mål och innehåll: första linjens chefer, barn som far illa, missbruk m.m., är några exempel. Ledningsfrågorna bör prioriteras.

För *personal utan högskoleutbildning* skall styrelsen i nästa steg kartlägga kompetenskrav och ta fram en struktur för fort- och vidareutbildning som kan rymmas inom det ordinarie utbildningsväsendet.

Personalförsörjning och personalstatistik

Personalförsörjningsfrågorna inkluderar också utveckling av personalstatistiken. Även här är styrelsens roll att stödja och driva på utvecklingen.

6. Forsknings- och utvecklingsarbete

Inledning

I de två tidigare kapitlen har vi betonat att insatser på praktikens, utbildningens och forskningens arena är nödvändiga i ett nationellt stöd för kunskapsutveckling. Vi ser det praktiska arbetet som basen som skall stödjas av de två övriga områdena, utbildning och forskning. En medveten utveckling av socialtjänstens arbete till förmån för brukare och klienter bör, enligt vårt synsätt integrera dessa tre delar. Nu fortsätter vi med *forskningens arena*.

Vad är det man vill uppnå med kunskapsproduktionen?

Det är huvudsakligen kunskapsbrister i socialtjänstens kärnverksamheter, som utgör bakgrunden till det aktuella regeringsuppdraget.⁹⁶

”Behovet att i ökad utsträckning kunna värdera effekter och resultat av socialtjänstens verksamhet har länge uppmärksamats. ... Det finns emellertid brister när det gäller att värdera och bedöma resultatet av socialtjänstens insatser för den enskilde. Detta understryker behovet av att ge kunskapsbildningen och det kontinuerliga lärandet en starkare ställning inom socialtjänsten. Det finns därför skäl att främja en mer systematisk process av prövning och utvärdering av metoder och arbetssätt än vad som sker idag.....I Socialtjänstkommitténs delbetänkande Kompetens och kunskapsutveckling inom socialtjänsten⁹⁷ framhållsbehovet att stödja utvecklingen av verksamhetsrelaterade, systematiska jämförande studier och andra typer av empirisk forskning.....”

Strävan att systematiskt utveckla ett kunskapsbaserat socialt arbete måste ta sin utgångspunkt i intresset för vilka resultat och vilket värde som uppnås med verksamheten. Med ”resultat och värde” avses här i första hand förbättringar i levnadsförhållanden, funktionsförmåga och livskvalitet för socialtjänstens klienter och brukare. Men värdet kan också gälla deras närstående. Om det sociala arbetet riktas till grupper eller t.ex. befolkningen i ett bostadsområde, handlar ”resultat och värde” om de förbättringar som uppnåtts för den aktuella gruppen. En väl fungerande socialtjänst, som kontinuerligt

⁹⁶ Ur regeringsuppdraget, se bilaga 1.

⁹⁷ SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén

strävar att förbättrar resultaten av sitt arbete för olika utsatta grupper, är slutligen av stort värde för alla invånare i vårt land.

I lagstiftningens mål, lokala politiska riktlinjer, hjälpsökarens behov och önskemål om hjälp finns *riktpunkter* för i vilka avseenden förbättringar skall ske. Den ökade kunskapsproduktionen behöver besvara frågor om i vad mån socialtjänstens insatser resulterar i förbättringar i levnadsförhållanden, funktionsförmåga och livskvalitet för de personer och grupper som insatserna riktas till. Mer specifikt är vi intresserade av vilka typer av insatser som ger bästa resultat t.ex. för en viss grupp i en viss situation.

Man vill alltså uppnå en ”klient- och brukarnära” kunskapsproduktion som synliggör vad som åstadkoms. Det kan vara empiriska studier av hur det sociala arbetet i sin helhet och till sina olika komponenter som bemötande, organisatoriska rutiner, arbetsmetoder mm. bidrar till förbättringar för klienter och brukare. Sådan kunskap bidrar till att öka de yrkesverksammas gemensamma kunskapsbas. Den fungerar i första hand som kunskapsunderlag och beslutsstöd för organisationen av arbetet och i det sociala arbetet med enskilda klienter. Om kunskaperna tillämpas med gott omdöme och med hänsyn till den enskilde individen kan det förbättra arbetets resultat. Sådan kunskap är också en viktig del av utbildningsinnehållet för blivande praktiker. Det gäller både utbildningens teoretiska delar – vad vet vi om verkningsfulla och icke verkningsfulla insatser? – och de delar av utbildningen där förmågor och färdigheter skall tränas – vilka arbetsmetoder skall jag träna, hur lär jag mig att bemöta klienterna väl?

Systematisk kunskap om insatsernas värde ger också bättre möjligheter att informera klienter, brukare, finansörer och allmänhet om vilka krav och förväntningar som kan ställas på det sociala arbetet och vilka möjligheter som står till buds. Inte minst betydelsefulla är kunskaperna för att de ger de yrkesverksamma och även företrädarna för klienter och brukare bättre tillgång till saklig information om vad olika insatser innebär och vilka resultat som kan förväntas under olika förutsättningar. Sådan information är ett viktigt element i ett respektfullt bemötande och kan ge klienter och brukare bättre förutsättningar för att delta i lösningar och utöva inflytande över sin situation.

Annan relevant kunskap

I regeringsuppdraget lyfts särskilt kunskapsbristerna vad gäller det sociala arbetets resultat och effekter ur klient- och brukarsynpunkt fram. I framställningen nedan koncentrerar vi oss därför på problem, förutsättningar och förslag till förbättringar av kunskapsproduktion i dessa avseenden. Fokus ligger på kunskapsproduktion av direkt relevans för socialtjänstens kärnverksamhet och denna kärnverksamhets resultat för klienter och brukare, för närstående och för befolkningen.

Detta fokus tjänar som en i viktiga avseenden begränsad utgångspunkt för de resonemang som förs nedan. Det är också en mer hanterbar uppgift än att ge en övergripande och allsidig belysning av socialtjänstens alla kunskapsbehov och hur de bör mötas med ökad kunskapsproduktion. Men att dra

gränser mellan olika kunskapsområden är alltid svårt. Både därför att skapandet av ny kunskap ofta har en gränsöverskridande karaktär och för att kunskapernas användning inte är lätta att förutse. Uppfattningen om vad som är och kan komma att bli relevant kunskap varierar således betydligt.

Vi vill därför inledningsvis betona att kunskapsproduktion inom andra områden av relevans för socialtjänstens verksamhet också är betydelsefull. Utan att göra anspråk på fullständighet vill vi nämna ekonomiska frågor, organisatoriska frågor som t.ex. kan handla om för- och nackdelar med att utföra det sociala arbetet i privat eller offentlig regi, vissa samverkansfrågor osv. Också kunskaper om befolkningens och klienters och brukares sociala situation är viktiga. Det kan handla om ifall omfattningen av de sociala problemen i befolkningen förändras över tiden, om populationen av klienter och brukare förändras över tiden, så som t.ex. skett bl.a. som en följd av ett ökande antal mycket gamla bland äldreomsorgens brukare, utmärkande karaktéristika i ungdoms- eller vissa etniska kulturer etc. Det kan också handla om ingående närstudier av åldrandeprocesser, missbrukarkarriärer osv. Detta är exempel på kunskaper, som också har betydelse för kärnverksamhetens resultat.

Kunskap inom de ovan exemplifierade områdena, av relevans för socialtjänsten, produceras i varierande omfattning, både internt inom kommunerna och externt av konsulter, vid universitet och forskningsinstitut av olika slag. Det kan säkert hävdas att kunskapsproduktionen inom dessa och andra, här inte nämnda kunskapsområden, också behöver förstärkas. Den frågan ligger dock huvudsakligen utanför detta uppdrag.

Det måste samtidigt erkännas, att avgränsningen till de behov av förstärkt kunskapsproduktion, som särskilt lyfts fram i uppdraget, inte kunnat genomföras helt konsekvent. För det första avslutas forskningsavsnittet i detta kapitel med att behovet av förstärkt forskning om ledning och organisation av socialtjänstens kärnverksamheter lyfts fram som ett eftersatt kunskapsområde. För det andra har det underlag vi haft till förfogande inte alltid haft en sådan karaktär att inriktningen på kunskapsproduktionen kunnat utläsas. Avgränsningen har kunnat hållas mest strikt vad gäller forskningsinriktningen vid universitetsinstitutionerna i socialt arbete. Här har nämligen forskare vid dessa institutioner och vid CUS genomfört särskilda studier, som trots sina begränsningar ger en acceptabelt tydlig och också mycket aktuell bild (se nedan).

Redan av socialutredningen på sin tid.....

Insikten om värdet av en ökad kunskapsproduktion av denna karaktär är inte ny. Kunskapsbehoven formulerades redan för 25 år sedan i Socialutredningens principbetänkande⁹⁸. I betänkandet argumenteras för två huvudfåror i en kunskapsbaserad utveckling, *social forskning* och *kontinuerlig lokal uppföljning och utvärdering*. Behovet av forskning om sociala insatser

⁹⁸ SOU 1974: 39 Socialvården – Mål och medel. Principbetänkande av Socialutredningen.

framhävdes starkt och man hyste stora förhoppningar om forskningsinsatser från det nyinrättade Institutet för social forskning vid Stockholms universitet.

Vad gäller den systematiska lokala kunskapsproduktionen betonade Socialutredningen samspelet mellan forskning och kontinuerlig lokal uppföljning och utvärdering.

”Forskningen och utvecklingsarbetet bör bedrivas mot bakgrund av en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av socialvårdens verksamhet.....Vilka resultat har uppnåtts?

.....Uppföljningsverksamheten har som ett viktigt inslag systematisering och bearbetning av socialarbetarnas erfarenheter från fältarbetet. Genom att vunna erfarenheter tas tillvara och nödvändiga justeringar görs kan socialvårdsarbetet förbättras och graden av måluppfyllelse successivt höjas (aa:363).

Våra programförslag följer de båda utvecklingslinjer som förespråkades av Socialutredningen på 1970-talet.

Vår bedömning av behovet av kunskapsproduktion av denna karaktär inom dagens socialtjänst är alltså i huvudsak densamma som den Socialutredningen gjorde för ett kvartsekel sedan. Det finns därmed anledning att i korthet återknyta till vissa delar av den karakteristik av socialt arbete som givits i tidigare avsnitt, för att på så sätt lyfta upp skälen till de svårigheter att utveckla denna typ av empiriskt baserad kunskap, som förelegat.

Kunskapsproduktion av denna karaktär kräver medverkan från många parter. Det krävs tillgång till den kompetens och erfarenhet som utvecklas i vetenskaplig praktik vid empiriska studier, tillgång till den kompetens i form av erfarenheter, förmågor och färdigheter som utvecklats hos de yrkesverksamma i socialt arbete och till de erfarenheter och bedömningar av insatserna och deras resultat, som klienter och brukare gör. Kunskapsproduktion kräver också, liksom allt annat arbete, tid och resurser.

Redan här finns påtagliga begränsningar. Tillgången till vetenskaplig kompetens för denna typ av kunskapsproduktion är fortfarande begränsad (se nedan). Mycket tyder också på att utbildningen av blivande socialarbetare inte i tillräcklig utsträckning stöder dem i deras viktiga arbete att systematisera den egna erfarenhetsbaserade kunskapen (se nedan samt även utbildningsavsnittet i kapitel 5). Först på senare tid har klienters och brukares erfarenheter börjat efterfrågas på ett mer systematiskt sätt via bl.a. kommunernas kvalitetssystem.

De tidsmässiga och finansiella resurserna för kunskapsproduktion är också begränsade. Resurserna för forskning av relevans för socialt arbete har dock ökat. Av särskild betydelse är uppbyggnaden av socialt arbete som vetenskaplig disciplin, men det är en relativt ny företeelse. Visst statligt stöd ges också till lokalt utvecklingsarbete. Det har dock först på senare år sammankopplats eller kunnat sammankopplas med vetenskaplig kompetens.

Av särskilt stor betydelse för de begränsade totala resurserna för kunskapsproduktion är också att kommunernas socialtjänst, till skillnad från landstingen, saknar formellt ansvar för att bidra till kunskapsproduktionen. För hälso- och sjukvårdens del finns idag ett *lagstiftat* ansvar för huvudmännen, faktiskt både landsting och kommuner, att delta i klinisk forskning.

I Hälso- och sjukvårdslagen 26 b § sägs numera att

Landstingen och kommunerna skall medverka vid finansiering, planering och genomförande av kliniskt forskningsarbete på hälso- och sjukvårdens område samt av folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Landstingen och kommunerna skall i dessa frågor, i den omfattning som behövs, samverka med varandra samt med berörda universitet och högskolor.

Som exempel på omfattningen av landstingens finansiella stöd kan nämnas att det inom vissa landsting finns en konstruktion att fördela forsknings- och utvecklingsmedel till vanliga verksamheter som inte är universitetsinstitutioner. I Stockholms län satsar landstinget exempelvis årligen 400 milj kr för utbildning och forskning. Av dessa medel går 263 milj till utbildning och 137 milj till forskning på universitetskliniker. Staten satsar drygt lika mycket (412 milj). Forsknings- och utvecklingsarbete på icke universitetsanknutna enheter får extra utvecklings/kompetenshöjande medel, för närvarande totalt dryga 50 milj kr. Sammanlagt satsas från Stockholms läns landstings sida nästan ½ miljard i FoU-medel att lägga till de 412 milj kr som staten bidrar med.

Också andra faktorer har sannolikt bidragit till den begränsade produktionen av kunskaper om det sociala arbetets värde för klienter och brukare. I avsnittet om den sociala praktiken lyfts arbetets mångfacetterade och komplexa karaktär fram. Man nämner också vissa speciella villkor, som påverkar det praktiska utövandet. Dit hör arbetets politiska styrning och den betydelse som, särskilt inom vissa delar av socialtjänsten, läggs vid arbetets myndighetsutövande karaktär.

Idag, när verksamhetsutvecklingsidéer som fokuserar på resultat vinner inträde, framträder också tydligare den osäkerhet om de mer konkreta målen med verksamheten som råder bland socialtjänstens aktörer – politiker, praktiker och klienter. En kunskapsproduktion som syftar till att förbättra det sociala arbetets värde för klienter och brukare förutsätter tydlighet beträffande vilka värden som är viktiga att uppnå.

Det råder också osäkerhet och oenighet såväl bland praktiker som forskare, dvs. bland de potentiella kunskapsproducenterna, om huruvida det är möjligt att skapa empiriskt baserad, systematisk kunskap om det sociala arbetets värde och effekter för klienter och brukare (se kapitel 4). Idag produceras sådan kunskap i ökande utsträckning, framförallt internationellt (se bilaga 2). Men erfarenheterna av att skapa den är relativt begränsade, både hos klienterna, praktikerna och forskarna. Bl.a. måste den vetenskapliga praktiken säkerligen utvecklas.

Det finns anledning att tona ned de överdrivna förhoppningar – från vissa håll – och överdrivna farhågor – från andra håll – som ställs på denna typ av kunskapsproduktion. Kunskap, som synliggör det sociala arbetets resultat och ger yrkesgrupperna en mer omfattande och systematisk kunskapsbas, *utgör bara en av många komponenter* som påverkar resultaten och därmed kvaliteten på det praktiska utövandet av socialt arbete.

Förmågan att skapa förtroendefulla relationer, att ge realistisk information om vad den enskilde kan förvänta sig, färdigheten i tillämpandet av metoder, arbetssätt och rutiner och inte minst den erfarenhetsmässiga anpassningen av insatserna till den enskilde och till den aktuella omgivningen är alla exempel på förmågor, färdigheter och erfarenheter som också är verkningsfulla komponenter i det praktiska utövandet av socialt arbete.

För att ge en rättvisande bild av vad som är möjligt att åstadkomma i socialt arbete måste också hänsyn tas till omgivningens, kontextens, betydelse för det sociala arbetets framgång ur klientsynpunkt. Samma typ av arbetsbefrämjande åtgärder för socialbidragstagare har t.ex. väsentligt större chanser att fungera framgångsrikt i en högkonjunktur än i en lågkonjunktur⁹⁹. Likaså är klienter och brukare av socialtjänstens insatser i många fall också beroende av vad som åstadkoms inom andra välfärdstjänstesektorer – sjukvården, skolan, arbetsmarknadsmyndigheterna osv.

Trots svårigheter, osäkerheter och oenigheter förespråkar vi att systematiska, empiriska kunskaper om det sociala arbetets resultat och effekter skapas i ökade uträkning. Värdet av denna typ av kunskap kan dock först bedömas när den används i praktisk yrkesutövning.

Två huvudlinjer i kunskapsproduktionen

Som nämnts inledningsvis följer programmets förslag till förstärkning av kunskapsproduktionen två huvudlinjer:

- ”Lokal”, systematisk empirisk uppföljning av de sociala insatsernas resultat, i syfte att systematisera praktikernas erfarenhetsbaserade kunskap och därmed möjliggöra gemensam reflektion som underlag för lokalt förbättringsarbete och för jämförelser med andra verksamheter med likartade syften.
- Jämförande empiriska studier av sociala interventioners/metoders effekter, i syfte att producera information som möjliggör tillämpning av mer effektiva, för klienters och brukares del mer verkningsfulla, arbetssätt.

Gemensamt för båda utvecklingslinjerna är behovet av en enhetlig begreppsapparat och terminologi för socialt arbete. Studier har visat på en mycket varierande användning även av så basala begrepp som ”utredning” i socialt arbete¹⁰⁰. Empiriska indikatorer på vad som är att betrakta som resul-

⁹⁹ Bergström Reinhold & Milton Pia 1998. Uppsala-modellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering. Socialstyrelsen, CUSskrift 1998:2.

¹⁰⁰ se t.ex. Östberg, Francesca 1999: Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjettstudie. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:8 2a uppl.

tat av socialt arbete måste också utvecklas, så långt det är möjligt och meningsfullt. De bör vara realistiska och valida, helst på ett tillförlitligt sätt mätbara. Enhetlig terminologi är ett viktigt instrument i den inomprofessionella kommunikationen. Den underlättar också kommunikationen med viktiga intressenter i omvärlden, t.ex. politiker, forskare och inte minst klienter och brukare.

Socialstyrelsen bör starta ett utvecklingsarbete kring basbegrepp i socialt arbete och ”kvalitetsindikatorer” vad avser insatserna och deras resultat bör koordineras på nationell nivå.

Gemensamt för båda utvecklingslinjerna är också att de har *samma syfte* med kunskapsproduktionen, nämligen att skapa mer systematiska kunskaper, som kan användas för att förbättra det sociala arbetets resultat.

Den sociala praktiken som kunskapsproducent

För ett kvartsekel sedan betonade man i Socialutredningens principbetänkande¹⁰¹ vikten av att ”forskningen och utvecklingsarbetet bör bedrivas *mot bakgrund av en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av socialvårdens verksamhet*” (vår kursivering). Därmed betonade man den centrala och avgörande roll systematiseringen av de praktiska yrkesutövarnas kunskaper har för det sociala arbetets utveckling. Forskningen bör, säger man, bedrivas mot bakgrund av den lokala kunskapsproduktionen. Också utvecklingsarbetet anser man bör bedrivas mot denna bakgrund. Formuleringen stämmer väl överens med uttryckssättet i detta regeringsuppdrag¹⁰²: ”Det finns ...skäl att främja en mer systematisk process av prövning och utvärdering av metoder och arbetssätt än vad som sker idag”.

Till skillnad från tidigare kan kraven på viss lokal kunskapsproduktion nu sägas ha lagligt stöd. Med ”kvalitetsparagrafens” införande i Socialtjänstlagen har socialnämnden ålagts ansvar för att de sociala insatserna är av god kvalitet. Detta har lett till ett ökande intresse för lokal kunskapsproduktion av olika slag inom socialtjänsten.

