



Socialdepartementet

Enheten för sociala tjänster

Ämnesråd

Gert Knutsson

Telefon 08-405 33 27

Mobil 070-660 56 50

E-post gert.knutsson@social.ministry.se

Plattform för arbetet med att utveckla en evidensbaserad praktik i socialtjänsten – en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting

Denna plattform anger inriktningen för överenskommelser mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om samordnade och långsiktiga insatser till stöd för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten. (I begreppet socialtjänst inkluderas även verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS). För en utveckling av den evidensbaserade praktiken inom socialtjänsten krävs bl.a. ett målmedvetet engagemang hos huvudmännen liksom att statens fortsatta stöd utformas strategiskt för att bidra till att öka effektiviteten i kunskapsutveckling och kunskapsimplementering.

Insatserna som parterna kommer överens om i framtida överenskommelser inom socialtjänstområdet ska samordnas mellan SKL och staten och ske utifrån gemensamma prioriteringar på nationell respektive lokal grund. Överenskommelserna ska beredas i samverkan med intressenter såsom vetenskaplig och professionell expertis, företrädare för brukare, privata och idéburna/ideella utförare samt berörda myndigheter.

Utifrån lagstiftningens krav på en god kvalitet i socialtjänsten sett ur ett brukar- och medborgarperspektiv är avsikten att stärka socialtjänstens möjligheter och förmåga att skapa och använda relevant kunskap så att resurser kan riktas till områden där de gör bäst nytta. Det kan även inkludera samtidiga insatser från landsting i de situationer det bedöms ge goda effekter. Det långsiktiga målet är att överenskommelsen ska vara ett stöd i huvudmännens arbete med att utveckla en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten.

Bakgrund

I utredningen Evidensbaserad praktik i socialtjänsten – till nytta för brukaren (SOU 2008:18) konstateras att kunskapsbasen för insatser

inom socialtjänsten är outvecklad och att socialtjänsten i för liten utsträckning bedrivs utifrån kunskap om effekten av olika insatser, arbetssätt och metoder. Med evidensbaserad praktik avses ett arbete som baseras på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, de professionellas expertis och bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap.

Utvecklingen av en evidensbaserad praktik förutsätter enligt utredningen insatser inom flera områden. Fyra utvecklingsområden som bör prioriteras pekas ut. Utredningen anser att det finns behov av:

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

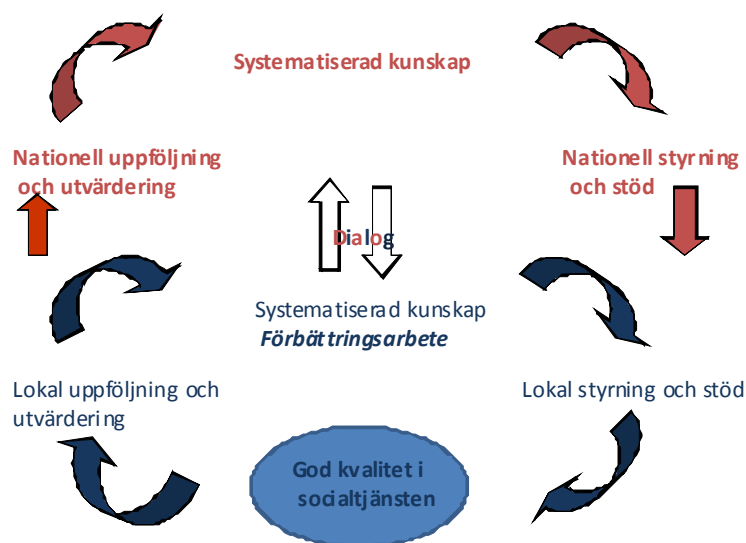
Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting menar att det är angeläget att stödja en utveckling mot en mer evidensbaserad praktik i socialtjänsten. I överenskommelsen i maj 2009 sägs vidare att det är av stor vikt att regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting träffar överenskommelser om gemensamma långsiktiga strategier så att insatser samordnas och sker utifrån gemensamma prioriteringar på nationell och lokal nivå.

