

För forskning om socialtjänstens funktionssätt och resultat ur ett klient- och brukarperspektiv

– underlag till Fortes program för tillämpad välfärdsforskning

Författare: Karin Tengvald

Innehåll

Inledning.....	5
Rapportens disposition.....	5
Rapportens fokus	6
Om socialtjänst och tillämpbar forskning.....	7
Socialtjänstens lagstiftning - två mål och två arbetsuppgifter	7
Förbättring för målgrupperna och rättssäkerhet är båda centrala målsättningar	8
Socialsekreterarnas dubbla yrkesuppgifter	8
För bägge uppgifterna behövs kunskapsstöd	9
Sammanfattning	9
Socialtjänstens organisation och personal	10
Tre verksamhetsgrenar med pågående förändringar av målgrupperna	10
Socialtjänstens personal	11
Sammanfattning	11
Den akademiska yrkesutbildningen i socialt arbete.....	12
Den nya grundutbildningens innehåll vid universitetsetableringen.....	13
Ett tidigt ifrågasättande av en framtida evidensbaserad praktik	13
Nu finns många utbildningsprogram med mycket breda inriktningar.....	14
Samspelet mellan teori och praktik – utbildningens fortsatta dilemma	15
Sammanfattning.....	16
Det akademiska ämnet socialt arbete – forskningens uppbyggnadsskede.....	17
En ovanlig satsning	18
Utbyggt finansiellt stöd till forskning	19
Sammanfattning.....	19
Utvärderingskraven gjorde sitt intåg	20
Socialtjänsten och forskarsamhället var oförberedda	21
FAS utvärdering 2003	21
Forskarna mötte resultatriktad forskning i socialt arbete med både kritik och intresse	23
Forskarengagemanget för utvärdering och evidensbaserad forskning tog sig andra former	24
Systematisk lokal uppföljning – ett exempel på samspel mellan forskare och praktiker	25
Sammanfattning.....	25
Socialstyrelsens satsning på socialtjänstens kunskapsutveckling.....	26
Socialstyrelsens uppdrag	27

Socialstyrelsens stöd till lokala och regionala FoU-miljöer.....	27
Projektet Nationellt stöd till kunskapsutveckling i socialtjänsten (KUBAS) 2001– 2003/4	28
Centrum för utvärdering av socialt arbete och Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete 1992–2009	29
CUS/IMS uppdrag och relation till Socialstyrelsen	30
CUS/IMS långsiktiga vision	30
Några erfarenhetsbaserade synpunkter av uppbyggnad och ledning av CUS/IMS	31
Erfarenheter kring uppbyggnad av forskningskompetens	31
Erfarenheter från arbete med standardiserad bedömning och lokal uppföljning	32
Arbetet med ASI-intervjun	33
ASI-intervjuns användning – det direkta klientarbetet	33
ASI-intervjuns användning för forskning.....	34
Sammanfattning	34
Socialstyrelsen verkar fortsatt för evidensbaserad praktik i socialt arbete	35
Implementeringsstöd och stöd till systematisk uppföljning av klientarbetet	35
Sammanfattning.....	35
Svenska effektutvärderingar av psykosociala interventioner	36
Socialtjänsten och dess målgrupper.....	36
Forskarna, forskningsmiljöerna och finansieringen.....	36
Forskarvärldens kapacitet, kompetens och intresse för interventionseffektstudier	37
Sammanfattning.....	39
Slutsatser och förslag	39
Prioritet för resultatutvärderingar, klienteffektstudier och implementeringsforskning	40
Metodutveckling i socialtjänsten – en ny tankestruktur	40
”Metoder” och ”resultat”	41
Kvantitativa metoder	41
Fortes arbete med utlysning och granskning	42
Enskilda forskningsprojekt	42
Om kompetensen hos myndigheter, kommunala förvaltningar mm.	43
Stöd till praktikerna och praktiken för delaktighet i FoU.....	43
Bedömargruppens/gruppernas sammansättning.....	43
Finansiellt stöd till praktiken	44
Forskningsetik i praktiken.....	44

Slutord 44
Referenser 46

Inledning

Denna rapport handlar om att ”kartlägga större samlade satsningar på praktisknära forskning för socialtjänsten”. Den utgör en del av underlaget för Fortes långsiktiga satsning på tillämpad välfärdsforskning. Mitt uppdrag har avgränsats till frågor om socialtjänstens funktionssätt och resultat ur ett klient- och brukarperspektiv.

Uppfyllelsen av vissa välfärdspolitiska mål för klienternas och samhällets del är socialtjänstens huvuduppgift och berättigande. Därför är resultaten viktiga för alla aktörer; på verksamhetsnivå för lokala politiker, arbetsledning och inte minst för verksamhetens personal och klienter och brukare¹. Vad som är bra resultat för socialtjänstens klienter är dock inte självklart och ibland omstritt. Begreppet resultat bör tolkas relativt brett, till att omfatta såväl direkta individriktade åtgärder, som vederbörandes sociala förankring och stödet till anpassning.

Avgränsningen till forskning om socialtjänstens funktionssätt och resultat ur ett klientperspektiv ställer specifika krav på forskningen: Kunskapsproduktionen ska kunna fungera som ett handlings- och beslutsstödjande underlag för verksamheternas ledning och personal². För personalen i direkt klientarbete är det resultatutvärderingar i bred mening, från enkel systematisk uppföljning till olika typer av klienteffektstudier (interventionsforskning), som utgör grunden i det forskningsbaserade kunskapsunderlaget. Kunskaper om detta är därför ett centralt forskningsområde.