Kunskapernas lokala karaktär gör det svårt att ge en överblick över i vad mån den senaste tidens utveckling också har inneburit ökade kunskaper om verksamhetens resultat, sett ur klienters och brukares synvinkel. I en studie baserad på ett riksrepresentativt material från 1998, bedömde en majoritet av cheferna inom såväl individ- och familjeomsorg, handikappomsorg och äldreomsorg själva att de hade otillräcklig insikt i dessa avseenden¹⁰³. Att regeringsuppdragets formulering och uttryckssättet i Socialutredningens principbetänkande (a.a.) är likartade, indikerar också att bristerna fortfarande uppfattas vara stora.

¹⁰¹ SOU 1974:39:363 Socialvården – Mål och medel. Principbetänkande av Socialutredningen

¹⁰² se bilaga 1

¹⁰³ Tengvald, Karin m.fl. 1999. Kvalitetsarbete i socialtjänsten – en nationell kartläggning. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:7.

De ovannämnda problemen har stor betydelse för kunskaps- och verksamhetsutvecklingen inom den sociala praktiken. Många praktiker och även andra lokala aktörer lägger också stor vikt vid att "äga" det kunskapsbildande arbetet. Studier av kunskapsanvändning visar också värdet av lokalt producerad kunskap och dess betydelse för att kunskaperna används¹⁰⁴. En av grundförutsättningarna för ett systematiskt förbättringsarbete är, trots svårigheterna, någorlunda tillförlitliga bedömningar av vad man uppnår och inte uppnår inom den egna verksamheten.

Lokal kunskapsproduktion är också betydelsefull för verksamhetsutvecklingen på annat sätt. Om man inte känner resultaten av sitt eget arbete blir det omöjligt att ta ställning till värdet av andra arbetssätt, annan kompetens, annan organisation etc. Det försvårar den mer systematiska prövning av olika arbetssätt som efterfrågas i regeringsuppdraget och minskar motståndskraften mot att anamma nya arbetssätt där empiriskt stöd saknas för att dessa ger bättre resultat.

Den svaga lokala kunskapsproduktionen vad gäller arbetets resultat för klienter och brukare minskar troligen också intresset och efterfrågan av forskning om dessa frågor som produceras utanför den egna verksamheten. Sunesson och Nilsson (a.a.) visar i sin ofta citerade studie av forskningsanvändningen bland praktiker och politiker inom socialtjänsten vid slutet av 1980-talet, att instrumentell användning av forskningsresultat var tämligen sällsynt. Dvs. forskningsresultat användes föga som underlag för lokal verksamhetsutveckling. Andra studier pekar också mot att socialarbetare endast i begränsad utsträckning söker kunskap utanför den egna verksamheten och särskilt inte från vetenskapliga studier¹⁰⁵. Under sådana omständigheter riskerar forskarnas intresse att bidra i kunskapsutvecklingen att minska.

I föregående avsnitt om behovet av kunskapsproduktion belystes vissa förhållanden som allmänt sett bidrar till svag kunskapsutveckling inom det sociala arbetet. Flera av dessa förhållanden inverkar förstås också på möjligheterna att förbättra den lokala kunskapsproduktionen.

När det gäller kunskapsproduktionen inom socialt arbete så kan också lagstiftningen i form av 59 § SoL och även personuppgiftslagen utgöra ett hinder för systematiska uppföljningar av effekter.¹⁰⁶

Framförallt inom individ- och familjeomsorgen, men i ökande utsträckning inom andra delar av socialtjänstens verksamhetsområde, bedrivs sociala insatser på entreprenad eller i samverkan med andra myndigheter och verksamheter. Det handlar ofta om mindre frekventa men samtidigt "tunga" och

¹⁰⁴ Nilsson Kjell & Sunesson Sune 1988. Konflikt, kontroll och expertis. Lund. Arkiv förlag, se även resonemangen i kapitel 4.

¹⁰⁵ Bergmark Åke och Lundström Tommy 2000, Kunskaper och kunskapssyn. Om socialarbetare inom Socialtjänsten, Socionomen 2000:4, Forskningssupplementet ss 1-16. Tydén Thomas m.fl. 2001, Socialsekreterares kunskapsbildning, Dalarnas forskningsråd.

¹⁰⁶ För en närmare beskrivning, se Socialdatautredningens betänkande: "Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten", SOU 1999:109.

dyra insatser som institutionsvård, men också köp eller samverkan kring olika typer av öppna rehabiliterande och aktiverande insatser.

Därför bör nationellt stöd till lokal kunskapsproduktion om det sociala arbetets resultat ges. Hit hör förslaget om nationell koordinering av uppbyggnaden av nationellt enhetliga begrepp och indikatorer. Hit hör även förslag om kompetensutveckling mm. för genomförande av lägesbedömningar av uppföljningskaraktär. Flera andra insatser utgör också stöd till lokal kunskapsproduktion inom detta område. Det gäller t.ex. förslagen om utbildningsinsatser för chefer inom socialtjänsten, förslag om inrättande av kombinationstjänster mellan forskning, praktik och utbildning, stipendier till personer utanför universitetsinstitutionerna och ett fortsatt stöd till lokala och regionala FoU-miljöer.

Ett nationellt stöd till lokal kunskapsproduktion måste ta hänsyn till de stora lokala variationerna. Svenska kommuner varierar stort i fråga om socialtjänstens storlek, kommunalekonomiska resurser, förvaltningsmässig och politisk organisation. Variationerna påverkar förutsättningarna för lokal resultatuppföljning och för deltagande i vetenskapligt upplagd kunskapsproduktion.

Statligt utvecklingsstöd till socialtjänsten

Utvecklingsstödet grunder

Socialstyrelsen har särskilda medel för att stimulera till och bedriva utvecklings- och förnyelsearbete inom socialtjänsten. Det ekonomiska stödet skall bidra till kvalitetsutveckling, förstärka utvärderingen och klargöra den begreppsapparat som finns inom området. Stödet riktas till ledning och yrkesverksamma.

Det finns mångårig erfarenhet av statligt stöd till enstaka lokala projekt. Erfarenheterna, som dokumenterats i olika studier, visar att det ekonomiska stödet många gånger varit avgörande för att verksamheten/projekten skall komma igång, att stödet påverkar personalens kompetens samt att det medfört ett ökat utbud av insatser för enskilda klienter/brukare. Å andra sidan har projekten inte i tillräcklig omfattning satt spår i form av förändrat handlande i den reguljära verksamheten. Det har varit svårt att få till stånd kunskaps- och verksamhetsutveckling i den ordinarie organisationen. Det talar för att både praktiker och forskare behöver utveckla sin förståelse för lär- och förändringsprocessens villkor.

Formerna för Socialstyrelsens stöd till utvecklingsarbeten har successivt ändrats från stöd till enstaka lokala projekt till stöd för nätverk eller grupper av kommuner, från främst ekonomiskt stöd till en mer aktiv involvering i utvecklingsarbete, från att passivt ta emot ansökningar till mer av initiativ från Socialstyrelsen, från ettåriga beslut om medel till fleråriga åtaganden, från stöd till projekt som främst engagerar ett fåtal projektmakare till utveckling av ”hela” organisation.

Det förändrade arbetssättet har också inneburit ökande krav på dokumentation, uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring till huvudmän och profession. Erfarenhetsmässigt är det framförallt svårt med erfarenhetsåterföring utanför den verksamhet där projektet bedrivits.

Små kommuner har sällan samma förutsättningar som stora att göra sig gällande när det gäller att söka pengar. Därför har senare år har Socialstyrelsen riktat krav mot stora kommuner att "dra med sig" de små för att bevilja pengar.

I bilaga 12 till rapporten redovisas ett exempel på senare års erfarenheter från projektstöd som engagerar flera kommuner och på ett avgränsat utvecklingsområde inom individ- och familjeomsorgen.

Lokala och regionala FoU-miljöer

FoU - en relativt ny företeelse

Lokala forsknings- och utvecklingsenheter - FoU - av relevans för socialtjänstens område har etablerats främst sedan ett par decennier. Inom äldreomsorgsområdet bildades t.ex. fem nya FoU-enheter, lokaliserade till Uddevalla, Säter, Lycksele, Karlshamn och Lund i slutet av 1980-talet. Två av dessa existerar än idag. Stockholms socialtjänstförvaltnings FoU-enhet, som startade långt tidigare, är den äldsta FoU-miljön som fortfarande är i drift.

Regionala FoU-miljöer i växande

Under det senaste decenniet har det lokala intresset att bygga upp regionala FoU-verksamheter ökat successivt. Vid sidan av kommuner och landsting har kommunförbunden och Socialstyrelsen varit aktiva parter i uppbyggnaden och utvecklingen. "FoU-miljö" har blivit en samlad benämning för de nya arbetsformer och arenor för kommungemensam kunskaps- och verksamhetsutveckling med forskarstöd, som nu växer fram.

Dagens FoU-miljöer på socialtjänstens område uppvisar visserligen likheter, men har också mycket olika organisering och inriktning. Några har t. ex. en fast organisation och en fast arbetsplats för kärnverksamheten, medan andra bedriver sin huvudsakliga verksamhet i mera flexibla organisationsformer (projektorganisationer, nätverk som delvis överlappar varandra) och i anslutning till flera olika arbetsplatser (högskolor, förvaltningar, institutioner för service, vård och omsorg etc.). Forskare och praktiker, som är verksamma i FoU-miljöer, har inte sällan anställningar/uppdrag inom flera organisationer.

"Det dolda universitetet"

Rubriken är titeln på en nyligen publicerad studie¹⁰⁷ som genomförts med ekonomiskt stöd från Dalarnas forskningsråd, Landstingsförbundet, Social-

¹⁰⁷ *Det dolda universitetet*. Framväxten av nya FoU-miljöer utanför universitet och högskolor, Eva Bergström, Anders Florén, Gunnar Ternhag och Thomas Tydén. Dalarnas forskningsråd, 2000.

styrelsen och Svenska Kommunförbundet i samverkan med Forskningsrådsnämnden. I Det dolda universitetet redovisas framväxten av FoU-miljöer utanför universitet och högskolor, inriktade mot socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens områden. De inventerade enheterna hade 1999 en sammanlagd basfinansiering på 215,3 Mkr (74 procent av totalomslutningen) och en externfinansiering på 76,4 Mkr (26 procent). Basfinansieringen sker huvudsakligen från kommuner och landsting. Det är en tydlig koncentration på hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Inventeringen speglar ett växande engagemang hos landsting och kommuner när det gäller forskning och forskningspolitik.

Sannolikt är detta början på en utveckling som kommer att göra landsting och kommuner till allt viktigare aktörer inom detta område. Att döma av inventeringens uppgifter är de primärt intresserade av att skapa FoU-miljöer inom - eller i omedelbar närhet till – sina egna verksamheter. Detta innebär att det oftare handlar om ett mångvetenskapligt och applikationsnära snarare än ett disciplinnära arbete.¹⁰⁸

Statens stöd till FoU-miljöers uppbyggnad

Ett led i Socialstyrelsens mera aktiva förhållningssätt i arbetet med utvecklingsfrågor och utvecklingsmedel under 1990-talet var en systematisk satsning på kompetensmässigt och finansiellt stöd till uppbyggnad av FoU-miljöer, främst inom individ- och familjeomsorgens område.

Under perioden 1995-1999 avsattes cirka 22 miljoner kr till planerings-/etableringsbidrag för FoU-verksamheter. Etableringsstöd (maximalt tre år) utgick under samma period till 15 huvudmän (kommunförbund/kommunalförbund, kommuner i samverkan eller enskilda kommuner, en stiftelse och ett landsting). Innevarande år beräknas cirka 8 miljoner kr tas i anspråk för stöd till etablering. Utöver detta finansiella stöd, som uppgår till högst hälften av den totala baskostnaden, har Socialstyrelsen delfinansierat enskilda projekt, vars genomförande FoU-verksamheterna haft ansvar för. Dessa FoU-verksamheter befinner sig i skilda faser av sin utveckling. Ett tiotal är tämligen väletablerade, de flesta nyetablerade eller har knappt inlett sin verksamhet. Ytterligare några befinner sig på planeringsstadiet.

Som ett led i satsningarna på äldreområdet beviljade Regeringen härutöver etableringsstöd med totalt 37,5 miljoner kronor för perioden 1999-2001 till 15 regionala FoU-centra inom äldreområdet. Ett krav var då bland annat att huvudmannskapet skulle vara delat mellan landsting och kommuner. På uppdrag från Socialdepartementet ansvarar Socialstyrelsen för uppföljning och utvärdering av denna satsning. Fortsatt stöd till FoU-verksamhet inom äldreområdet med 20 miljoner kronor per år under treårsperioden 2002-2004 föreslås i regeringens proposition om äldrepolitiken.

¹⁰⁸ *Det dolda universitetet*, sid 75

Motsvarande särskilda satsningar på socialtjänstens handikappomsorg redovisas inte i den nationella planen för handikappolitiken¹⁰⁹ även om ökat statligt stöd till handikappforskning begärs (a.a. s 79). Vad gäller fysiskt och psykiskt funktionshindrade förekommer dock verksamhet av viss relevans även för socialt arbete inom landstingens FoU-verksamheter. Riktade förstärkningar för det sociala arbetet, i samverkan med landstingens verksamhet, kommer att behövas.

Det långsiktiga målet för satsningarna på FoU-verksamheter inom socialtjänsten är att varje kommun i en eller annan form skall ha tillgång till en praktikrelevant FoU-kompetens. Idag kan möjligen hälften av landets kommuner sägas ha det. I CUS nationellt representativa studie av omfattning och inriktning av kvalitetsarbetet inom socialtjänsten 1998¹¹⁰ angav mellan 10 och 20 procent av mellancheferna inom de olika verksamhetsområdena att de hade tillgång till extern utvärderingskompetens, antingen från lokala FoU-miljöer eller från universitet och högskolor.

I en redovisning till Socialdepartementet 1998¹¹¹ bedömde Socialstyrelsen ”den långsiktiga potentialen för lokal och regional FoU-verksamhet som mycket god”. Det lokala och regionala intresset för FoU-organisationer som plattformar för gemensam kunskapsutveckling där kommuner, landsting (på några håll medverkar även andra intressenter), högskolor och universitet samspelar har visat sig vara mycket stort.

Hearing och enkät till tio FoU-miljöer

Dalarnas forskningsråd har i en underlagsrapport¹¹² till detta regeringsuppdrag redovisat erfarenheterna från en enkät- och intervjuundersökning med FoU enheter inom socialtjänsten. Dessutom har Socialstyrelsen hållit en hearing med tio enheter den 4 maj 2000. Det följande materialet bygger på rapportens sammanfattning och i något fall på intervjuer inom ramen för regeringsuppdraget.

Många intressen skall förenas

Dessa FoU-miljöer lever i en värld där många intressen skall förenas. Det är huvudmän och samarbetspartners. Det är forskarvärldens krav på hur en forskningsverksamhet skall utformas och det är statliga myndigheter, statliga forskningsråd, regionala uppdragsgivare med flera. Organisationsformen med olika praktikergrupper som intressenter och medfinansiärer förutsätter en ständigt pågående dialog. Detta är verksamheternas idé och ryggrad, ger dem legitimitet, skiljer dem från universitet och högskolor å ena sidan och privata konsultbolag och utredningsenheter å andra.

¹⁰⁹ Prop 1999/2000:79

¹¹⁰ Tengvald Karin m.fl. 1999. Kvalitetsarbete inom socialtjänsten. En nationell kartläggning. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:7, s 26, 60,92.

¹¹¹ Dnr 63-2185/98

¹¹² Tydén T och Josefsson C. Regionala FoU-miljöers syn på verksamhetsutveckling. Sammanställning av enkät, intervjuer och hearing, underlagsrapport, Socialstyrelsen, november 2000

Obalans i samarbetet med högskolan

Många av FoU-miljöerna redovisar ett omfattande samarbete, både formellt och informellt, med universitet och högskolor. Det är samarbetsprojekt, undervisning på grundutbildnings- och forskarnivå, ibland genom att forskningsledare innehar tjänst både inom FoU och universitet, handledning av studenter och forskningsassistenter upp till doktorandnivå, det är seminarie-samarbeten och forskarnätverk. FoU-miljöerna uppfattar sig som motor och initiativtagare till det samarbete som förekommer, önskar vidareutveckla det och beklagar då att det finns ytterst få incitament för högskolans personal att ta samarbetsinitiativ.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Socialstyrelsen också intervjuat några företrädare för FoU-enheter som fungerat under lite längre tid. De hade ett mer omfattande samarbete, bl.a. genom kombinationstjänster mellan FoU-enhet och universitet. Särskilt vid en av dessa enheter pågår också relativt omfattande praktik- och klientnära forskning, där studenter och doktorander från universitetet genomför delar av uppsats- och avhandlingsarbete som ett led i FoU-enhetens forskningsprojekt. Ändå kunde man på FoU-enheten fungera mer direkt forskningsproducerande utan att behöva ta hänsyn till universitetens ansvar för forskarutbildning och produktion av disputerade forskare. Detta sammanhänger med företrädarnas bedömning att den mer kontinuerliga kontakten med både praktiker och politiker inom socialtjänsten underlättar tillgången till praktiken som arena för olika undersökningar.

Också behovet och vikten att personal, anställda vid FoU-enheter får möjlighet att fullfölja påbörjad forskarutbildning betonades. Utrymmet att färdigställa genomförda studier för vetenskaplig publikation uppfattades som begränsat.

Behov av samarbete med andra

De flesta FoU-enheter som svarat på enkäten har kontakter med andra FoU-miljöer, men gemensamma projekt förekommer sällan. Det finns också ett behov av att stärka relationerna till andra på nationell bas. En stor majoritet betonar det positiva och konstruktiva samarbetet med Socialstyrelsen. Stödet från Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör utvecklas och underhållas, anser flera.

Regional finansiering

Synen på fortsatt statligt basstöd varierar. Några menar att det negativt kan påverka enhetens autonomi medan andra menar att statligt basstöd utöver etableringsstödet skulle kunna medverka till ökad självständighet. I huvudsak menar de flesta att verksamheterna skall vila på en regional finansiering men att ett visst statligt stöd kan ge långsiktig trygghet, rörelseutrymme och även ge legitimitet för det kommunala stödet.

Ingen strategi för att värdera verksamheten

På frågan om vilka utvärderingar som görs redovisade ingen enhet en regelrätt strategi för att undersöka vilka återverkningar FoU-arbetet får för be-

rörda parter. Många enheter ser diskussionerna inom den egna organisationen, i råd och styrgrupper, som ett sätt att följa upp verksamheten. Det finns ett behov av utvärdering av vad FoU-miljöerna ger för huvudmännen, för anställda i kommunen, för klienterna, för forskarvärlden.

Lika men ändå olika

Mats Ekermo har i en studie med rubrikens namn intresserat sig för frågan om varför FoU-enheter växer fram, vilka problem man ger sig i kast med och hur kunskapsutveckling organiseras. Ekermos studie¹¹³ bygger på ett urval: tio enheter har studerats, tre inom högskolan och övriga med kommunförbund/kommuner som huvudmän. De senare har det gemensamt att de vuxit fram utanför universitet och högskolor.