God kvalitet i socialtjänsten

I såväl socialtjänstlagen (SoL) som LSS gäller krav på *god kvalitet* i verksamheten och att kvaliteten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för utförandet av uppgifter inom socialtjänsten. Kravet på god kvalitet gäller både enskild och offentlig verksamhet. Kvalitetsbegreppet omfattar verksamheter på alla nivåer: strukturinriktade, allmänt inriktade och individinriktade insatser. Ett väl fungerande ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2006:11) är en förutsättning för att såväl offentliga som enskilda verksamheter ska kunna följa upp att kvaliteten systematiskt och fortlöpande säkras och utvecklas.

I Socialstyrelsens handbok "God kvalitet i socialtjänsten" (2008) sägs bl.a. att god kvalitet i verksamheten uppnås när tjänsterna svarar mot de mål som beslutats i lagar, förordningar och föreskrifter och bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet. Det sägs även att ett genomtänkt arbetssätt inom socialtjänsten är en del av kvaliteten. En väl fungerande arbetsledning och en lämplig sammansättning av arbetslag är andra faktorer som kan ge förutsättningar för en god kvalitet. Kvaliteten måste bedömas ur brukarens perspektiv men också ur ett personal-, lednings- och

medborgarperspektiv. Arbetet med att skapa en evidensbaserad socialtjänst är en del i huvudmännens bredare arbete med att fortsatt stärka en god kvalitet i socialtjänsten.



Figur 1 Beskrivning av samspillet mellan nationell och lokal nivå avseende implementering och kunskapsutveckling. I systemet är alla delar likvärdigt beroende av varandra för att utveckla en god kvalitet i socialtjänsten.

Evidensbaserad praktik

En evidensbaserad praktik är ett förhållningssätt för ett ständigt och systematiskt lärande, där brukaren och de professionella, utifrån bästa tillgängliga kunskap, tillsammans fattar beslut om lämpliga insatser i den mån brukaren eller hans eller hennes närstående kan och vill vara delaktiga. Vetenskap blir användbar först när den integreras med professionell erfarenhet och förmåga samt brukarens situation och önskemål. Socialtjänsten är en del i ett komplext välfärdssystem där det förutom brukare och profession finns ytterligare intressenter som t.ex. politiker, medborgare, frivilligorganisationer etc. Detta komplexa system förutsätter många gånger också samarbete med både andra huvudmän (landsting och statliga myndigheter) och socialtjänsten i andra kommuner för att arbetet ska hålla hög kvalitet och ge goda resultat.

Begreppet *kunskap* spelar en väsentlig roll i en evidensbaserad praktik. Kunskap kan komma från forskning med olika vetenskapliga metoder inom olika vetenskapliga discipliner. Kombinationer av kvantitativ och kvalitativ forskningsmetodik krävs för att ge professioner förståelse för uppkomsten av problem, påverkan från samhällsstrukturen och vilken effekt olika insatser har. Kunskap genereras även i det praktiska arbetet och professionella och brukare utgör även de viktiga kunskapskällor. Denna kunskap synliggörs bl.a. via systematiska uppföljningssystem som t. ex. öppna jämförelser eller lokala

uppföljningar som sammanfattar och tillgängliggör den lokala kunskapen.

Ett systematiskt förbättringsarbete kan fungera som något av en drivmotor i en evidensbaserad verksamhet. Samtliga yrkeskategorier involveras i en strukturerad läroprocess där vetenskap tillämpas, ny kunskap systematiseras, brukarnas synpunkter inhämtas och där insatser metodiskt följs upp. För att uppnå högre effektivitet och bättre resultat är det viktigt med ett helhetsperspektiv, att strukturer för samarbete över huvudmannaskapsgränser utvecklas och att olika professioners arbete synkroniseras.

Plattformen

Bättre förutsättningar att utveckla en evidensbaserad praktik

För att utveckla en evidensbaserad praktik i socialtjänsten fordras en rad insatser och initiativ såväl från nationella kunskapsstöd som att det i de lokala verksamheterna finns ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter. Utöver detta behöver enligt regeringens och SKL:s uppfattning följande områden utvecklas:

- Regionalt stöd till kunskapsutveckling
- Stöd till det lokala utvecklings- och förbättringsarbetet
- Webbaserad dokumentation för lokal och nationell uppföljning
- Forskning
- Utbildning och fortbildning
- Samverkan
- Brukarmedverkan

Regionalt stöd till kunskapsutveckling

En förutsättning för en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten är att det finns strukturer/nätverk till stöd för en kontinuerlig kunskapsutveckling. De nätverk som finns på länsnivå blir i detta sammanhang en viktig partner mellan den nationella nivån och den lokala operativa verksamheten. Huvudmännen behöver ett regionalt utvecklingsstöd för implementering av nationella riktlinjer, ny kunskap och nya metoder. Det behövs också metodstöd för att analysera faktaunderlag t.ex. öppna jämförelser m.m. och för att ta vara på den kunskap och de erfarenheter som finns lokalt samt för att öka olika yrkesgruppers möjligheter att både söka och bygga kunskap. Ett centralt område för den regionala stödstrukturen/nätverket är att i ökad utsträckning få till stånd praktknära forskning, effektutvärderingar, jämförande studier och regionalt samordnade utbildningar. Den regionala strukturen kan även ge underlag till huvudmännens politiska prioriteringar och strategier inom välfärdsområdet.

Det är också viktigt att brukarna finns med i arbetet inom de regionala stödstrukturerna, liksom landsting, FoU-miljöer, universitet och högskolor. Olika arenor behövs där brukare, forskare, praktiker och ledare ges möjlighet att komma samman i syfte att identifiera och driva utveckling inom relevanta områden.

Sedan 2008 har regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting ingått årliga överenskommelser om att utveckla kvalificerat stöd för huvudmännens arbete att implementera nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård (*Projektet Kunskap till praktik*). Dessa överenskommelser syftar bl.a. till att stödja huvudmännens arbete med att utveckla en långsiktig struktur för kunskapsutveckling och samverkan mellan kommuner och landsting, lokala FoU-verksamheter, universitet och högskolor.

I december 2009 slöts en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om ett treårigt utvecklingsarbete genom *Program för en god äldreomsorg*. En del i det arbetet är att initialt stödja huvudmännens arbete med att bygga upp regionala strukturer/nätverk till stöd för kunskapsutveckling inom äldreomsorgen. Huvudmännen har fått i uppdrag att avge avsiktsförklaringar i en rad frågor, bland annat ska de beskriva hur de avser att arbeta för att satsningen ska leda till bättre kvalitet inom äldreområdet, på vilket sätt samverkan mellan kommunernas äldreomsorg och angränsande områden inom landstingets hälso- och sjukvård kommer att ske, på vilket sätt data från öppna jämförelser, kvalitetsindikatorer, IT-plattformar m.m. avses användas samt på vilket sätt brukare, FoU-verksamhet, universitet och högskolor kan involveras. På missbruksområdet har pilotprojektet *Kunskap till praktik* redan byggt upp regionala strukturer/nätverk för stöd till implementeringen av nationella riktlinjer inom missbruksvården. Huvudmännen bör samordna och utveckla de framtida regionala strukturerna/nätverken med tanke på att stödja hela socialtjänsten.

Sammanfattningsvis är det av stor vikt att de överenskommelser som ingås tar ett samlat grepp över stödet till huvudmännens arbete med de infrastrukturer/nätverk som skapas i syfte att utveckla socialtjänsten.

Stöd till det lokala utvecklings- och förbättringsarbetet

Dokumentation fyller olika funktioner inom socialtjänsten. Den ska användas för en rättssäker handläggning av ärenden, för individuell planering och för genomförande och uppföljning av insatser. Genom att dokumentera insatser och resultat på ett systematiskt sätt, över en längre tid, skapas underlag för politiska och ekonomiska prioriteringar, för verksamhetsutveckling, förbättringar för den enskilde brukaren och möjlighet att i efterhand granska att handläggningen har skett på ett för brukaren rättssäkert sätt. De

uppgifter som dokumenteras ska också kunna användas som underlag för kvalitetssäkring och ett systematiskt förbättringsarbete.