Författarens samlade intryck är att det som drivit fram kommunernas intresse för FoU-enheter är resursknappheten, förändringar i organisation och välfärdssystem samt den akademiska forskningens otillräcklighet att möta socialtjänstens behov av praktiskt användbar kunskap. Utifrån en kategorisering av FoU-enheternas pågående projekt 1998/99 konstaterar Ekermo att FoU-enheterna bedriver projekt med hög grad av verksamhetsanknytning genom att de är resultatuppföljande (38 av 146 kategoriserade projekt) eller inriktade på metod- och kompetensutveckling (34 av 146). Centrala aktiviteter är också information och kunskapsförmedling samt undersökningar som inte har resultatuppföljande karaktär.

Ekermos studie visar dock att flera av de projekt de kommunala FoU-enheterna, själva fört fram som "karaktärsprojekt" för sin verksamhet inte är inriktade åt det håll, som särskilt efterfrågas i regeringsuppdraget.

Ekermo urskiljer också att FoU-enheterna uppvisar olika kulturer som kan kopplas till olika värdemässiga föreställningar kring FoU-frågor och hur FoU-verksamhet bör bedrivas. Dels finns ett rationellt planeringstänkande som genomsyrar idén att genom rationellt driven verksamhet kan man lösa problem, utveckla organisation och arbetssätt så att det kommer brukare och klienter till godo i en verksamhet som håller god kvalitet. Vid enskilda FoU-enheter finns också inslag av "motkulturer", där forskningsledare och samordnare framhåller mer idéhistoriska, filosofiska och reflekterande inslag där man frångått mer instrumentella syften och intressen.

I sin studie lyfter Ekermo fram frågan vad för slags "mötesplatser" för forskning och praktik, mellan den akademiska världen och socialtjänsten, som FoU-enheterna kan utgöra. I studien finns exempel som visar såväl på ett institutionellt samarbete mellan universiteten och praktiken som på ett samarbete mellan enskilda forskare och FoU-enheten mer eller mindre isolerat från den akademiska verksamheten. Ekermo pekar på att FoU-enheterna kan utgöra en konstruktiv och kreativ frizon för ett möte mellan forskning och praktik. Men de kan också bli isolat, där den eventuella utvecklingen

¹¹³ Ekermo M. Lika men ändå olika. En empirisk utforskande studie av FoU-enheter inom socialt arbete, Mälardalens högskola, Centrum för välfärdsforskning. Socialstyrelsen SoS-rapport 2000:10.

stannar inom det enskilda projektet och individen; där kopplingen till den ordinarie verksamheten, till ett kontinuerligt och kollektivt lärande återstår att skapa.

Fortsatt statligt stöd till lokal och regional FoU-verksamhet

Många FoU-miljöer är nyetablerade och verksamhetens omfång är hittills relativt begränsat. Särskilt gäller det satsningen på FoU-verksamhet inriktad mot äldre och personer med funktionshinder.

Balansen mellan forskningsverksamhet och andra aktiviteter som syftar till att stödja den lokala utvecklingen av socialtjänsten varierar stort. I mer rent kunskapsproducerande syfte finns också många lokala behov, som motiverar fortsatt stöd till uppbyggnaden av lokala och regionala FoU-enheter.

Värdet av FoU-miljöernas verksamhet som helhet kan därför idag inte enbart diskuteras utifrån det nationella behovet att åtgärda de kunskapsbrister, som utgjort huvudfokus i analysen av den lokala praktiken och universitetsinstitutionerna i socialt arbete, d.v.s. behovet av stöd för en systematisk empirisk lokal uppföljning och empiriska studier av sociala interventioners effekter.

Om FoU-verksamheten ska stimulera utvecklingen av en empirisk kunskapsbaserad socialtjänstpraktik som i högre grad än hittills kan uttala sig om förväntade effekter av sina insatser, torde vissa organisatoriska och innehållsmässiga förutsättningar vara centrala. Exempelvis bör kommunledningen ha tillgång till kompetens för att handla upp sådana tjänster, FoU-verksamheten bör ha ett gediget vetenskapligt metodkunnande, god kännedom om socialtjänstpraktiken och FoU verksamhetens projekt och aktiviteter ha en sådan inriktning.

Med tanke på den begränsade verksamhet som hittills bedrivits när det gäller FoU med denna inriktning och innehåll, och att den universitetsbaserade metodundervisningen och forskningen inte heller haft detta fokus, kan den aktuella kompetensen hos personer som kan bli aktuella som forskningsledare inom FoU utgöra ett hinder och en flaskhals för en snabb utveckling. Forskarna inom FoU-enheterna bör få tillgång till den vidareutbildning som vi föreslår i utbildningsprogrammet för forskare.

I vilken utsträckning och på vilka sätt FoU-satsningarna bidrar till eller medför att socialtjänsten i högre utsträckning baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet har vi dock ännu begränsad kunskap om liksom om värdet av verksamheten sedd ur olika intressentperspektiv. En allsidig utvärdering som också ser till syftena med ett nationellt program för stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten är angelägen.

Forskning i socialt arbete

Forskning bedrivs i tre typer av institutionella former: Vid universitet och högskolor, vid de nu kraftigt expanderande FoU-miljöerna och i särskilda

forskningsinstitut/centrumbildningar, ofta anknutna till universitet och högskolor men också med annan anknytning eller i fristående form. Forskning i socialt arbete förekommer i alla dessa institutionella former idag.

Universiteten kännetecknas av att grundutbildning, forskarutbildning och forskning hålls samman i en gemensam struktur. De har en stark ställning som forskningsmiljöer i Sverige, inte minst inom samhälls- och beteendevetenskaplig fakultet dit socialt arbete som vetenskaplig disciplin hör. Forskningsinstitut, utan eller med begränsat ansvar för grund- och forskarutbildning, har hittills varit en mindre vanlig verksamhetsform, men den växer. Sedan en tid bedrivs en hel del forskning inom handikapp- och äldreområdena i institutsform. Här kan bl.a. nämnas flera universitetsanknutna centra för handikappforskning, bl.a. Linköping och Uppsala, men också det gerontologiska institutet i Jönköping och Äldrecentrum i Stockholm. Vid de två sistnämnda forskningsinstituten på äldreområdet är universitetsanknytningen är personbunden. Baserat på Socialvetenskapliga forskningsrådets förslag till nationellt forskningsprogram för äldre och åldrande¹¹⁴ har två nya nationella forskningsinstitut startats, ett i samarbete mellan Karolinska institutet och Stockholms universitet och ett i form av Tema Äldre vid Linköpings universitet.

Forskning i institutsform, inriktad mot individ- och familjeomsorgens område, är både mer sällsynt och i mindre grad universitetsanknuten. Här kan det relativt nybildade centret för missbruksforskning, SORAD vid Stockholms universitet, nämnas liksom forskningsenheten vid Statens institutionsstyrelse (SiS) och Socialstyrelsens Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS).

Likaså har "praktikanknutna" forskningsmiljöer varit ovanliga på den samhälls- och beteendevetenskapliga sidan. Paralleller med svensk relevans inom andra kunskaps- och praktikområden kan vara större industriars FoU-avdelningar. Även hälso- och sjukvårdens kliniska forskningsverksamhet och landstingens FoU-verksamhet, som bl.a. har expanderat kraftigt inom vårdforskningens område bör nämnas här. Stora delar av området som benämns samhällsmedicin bör räknas hit. Det är ett område med relativt omfattande resurser och inte sällan med inriktning på sociala interventioner, rehabilitering, förebyggande insatser etc.

Sammanfattningsvis ligger alltså huvuddelen av den för socialt arbete inom socialtjänsten relevanta forskningskapaciteten inom universitet och högskolor, men andra institutionella former befinner sig under expansion.

Universitetens forskning och forskarutbildning

Forskning med en inriktning som har allmän relevans för det praktiska utövandet av socialt arbete förekommer inom andra discipliner än socialt arbete. Psykologi, sociologi, vissa medicinska specialiteter, vårdforskning, pedagogik och filosofi kan särskilt nämnas. Vad gäller mer specifika inrikt-

¹¹⁴ Socialvetenskapliga forskningsrådet 1999. Äldre och åldrande. Ett nationellt forskningsprogram.

ningar bör medicinsk forskning av relevans särskilt för äldre-, handikapp- och missbrukarvård, viss psykologisk forskning samt arbetsmarknads- och rehabiliteringsforskning också nämnas.

Sociologins och framförallt psykologins starka influens på den svenska vetenskapliga produktionen i socialt arbete framgår t.ex. av Dellgran och Höjers avhandling¹¹⁵ om uppsatser och avhandlingar. Psykologins starka influens på det praktiska utövandet av socialt arbete inom individ- och familjeomsorgen antyds också i Bergmark och Lundströms genomgång av praktiserade tillämpningsmetoder¹¹⁶ och av Egelund och Kvilhaugs studier av handledning inom individ- och familjeomsorgen¹¹⁷. Motsvarande studier saknas för socialt arbete inom äldre- och handikappomsorgen, men samma resonemang bör rimligtvis kunna föras för socialt arbete med dessa inriktningar.

Ett program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten bör organiseras så att det ger möjlighet att utnyttja forskningskapacitet, kompetens och forskningsresultat från alla relevanta discipliner. Problemen är störst inom socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, eftersom personalen där inte i samma utsträckning som för individ- och familjeomsorgens personal har sin hemvist i en enhetlig akademisk institutionsstruktur. Det gäller både utbildning och forskning av relevans. Det sociala arbetets mångvetenskapliga karaktär är också ett ofta framfört skäl till att stödja forskning i andra institutionella former än inom universitetens disciplinriktning¹¹⁸.

Den ganska utpräglade mångvetenskapligheten visar också betydelsen av att formerna för att sammanställa och sprida relevant forskning, som produceras utanför disciplinen socialt arbete, utvecklas. Forsknings- och andra kunskapsöversikter måste utföras i ökad utsträckning. Förslag på detta område tas upp i kapitel 9.

I vår framställning får dock universitetsinstitutionerna i socialt arbete särskild uppmärksamhet, framförallt då de kombinerar funktionerna forskning och forskarutbildning med grundutbildning av socionomer och numera även vissa sociala omsorgsprogram. Samordningen mellan den traditionella sociomlinjen och den sociala omsorgslinjen har just påbörjats och vi kan bara anta att det kommer att få betydelse för kompetensförstärkning och för ökad kunskapsproduktion inom äldre- och handikappområdena. Utbildning på social omsorgslinje ges också fortsättningsvis vid högskolor utan forskarutbildning.

¹¹⁵ Dellgran Peter & Höjer Staffan 2000. Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete. Göteborg: Kompendiet. Akademisk avhandling, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

¹¹⁶ Bergmark Åke & Lundström Tommy 2000. Kunskaper och kunskapssyn. Om socialarbete inom socialtjänsten. Socionomen, 2000, vol. 4. Forskningssupplementet ss 1-16.

¹¹⁷ Egelund Tine & Kvilhaug Anita 2000. Supervisionens mål – professionalisering og personalpleje. CUS, manus

¹¹⁸ Socialstyrelsen 1999. Velfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av psykiatireformen. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:1. Socialvetenskapliga forskningsrådet 1999: Äldre och åldrande. Ett nationellt forskningsprogram.

Personal med annan högskoleutbildning, t.ex. sjuksköterskor utgör också viktiga grupper inom äldre- och handikappomsorgen. Stora och viktiga personalgrupper inom socialtjänstens alla verksamhetsområdena saknar högskoleutbildning. En genomgång av forskningskapacitet och forskningsorganisation vad gäller vårdforskning har nyligen genomförts¹¹⁹.

Den vetenskapliga disciplinen socialt arbete

Etableringen av den vetenskapliga disciplinen socialt arbete, d.v.s. en forsknings- och forskarutbildningsorganisation vid institutionerna för socialt arbete, dåvarande socialhögskolorna, initierades i praktiken 1979 och fortgår alltjämt. För närvarande förekommer forskarutbildning vid fem av landets 7 universitet och högskolor, där grundutbildning i socialt arbete ges. Genom detta har forskare i socialt arbete också fått goda möjligheter att utnyttja statligt forskningsstöd via forskningsråden. För socialt arbetes del gäller det främst SFR¹²⁰. Denna möjlighet har haft stor betydelse, både som finansieringskälla och som vetenskapligt status- och kvalitetsinstrument för disciplinen.

Beslutet att etablera socialt arbete som vetenskaplig disciplin i Sverige innebär att en sammanhållen struktur för universitetsbaserad utbildning och forskning i socialt arbete idag existerar i Sverige. I ett internationellt perspektiv har vi skäl att tala om en väl utvecklad traditionell stödstruktur. Som jämförelse kan nämnas att socialarbetarutbildningarna i våra nordiska grannländer endast i begränsad utsträckning är universitetsanknutna och att professurer i socialt arbete ännu saknas i Danmark (utredningsförslag föreligger) och är sällsynta i Norge och Finland. Även i länder som Storbritannien och Tyskland saknas i allmänhet en sammanhållen struktur av utbildning och forskning, medan en sådan koppling är relativt vanlig i USA.

Den svenska statsmakten har alltså – med början under senare delen av 1970-talet - givit ett betydande legitimerande och finansiellt stöd till utvecklingen av stödfunktionerna för en kunskapsbaserad socialtjänst. Ansvar för att förvalta och utnyttja de nya möjligheterna överläts sedan i allt väsentligt till universiteten, vars autonomi är mycket stark enligt svensk tradition.

Forskningskapacitet inom disciplinen socialt arbete

Socialt arbete är ungt som akademisk disciplin i Sverige. Det avspeglar sig bland annat i termer av tillgång till personal med formell forskningskompetens i jämförelse med motsvarande personaltillgång inom andra områden, vilket framgår av följande tabell.

¹¹⁹ SOU 1999:66 God vård på lika villkor, kap 8. Slutbetänkande av kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation HSU 2000

¹²⁰ Socialvetenskapliga forskningsrådet som fr.o.m. 2001 föreslås ingå i det nybildade FAS, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

Tabell 4. Antal professorer, doktorsexamina samt aktiva doktorander 1998/99 i förhållande till antal yrkesverksamma 1997.¹²¹

	Område			
	Medicin	Psykologi	Pedagogik	Socialt arbete
Professorer, andel per 1000 yrkesverksamma	17,8	6,2	0,2	0,4
Doktorsexamina, andel per 1000 yrkesverksamma	19,6	5,6	0,3	0,4
Aktiva doktorander, andel per 1000 yrkesverksamma	126,9	52,4	4,1	5,3
Antal yrkesverksamma	35 000	5 000	123 000	28 000

Källa: Dellgran Peter och Höjer Staffan 2000: Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete, s19. Kompendiet-Göteborg. Akad. avh. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

Som jämförelse kan nämnas att de år 1998 ca 93.000 sjuksköterskorna hade att tillgå totalt 168 disputerade sjuksköterskor¹²², vilket gör knappa 0,2 disputerade per 1000 yrkesverksamma sjuksköterskor.

Det råder naturligtvis inte någon enkel jämförbarhet mellan forskningskapaciteten inom de redovisade välfärdstjänsteområdena. Exempelvis varierar de finansiella villkoren. Forskningens syften och inriktning varierar också liksom troligen behovet av vetenskapligt underlag. Tabellen finns med här för att visa att tillgången till personer som kan ge kvalificerat vetenskapligt stöd till det sociala arbetets praktik fortfarande är relativt begränsad. Forskning och forskarutbildning i socialt arbete expanderar fortfarande. År 2000 fanns 13 professorer i socialt arbete och ytterligare några befordringsprofessorer.

Det förekommer också en kapacitetsmässig obalans mellan olika kunskapsområden/yrkesområden. Ser vi t.ex. till inriktningarna hos de nuvarande professorerna i socialt arbete kan vi konstatera att det är mest vanligt med forskningsintressen av relevans för individ- och familjeomsorgens verksamhetsområde och att inriktning mot olika typer av funktionshinder knappast är företrädda alls.

Om all personal inom äldre- och handikappområdena inkluderats i beräkningarna för socialt arbete i tabellen ovan, skulle andelen professorer och doktorer i socialt arbete per 1000 yrkesverksamma bli väsentligt lägre. I någon mån kompenseras denna obalans genom att forskning inom områden

¹²¹ Med antalet yrkesverksamma menas här senast tillgängliga uppgifter om antalet sysselsatta, d.v.s. enligt arbetsmiljöundersökningen 1997. För medicin avses här läkare och tandläkare, för psykologi yrkesverksamma psykologer, för lärare inom grund- och gymnasieskolan och för socialt arbete omfattar de yrkesverksamma här enbart socialsekreterare och kuratorer. Beträffande antalet doktorsexamina och aktiva doktorander i pedagogik är även ämnesdidaktiken vid lärarhögskolorna inräknad (källa SCB).

¹²² SOU 1999:66 God vård på lika villkor, kap 8. Slutbetänkande av kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation HSU 2000.

av relevans för äldreomsorg och vård och omsorg om fysiskt och psykiskt funktionshindrade är mer vanligt förekommande inom andra discipliner och i andra institutionella former. Det är ändå anmärkningsvärt att socialtjänstens både ekonomiskt och personellt dominerande verksamhetsområde hittills har så svag forskningsförankring inom disciplinen. Krav på en förstärkning av forsknings- och utvecklingsverksamhet inom dessa områden har också framförts alltmer under senare tid¹²³.

Inriktningen av forskningen vid institutionerna i socialt arbete

Peter Dellgran och Staffan Höjer har granskat inriktningen på samtliga 89 doktorsavhandlingar som t.o.m. 1998 producerats vid landets institutioner i socialt arbete. De har även studerat ca 550 uppsatser på C-, D- och mastersnivå som producerats 1977, 1987 och 1997 inom socialhögskolornas grund- och vidareutbildningsprogram¹²⁴. Tengvald¹²⁵ genomförde 1995 en grov granskning av inriktningen på den SFR-stödda forskningen av potentiell relevans för det sociala klientarbetet. Den granskningen var inte begränsad till men inkluderade SFR-stödd forskning bedriven vid institutionerna för socialt arbete. De senaste sju årens arbete inom CUS med sammanställning av primärforskning av relevans för socialt arbete inom individ- och familjeomsorgens verksamhetsområden har också bidragit med viss information om genomförda forskningsinsatser.

Direkt för detta uppdrag har informella diskussioner, bl.a. om forskningsinriktningen, förts med fyra av de nu fem universitetsinstitutionerna i socialt arbete - institutionerna vid universiteten i Lund, Göteborg, Stockholm och Umeå. Forskningen i socialt arbete med särskild inriktning mot frivilligt arbete och frivilliga organisationer bedrivs även vid Ersta-Sköndals fristående högskola. Även om detta underlag inte ger en fullständig och helt aktuell bild av all forskning ger det en viss överblick.

Mot nämnda bakgrund kan vi kortfattat konstatera, att den forskningsinriktning som koncentreras kring frågor om det sociala arbetets resultat – i första hand för klienter och brukare men också för "samhället" - och särskilt om de sociala insatsernas effekter, är svagt företrädd vid universitetsinstitutionerna. Framförallt kan vi konstatera att en mycket liten del av kunskapsproduktionen med utbildningssyfte, dvs. avhandlingar och uppsatser, innehåller utvärderingar av något slag, dit utfalls- och effektstudier kan räknas. Av uppsatserna utgjorde utvärderingsstudier totalt 6 procent år 1997 och bland avhandlingarna fanns sådana inslag i ungefär samma utsträckning.

¹²³ Socialstyrelsen 1999. Velfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av psykiatrireformen. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:1. Handikapppropositionen, Lindqvists 9a

¹²⁴ Dellgran Peter & Höjer Staffan 1999. Kunskapandets villkor och gestalt. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:1 samt Dellgran Peter och Höjer Staffan 2000: Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete. Kompendiet-Göteborg. Akademisk avhandling, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

¹²⁵ Tengvald, Karin 1995. Behov av resultatorienterad kunskapsutveckling i socialt arbete. Bilaga 6 i SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av socialtjänstkommittén.