Förbättringskunskap kan betraktas som en bas i kvalitetsutvecklingen. En vanligt förekommande beskrivning av förbättringskunskap är ”kunskapen om hur vi minskar gapet mellan det vi vet, och det vi gör”. Uppföljningssystemen är avgörande för att sluta gapet liksom för att veta om en förändring är en förbättring. För att säkerställa att ny kunskap och bättre metoder kommer brukaren tillgodo behövs kunskap och forskning om hur man systematiskt arbetar med förbättringar. Det ska också finnas ledningssystem för att få systematik i arbetet med att säkra och utveckla kvaliteten i verksamheten.

Det bedrivs ett omfattande lokalt utvecklings- och förbättringsarbete i landets kommuner. Det finns olika program, modeller och metoder och det vore värdefullt att fortsätta kartlägga och utvärdera om vad som fungerar bra och vad man bör undvika, under vilka betingelser olika program, modeller och metoder kan ge en god utveckling samt identifiera de kritiska komponenterna för att lyckas.

Enligt utredningen (SOU 2008:18) behöver verksamheterna inom socialtjänsten stöd för att utveckla dokumentation, uppföljning, utvärdering och systematisering av det egna arbetet. Detta bör vara ett högt prioriterat område i de framtida avtalen mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting. Det kan t.ex. konkretiseras i ett samordnat, nationellt initierat utvecklingsarbete som har ett lokalt fokus och där berörda intressenter involveras.

Webbaserad dokumentation för lokal och nationell uppföljning

Ett sätt att sprida och kunna ta del av kunskapsproduktion är att samla forskningsresultat, kunskapsöversikter m.m. i en nationell kunskaps/webbportal. Socialstyrelsen har nyligen fått i uppdrag att utveckla en sådan portal inom äldre- och psykiatriområdet med möjlighet att senare omfatta fler områden. I uppdraget ingår bl.a. att analysera och lämna förslag på hur portalen kan utvecklas ytterligare – både innehållsmässigt och som verktyg för kunskapsspridning – för att tillgodose behovet av relevant och aktuell kunskap av god kvalitet. I portalen skulle det t.ex. vara värdefullt att utveckla spridning av lokalt uppföljningsarbete som beskriver insatser, program, metoder och arbetsmodeller som bedöms ge goda resultat.

Forskning

Bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap är enligt utredningen (SOU 2008:18) en nödvändig del i en evidensbaserad praktik, även om denna inte alltid är tillräcklig i beslut om åtgärder i enskilda fall. Forskning om insatsers effekter kan exempelvis bara ge besked om en insats i genomsnitt är mer effektiv än en annan. År 2009 granskade Socialstyrelsen 1402 avhandlingar i folkhälsovetenskap, kriminologi,

omvårdnadsvetenskap, pedagogik, psykologi, socialt arbete och sociologi som publicerades 1997-2006 (Effektutvärderingar i doktorsavhandlingar, IMS/Socialstyrelsen 2010). Endast 13% av dessa innehåller studier av insatsers effekter och bara 4% av det totala antalet studier var interventionsstudier som uppfyllde samtliga fyra undersökta kriterier för kvalitet. Socialstyrelsen inventerar löpande svenska effektutvärderingar och i mars 2010 omfattade den 134 studier. En annan studie (Doktorsavhandlingar i socialt arbete. En kartläggning av former och innehåll 1980-2009, Göteborg 2010) har kartlagt och analyserat innehållet i samtliga doktorsavhandlingar i ämnet socialt arbete fram t.o.m. 2009. Området sociala arbetsmetoder och insatser motsvarar en tredjedel av samtliga avhandlingar och intresset för området har ökat över tid. 20 procent av de avhandlingar som studerar sociala arbetsmetoder har inslag av utvärderande frågeställningar.

Det behövs både metodologisk utveckling på området liksom effektstudier och annan forskning, både som underlag för beslutsfattare och för att svara upp mot den komplexitet som finns inbyggd i socialtjänstens uppdrag. Olika forskningsmetoder, kvantitativ och kvalitativ forskning, kompletterar varandra. Utvärderarkompetensen behöver stärkas rent generellt. Det behövs även mer forskning med ett samhällsekonomiskt perspektiv och utveckling av metoder för att mäta effektivitet liksom forskning om t.ex. arbete med försörjningsstöd och ideella insatsers effekter.