Dellgran och Höjer konstaterade också att den vetenskapliga metodrepertoaren, som tillämpades i de empiriska inslagen i uppsatserna i mycket stor utsträckning begränsades till s.k. kvalitativa metoder. Grund- och forskarutbildning i socialt arbete behöver utvidga den vetenskapliga metodrepertoaren för att underlätta uppbyggnaden av en systematisk, empiriskt baserad kunskapsbas av mer direkt relevans för det sociala klientarbetet. Samma konstaterande gjorde Högskoleverkets bedömare i sin utvärdering av socio-nomernas grundutbildning.

Vid våra samtal med företrädare för universitetsinstitutionernas forskning och forskarutbildning uttrycktes ett ökande intresse för att utveckla den efterfrågade kunskapsinriktningen och för utvärderingsforskning mer allmänt från flera institutioners sida. Bl.a. planeras ett forskningsprogram med denna inriktning i Umeå och en professur har nyligen utannonserats. Vid Örebro universitet pågår nu uppbyggnad av forskning och forskarutbildning i socialt arbete, med den efterfrågade inriktningen mot praktik- och klientnära forskning och även forskarutbildning som en central utgångspunkt.

Flera institutioner nämner att olika typer av utvärderingar efterfrågas från socialtjänstens sida i betydande omfattning. Man lägger ner en hel del arbete på att finna personer, vanligtvis studenter på grund- eller forskarutbildningen, som kan åta sig de uppdrag som dyker upp. Institutionernas sätt att stödja denna efterfrågan är samtidigt ett tecken på att utvärderingar av socialt arbete inte ingår i institutionernas centrala forskningsstrategier.

I inledningen till detta kapitel påpekades att den typ av kunskapsproduktion som efterfrågas i uppdraget förutsätter samverkan mellan flera parter, eftersom det vetenskapliga arbetet måste utföras i direktkontakt med den aktuella verksamheten. Flera former för sådan samverkan är tänkbara.

Den form för samarbete som främst förekom vid de besökta universitetsinstitutionerna var projektbundna avtal. Mer systematiskt uppbyggt samarbete, t.ex. i form av mer långsiktiga avtal mellan institutionerna och dess forskningsledande personal och socialtjänsten, förekom inte vid de fyra besökta institutionerna. Med tanke på värdet av att gemensamma erfarenheter av kunskapsproduktion byggs upp, bör det skapas förutsättningar för långsiktiga avtal så att förvaltningar och ansvariga för utbildning/forskning får tillfälle att pröva att knyta ihop praktik, utbildning och forskning. En modell som kan inspirera till en sådan försöksverksamhet, t.ex. i form av "socialtjänstuniversitet", är universitetsklinikerna inom sjukvården, som bedriver både medicinsk verksamhet, utbildning och forskning.

En annan modell är att forskare samtidigt är anställda eller kontinuerligt anknutna till socialtjänstens kärnverksamhet och bedriver forskning. Sådana tjänstekonstruktioner förekommer inte heller för närvarande. Däremot förekommer på sina håll att praktiserande socialarbetare adjungeras som lärare på grundutbildningen. I Umeå, där en lokal FoU-enhet fungerar sedan flera år, saknas också sådana avtal, men där är några forskare och forskarstuderande anställda både vid institutionen för socialt arbete och vid FoU-enheten. Ökande krav på att forskarutbildning skall bedrivas på heltid kan

dock minska möjligheterna att förena forskning i form av forskarutbildning med praktisk verksamhet. Samma typ av anställningsförhållanden förekommer mellan andra forskningsinstitutioner och FoU-enheter. Det är önskvärt med en ökning av tjänstekonstruktioner i form av kombinations-tjänster, där både stat och kommun fungerar som arbetsgivare.

Sammanfattningsvis saknas organisatorisk samverkan mellan institutionerna för socialt arbete och socialtjänsten. Ett långsiktigt samarbete kommer att krävas om vi skall få fram empiriskt baserad kunskap om det sociala arbetets resultat och effekter och flera av våra förslag syftar till att ge kompetensmässigt och finansiellt stöd för sådant samarbete.

Vi har argumenterat för att universitetsforskningen i socialt arbete behöver förstärkas med empirisk forskning om det sociala arbetets värde och effekter. Universitetsinstitutionerna i socialt arbete har en särskilt viktig roll att fylla här, eftersom dessa institutioner också ansvarar för den grundläggande högskoleutbildningen av socialarbetare. Detta innebär förstås inte att vi förespråkar att den vetenskapliga disciplinen socialt arbete enbart skall fokusera på detta kunskapsområde, vilket också betonades inledningsvis.

Forskningsinriktningar i socialt arbete internationellt

Bristen på forskning om det sociala arbetets värde och de sociala metodernas verkningsfullhet är inget som bara utmärker den svenska vetenskapliga disciplinen socialt arbete. Bruce Thyer¹²⁶ konstaterar att "empirically-based outcome studies on social work practice remain a small minority of all articles published by our profession". I en genomgång av sammanlagt 1 849 artiklar publicerade 1993-1997 i tretton viktigare tidskrifter bedömde Proctor et al¹²⁷ att endast 15 procent baserades på någon form av utfallsstudier och att endast 3 procent utgjorde utfallsstudier av god kvalitet.

Thyer menar att ett viktigt skäl till situationen i USA är att denna forskningsinriktning inte uppfattas som (tillräckligt) vetenskaplig. Den uppfattning som genomsyrar såväl forskning som forskarutbildning i socialt arbete i USA är enligt Thyer att forskningens syfte är att bygga och testa teorier och inte att lösa tillämpade problem. Den negativa värderingen av utfallsstudier av sociala praktiker som a-teoretiska medför, menar Thyer, både att seniora forskare avstår från att bedriva sådan forskning och att forskarstuderande avråds från att ägna sitt avhandlingsarbete åt studier med den inriktningen. Följden har sedan decennier blivit en starkt begränsad internationell tillgång till empiriskt baserad information om det sociala arbetet.

Dellgran och Höjers genomgång av uppsatser och avhandlingar i socialt arbete visar en likartad situation i Sverige, vad gäller den omfattande del av kunskapsproduktionen, som utförs i utbildningssyfte¹²⁸. Också de svenska

¹²⁶ Thyer Bruce A 2000: The role of Theory in Research in Social Work Practice. Journal of Social Work Education (in press).

¹²⁷ Rosen A, Proctor E K & Staudt M 1999. Social Work Research and the Quest for Effective Practice. Social Work Research 23:4-14.

¹²⁸ Dellgran Peter & Höjer Staffan 1999. Kunskapandets villkor och gestalt. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:1 samt Dellgran Peter och Höjer Staffan 2000: Kunskapsbildning,

seniora företrädarna för socialt arbete som vetenskaplig disciplin förefaller ha gjort bedömningen att en forskningsinriktning mot utfalls- och effektstudier, särskilt i ett uppbyggnadsskede, inte varit väl förenlig med det centrala syftet att uppnå legitimitet inom det samhälls- och beteendevetenskapliga forskarsamhället i stort¹²⁹. Värderingen av en problemhanterande forskningsinriktning tycks skilja sig betydligt mellan olika praktikorienterade vetenskapliga områden. Att de svenska forskarnas bedömning kan ha varit riktig tyder både Thyers resonemang och disciplinens inomvetenskapliga anseende på.

Konsekvenserna blir dock bl.a. att vi har en starkt begränsad tillgång till forskare inom disciplinen socialt arbete, med vetenskaplig kompetens och praktisk erfarenhet av att i samarbete med den sociala praktiken utföra sådana studier av god kvalitet. En långsiktig uppbyggnad av både kompetens och erfarenhet krävs därför inom universitetsinstitutionerna. Problemet understryker vikten av att stöd i ett kortare perspektiv fortsatt ges till den forskning med denna inriktning som nu bedrivs inom andra discipliner och vid olika institutbildningar.

En förutsättning för en positiv utveckling är således att denna forskningsinriktning ges akademisk legitimitet, såväl nationellt som internationellt. Ett viktigt sådant steg för svensk forsknings vidkommande togs av dåvarande Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) som i sina forskningsstrategiska överväganden lyfte fram att forskningsområdet "sociala interventioners effekter" var särskilt eftersatt¹³⁰. Detta inomvetenskapligt legitimerande stöd förutsätter att forskning med denna inriktning inom socialt arbete genomförs med hög kvalitet och för detta krävs i dagsläget både finansiellt och kompetensmässigt stöd.

En annan viktig förutsättning är att betydelsefulla intressenter, som politiker, klienter och särskilt yrkesutövarna av socialt arbete efterfrågar och är potentiellt villiga att tillämpa (internt men också externt producerad) empiriskt baserad kunskap om den egna yrkespraktiken. För yrkesutövarnas del har ett symboliskt steg i den riktningen just tagits av the International Federation of Social Workers (IFSW), som vid sin kongress sommaren 2000 fastställde en ny definition av socialt arbete. Under rubriken "Theory" har följande formulering nu införts:

"Social work bases its methodology on a systematic body of evidence-based knowledge derived from research and practice evaluation, including local and indigenous knowledge, specific to its context."¹³¹

akademisering och professionalisering i socialt arbete. Kompendiet-Göteborg. Akademisk avhandling, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

¹²⁹ Se t.ex. Bäck-Wiklund, Margareta 1993. Vetenskap och politik i socialt arbete. Göteborg, Kompendiet.

¹³⁰ Socialvetenskapliga forskningsrådet 1999: Forskningsstrategi för socialvetenskapliga forskningsrådet.

¹³¹ IFSW definition of social work, Executive Committee recommended final draft, *bilaga* till vår rapport.

Nära kontakter med både praktiker och klienter är alltså något mycket betydelsefullt för forskningens användbarhet och påverkar våra förslag till utformning av stöd till kunskapsutvecklingen.

Annan forskningsverksamhet

I kapitlets inledning nämndes att forskning av relevans för en kunskapsbaserad utveckling av det sociala arbetets praktik också bedrivs i andra former än inom universitetens huvudsakligen disciplinorienterade institutioner och inom lokala och regionala FoU-miljöer. Med en grov karakterisering kan vi tala om "forskningsinstitut" med kunskapsproduktion av relevans för socialt arbete. Några exempel på sådana institut nämndes också i inledningen.

Troligen på grund av att äldre- och handikappforskning har en påtagligt mångvetenskaplig karaktär och bl.a. därför saknar en disciplinär hemvist, har instituts- och centumbildningar inom dessa områden haft särskilda möjligheter att etablera sig, även inom universitetsvärlden. Men denna organisationsform förefaller vara i ökande inom samtliga socialtjänstens verksamhetsområden. Inom individ- och familjeomsorgen har dock endast tre verksamheter av sådan karaktär lokaliserats, varav två – Socialstyrelsens Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) och forskningsenheten vid Statens institutionsstyrelse (SiS) är anknutna till andra statliga myndigheter än universitet.

Särskilda undersökningar om omfattning och inriktning på denna forskning har inte genomförts inom ramen för detta uppdrag. SFR har dock i det nationella forskningsprogrammet om äldre och åldrande¹³² bl.a. redovisat centumbildningarnas insatser. SFR inventerar och utvärderar för närvarande svensk handikappforskning, med hjälp av fyra internationella handikappforskare. En slutrapport väntas i januari 2001. Avsikten är att utvärderingen skall ligga till grund för ett nationellt program om handikappforskning. Socialstyrelsen har i slutrapporten från psykiatriuppföljningen¹³³ redovisat forskningsorganisation och finansiell omfattning av den psykiatriska och särskilt den socialpsykiatriska forskningen. Centrum för forskning om ojämlikhet i hälsa, ett gemensamt institut mellan Stockholms universitet och Karolinska institutet, startar med finansiering från SFR under hösten 2000.

SFRs genomgång på äldreområdet och dess förslag om inrättande av tre nya nationella forskningsinstitut tyder på att man från rådets sida eftersträvar en bred inriktning även av forskningsinstitutens verksamhet. Man bedömer, liksom regeringen vad beträffar handikappolitiken, att flera relevanta områden är forskningsmässigt eftersatta. Här skiljer sig, naturligen, forskarsamhällets önskemål om intern prioritering från den mer begränsade efterfrågan av forskning för uppbyggnad av kunskapsbaserad praktik i socialt arbete inom socialtjänsten, som lyfts fram i detta regeringsuppdrag. Det blir

¹³² Socialvetenskapliga forskningsrådet 1999. Äldre och åldrande. Ett nationellt forskningsprogram.

¹³³ Socialstyrelsen 1999. Velfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av psykiatireformen. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:1

därför svårt att bedöma hur relevanta de nuvarande och de nyttillkommande forskningsinstitutens insatser kommer att bli för uppbyggnaden av kunskapsbaserat socialt arbete. Den icke universitetsanknutna forskningen vid CUS och SiS har i större utsträckning en för uppdraget mer direkt relevans¹³⁴.

Forskningsinstitutens anknytning varierar som nämnts i de enskilda fallen. Ofta är de anknutna till universitet, ibland i form av samverkan mellan flera universitet som t.ex. det nybildade äldreforskningscentret i Stockholm. En universitetsanknytning underlättar framförallt möjligheterna att söka finansiering från forskningsråd för forskningsprojekt och -program. Forskningsverksamheter anknutna till andra statliga myndigheter har sällan sådana möjligheter. De måste ges direkt statligt stöd. Här kan också finnas anledning att stödja en universitetsanknytning i någon form, t.ex. genom kombinationstjänster eller adjungering av seniora forskare.

Även bredden av forskningsinstitutens uppgifter varierar på likartat sätt som gäller för FoU-miljöerna. Arbete med kunskapssammanställning och kunskapsspridning framhävs t.ex. av CUS och av forskningsenheten vid SiS. Också de nya forskningsinstituten på äldreområdet har bredare uppgifter än ren kunskapsproduktion. Bl.a. framhävs i underlaget värdet av ökad samverkan med de regionala äldrecentra, vilket skulle öka forskningskapaciteten och samtidigt hålla forskningen samman.

En preliminär bedömning blir att det för närvarande inte finns skäl att här komma med särskilda förslag om nationella forskningsinstitut. De förslag som nu gäller för äldreområdet och kan förväntas komma inom handikappområdet ser vi dock positivt på. Dessa erfarenheter bör på lite sikt ge underlag för att bedöma värdet av särskilda universitetsanknutna forskningsinstitut t.ex. inom individ- och familjeomsorgens område.

Forskning om ledning och organisering

Vår genomgång har visat att socialt arbete som vetenskaplig disciplin ägnat lite om ens någon uppmärksamhet åt ledningsfrågor inom socialtjänsten. Arbetsledningens viktiga betydelse betonas dock i flera sammanhang men då mer indirekt som en effekt av studier av socialsekreterares och motsvarande situation. Situationen tycks vara likartad i övriga Norden och i Väst-europa. Det finns uppenbara skäl för att ledningsfrågorna måste uppmärksammas mer inom forskningen. Vi behöver empiriska studier som stöd för kompetensutvecklingen och utbildningen inom området.

Inom Handelshögskolan i Stockholm finns det ett multidisciplinärt institut, SCORE, Stockholm Center for Organizational Research, vars uppgift är att initiera, leda och sprida forskning om offentlig sektor samtidigt som det skall medverka till utvecklingen av organisatoriska teorier. SCORE grundades 1992 av Stockholms Universitet och Handelshögskolan. Det skedde efter riksdagsbeslut som syftade till att stimulera långsiktig grundforskning om den offentliga sektorn.

¹³⁴ Se bl.a. bilaga 2.

Vid förvaltningshögskolorna finns forskning som är inriktad mot studier av offentliga organisationers strävanden efter effektivitet och demokrati. Forskningen syftar till att beskriva, förstå och förklara den offentliga sektorns tillstånd och förändring.

Forskning om ledning av socialt arbete är självklart en viktig fråga i ett program för kunskapsutveckling. Socialstyrelsen avser för egen del att initiera och stödja FoU på området. Därutöver behövs aktiva insatser från forskningsrådet för att stimulera intresse och stödja utvecklingen av forskningen kring socialtjänstens ledningsfrågor.

Socialtjänst utgör en mycket stor andel av kommunernas verksamhet och berör stora delar av befolkningen. Att inrätta ett forskningsprogram för ledning och organisering kan därför vara välmotiverat. Vi befarar dock att det bristande intresse som visats för området från forskningsinstitutionerna kan försvåra möjligheterna att på kort sikt rekrytera forskare till området. Därför bör man initialt överväga om ett forskningsprogram bör breddas till att mer generellt handla om ledning av offentliga ”mjuka” organisationer.

7. Individbaserad statistik

Av regeringsuppdraget framgår att behovet av att utveckla individbaserad statistik inom socialtjänstområdet bör tas upp. Socialstyrelsen presenterade i mars 2000, på uppdrag av regeringen, ett förslag till handlingsplan för äldre- och handikappstatistiken; *Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg om äldre och funktionshindrade - Förslag till handlingsplan*. Rapporten beskriver både det nuvarande nationella statistiksystemet för äldre- och handikappomsorgen vad gäller innehåll och produktion samt möjligheten till en förbättrad kunskapsutveckling vid införande av en individbaserad uppgiftsinsamling från kommunerna. Även landstingens hemsjukvård berörs i rapporten. Förslaget innebär också att statistiksystemet på sikt byggs ut med för verksamheterna relevanta behovs- och kvalitetsmått.

Ett särskilt viktigt område att belysa vid bedömning om en individbaserad statistik skall införas eller ej gäller integritets- och sekretessfrågor för de uppgifter som berör enskilda brukare/klienter. Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att göra en närmare analys av vissa frågeställningar rörande den personliga integriteten och behovet att sekretesskydda uppgifter, som kan bli aktuella att sammanställa beträffande individbaserad statistik inom vård och omsorg om äldre och personer med funktionshinder. Uppdraget skall redovisas senast den 28 februari 2001. Resultatet av analysen skall användas vid bedömning av det tidigare lämnade förslaget till handlingsplan.

Officiell statistik över individ- och familjeomsorg

Den officiella statistiken över kommunernas socialtjänst förutsätts kunna besvara vissa grundläggande frågor om verksamheten. Det gäller dess omfattning i termer av antal utförda insatser, antal brukare, insatsernas längd och samhällets resurser och kostnader för verksamheten. Ett komplett informationssystem skall även kunna berätta vilka grupper i samhället som har behov av sociala insatser, i vilken utsträckning detta tillgodoses och vilket resultat verksamheten ger. Trender och utvecklingsbehov skall likaså vara möjliga att belysa med hjälp av statistiken.

Officiell statistik om individ- och familjeomsorgen publiceras av Socialstyrelsen, som är statistikansvarig myndighet inom socialtjänstområdet. Statistiken redovisas i serien Sveriges Officiella Statistik (SOS) och har till och med 1999 publicerats i tryckt form som rapporter i serien Statistik - Socialtjänst. Från år 2000 upphörde tryckningen av resultatrapporterna. Dessa läggs istället ut på Socialstyrelsens webbsida på Internet.

Statistiken över individ- och familjeomsorgen omfattar f.n. följande områden:

Individbaserad statistik

- Heldygnsvård för barn och unga
- Tvångsvård av vuxna missbrukare (uppgifter från Statens institutionsstyrelse)
- Socialbidrag – årsuppgifter

Mängdstatistik

- Individuellt behovsprövade öppenvårdsinsatser för barn och unga
- Individuellt behovsprövade insatser för vuxna missbrukare
- Insatser för övriga vuxna
- Familjerätt
- Socialbidrag – kvartal

Kompletterande undersökningar

Förutom årlig officiell statistik över individ- och familjeomsorgen finns (liksom för statistiken över insatser för äldre och funktionshindrade) behov av kompletterande undersökningar och statistikredovisningar. Sådana studier görs fortlöpande vid uppkommet informationsbehov.

Den officiella statistiken utvecklas

Officiell statistik över socialtjänsten har en bred användning i samhället. Det finns ett grundläggande samhällsintresse att kunna följa utvecklingen av olika sociala verksamheter och relatera dessa till andra angelägna områden i välfärdspolitiken. Det är också viktigt för den enskilde medborgaren att få kunskap om hur kommunerna sköter denna verksamhet, vilka resurser som ställs till förfogande och vilka resultat som insatserna kan ge för den enskilde. Institutioner verksamma inom social forskning och utbildning är andra viktiga användare av statistiken. Brukarorganisationer har här ett särskilt intresse att kunna följa samhällets insatser för just sina medlemsgrupper och se vilken nytta insatserna gör för den som behöver hjälp. Ytterst är statistik också nödvändig för att den enskilde skall kunna veta att den omsorg och service hon får är av god kvalitet och att åtgärder som socialtjänsten vidtar, t.ex. mot den enskildes vilja kan följas och utvärderas.

Socialstyrelsen avser att fortsätta utreda behovet av och förutsättningarna för en väl anpassad och avvägd statistik inom socialtjänstområdet enligt regeringsuppdraget. Styrelsen kommer att göra detta med utgångspunkt bl.a. i den ovan nämnda analysen av frågeställningar om den personliga integriteten och behovet av sekretesskyddade uppgifter inom äldre och handikappområdet. Styrelsen kommer således att avvakta resultatet av analysen på äldre- och handikappområdet innan arbetet med statistiken för individ- och familjeomsorgen fullföljs.

För att statistiken skall bli rättvisande måste det finnas en allmänt accepterad och tillämpad terminologi inom området. En sådan begreppsapparat skulle underlätta kommunikationen mellan olika aktörer och verksamheter. Socialstyrelsen planerar därför att under år 2001 starta ett utvecklingsarbete

med syfte att samla och definiera begrepp och termer som används inom området och sedan beskriva och strukturera dem på ett samordnat sätt.

8. Ett ekonomiskt perspektiv

Detta kapitel belyser varför ett program för stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten behöver omfatta även ett fördjupat ekonomiskt perspektiv när det gäller styrning och prioritering av verksamheten. En kostnadsberäkning av utredningens förslag görs också. Resonemang förs vidare om svårigheten att beräkna förslagets intäktsida.

Medvetna prioriteringar, kostnads- och nyttoanalyser

Det behövs inte bara ett förbättrat kunskapsunderlag för att få veta effekterna av socialtjänstens insatser. Även kostnader och nytta av olika insatser måste vägas mot varandra när prioriteringar görs. Behoven är stora och resurserna är begränsade. Alternativa styr- och finansieringsformer påverkar verksamheten på olika sätt. Det finns också möjligheter att förbättra och effektivisera socialtjänsten samhällsekonomiskt sett genom bättre samverkan mellan olika huvudmän och aktörer. Dessa frågor diskuteras nedan.

Förbättrat underlag för medvetna prioriteringar

Det finns stort behov av vård och omsorg för olika grupper. Resurserna är begränsade. Prioriteringar måste göras mellan individer/grupper och deras behov, mellan verksamheter och verksamhetsformer, mellan kostnader och kvalitet i verksamheten. Medvetna val ur ett tidsperspektiv kan också förbättra verksamheten och sänka kostnaderna på sikt. En högre utgift idag för t.ex. förebyggande åtgärder kan ge lägre utgifter längre fram.

Resurserna måste styras till de områden som har högst prioritet utifrån statliga och kommunala beslut. Medvetna val grundade på öppet redovisade prioriteringar ger förutsättningar för en god praktik. Det gäller både ur ett verksamhets- och ett kostnadsperspektiv.

Det politiska ansvaret för styrning och prioritering inom socialtjänstens verksamheter kräver ett bra beslutsunderlag där behov, värde och kostnader kan vägas mot varandra. Tjänstemännens/professionens ansvar att ta fram ett sådant underlag behöver tydliggöras. För detta behövs fördjupad kunskap på flera områden.

Att beskriva behov

I SoL 5 § anges att socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen och svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. I kommunallagen (8 kap, 1 §) anges att kommuner ska ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Idag finns inte tillräcklig kunskap om hur människors behov på kort och lång sikt ska beskrivas och mätas. Här krävs forskning och metodutveckling med framtagande av nyckeltal och indikatorer i nära samverkan mellan kommuner, sektorsmyndighet, länsstyrelser och forskare.

Värdet av insatserna behöver vägas mot kostnaderna

Givet ett visst behov måste man bedöma *effekten/värdet* av olika insatser från socialtjänsten och andra aktörer. Behoven behöver ställas mot effekten och värdet av olika insatser å ena sidan och kostnaderna för dessa å den andra. Individens möjlighet till inflytande över sin egen situation måste också vägas in. En kunskapsbaserad socialtjänst måste därför innefatta den kompetens som krävs för att man ska kunna göra en sammanvägning av behov, effekter, värde och kostnader. Det kräver bl.a. en fördjupad kunskap om ekonomiska analyser.

Ledarutbildning i ekonomisk styrning och finansieringsfrågor

Socialtjänsten behöver kunskaper om effekter av *styrning och organisering* av verksamheten. Det kan gälla styrning, organisation, fördelnings-, avgiftssystem i kommunen samt frågor om långsiktig finansiering. Studier har t.ex. visat stora olikheter i hur verksamheter fungerar i olika delar av kommunen. *Målstyrning* kräver också en aktiv ledning som kontinuerligt följer upp verksamheten.

Olika val att *organisera* verksamheten eller fördela medel påverkar beteenden i organisationen. Ett system med schablonersättning kan missgynna dem som behöver mycket vård till höga kostnader. Beställar/utförarmodellen påverkar verksamheten på ett visst sätt, anslagssystem kontra prestationsbaserade ersättningar styr på andra sätt.

Analysen behöver också kunna göras av hur *avgifter* påverkar efterfrågan på vård och omsorg inom t.ex. äldreomsorgen. Avstår personer från vård pga. avgiften? Vilka konsekvenser får det?

Det är också viktigt att *prognoser* av behov (inte minst demografiska) och framtida finansieringsmöjligheter kan göras.

Fördjupad kunskap om detta behöver föras in i utbildningen på olika nivåer, inte minst i en *fördjupad ledarskapsutbildning*. Det krävs också forskningsinsatser och ett lokalt utvecklingsarbete.

Incitament för samverkan

Den komplexa verklighet som socialtjänsten verkar inom kräver samverkan mellan olika huvudmän och aktörer. I många fall finns det möjligheter som inte utnyttjas fullt ut idag. I vissa fall finns hinder som behöver undanröjas för att verksamheten ska bli samhällsekonomiskt effektiv.

Kostnader och intäkter för socialtjänstens kunskapsutveckling

Inledning

I detta avsnitt redovisas försöken att göra en grov beräkning av kostnader och intäkter för förslagen till program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Resultaten redovisas på övergripande nivå. De kostnader som uppstår av satsningen på en kunskapsutveckling inom socialtjänsten bör, åtminstone teoretiskt, jämföras med de intäkter som samhället får av satsningen.

Vissa metodfrågor

Kostnaderna har beräknats i bruttotermer. Det innebär att eventuella besparingar som mer eller mindre direkt kan följa av en åtgärd inte dras ifrån kostnaderna.

Förslagen innebär projekt som pågår under flera år. De kostnader som uppstår fördelar sig därför över tiden. Endast kostnaderna för den närmaste framtiden har beräknats.

Kostnaderna fördelar sig på olika huvudmän och övriga aktörer. I beräkningarna har vi därför delat upp kostnaderna på staten, kommunerna, myndigheter (som Socialstyrelsen) och övriga aktörer.

Beräkningarna avser resursförbrukning hos respektive huvudman eller övrig aktör. Beräkningarna innehåller inte effekterna av olika finansieringslösningar. Effekten av olika bidrag har därför inte ingått.

Beräkningarna är ytterst schablonmässiga och bygger på antaganden.

Kostnader

Om vi antar att alla aktiviteter startar samtidigt visar beräkningarna att första årets totala kostnader blir närmare 50 miljoner kronor. Det andra året ökar de totala kostnaderna till ca 108 miljoner kronor. När programmet är i full drift om ca fem år är den totala kostnaden 160 milj kr.

Intäkter

Alternativa intäktstyper

Inre och yttre effektivitet

En första mycket grov indelning av intäktstyperna kan vara det man ofta kallar *inre effektivitet* och *yttre effektivitet*.

Med inre effektivitet menas effektiviteten i verksamheten som sådan. Det handlar alltså om att man gör det man har bestämt sig för att göra på ett mer eller mindre effektivt sätt. Med yttre effektivitet menas de effekter utanför organisationen, i samhället, som uppstår av verksamheten.

Förslagen om en kunskapsbaserad socialtjänst kan påverka effektiviteten av verksamheten i båda de meningar som redovisats ovan. De kan också påverka resultaten av verksamheten eller både och.

Utifrån ett samlat samhälleligt perspektiv är det angeläget med en förbättrad yttre effektivitet, i förbättrade insatser (tjänster). Men det finns också ett behov av att förbättra sättet att åstadkomma detta (produktionsprocessen).

Förslagens tyngdpunkt ligger på yttre effektivitet. Insatserna ska öka kunskapen i första hand om effekter, resultaten, av verksamheten i socialtjänsten. De förslag som gäller utbildning av ledare och specialister kan höja den inre effektiviteten. Ledaren åstadkommer en bättre organisering och specialisten är bättre på att snabbare finna det rätta inom ramen för det man faktiskt redan vet. Samtidigt kan förslagen sägas stödja en bättre spridning av ny kunskap.

Svårigheten att beräkna nyttan

Det är svårare att beräkna samhällets intäkter än samhällets kostnader. Kostnaderna är kopplade till programmet som sådant. En utbildning har en beräkningsbar kostnad men det är mycket svårare att beräkna hur kunskaperna nyttigt omvandlas i verksamhet efter utbildningen. I bästa fall betalar sig medlen flerfaldigt. I sämre fall ger inte insatserna något tillbaka eller kan t o m bli negativa för verksamheten.

Samtliga förslag är av investeringskaraktär. Det dröjer därför flera år innan intäkterna kommer in. I en del fall kan det röra sig om många år, exempelvis för forskningen, innan nyttan av den kan ge intäkter för socialtjänsten och samhället.

Utgångsläget

Att bestämma hur verksamheten fungerar i utgångsläget, "baslinjen", är avgörande vid effekt- eller intäktsmätningar. Här saknas tyvärr genomgående underlag.

Om en satsning görs på handledning och vägledande samtal för personal som arbetar inom socialtjänsten antas det naturligtvis ge bättre resultat. Effekten beror dock på om sådana samtal är vanliga eller inte redan i utgångsläget. Till en annan del beror resultatet på om sådana samtal faktiskt ger de eftersträlvade resultaten.

Om man idag inte för sådana samtal och om de åtgärder man sätter in leder till sådana samtal och om de har en effekt leder det till intäkter. Om det däremot i stor omfattning redan förs samtal som är utvecklande och om dessa redan har effekt minskar värdet av att tillföra ytterligare resurser.

Värdet av ökad systematik

Flera förslag fäster förhoppningar vid ökad systematik, ny organisation och förändrad verksamhet. Detta ska ge kunskaper som kan omsättas i en bättre

praktik. Utan kunskaper om vilka effekter detta får är det dock inte möjligt att beräkna några intäkter.

Sammantaget

I förslagen har man utgått ifrån att utbildning, forskning, systematik och uppföljning har goda effekter. Det är dock mycket svårt att göra en beräkning av värdet av detta utan ett underlag av vilka effekter förslagen leder till. Om utredningen kan uppskatta vilka förbättringar i verksamheten som blir följd av förslagen (t.ex. 10% högre effektivitet) kan givetvis en intäktsberäkning göras.

9. Kunskapens tillgänglighet och spridning

Hur får socialarbetare ny kunskap?

I kapitel 5 refereras två aktuella studier som ger viss information om hur socialarbetare efter sin grundutbildning skaffar sig kunskaper som vägledning för sitt yrkesutövande.

I både Tydén a.a. och i Åke Bergmarks och Tommy Lundströms studie om socialarbetares kunskapsbas och kunskapssyn som ingår i forskningsprojektet Metoder i socialt arbete, förekomst, karaktär och bestämmingar¹³⁵ framstår tidningen Socionomen som den viktigaste regelbundna förmedlaren av kunskaper till yrkesverksamma socionomer. Uppemot 70 procent av de intervjuade socialarbetarna läser Socionomen regelbundet eller någon gång. För övriga publikationer är resultatet mer nedslående. Över 90 procent av de tillfrågade uppgav att de vetenskapliga tidskrifterna Scandinavian Journal of Social Welfare, Socialvetenskaplig tidskrift och Nordisk Socialt Arbeid antingen var helt okända eller inte lästa. Inte heller Pockettidningen R eller Socialpolitik når särskilt stor läsekrets.

Av dessa siffror drar Åke Bergmark och Tommy Lundström slutsatsen att de flesta socialarbetare knappast alls följer med i det professionella och vetenskapliga samtalet inom sitt yrkesfält, åtminstone inte som det kommer till uttryck i tidskriftsform. Endast en dryg fjärdedel läser Socionomen regelbundet, där vetenskapliga artiklar publiceras inom ramen för tidskriftens vetenskapliga supplement. I övrigt tycks intresset vara mycket lågt.

En annan fråga med anknytning till socialarbetarnas självständiga kunskapsinhämtande är hur ofta de på eget initiativ läser böcker med anknytning till yrkesområdet. Knappt en tredjedel av socialarbetarna läser ofta böcker med betydelse för det egna arbetet, medan drygt tre fjärdedelar läser åtminstone någon sådan bok om året inom det egna ämnesområdet. En jämförelse mellan ansvarsområden visar på en något lägre andel bokläsare bland dem som arbetar med socialbidrag och den högsta andelen bland dem som arbetar med missbruk. Böcker av forskare i socialt arbete tycks spela en mycket liten roll bland yrkesaktiva socialarbetare. Samma resultat har artikelförfattarna tidigare (1998) konstaterat vid socialhögskolorna.

Mängden av publikationer ökar

Ett av dagens stora dilemma är den stora mängden information och hur man skall hitta den rätta kunskapen vid rätt tillfälle. Antalet tidskrifter, tid-

¹³⁵ Socionomens Forskningssupplement nr 12, Kunskaper och kunskapssyn. Om socialarbetare inom socialtjänsten, Socionomen nr 4, 2000

skriftsartiklar, böcker och andra former av publikationer har ökat inom flertalet kunskapsområden under de senaste decennierna. I samband med ett litteraturöversiktsarbete inom området socialt arbete och etnicitet har några medarbetare på CUS fått fram cirka 2 500 titlar genom databassökningar. Forskare som arbetar med meta-analyser och andra typer av litteraturöversikter vad gäller brottsåterfall räknar med att över 4 000 titlar inom detta område publicerats under efterkrigstiden. Erfarenheterna av genomförda meta-analyser av forskare som Mark Lipsey (USA), Ted Palmer (USA) och Paul Gendreau (Canada) vad gäller utfallsvariabeln brottsåterfall visar att kvaliteten på studierna varierar och att det därför behövs systematisk kvalitetsgranskning baserad på uttalade kriterier.

Forskarsamhället har utvecklat olika system för att hantera den enorma mängden av publikationer. Ett tekniskt instrument är de databaser som systematiskt bevakar ett antal tidskrifter för att sortera, systematisera och tillgängliggöra artikeltitlar och korta sammanfattningar som bygger på nyckelord som artikelförfattare karaktäriserar sina artiklar med. Detta instrument har varit mycket användbart under de senaste två decennierna. Det har dock riktats kritik mot den säkerhet i täckning som dessa databaser kan antas ge forskarsamhället. I handboken Evidence-Based Medicine anges t.ex. att MEDLINE¹³⁶ missar cirka hälften av de randomiserade och kontrollerade studierna som publiceras i tidskrifter. Denna risk kan dock minskas betydligt om man går igenom tidskrifter för hand och letar efter randomiserade studier (Sackett, Richardson, Rosenberg, Haynes, 1997). En studie som internt genomförts inom ramen för Campbell Collaboration har pekat på samma typ av problem vad gäller databasen ERIC¹³⁷.

Det har också utvecklats en vetenskaplig metod av mer sofistikerad karaktär i detta sammanhang, meta-analyser. Det är en form av systematisk litteraturöversikt där man använder olika statistiska metoder för att sammanfatta effekter av insatser eller sociala interventionsprogram som studerats och rapporterats i olika sammanhang. Användning av metastudier har varit mycket ovanligt i svenskt socialvetenskapligt sammanhang, medan det förekommer alltmer inom t.ex. amerikansk nutida socialvetenskaplig tradition. Förstaårsdoktorander på socialhögskolan vid Columbia universitet har exempelvis redan kommit i kontakt med ett antal metastudier inom sina respektive ämnesområden. Även meta-analys som vetenskaplig metod har genomgått och genomgår kritisk granskning. Det innebär t.ex. att metodologiska överväganden sofistikerats och att tekniken vid meta-analys vidareutvecklas och förfinas samt att dess förmåga att hantera problem som är inbyggda i primärforskningen stärks.

¹³⁶ Denna databas bevakar och systematiserar medicinsk och hälsovårdsrelaterade artiklar från ca 4 000 tidskrifter inom biomedicin, medicin, tandvård, veterinärmedicin, hälso- och sjukvårdssystem och prekliniska vetenskaper. Databasen omfattar artiklar publicerade sedan 1966.

¹³⁷ Databasen bevakar och systematiserar titlar inom pedagogik och utbildningsforskning. Uppgifter hämtas från cirka 750 tidskrifter och andra publikationer. Databasen omfattar artiklar publicerade sedan 1966.

Kunskapskällornas tillgänglighet

Grundutbildningen skall ge en generell kunskap och förbereda för yrket. Sedan behövs en medveten introduktion, arbetsledning, handledning, fortbildning och vidareutbildning för att en god struktur skall kunna byggas som stöd för kunskapsutvecklingen. Men för att kunskapskällorna skall komma till rätt användning måste de vara kända, tillförlitliga och lätt tillgängliga. *Orientering om kunskapskällor och informationssökning bör ingå i såväl grundutbildning som fortbildning.*

Tidigare har vi redovisat organisation och resurser när det gäller forskningen. Men det räcker inte att hitta bra organisation och former för kunskapsproduktionen. Kunskaperna måste också spridas och användas. Svårigheterna att hitta bra strategier och former för kontakter mellan forskare och praktiker och för spridning av forskningens resultat är väl kända. Forskningsrådsnämnden, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Dalarnas forskningsråd, Socialstyrelsen och andra har på olika sätt försökt uppmärksamma frågan och hitta förbindelselänkar. Ofta saknas dock målgruppsanalys, informationsmål och strategier för hur forskningens resultat skall kunna nå fram till och förstås av beslutsfattare och praktiker. Kunskapen/informationen från forskning och utveckling måste göras begriplig för användarna. Inte minst behöver man vara uppmärksam på att socialtjänstens olika intressenter – utbildare, forskare, handledare, myndighetsföreträdare, politiker, klienter etc. - talar olika språk.