De områden inom socialtjänsten som allmänt anses ha bäst förutsättningar för att etablera ett evidensbaserat arbetssätt är missbruksvården och barn- och familjeområdet. Här finns standardiserade bedömningsinstrument, systematiska översikter m.m. att tillgå. Inom dessa områden finns det därmed förutsättningar för att studera faktiska försök och möjligheter till att etablera en evidensbaserad praktik.

Utbildning och fortbildning

En granskning av evidensbaserad praktik på utbildningar i socialt arbete, som gjorts av Socialstyrelsen, visar att evidensbaserade metoder och evidensbaserad praktik utgör en begränsad del av utbildningarna samt att variationen är stor mellan olika institutioner. I Högskoleverkets nyligen genomförda utvärdering av socionomutbildningen (Utvärdering av socionomutbildningen vid svenska universitet och högskolor, Rapport 2009:36R) konstateras också brister i utbildningen när det gäller att förbereda studenterna i att arbeta evidensbaserat.

Möjligheten att kombinera forskarutbildning med fortsatt tjänstgöring inom socialtjänsten stärker en evidensbaserad praktik. Även

fortbildning under yrkesutövning bidrar till att ge kompetens för att söka, värdera och systematisera kunskap samt för uppföljning, utvärdering och dokumentation.

Utbildning, stöd och träning om hur man leder för en evidensbaserad praktik behövs för beslutsfattare. Därför genomförs nu en satsning inom ramen för *Program för en god äldreomsorg (Projektet Leda för resultat)*.

Samverkan

De nationella riktlinjer som tagits fram för bl.a. missbruks- och beroendevård, demensvård och de preliminära riktlinjer som nu finns för psykosociala insatser till personer med schizofreni eller schizofreniliknande tillstånd visar att det fordras ökad samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten för att insatserna ska ge ett evidensbaserat resultat.

Samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården har på flera områden en central betydelse för att utveckla en evidensbaserad praktik och insatser som stimulerar ökad samverkan ska stödjas.

Brukarmedverkan

En evidensbaserad praktik ska ha ett tydligt brukarperspektiv. Brukarinflytande och brukarmedverkan behöver enligt utredningen Evidensbaserad praktik i socialtjänsten – till nytta för brukaren (SOU 2008:18) utvecklas både på individ-, grupp- och verksamhetsnivå. Brukaren är en viktig källa som ska tas tillvara både utifrån kunskap om sin egen livssituation och sina behov men också om hur verksamheten och specifika insatser fungerar och hur dessa kan vidareutvecklas. Brukaren har även en roll att fylla när forskningsfrågor formuleras.

Det finns flera utvecklingsbehov inom området brukarmedverkan. Forskning med brukare och kring brukarmedverkan bör stimuleras liksom kunskap om hur brukarmedverkan kan utvecklas inom alla utbildningar på socialtjänstens område. En genomgång av kunskapsläget när det gäller vilka metoder för brukarmedverkan/inflytande som fungerar, är angeläget liksom att göra sammanställningar av vilka olika typer av brukarmedverkan/inflytande som finns i statliga och kommunala verksamheter.

I takt med att antalet enskilda/privata utförare ökar inom socialtjänsten ökar behovet av att följa upp, utvärdera och presentera information på ett tillgängligt och jämförbart sätt för brukarna, så att de kan göra rationella och medvetna val. Det arbete som pågår med att utveckla lättillgänglig och anpassade former av öppna jämförelser och annan information är därför viktigt.

Samordnade och långsiktiga insatser

Dagens former för statligt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten är enligt utredningen (SOU 2008:18) ofta projektbaserat, kortsiktigt och sker utan tydlig samordning mellan forskning, praktik, utbildning och implementering.