Thomas Tydén har i sin forskning ingående studerat hinder och möjligheter för forskningsinformation. Han för bl. a. fram fyra nyckelord för en framgångsrik kunskapsöverföring av forskningsresultat.¹³⁸

- **Insikt.** Framgångsrik forskningsinformation kräver en insikt i de förhållanden som råder inom brukarens arbetsfält. Det krävs kunskap och förståelse för den enskilda användarens möjligheter och problem.
- **Acceptans.** Legitimitet är viktigt för resultatet. Om en person tar till sig en ny kunskap beror inte bara på innehållet utan också på förmågan hos den som överför budskapet att förankra den nya kunskapen hos mottagaren. Avsändaren måste vara betrodd och trovärdig.
- **Kontinuitet.** För att uppnå såväl insikt som acceptans krävs det att kontakten mellan avsändare/kunskapsförmedlare och mottagare byggs upp under en längre tid och att den förväntas fortsätta.
- **Delaktighet.** Möjligheterna att uppnå insikt och acceptans underlättas om forskaren/forskarinformatören deltar praktiskt i något utrednings- och forskningsprojekt.

¹³⁸ Kunskapsöverföring och kunskapsvård, Dalarnas forskningsråd och Forum för kunskapsvård och forskningsinformation, DFR-rapport 1990:4.

Kunskapssammanställningar som baseras på empirisk kunskap

Det finns ett ökande intresse från praktikers och beslutsfattares sida för att i beslut och handling väga in vetenskapligt/empiriskt baserad kunskap om verkningsfulla insatser och program.

Evidensbaserad medicin

I Socialstyrelsens arbete med regeringsuppdraget har det ofta gjorts hänvisningar till begreppet evidensbaserad medicin och hälso- och sjukvårdens mer systematiska arbete med att fastlägga vad som är vetenskap och beprövad erfarenhet. Det finns en internationell trend mot kunskapsstyrning av hälso- och sjukvård. Centrala begrepp i sammanhanget är kunskap, standards och riktlinjer.

Evidensbaserad medicin handlar om att fatta beslut om patienters utredning och behandling på basen av bästa tillgängliga vetenskap, sammanställd på ett systematiskt sätt. En central metod för kunskapshantering inom den evidensbaserade medicinen är därför den systematiska översikten, systematic review. Begreppet härrör från en artikel av Cynthia Mulrow från 1987. Hon studerade 50 traditionella översiktsartiklar som under åren 1985-86 publicerats i fyra tunga medicinska tidskrifter. Ingen av översikterna uppfyllde alla uppställda kriterier på en god vetenskaplig syntes av tillgänglig kunskap.¹³⁹

Ragnar Levi redovisar ett rimligt förhållningssätt till evidensbaserad medicin. Det värdefulla med evidensbaserad medicin är strävan att skilja mellan tro och vetande, och att nyansera allt som ligger däremellan. Det handlar om att ”spela med öppna kort” – att redovisa vad som kan fastslås med vetenskapliga metoder och vad som inte kan det. Den processen fritar oss inte på något sätt från ansvaret att fatta självständiga beslut. Den ger oss bara ett bättre beslutsunderlag.¹⁴⁰

Socialstyrelsens kunskapssammanställningar

Socialstyrelsen har en omfattande produktion av rapporter med såväl normerande som inte direkt styrande kunskapsinnehåll. Uppföljningarna av de senaste årens reformer inom handikappområdet, psykiatrin och äldreomsorgen, kunskapsöversikter från CUS om t.ex. behandling av alkoholproblem och handläggning av socialbidrag samt kunskapsöversikter om sexuella övergrepp mot barn är några exempel på kunskapssammanställningar från Socialstyrelsen.

Gränsen mellan olika grader av normering och kunskapsförmedling är dock inte alltid helt tydlig. Inom Socialstyrelsen pågår därför ett arbete med att tydligare definiera olika dokumenttyper och vilken vetenskaplig eller annan grund de har.

¹³⁹ Den systematiska översikten grundval i evidensbaserad medicin, Mats Eliasson, artikel i Läkartidningen Nr 22, 2000, 2726 – 8.

¹⁴⁰ Ragnar Levi, Evidensbaserad sjukvård – Vård på säkrare grund, sid 68 f

En viktig normerande/rekommenderande dokumenttyp är **Nationella riktlinjer**, som för närvarande ges ut för olika diagnoser inom hälso- och sjukvården. Nationella riktlinjer kan dock bli aktuella även inom det sociala området i framtiden.

Nationella riktlinjer baseras på *vetenskap och beprövad erfarenhet*. De skall innehålla rekommendationer för vård- och behandlingsarbete samt förslag på mätbara kvalitetsindikatorer. Det vetenskapliga underlaget skall vara klassificerat och graderat för att ge information om hur väl dokumenterat varje enskilt påstående är. Graderingen av dokumentationen i kombination med bedömningar av behov och kostnadseffektivitet påverkar styrkan i rekommendationerna. Socialstyrelsen svarar för slutsatser och rekommendationer i de nationella riktlinjerna.

En annan kategori i Socialstyrelsens kunskapsspridning är **kunskapsöversikter**. I den föreslagna definitionen anges att kunskapsöversikter skall baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. Översikten skall kunna

- ge stöd för ett kunskapsbaserat vård- och behandlingsarbete
- ge stöd för metodutveckling och annat förbättringsarbete
- stimulera och underlätta kvalitetsuppföljning
- stimulera till effektivare/effektivt resursutnyttjande
- belysa fördelningsmässiga effekter (t.ex. prioriteringar).

Om möjligt skall kunskapsöversiktens dokumentation klassificeras och graderas med hänsyn till vetenskapligt bevisvärde och innehålla förslag till mätbara kvalitetsindikatorer. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser i kunskapsöversikterna. De kan dock som underlag ha rapporter från externa experter.

En tredje dokumenttyp av intresse i det här sammanhanget är **tematiska översikter och analyser**. Socialstyrelsen planerar att komplettera sin utgivning av regelbundet återkommande breda översikter och analyser av förhållanden och utveckling inom olika delar av välfärdssektorn samt för olika befolkningsgrupper. Ett primärt syfte är att ge underlag för kunskapsbaserade beslut på nationell, regional och lokal nivå. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser. Även här kan dock innehållet utgå från underlag som tagits fram av externa experter. Exempel på hittills utgivna tematiska översikter och analyser är Socialtjänsten i Sverige 1999 och Social rapport 1997.

Översikter i internationellt nätverk

Campbell Collaboration är ett internationellt nätverk av forskare, praktiker och finansiärer för utveckling, upprätthållande och spridning av systematiska kunskapsöversikter av insatsers och sociala interventionsprogramms effekter inom områdena socialt arbete, kriminalvård och utbildning. Campbell Collaboration har som förebild den medicinska disciplinens och praktiken globala nätverk för evidensbaserad medicin, Cochrane Collaboration, som etablerats för cirka tio år sedan.

Det övergripande syftet med Campbell Collaboration är att göra den internationella forskningens samlade erfarenheter om verkningsfulla åtgärder/interventioner/program mer lättillgängliga för praktiker och beslutsfattare/policy-makers samt ta ansvar för kvalitetsgranskningen av forskningsinsatserna. Det innebär att:

- den internationellt expanderande primärforskningen kvalitetsgranskas,
- forskningsresultaten sammanfattas och distribueras till användare,
- bedömningen av behovet av ytterligare primärforskning kvalitetsgranskas.

Initiativet till Campbell Collaboration kan främst ses mot bakgrund av åtminstone tre viktiga erfarenheter - den ständigt ökande mängden av vetenskapliga publikationer, medvetenhet om vikten av kunskapsbaserad praktik, och de positiva erfarenheterna från Cochrane Collaboration.

Samarbetet utgår från följande premisser:

- Systematiska litteraturöversikter är det mest effektiva sättet att sammanfatta empirisk kunskap.
- Litteraturöversikter måste ta hänsyn till kunskapens kvalitet. Därför skall man även samarbeta kring kvalitetskriterier.
- Internationellt och nationellt samarbete är nödvändigt för att undvika dubbelarbete och för att öka kvaliteten.
- Samarbetets fokus bör inledningsvis ligga på att ta fram och bevaka systematiska litteraturöversikter som sammanfattar det empiriska stödet för olika interventioners/insatsers effekter.
- Materialet bör publiceras i elektroniska media (Internet), vilket underlättar snabb spridning och uppgradering.

Campbell Collaboration vägleds av nio centrala principer:

1. Att samarbetet inom Campbell Collaboration och med omgivningen präglas av öppen kommunikation och insyn.
2. Att stimulera medverkandes entusiasm genom engagemang och stöd.
3. Att undvika dubbelarbete och duplicering genom effektiv administration och koordination.
4. Att minimera systematiska fel genom tillämpning av hög vetenskaplig standard, stort antal deltagare samt genom att undvika intressekonflikter.
5. Att nogra följa den internationella kunskapsutvecklingen.
6. Att producera praktikrelevanta och lättlästa kunskapssammanställningar som är användbara för praktiker.
7. Att befrämja tillgänglighet genom omfattande och effektiv spridning av nätverkets produkter.
8. Att säkra kvalitet genom öppenhet, kritisk granskning och utveckling av kvalitetssäkringssystem.
9. Att säkra kontinuitet genom god ledning.

Nordiskt deltagande i Campbell Collaboration

För Sverige och det geografiska området Norden är fördelarna med att delta i Campbell Collaboration uppenbara. Bättre och ökade kontakter med internationellt ledande expertis och därmed effektivare vetenskaplig belysning torde leda till både ökad medvetenhet och kunskap om metodologiska kvalitetsfrågor.

Mot denna bakgrund är det viktigt med ett samlat nordiskt deltagande i Campbell Collaboration. Det är framför allt värdefullt med nordiskt deltagande i olika review groups, eftersom nordiska deltagare då kan tillföra kunskap om aktuella nordiska studier motsvarar Campbells krav. Inte minst är det värdefullt för nordiska forskare och praktiker, såväl som forskningsfinansiärer, att få tillfälle att redovisa aktuell forskning och (förhoppningsvis) internationellt intressanta interventioner och program. Genom ett tvåårigt anslag från Socialvetenskapliga forskningsrådet har Centrum för utvärdering av socialt arbete fått ansvar för att samordna uppbyggnaden av forskar- och praktikernätverket Campbell Collaboration i Norden.

Kunskapsöversikter och meta-analyser

Kunskapsöversikter med hjälp av meta-analytiska metoder och efter de riktlinjer som utarbetats inom Cochrane och Campbell Collaboration, ger i dagsläget de bästa möjligheterna att dra uttömmande och tillförlitliga slutsatser från den samlade primärforskningen om lämpliga bedömnings/utredningsmetoder och behandlingsmetoder/insatser. Den meta-analytiska metoden baseras på en utveckling av statistiska tekniker att väga samman resultat från studier, som ofta var för sig baseras på ett relativt litet antal individer.

Denna utveckling har betydelse för kunskapsöversikternas användbarhet som *beslutsstöd* för praktiker och andra beslutsfattare. Som exempel kan nämnas att man, inom kriminalvårdens område, tack vare den ökande mängden primärforskning och meta-analyser, nu fått allt bättre vetenskapligt underlag för att lämna inställningen ”inga insatser fungerar – bättre än andra” för mer utvecklingsdrivande slutsatser om ”vilka insatser som fungerar - bättre än andra – och för vilka grupper under vilka omständigheter”.

Kunskapsöversikter, utförda med meta-analytiska metoder, av direkt relevans för socialt arbete har hittills inte genomförts i Sverige, och i mycket begränsad utsträckning internationellt. Systematiska kunskapsöversikter, som gränsar till det sociala arbetet, förekommer dock. Ett exempel är SBU:s pågående arbete med en översikt över behandlingar av personer med alkohol- och drogproblem.

Om systematiska kunskapsöversikter, denna centrala uppgift för en kunskapsbaserad socialtjänst, skall utvecklas, krävs en ökande primärforskning om sociala interventioners effekter - nationellt och internationellt. Det kommer också att krävas utbildning om meta-analyser och en viss datoriserad infrastruktur.

Socialstyrelsens/CUS samarbete med Campbell Collaboration kommer att underlätta arbetet med att genomföra kunskapsöversikter med meta-analytiska metoder. En utveckling i riktning mot mer kvalificerade översikter och en mer omfattande verksamhet på svensk botten bör fortsatt kunna ske inom Socialstyrelsen. Arbetet kräver dock ökade resurser. Som jämförelse kan nämnas att SBU, som tillsammans med Läkemedelsverket genomför sådana insatser för hälso- och sjukvårdens del har en årlig budget om ca 35 miljoner kr.¹⁴¹

Ett engelskt exempel – datoriserat beslutsstöd

The Social Services Research and Development Unit (SSRADU) är en FoU-enhet som är knuten till Oxford Brookes University i England. Enheten har med stöd från Departement of Health (motsvarigheten till socialdepartementet i Sverige) arbetat fram ett informationssystem om barnavård. Systemet har tre olika moduler. En är en databas om forskning kring social barnavård. Syftet är att ge forskningsbaserade svar på de frågor som kan uppstå i det praktiska sociala barnavårdsarbetet, både under en barnavårdsutredning och vid uppföljning av pågående insatser. En modul ger svar på medicinska frågor som man ofta stöter på i arbete med utsatta barn. Den tredje är en form av juridisk uppslagsbok när det gäller barn- och ungdomsvård i England. Avsikten är att på ett så lättillgängligt sätt som möjligt ställa användbar kunskap till professionens förfogande. Tanken är att materialet skall användas av socialarbetare i deras arbete, men även av lärare och personal inom hälso- och sjukvården.

I England säljs systemet på licens till lokala "agencies", till exempel socialkontor. Kostnaden för en licens är 1 500 pund per modul som engångskostnad och 500 pund per år för den kontinuerliga uppdateringen av informationen, som SSRADU svarar för och som ingår i paketet.

Socialstyrelsen har studerat de olika modulerna och fått intrycket att två av dem skulle vara av värde även för svenska socialarbetare. Det gäller modulen om forskning kring social barnavård och den medicinska modulen.

Samordning via Internet

Det finns redan idag en mängd internationella, nordiska och svenska producenter av kunskap som är av intresse för utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Och mängden dokument kommer att öka. Samtidigt finns ett världsomspännande kommunikationssystem – Internet – som alltfler inom socialtjänsten har tillgång till. Med hjälp av Internet kan man skapa nätverk och mötesplatser inom och mellan olika professioner och nivåer, t.ex. mellan forskare och praktiker. Centrala, regionala och lokala kunskapsproducenter bör sträva efter att skapa gemensamma ingångar (portaler) eller länkar mellan olika kunskapskällor samt ge möjlighet för mottagarna att prenumerera på den information man anser sig behöva.

¹⁴¹ Riksrevisionsverket (RRV): Statens insatser för utveckling av effektiv medicinsk praxis. En förstudie inom RRVs effektivitetsrevision. PM 2000-05-19 (Lars Florin m fl.)

Som exempel på strävanden att i Sverige samla kunskaper och information kan nämnas socialtjänstens och andra myndigheters och organisationers arbete med våld mot kvinnor. Den "fältarbetare" som idag söker information om våld mot kvinnor med hjälp av t.ex. sökmotorn Alta Vista eller på respektive myndighets hemsida har svårt att hitta och få en överblick av den information som finns. Detsamma gäller många områden inom såväl socialtjänsten som andra verksamheter med många aktörer.

Socialstyrelsen har gjort en studie av hur myndigheter och frivilligorganisationer i andra länder arbetar för det gemensamma målet att minska våld mot kvinnor. I en PM, Nationell samordning för kvinnofrid, beskrivs olika modeller/nivåer och skisseras ett förslag till en modell för ett svenskt informations- och resurscentrum, ett clearinghouse. Förslaget omfattar både möjlig organisation för samverkan (konsortium, nationellt råd) och innehållet i samverkan (gemensam kunskapsbas, gemensamma strategier för att fylla kunskapsluckor och föra ut kunskap och gemensamma kommunikationsaktiviteter). Som exempel på hur man arbetar utomlands, i bl.a. Canada, nämns nationella informations-, resurs- och databaser (portaler). Socialstyrelsen har därför gjort en förstudie om hur man skulle kunna lägga upp en portal för temat "Kvinnofrid".

Ett annat exempel är den mängd information som finns och kommer att finnas inom äldreområdet. Kanske saknas många gånger drivkrafter för att söka relevant kunskap inför ett arbete, men när sökintresset finns saknas en struktur för information/kommunikation i utvecklingsfrågor. Det saknas forum för information och kommunikation mellan praktiker, forskare och utvecklingsansvariga. Socialstyrelsen har därför initierat en förstudie för att analysera förutsättningarna för att etablera en portal på Internet inom äldreområdet samt att lämna förslag till alternativa lösningar för en sådan. Den primära målgruppen är lednings- och utvecklingsansvariga för vård och omsorg till äldre i kommuner och landsting. Sekundära målgrupper är närstående till äldre, äldre personer själva och allmänheten.

I uppdragsbeskrivningen anges att portalen skall ge möjlighet till kommunikation/information i flera relationer. De primära är:

- mellan personer verksamma inom vård och omsorg,
- mellan personal vid FoU-enheter, högskolor m.fl. som bedriver forskning och utvecklingsarbete samt mellan dessa och personal inom vård och omsorg,
- mellan centrala aktörer (kommunförbund, departement, myndigheter och ovanstående grupper).

Ett tredje exempel på försök till samordning är den fortsatta utvecklingen av Spris projektdata (SpriProjekt) som för närvarande diskuteras i en grupp under ledning av Karolinska institutets bibliotek. I gruppen ingår representanter för Folkhälsoinstitutet, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet och Socialstyrelsen. Den lösning som där skisseras och som berör gränsområdet mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten, är någon form av sökmotor som kan "leta upp" centrala, regionala och lokala myndigheters och institutioners beskrivningar av forsknings- och ut-

vecklingsarbete på Internet. Viktigt för denna, liksom liknande portallösningar är dock att man fastställer enhetliga kvalitetskriterier och klassificeringssystem för den information som skall kunna nås.

Nationell samordning av referensbibliotek och informationssökning

Sverige har idag ingen motsvarighet till den samordning av litteratur, tidskrifter och informationssökning som finns inom medicinen och hälso- och sjukvårdens område, där Karolinska institutets bibliotek har ett nationellt ansvar. Inom socialtjänsten täcks bara mindre delområden, t.ex. alkohol- och narkotika (CAN), flykting- och invandrarfrågor (migration) och hjälpmedel och funktionshinder av öppna specialbibliotek. Ett nationellt ansvarsbibliotek för sociala frågor saknas.

Försök till samordning av forsknings- och utvecklingsarbete i databaser och/eller bibliotek har dock förekommit under åren. 1984 slutförde Initiativgruppen för information och dokumentation om forsknings- och utvecklingsarbete inom Delegationen för Social Forskning (DSF) en utredning av möjligheterna att organisera ett ansvarsbibliotek på det socialpolitiska området.¹⁴² Gruppen underströk betydelsen av att olika befintliga informations- och datasystem samordnades och föreslog att ett nätverk av befintliga resurser skulle kompletteras med system för underförsörjda delområden.

Avsikten var att bygga någon form av nätverk mellan befintliga och nya referensdatabaser; CAN och Spri hade redan egna. Ett försök till följd av DSF:s förslag var den databas som Socialstyrelsen började bygga upp inom barnomsorgsområdet, men som fick läggas ner i slutet av 1980-talet. Det var på grund av bl.a. minskat intresse från professionen men framför allt på grund av svårigheterna att med den tidens teknik hålla databasen aktuell. Socialstyrelsen har därefter först i katalogform och sedan på sin webbplats på Internet regelbundet publicerat beskrivningar av de utvecklingsarbeten som har ekonomiskt stöd från Socialstyrelsen.

Förutsättningarna för att kunna genomföra en samordning förefaller betydligt mer gynnsamma idag med de möjligheter Internet ger. Socialstyrelsen föreslår därför att en särskild utredning tillsätts med uppdrag att komma med förslag till hur en samordning av litteratur, tidskrifter, informationssökning och annan kunskapsförmedling inom socialtjänstområdet skulle kunna realiseras. Möjligheterna att bygga upp portaler med nätverk och enhetliga sökbegrepp på Internet bör särskilt prövas. *Tillgängligheten för olika användarkategorier bör sättas i fokus.*

¹⁴² Hitta rätt i den sociala forskningen, DSF, Socialdepartementet, Stockholm 1985

10. Bilagor

Här redovisas endast regeringsuppdraget och en text om CUS som bilaga. I regeringsuppdraget anges det att erfarenheterna från CUS bör särskilt redovisas. Övriga bilagor inklusive dessa två återfinns i den särskilda bilagedel som finns att hämta på socialstyrelsens hemsida www.sos.se.

Bilaga 1: Regeringsuppdraget

Bilaga till regeringsbeslut 1999-09-23

Nationellt stöd för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten

BAKGRUND

Behovet att i ökad utsträckning kunna värdera effekter och resultat av socialtjänstens verksamhet har länge uppmärksammats. Vikten av uppföljning och utvärdering av de sociala insatsernas värde för klienter/brukare och för samhället har betonats av de utredningar som varit verksamma inom socialtjänstområdet under de senaste åren. En sådan utveckling har nu påbörjats både på både nationell och lokal nivå när det gäller såväl forskning som uppföljning, utvärdering och kvalitetsutveckling. Denna utveckling har förstärkts genom införandet av en ny bestämmelse i socialtjänstlagen (1980:620) om att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet.

Det finns emellertid brister när det gäller att värdera och bedöma resultatet av socialtjänstens insatser för den enskilde. Detta understryker behovet av att ge kunskapsbildningen och det kontinuerliga lärandet en starkare ställning inom socialtjänsten. Det finns därför skäl att främja en mer systematisk process av prövning och utvärdering av metoder och arbetssätt än vad som sker idag. I detta sammanhang har behovet av att utveckla metoder för att knyta forskningen närmare den praktiska verksamheten uppmärksammats.

För att kunna åstadkomma en mer systematisk kunskapsutveckling inom socialtjänsten, krävs ett brett och samordnat arbete mellan socialtjänstens huvudaktörer, d.v.s. utbildning, forskning och praktik. I Socialtjänstkommitténs delbetänkande Kompetens och kunskapsutveckling inom socialtjänsten (SOU 1995:58) framhålls det nödvändiga samspelet mellan forskning, utbildning och praktik liksom behovet att stödja utvecklingen av verksamhetsrelaterade, systematiskt jämförande studier och andra typer av empi-

risk forskning inom socialtjänstens område. I betänkandet framhålls att en sådan utveckling förutsätter ett stöd i olika former till kunskapsbildning om det sociala arbetets värde för klienter och brukare. Stödet måste omfatta såväl den lokala verksamheten, forskningens och forskarutbildningens inriktning samt utbildningen av kommande yrkesutövare.

Det är angeläget att i större utsträckning tillvarata erfarenheterna från kommunernas lokala utvecklingsarbete. Regeringen har bl.a. genom Socialstyrelsen givit stöd till forsknings- och utvecklingsarbete inom socialtjänsten. Erfarenheterna visar att det ekonomiska stödet haft stor betydelse för att etablera lokala forsknings- och utvecklingsprojekt. Kompetensen hos personalen inom socialtjänsten har ökat och detsamma gäller utbudet av insatser för klienter/brukare. Det lokala utvecklingsarbetet har dock hittills inte åstadkommit en generaliserbar kunskap om resultatet av insatser och arbetssätt. Erfarenheterna påvisar också behovet av nya samarbets- och organisationsformer för att få till stånd en ökad kunskaps- och verksamhetsutveckling.

I syfte att skapa ett bredare och mer samlat grepp kring utvecklingsfrågorna har Socialstyrelsen under åren 1998 och 1999 mött företrädare för kommuner, forskning, högskolor, yrkesorganisationer, ideella föreningar och stiftelser m.fl. Samtalen har påvisat ett intresse att samverka för att forma ett innehåll och strukturer till stöd för en kunskapsbaserad utveckling.

I Forskningsutredningens slutbetänkande Forskning 2000 (SOU 1998:128) föreslås ansvariga myndigheter få ett ökat FoU ansvar inom sina respektive verksamhetsområden. Regeringen har i propositionen 1998/99:94 Vissa forskningsfrågor, lagt fram riktlinjer för utformningen av forskningspolitiken och avser att lägga fram nästa forskningspolitiska proposition år 2000. Som ett underlag för den kommande forskningspropositionen har regeringen uppdragit åt ett antal myndigheter, däribland Socialstyrelsen, att utarbeta kunskapsstrategier för sina respektive ansvarsområden. Kunskapsstrategiernas övergripande syfte är att ge underlag för bedömning av omfattning och inriktning av de svenska insatserna inom högre utbildning, forskning och utvecklingsarbete utifrån såväl samhällets behov som kunskapsutvecklingen. Myndigheterna skall den 15 december 1999 redovisa sina mål och strategier för att tillgodose behoven av utbildning, forskning, utvecklingsarbete och information inom sina respektive områden.

Det finns således insikt om behovet av en kunskapsbaserad utveckling av socialtjänsten liksom konkreta erfarenheter från Socialstyrelsens Centrum för utvärdering av socialt arbete, från högskolevärlden samt från ett antal permanenta eller projektorienterade FoU-verksamheter. Det finns också ett ökat intresse av att skapa nya samverkansformer för utveckling av en kunskapsbaserad socialtjänst. Tillsammans med socialtjänstlagens bestämmelser utgör detta en viktig utgångspunkt för att utforma ett program för nationellt stöd för en sådan utveckling.

UPPDRAGET

Socialstyrelsen får i uppdrag att i samråd med berörda intressenter utforma ett förslag till program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom

socialtjänsten. Syftet är att skapa en struktur för systematisk kunskapsuppbyggnad och effektiv informationsspridning så att socialtjänstens insatser i större utsträckning kan baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. En viktig del i programmet är att ge den empiriska och verksamhetsrelaterade forskningen en större betydelse i kunskapsuppbyggnaden inom socialtjänsten. Betydelsen av att all försöksverksamhet läggs upp på ett planerat och systematiskt sätt, så att man redan när verksamheten startar vet hur den skall utvärderas och att resultaten kan generaliseras, bör genomsyra programmet.

I uppdraget ingår att föreslå hur man genom bättre samverkan och på andra sätt kan främja en sådan utveckling. De områden där behovet av insatser i första hand bör belysas gäller forskningens och praktikens verksamhet i syfte att främja uppföljning, utvärdering och forskning, utbildningens insatser, ledarskaps- och organisationsfrågor inom socialtjänsten av relevans för utveckling och tillämpning av en systematisk kunskapsbildning samt kunskaps- och informationsförmedling till och mellan huvudaktörerna inom området.

Utgångspunkten för uppdraget bör vara en beskrivning och analys av kunskapsläget och kunskapsuppbyggnaden inom socialtjänsten, samt de insatser och utvärderingar som hittills gjorts inom forsknings- och utbildningsområdet. Erfarenheterna från det hittillsvarande arbetet inom Centrum för utvärdering av socialt arbete bör därvid särskilt redovisas.

Programmet bör omfatta bl.a. förslag till struktur och finansiering av verksamhetsrelaterad systematisk och jämförande empirisk forskning samt förslag till nya samarbets- och organisationsformer för den fortsatta utvecklingen av lokala och regionala FoU-verksamheter.

I detta sammanhang bör också behovet av att utveckla individbaserad statistik inom socialtjänstområdet tas upp. Möjligheten att på nationell nivå sammanställa kunskapsöversikter som kan underlätta för socialtjänsten i diskussioner om valet av lämpliga insatser för enskilda klienter/brukare bör undersökas. En utveckling i denna riktning pågår inom hälso- och sjukvården. Som ett exempel kan nämnas arbetet med s.k. state of the art dokument som innehåller en syntes av dagsaktuella kunskaper och bygger på vetenskapligt underlag. Ett annat exempel är utformandet av nationella riktlinjer för god medicinsk praxis.

Vidare bör frågor behandlas om hur socialtjänstens personal i större utsträckning skall engageras i kunskapsbildningen samt hur den skall få del av ny kunskap och ges möjlighet att använda sig av denna i det praktiska arbetet. Det gäller även sådan kunskap som finns att få från andra discipliner såsom företagsekonomi, vårdforskning, sociologi och juridik.

Inom vidareutbildningarna kan insatser behövas som bidrar till att öka de studerandes kunskaper om olika metoder för kvantitativ och kvalitativ forskning, uppföljning och utvärdering. All högskoleutbildning, däribland socio-nomutbildningen, skall enligt högskolelagen baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det är angeläget att ett sådant synsätt också ge-

nomsyrar vidareutbildningen. Vidare är frågan om hur en närmare samverkan mellan kommuner och högskolor i lokala och regionala forsknings- och utvecklingsverksamheter kan åstadkommas, av stor betydelse för att skapa ett tätare förhållande mellan forskning, praktik och utbildning. Högskoleverkets pågående utvärdering av socionomprogrammet skall beaktas.

Utvecklingen av ledarskap och organisation är centralt när det gäller insatser för att stimulera kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Det är därför angeläget att programmet uppmärksammar hur man kan stimulera ett bra samarbete med högskolor som har stor erfarenhet av forskning och kunskapsbildning, utveckling och utbildning i ledarskap och organisationsfrågor. De lokala och regionala FoU enheterna bör engageras i utvecklingen på detta område.

Förslaget skall utformas i dialog med Högskoleverket, företrädare för högskolor, kommuner, landsting, forskningsinstitutioner, yrkesorganisationer, länsstyrelser och ideella föreningar/stiftelser samt myndigheter och andra huvudmän inom socialtjänstområdet.

Kostnaden för att genomföra programmet bör preciseras. innebär förslagen ökade kostnader skall finansiering av förslagen anvisas. En kartläggning av hur hittillsvarande resurser används och möjligheten att använda dessa på ett mer effektivt sätt bör därvid tjäna som utgångspunkt för eventuella förslag till finansiering.

Kostnaderna för framtagandet av programmet skall belasta Socialstyrelsens befintliga utvecklingsmedel.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 september år 2000.

Bilaga 2. Erfarenheter från CUS

Erfarenheterna från Centrum för utvärdering av socialt arbete skall enligt uppdraget redovisas särskilt.

Bakgrund och utveckling

Initiativet till tillskapandet av CUS togs av Socialdepartementet. Den på 1980-talet inrättade SBU¹⁴³, då en beredning inom departementet, utgjorde en viktig inspirationskälla. Socialstyrelsen utredde frågan. Verksamheten startade 1993 och placerades vid Socialstyrelsen. Den inriktades till följd av den prioritering som gjordes i utredningsförslaget på individ- och familjeomsorgen.

CUS ursprungliga uppdrag fokuserades på att sammanställa och sprida kunskap - så långt möjligt på vetenskaplig grund - om det sociala arbetets värde för klienterna och för samhället. En analys av kunskapsläget¹⁴⁴ visade på den bristfälliga produktionen av primärforskning, d.v.s. den typ av empiriska studier som CUS har i uppdrag att sammanställa. Bristerna är särskilt påtagliga vad gäller svensk forskning om de sociala insatsernas värde, men gäller även internationellt (se kapitel 6). Denna situation bidrog till att CUS uppdrag breddades till att även möjliggöra primärforskning, dvs. produktion/genomförandet av vetenskapliga utvärderingar av det sociala arbetet. Inför år 2000 gjordes en översyn av CUS arbetsordning, där centrets roll som en "inrättning för forskning och statistik" fastställdes.

Verksamheten har expanderat, särskilt efter breddningen av uppdraget 1995/1996. Budgeten låg i mitten på 90-talet på ca 5 miljoner kr per år och i slutet av decenniet på ca 13 miljoner kr. Från år 2001 minskar budgeten med 2 miljoner kr. Antalet skriftliga publikationer har under samma period ökat från genomsnittligt ca 5-10 till 31 år 1999. Totalt har nu cirka 80 publikationer utgivits i form av kunskapsöversikter, rapporter från empiriska studier samt artiklar i olika tidskrifter. Den ökade personalstyrkan har också givit möjligheter att öka de kunskapsspridande aktiviteterna, inte minst i muntlig form, även om särskild personal med sådana uppgifter först kunnat tillföras år 2000.

CUS samarbetar direkt med ett stort antal externa personer och institutioner med vetenskaplig och praktisk expertis inom centrets verksamhetsområde. CUS empiriska studier innebär därutöver genomgående direkt samarbete och kontakt med ledning, personal och även klienter vid lokala socialförvaltningar, behandlingshem m.m. Antalet externa kontrakt ligger sedan några år i genomsnitt just under hundratalet. Det externa samarbete som CUS

¹⁴³ Numera Statens beredning för medicinsk utvärdering

¹⁴⁴ Tengvald K 1995. Behov av resultatorienterad kunskapsutveckling i socialt arbete. Bilaga 6 i SOU 1995:58. Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén.

finansierar kan handla om allt från sakkunniggranskning, kontinuerligt deltagande i expertgrupper till omfattande forskningsprojekt. Initiativ till externt samarbete tas av CUS styrelse och ledning. Resurserna medger inte CUS att beviljar anslag på basis av externa ansökningar.

CUS samverkar med övriga Socialstyrelsen, bl.a. för kunskapsspridning men också för kunskapsproduktion, t.ex. i form av stöd från statistisk expertis, har ökat kontinuerligt.

CUS har också i uppdrag att upprätthålla internationella kontakter av relevans. CUS har därför tagit initiativ till bildandet av ett informellt internationellt nätverk mellan institut och centrumbildningar med likartade uppgifter. Kontinuerligt utbyte pågår sedan tre år och antalet deltagande institut har under tiden utökats till sammanlagt nio, från Sverige och Finland, Holland, Tyskland, England, Skottland och USA. För närvarande pågår tre internationellt komparativa forskningsprojekt vid CUS, bl.a. ett med delfinansiering från EU. En jämförande studie av utbildningsinnehåll om social barnvård vid socialhögskolorna i Sverige och Danmark har just avslutats¹⁴⁵. Från år 2000 samarbetar CUS med Campbell Collaboration, det internationella nätverket för framställning av systematiska kunskapsöversikter inom bl.a. CUS verksamhetsområde (se nedan under kunskapsöversikter). CUS personal deltar på traditionellt sätt vid vetenskapliga konferenser, i arbetet i internationella förbund av relevans mm.

Intresset för den typ av verksamhet som CUS bedriver har ökat i Norden. Vid den finska motsvarigheten till Socialstyrelsen, STAKES, finns sedan 1997 en enhet med likartade uppgifter – FIN-SOC. Enhetens resurser har just ökat kraftigt, bl.a. som resultat av rekommendationer i den internationella utvärderingen av STAKES, där CUS direktör deltog. Personal från STAKES och FIN-SOC har vid flera tillfällen besökt och deltagit i CUS verksamhet och vice versa. På initiativ från Socialstyrelsens överdirektör för sociala frågor presenterades bl.a. CUS verksamhet senhösten 1999 för representanter från de norska och danska socialdepartementen. Detta har hittills resulterat i flera besök från Norge av olika grupper av företrädare för norska motsvarigheter till socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

CUS verksamhet utvärderades 1997 av professorerna i socialt arbete Ed Mullen, Columbia University och John Triseliotis, University of Edinburgh¹⁴⁶. Bedömningen hade peer review-karaktär och fokuserade på frågor om verksamhetens produktivitet, den vetenskapliga produktionens kvalitet samt på inriktningens relevans för den sociala praktiken. Bägge utvärderarna var positiva till verksamheten. Triseliotis sammanfattade sin bedömning på följande sätt: "Having regard to the Centre's budget, the overall work undertaken so far and the involvement of so many people with relevant expertise, point to very good overall value for money". (a.a. s4)

¹⁴⁵ Egelund T m.fl. 2000. Social börneforsorg – kundskab og professionalisering. Socialstyrelsen, CUSskrift 2000:2

¹⁴⁶ Triseliotis J 1997. Review Report on the Centre for Evaluation of Social Services. Mullen E 1997. Centre for Evaluation of Social Services. Informal External Evaluation.

En läsarundersökning genomfördes också 1998 av CUS engångstidning CUSmagasin (se nedan), som under tre år spreds till fackligt anslutna socio-
nomer oberoende av verksamhetsområde. Huvuddelen av respondenterna
var positiva till materialet, men en mindre grupp (knappa 20 %) redovisade
en klart negativ inställning till CUS idé om empiriska utvärderingar av soci-
altjänsten. Den muntliga kunskapsspridningens betydelse framgick också i
läsarundersökningen, ett resultat som överensstämmer med andra studier av
socio-
nomer¹⁴⁷.

En mer ingående presentation av CUS verksamhet ges i CUS årliga verk-
samhetsberättelser.

Verksamhetens innehåll

Innehållsmässigt utmärks CUS verksamhet bl.a. av följande karakteristika.
Den är till substansen nästan undantagslöst koncentrerad till de traditionella
verksamhetsområdena inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg,
d.v.s. ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd, missbrukarvård och barn- och
ungdomsvård. Tre sakprogram, motsvarande dessa verksamhetsområden,
har tillskapats över tiden. Verksamheten är därutöver inriktad på vad som
kan kallas individ- och familjeomsorgens inre arbete eller som det uttrycks i
uppdraget ”metoder och arbetssätt”¹⁴⁸ i det sociala arbetet.

CUS har, genom forskningsledaren Haluk Soydan, särskilt god kompetens
vad gäller social forskning om invandrare och etniska minoriteter – ett efter-
satt kunskapsområde inom socialtjänsten. Detta har möjliggjort utveckling-
en av ett särskilt program, riktat mot sociala insatser för denna målgrupp.

I CUS uppdrag ingår också att producera och sprida kunskaper om relevanta
utvärderings- och uppföljningsmetoder. Sedan 1995/96 har CUS därför ock-
så ett program om utvärderingsmetoder, vars ena tyngdpunkt ligger på att
stödja och följa lokal uppföljning av klientarbetet samt relevant kvalitetssä-
ringsarbete. Programmet andra tyngdpunkt handlar om att följa och sprida
internationella erfarenheter vad gäller utvärderingsmetodologi för t.ex. kli-
enteffektstudier. Även bevakning av utvecklingen av meta-analytiska meto-
der att genomföra systematiska kunskapsöversikter och nationell och nor-
disk kompetensutveckling på det området ligger numera inom CUS
utvärderingsprogram.

Slutligen har CUS under de tre senaste åren, på uppdrag från Socialstyrel-
sens tidigare verksledning, ägnat sig åt studier av utbildnings- och annan
kompetensutvecklingsverksamhet av relevans främst för socialtjänstens in-
divid- och familjeomsorg, av kvalitetsarbetet inom socialtjänstens som hel-

¹⁴⁷ Se t.ex. Tydén T m.fl. 2000. Socialsekreterare och kunskapsbildning. Dalarnas forsk-
ningsråd. Underlagsrapport.