För att effektivt stödja huvudmännens arbete med att utveckla en evidensbaserad praktik i socialtjänsten är det viktigt att, för insatser som parterna kommer överens om, i framtida överenskommelser formulera långsiktiga mål, identifiera strategiska utvecklingsområden samt göra gemensamma åtaganden och prioriteringar. Syftet är att stödja huvud- männens arbete med att få till stånd ett långsiktigt hållbart utvecklings- arbete inom socialtjänsten där målsättningar för längre tidsperioder konkretiseras i årligen återkommande överenskommelser. Ambitionen är att, där så är möjligt, få till stånd samordnade initiativ och insatser på statlig och kommunal nivå mot bakgrund av statens respektive kommunens åtagande.

I beredningen inför överenskommelserna är inriktningen att representanter för brukare, ideella och privata utförare, universitet och högskolor, FoU-miljöer samt Socialstyrelsen ska involveras.

Kommande överenskommelser

Avtalsparter i kommande överenskommelser är regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting. För att bereda och kontinuerligt följa upp framtida överenskommelser bildas en nationell samrådsgrupp där, förutom representanter för Regeringskansliet, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting, även representanter för brukarorganisationer, Famna, Vårdföretagarna, universitet och högskolor samt FoU Välfärd ingår. Samrådsgruppen har framför allt till uppgift att i dialog med berörda intressenter svara för att utarbeta erforderliga underlag. Sveriges Kommuner och Landsting ansvarar för att huvudmännen är delaktiga i processen och att kommunala behov och prioriteringar formuleras.

Socialdepartementet avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ansvara för nationell uppföljning och utvärdering i relation till uppställda mål. Den nationella insatsen och stödet till huvudmännen bl.a. i form av nationell statistik, systematiska översikter, bedömningsinstrument, kvalitetsindikatorer, riktlinjer, jämförelsetal och begreppsbestämningar bör även framgent utvecklas med hänsyn till kommunala behov. Även det nationella stödet till lokalt förbättringsarbete behöver utvecklas och en förbättrad dialog mellan lokal och nationell nivå stimuleras.

Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting har ett gemensamt övergripande ansvar för beredning och kontinuerlig uppföljning av framtida överenskommelser.

Årscykel

Under perioden februari – juni diskuteras olika förslag på gemensamma prioriteringar med berörda aktörer. Under perioden oktober – december pågår förhandlingar mellan parterna som avslutas i ett undertecknande av en gemensam överenskommelse i slutet av december eller början av januari. Under den här perioden utvärderas även pågående överenskommelse för att följa upp eventuella behov av revidering inför nästa års överenskommelse.

Utformning

För att skapa effektivitet och långsiktighet finns det behov av att staten och huvudmännen formulerar långsiktiga mål och strategier på, som minst, treårsbasis. Avsikten är sedan att i årliga överenskommelser konkretisera arbetet med att nå dessa målsättningar.

Huvudinriktningen är strategiska utvecklingsområden med fokus på kommunalt utvecklingsarbete. Kunskapsstödet för en evidensbaserad praktik på nationell nivå behöver också utvecklas. Ambitionen är att relevanta nationella projekt, såsom, öppna jämförelser, nationella riktlinjer, nationell eHälsa och andra strategiska kunskapsstöd samordnas med initiativ på kommunal nivå liksom med olika satsningar på forskning, utbildning och fortbildning.

Det är viktigt att brukarorganisationer och privata/enskilda och idéburna/ideella utförare ingår i det löpande arbetet med att ta fram förslag och underlag för överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Huvudmännen, som har ett direktansvar för verksamheter som lagts ut på entreprenad, har ett ansvar för att även dessa involveras.

Uppföljning

Överenskommelsen ska bidra till ett långsiktigt hållbart utvecklingsarbete av en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. De årliga överenskommelserna ska kontinuerligt följas upp men specifika insatser och initiativ kan löpa på både kort och lång sikt.

Godkännande av överenskommelsen

Överenskommelsen blir giltig när den godkänts av regeringen och av Sveriges Kommuner och Landstings styrelse och gäller så länge parterna är överens därom.

Stockholm den juni 2010

För staten

För Sveriges Kommuner
och Landsting

Ragnwi Marcelind
Statssekreterare

Håkan Sörman
verkställande direktör