¹⁴⁸ CUS arbete påverkas dock av att det är sällsynt med tydligt avgränsade metoder i socialt
arbete. Se Bergmark Å och Lundström T 2000. Kunskaper och kunskapssyn. Socionomen
2000:4. Forskningssupplementet, Ekendahl M 1999. Att välja vårdform – En studie inom
fyra kommuners alkoholvård. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:4, Östberg F m.fl. 1999.
Barnavårdsutredningar i sex kommuner – en vinjettstudie. Socialstyrelsen, CUSskrift
1999:8.

het samt studier av praktikers och politikers kunskapsanvändning. Det arbetet har givit värdefulla insikter om CUS målgrupper bl.a. vad gäller deras erfarenheter av empiriskt baserad kunskap.

Uppdraget att producera och sammanställa kunskap om det sociala arbetets värde, särskilt för klienterna, utmynnar i tre typer av skriftliga produkter:

- Kunskapsöversikter, baserade på sammanställning och -vägning av erfarenheter från tidigare genomförd primärforskning om effekten/resultatet av olika typer av sociala metoder och arbetssätt
- Empiriska studier om sociala metoder och arbetssätt och om deras resultat/klienteffekter, dvs primärforskning
- Material till stöd för lokal uppföljning av socialt klientarbete, främst systematiska klientbedömningsinstrument

CUS har ända fram till våren 2000 saknat särskilda personella resurser för utåtriktad kunskapsspridning. Under perioden 1996-98 utgavs årligen en s.k. engångstidning, CUSmagasin, som spreds till fackligt anslutna socionomer i 10-14.000 exemplar per år. Tidningen presenterade huvudsakligen CUS grundidé om empiriskt baserad kunskap, vår verksamhet och våra skriftliga produkter. Från år 1999 utges det mindre påkostade nyhetsbrevet CUSnytt med tre nummer per år till personer som aktivt önskar få information om CUS verksamhet. Upplagan ligger nu kring 1200 ex.

I detta inledande skede har CUS prioriterat uppgiften att genom kunskapsproduktion exemplifiera möjligheten att genomföra empiriska studier av arbetsmetoderna i socialt arbete och göra jämförande studier av olika arbetsmetoder och deras resultat och effekter. De ovan nämnda studierna av utbildning och kunskapsanvändning ger oss nu bättre underlag för att anpassa CUS kunskapsspridning till mottagarna.

Kunskapsöversikter

Allmänt kan man säga att mer kvalificerade kunskapsöversikter är forskarsamhällets kvalitetsgranskade (egenutvärderade) presentation av de samlade erfarenheterna av den hittills producerade primärforskningen inom olika kunskaps- och verksamhetsområden.

Kunskapsöversikter/research reviews, har tidigare huvudsakligen använts internt inom forskarsamhället som stöd för prioritering av nya primärforskningsinsatser. Idag ökar intresset för deras användning som beslutsunderlag för de praktiskt verksamma, för beslutsfattare och andra intressenter inom alla välfärdstjänsteområden¹⁴⁹. Inom hälso- och sjukvårdens område existerar sedan 1980-talet ett internationellt nätverk (Cochrane Collaboration) för framställning av systematiska kunskapsöversikter med hjälp av meta-analytiska metoder och nationellt har SBU denna huvuduppgift. År 2000 konstituerades ett motsvarande internationellt nätverk (Campbell Collaboration) för produktion av meta-analytiska kunskapsöversikter av relevans för

¹⁴⁹ Economic and Social Research Council/Department for Education and Employment 2000. Influence or Irrelevance: can Social Science improve Government? Secretary of State's ESRC Lecture Speech 2nd February 2000.

kriminalvård, utbildning och socialt arbete/social välfärd. Socialstyrelsen samarbetar med Campbell Collaboration via CUS. CUS insatser bedrivs med treårigt finansiellt stöd från Socialvetenskapliga forskningsrådet.

Den tradition som utvecklats innebär att översikterna främst ger vetenskapligt underlag för de verksammas två huvuduppgifter – lämpliga former för bedömning/utredning/diagnostisering samt lämpliga former av åtgärder/interventioner. Målgrupperna för kunskapsöversikter om det *sociala arbetet och dess effekter och värde* blir då i första hand socialförvaltningarnas ledning, praktiker och beslutsfattare. Kunskapsöversikter fungerar också väl som utbildningsmaterial för blivande praktiker och kan även produceras för användning av klienter och brukare.

CUS har hittills publicerat sju mer omfattande kunskapsöversikter, flera av lärobokskaraktär och några med mer begränsat fokus.¹⁵⁰ Nästan alla har hittills varit inriktade på att sammanfatta vetenskapligt baserad kunskap om värdet av olika typer av sociala åtgärder/metoder. Som exempel kan nämnas CUS kunskapsöversikt om behandling av alkoholproblem, som utgavs 1994 och nu reviderats med hänsyn till nyttillkommen primärforskning inom området¹⁵¹. En första omfattande kunskapsöversikt av relevans för risk- och behovsbedömning inom social barn- och ungdomsvård¹⁵², dvs det sociala utredningsarbetet, har dock nyligen publicerats. Flera översikter är under produktion, både vad gäller lämpliga metoder för bedömning och lämpliga metoder för insatser/interventioner.

Våra hittillsvarande erfarenheter visar att det är möjligt att producera kunskapsöversikter av relevans för individ- och familjeomsorgens verksamhetsområde, men kunskapsunderlaget varierar betydligt. De mest begränsade möjligheterna gäller området socialt arbete med ekonomiskt bistånd. Erfarenheterna visar också att det omfattande och tidskrävande arbetet bör bedrivas i tvärvetenskapliga grupper.

När det gäller spridning och användning av översikterna är våra kunskaper mer begränsade. Vi har för närvarande endast tillgång till upplagesiffror och informella erfarenheter. Fyra av våra översikter har varit publicerade i 4-6 år, två av relevans för missbrukarvården och två inom barn- och ungdomsvårdsområdet. Erfarenhetsmässigt nås i första hand forskarsamhället, men samtliga översikter används i utbildningssammanhang, inte bara inom socionomutbildningen. Framförallt kunskapsöversikten om behandling av alkoholproblem har nått god spridning till praktiken, främst socialtjänstens missbrukarvård och olika behandlingsinstitutioner. Två upplagor har sålt

¹⁵⁰ Ett exempel på det sistnämnda är en genomgång av primärforskning om fosterbarns utbildningssituation som visar jämförelsevis betydligt större risker för fosterbarn än andra att lämna utbildningssystemet tidigare och med svaga eller ofullständiga resultat. Detta tyder på att fosterbarns utbildningssituation bör följas noga. CUS arbete har också inspirerat Socialstyrelsen att starta det s.k. KUB-projektet som hittills producerat en kunskapsöversikt om sexuella övergrepp mot barn.

¹⁵¹ Berglund M m.fl. 1994 och 2000. Behandling av alkoholproblem – en kunskapsöversikt. Stockholm: Liber förlag.

¹⁵² Lagerberg D & Sundelin C 2000. Risk och prognos i socialt arbete med barn – forskningsmetoder och resultat. Stockholm: Förlagshuset Gothia.

slut. Den nypublicerade översikten om socialbidrag/ekonomiskt bistånd¹⁵³ har varit mycket efterfrågad från socionomutbildningen, eftersom det hittills helt saknats utbildningsmaterial för detta verksamhetsområde, som ju är ett av de största arbetsområdena för nyutbildade socionomer.

Kraven på kunskapsöversikternas kvalitet ökar idag, vilket är naturligt när syftet är deras användning utanför forskarsamhället. De ökade kraven gäller både kvalitetsgranskning av primärforskningsmaterialet och säkerställande av att all relevant primärforskning tas tillvara för undvikande av bias. CUS har inte hittills publicerat den form av systematiska kunskapsöversikter, baserade på meta-analytiska metoder, som t.ex. tillämpas av SBU. En meta-analys är dock under produktion med hjälp av utländska forskare. Samverkan med det nystartade Campbell Collaboration kommer att underlätta kvalitetsförbättringen av CUS kunskapsöversikter, men det krävs också utbildningsinsatser för den personal på CUS som skall leda verksamheten samt för de externa experter som skall delta i arbetet. Såvitt bekant finns idag inga svenska forskare inom CUS verksamhetsområde, som genomfört denna typ av systematiska kunskapsöversikter.

Internationella erfarenheter från arbetet med systematiska kunskapsöversikter, baserade på meta-analytiska metoder, visar att denna kvalitetsförbättring av översikterna är mycket värdefull för deras användning som beslutsunderlag i praktiken. De mer systematiska arbetsmetoderna och en förbättrad statistisk analys har t.ex. för kriminalvårdens del, där systematiska kunskapsöversikter existerat under en tid, medfört att det nu finns stöd för att lämna den tidigare gängse inställningen att det saknas empiriskt stöd för att någon metod skulle fungera bättre än någon annan till förmån för den mer utvecklingsoptimistiska positionen att det faktiskt finns empiriskt stöd för att vissa metoder fungerar bättre än andra.

Avsikten med CUS fortsatta produktion av systematiska kunskapsöversikter är att de – utöver att fungera som allmänt kunskapsunderlag för praktiker, beslutsfattare, forskare och i utbildningssammanhang - också skall användas som ett av underlagen för Socialstyrelsens arbete med nationella riktlinjer inom socialtjänstens område.

Empiriska studier

CUS primärforskning, i termer av antal pågående projekt, har expanderat från ett par stycken 1995/96 till en nu relativt stabil omfattning om ca 25 pågående projekt på årsbasis. De baseras genomgående på empiriskt material av olika karaktär, i relativt stor utsträckning på material som insamlas just för den aktuella studiens syften, men ibland t.ex. på akt- och/eller registermaterial. Projekten utförs av CUS personal eller finansieras av CUS och bedrivs i samarbete mellan CUS och externa forskare och praktiker. Studierna täcker olika delar av det sociala arbetets arbetsprocesser och dess resultat, från klientens initiala kontakt med socialtjänsten, via bedöm-

¹⁵³ Puide A (red) 2000. Socialbidrag i forskning och praktik. Stockholm: Förlagshuset Gothia

ning/utredning, val och beslut om insatser, genomförande av insatserna till processens ”värde för klienterna”.

Några studier har genomförts, där olika insatsers klienteffekter jämförts i en kontrollerad utvärderingsdesign och flera pågår för närvarande, här även randomiserade kontrollerade studier. Som exempel på genomförda klienteffektstudier kan den jämförande utvärderingen av den s.k. Uppsala-modellen för ekonomiskt bistånd¹⁵⁴ nämnas. En omfattande prospektiv studie, där effekterna av olika rehabiliteringsprogram för kriminella med missbruksproblem jämförs befinner sig i ett avslutande skede¹⁵⁵. I studien ingår också jämförelser med effekten av ”enbart” frivård samt en kostnadsanalys. Sammantaget ger de olika studierna information om i vad mån insatserna är kostnadseffektiva, vilken typ av insats som ger bästa klienteffekter och vilken som är mest ”lönsam” ur samhällsekonomisk synvinkel. Preliminära resultat tyder på att de mer intensiva programmen ger bättre klienteffekter och även samhällsekonomiskt sett större vinster.

Andra empiriska studier har koncentrerats kring ”metoder och arbetssätt” i sig. Studier av denna karaktär har genomförts och pågår inom alla programområden för alla delar av arbetsprocessen i socialt arbete. Som exempel kan nämnas en studie av den initiala kontaktens betydelse för om socialbidragssökande beviljas bidrag¹⁵⁶. Genomgående visar denna typ av studier att det finns en stor, i vissa fall mycket stor, variation i arbetssätt och i beslut om insatser mellan enskilda handläggare vid samma socialkontor och förstås också mellan olika socialkontor, trots att studierna är upplagda så att klienterna haft samma problematik. Studiernas resultat får ses som tecken på rättssäkerhetsproblem inom individ- och familjeomsorgen. De är också tecken på att den professionella bedömningen av klienternas behov och därmed även insatsernas värde kan variera på ett för den enskilde klienten tämligen slumpmässigt och oftast mycket svårpåverkat sätt.

Erfarenheterna från dessa studier vid CUS men också från studier med likartat resultat genomförda av Socialstyrelsen och av andra forskare har bl.a. bildat underlag för förslaget om att Socialstyrelsen skall koordinera ett samarbete med berörda intressenter, för att få till stånd mer enhetlig terminologi för socialt arbete (se förslagen i kapitel 1).

Huvuderfarenheten av CUS många empiriska studier - vår primärforskning - är att det är möjligt att genomföra sådan forskning i socialt arbete med god kvalitet i Sverige. Detta viktiga budskap för en utveckling av kunskapsbaserat socialt arbete har nu påverkat forskningsfinansiärerna och i någon mån forskarsamhället i socialt arbete. Bl.a. har det bidragit till att Socialvetenskapliga forskningsrådet i sina forskningsstrategiska överväganden priorite-

¹⁵⁴ Bergström R & Milton P 1998. Uppsala-modellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering. Socialstyrelsen, CUSskrift 1998:1

¹⁵⁵ Tidigare avrapportering har bl.a. skett i Nyström, S & Soydan H 1999. Från brott till arbete – en studie av KrAmi-programmens värde för klienterna. Socialstyrelsen, CUSskrift 1999:5

¹⁵⁶ Minas R & Stenberg S-Å 2000. På tröskeln till bidrag – mottagningen av nya socialbidragsansökningar på sju socialkontor. Socialstyrelsen, CUSskrift 2000:1

rar forskning om sociala interventioners effekter.¹⁵⁷ Vad gäller forskarsamhället i socialt arbete kan nämnas att några personer som är doktorander bl.a. vid institutioner för socialt arbete skriver sina akademiska avhandlingar baserade på material från CUS, med inriktning både mot missbrukarvård, social barn- och ungdomsvård, socialbidrag/ekonomiskt bistånd och även etniska aspekter. Själva avhandlingsarbetet sker dock utan finansiering från CUS. Två avhandlingar är hittills publicerade¹⁵⁸. CUS anlitar också i mycket stor utsträckning forskare i socialt arbete för sin verksamhet.

Budskapet att nya arbetssätt bör prövas genom jämförande empiriska studier innan de sprids som goda exempel, förefaller också ha påverkat nationella informationsspridare som Kommunförbundet och Socialstyrelsen. Ett typexempel på problemen är den snabba, av Kommunförbundet stödda, spridningen av den s.k. Uppsala-modellen för socialbidragshandläggning. CUS undersökning, där Uppsala-modellen jämfördes med ett annat "arbetsinriktat" arbetssätt, visade att tillämpningen av Uppsala-modellen inte ledde till minskade socialbidragskostnader för *arbetsmetodens målgrupp* – arbetslösa socialbidragstagare utan andra typer av problem. Den ledde inte heller till bättre resultat för de arbetslösa socialbidragstagarna, i termer av ökat deltagande i arbete eller studier, vilket var syftet med metoden.

Erfarenheten är viktig med tanke på de kostnader för kompetensutveckling, kontinuerlig handledning och ev. även omstrukturering av arbetsprocesser och arbetsorganisation, som uppstår när nya arbetssätt skall införas. Det är då självfallet viktigt att det finns gott empiriskt stöd för att de nya metoderna ger bättre resultat. Erfarenheten är också viktig ut klienternas synvinkel. Tillämpningen av Uppsala-modellen ledde till kritik från flera länsstyrelser för integritetskränkningar. Dessa svårigheter för klienterna uppvägdes inte av förbättrade chanser till arbete eller utbildning, som arbetssättet utlovade.

Spridningen av enstaka forskningsresultat - för användning som beslutsstöd i praktisk verksamhet - är dock problematisk ur tillförlitlighetssynpunkt, även om den vetenskapliga kvaliteten på studien är god. Dagens stora problem kring spridning av ny kunskap om verkningsfulla sociala metoder och framförallt kunskapernas omformning till tillämpning, bör sannolikt främst tacklas i samband med produktionen av sammanfattande kunskapsöversikter, där resultaten från flera studier sammanvägs och genom sammanställning av nationella riktlinjer.

¹⁵⁷ Socialvetenskapliga forskningsrådet 1999. Forskningsstrategier för Socialvetenskapliga forskningsrådet.

¹⁵⁸ Nyström, S 1999. Socialt förändringsarbete – om att omförhandla mening. Doktorsavhandling. Stockholm, HLS förlag. Sallnäs, M 2000. Barnavårdens institutioner: framväxt, ideologi och struktur. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet

Stöd till lokal uppföljning

CUS har, i samarbete med en grupp experter, producerat en svensk version av en bred, strukturerad och systematisk klientintervju – Addictive Severity Index (ASI)¹⁵⁹ som underlättar kontinuerlig bedömning och uppföljning av hur klienten och hans/hennes livssituation utvecklas.

Ett huvudsyfte med systematiska klientintervjuer är att underlätta det enskilda klientarbetet och den kontinuerliga uppföljningen av vad som händer för den enskildes del. Materialet kan emellertid också användas både för att ge överblick över sammansättningen av klienter, t.ex. på ett behandlingshem och en sammanfattande bild av resultaten för en hel grupp klienter. Därmed ges socialtjänstens många lokala verksamheter också en möjlighet att få empiriskt underlag för att bedöma den egna verksamhetens resultat, att jämföra sig med andra verksamheter med hjälp av likartat underlag samt att jämföra vad de åstadkommit med vad som t.ex. propageras från företrädare för nya behandlingsmetoder mm. Slutligen är denna typ av empiriska underlag ett värdefullt sätt att systematisera lokal erfarenhetsbaserad kunskap om lämpliga insatser/metoder och därmed en grund för empiriskt baserad lokal metodutveckling inom socialtjänsten.

Systematiska klientintervjuer är idag sällsynta som del av utrednings- och uppföljningsarbete inom individ- och familjeomsorgen även om datoriserad behandling av klientuppgifter ökar i omfattning. Från Socialstyrelsens sida provas emellertid för närvarande också ett motsvarande arbetssätt inom barn- och ungdomsvården, som utvecklats i Storbritannien, i Sverige döpt till Barns Behov i Centrum. Hittillsvarande erfarenheter tyder på att systematiska intervjuer ger väsentlig klientinformation, som annars inte uppmärksammas och dokumenteras. Erfarenheterna från tillämpningen av ASI är desamma.

Klientintervjun ASI används i relativt stor omfattning i USA, Canada och på sina håll i Europa, både i samband med studier av klienteffekter av olika insatser och i enskilt klientarbete. I Sverige används ASI inom delar av kriminalvården och planen är en reguljär tillämpning av ASI på alla kriminalvårdens klienter. Den används också inom delar av sjukvårdens missbruksbehandling. Delar av instrumentet används kontinuerligt av Statens institutionsstyrelse (SiS), som dock även använder ett egenutvecklat systematiskt klientbedömningsinstrument, DOK.

Arbetet med att utveckla ASI pågår kontinuerligt i samarbete med expertgruppen samt med företrädare från Kriminalvårdsstyrelsen och SiS. Samarbetet innefattar även utbildningsinsatser och – hittills i begränsad utsträckning – implementeringsstöd. En långsiktig vision är att en mer allmän användning av ASI inom både sjukvård, kriminalvård och socialtjänst skall ge en gemensam terminologi och underlätta samarbetet mellan sektorerna/personalen kring gemensamma klienter/patienter.

¹⁵⁹ Bergman H m.fl. 1996 och 1999. ASI – ett sätt att intervjua klienter i missbrukarvården. Socialstyrelsen, CUSskrift 1996:1 och 1999:2.

ASI sprids nu även inom socialtjänsten. Sammantaget har ca.1000 personer utbildats i att genomföra ASI-intervjuer sedan 1996. Bl.a. prövas möjligheterna att använda ASI som ersättning för delar av dagens utredningsarbete, vilket kommer att underlättas av den datorversion av materialet som nyligen färdigställts.