Rapportens disposition

Rapportens inledande avsnitt, Om socialtjänst och tillämpbar forskning, tar upp socialtjänstens juridiska, organisatoriska och personella förutsättningar utifrån aspekter som lagstiftning, rättssäkerhet och socialsekreterarnas dubbla yrkesuppgifter (myndighetsutövning och utförande av socialt arbete). Vi är numera väl bekanta med det stora avståndet mellan den kunskap som finns om lämpliga åtgärder för olika grupper av klienter/brukare och kunskapernas faktiska användning. Det är därför betydelsefullt att känna till de ramar och den miljö och kultur där sådan kunskap ska användas

Därefter presenteras och diskuteras de två större politiska satsningar, som enligt min mening är av betydelse för Fortes nu inledda satsning. Etableringen av det akademiska ämnet socialt arbete år 1977 utgör den första av dessa satsningar. I ett första avsnitt, Den akademiska yrkesutbildningen i socialt arbete, beskrivs utbildningens innehåll och inriktningar. I tre kortare avsnitt beskrivs sedan olika faser av den akademiska forskningen, Forskningens uppbyggnadsskede, 1990-talet – socialtjänsten behöver utvärderingsstöd, samt Forskning i socialt arbete – några aktuella karakteristiska.

¹ Inom socialtjänsten används olika ord för de personer som söker hjälp eller blir föremål för åtgärder. ”Klient” är mer vanligt när det handlar om personer i kontakt med socialtjänstens traditionella verksamhet – individ- och familjeomsorgen. Brukare är mer vanligt inom äldre- och funktionshindersomsorgerna. Av praktiska skäl används ”klient” genomgående i denna rapport och avser alla som har kontakt med socialtjänsten, oberoende av vilket verksamhetsområde kontakten gäller.

² Socialtjänstens personal bör vara huvudmålgrupp för produktionen av handlings- och beslutsstöd. Men kunskapen är också betydelsefull för lokala politiker som har ansvar för socialtjänsten. Med ökad medvetenhet om värdet av klienter/brukares deltagande i arbetsprocesserna blir de och deras anhöriga också en viktig användargrupp.

Den andra stora statliga satsningen som redovisas utgörs av Socialstyrelsens insatser för forskning och utveckling av socialtjänstens funktionssätt och resultat. Avsnittet Socialstyrelsens satsning på socialtjänstens kunskapsutveckling tar upp verksamheter som på olika sätt hanterat önskemålen om en förstärkt kunskapsbas för de klientnära arbetet, och de lärdomar som kan hämtas från dessa verksamheter.

Avsnittet Svenska effektutvärderingar av psykosociala interventioner tar kortfattat upp utvecklingen på detta område inom socialt arbete och närliggande ämnen. Det avslutande avsnittet, Slutsatser och förslag, tar upp förslag om hur Forte kan underlätta tillkomsten av mer tillämpbar, praktisknära forskning med ett tydligt klientperspektiv inom satsningen på tillämpad välfärdsforskning.

Rapportens fokus

Rapporten fokuserar på resultatutvärderingar ur ett klientperspektiv i bred mening. Självfallet är ett sådant kunskapsunderlag inte alls tillräckligt för ett gott socialt arbete - både annan kunskap, olika erfarenheter och färdigheter etc. behövs också. Men idag är det kunskaper om socialtjänstens resultat och kopplingen mellan olika aspekter av socialtjänstens verksamhet å ena sidan och dess resultat å den andra, som är mest bristfälliga. Det är huvudanledningen till att uppdraget om större samlade forskningssatsningar om socialtjänstens funktionssätt och resultat har kommit att fokusera på resultatutvärderingar ur ett klientperspektiv.

Helt andra resultatasppekter, som frågor om befolkningens inställning till socialtjänsten eller olika verksamheters eller insatsers kostnadseffektivitet, inkluderas inte här. De saknar det direkta klientperspektivet och kräver också delvis andra forskningskompetenser. Det handlar huvudsakligen om kunskap av värde för socialtjänstens politiker och ledning. Även dessa frågor är viktiga att belysa inom ramen för det breda området tillämpad välfärdsforskning, men tas alltså inte upp i föreliggande rapport.

Den svenska interventionsforskningen om psykosociala insatser visar sig för det första ha en tyngdpunkt i studier som fokuserar relativt snävt på metoder/processer i det direkta klientarbetet. Undersökningsområdet skulle tjäna på att inkludera studier av strukturer och processer i klientarbetets närhet, dvs. betydelsen av så olika påverkbara förhållanden som väntetider, kontaktformer, bemötande, arbete och samverkansformer över välfärdstjänstesektorerna etc. För det andra förefaller också metodrepertoaren i forskningen om det direkta klientarbetet ofta begränsas till individriktade behandlingsåtgärder. Det vore önskvärt med studier också om de arbetssätt som nu börjar utvecklas och där direkt stöd ges till individens förankring och anpassning i arbetliv, skola, boendesituation etc., dvs. vardagslivet sociala system.

Med utgångspunkt i denna bredare användning av metodbegreppets innebörd, behöver också det i detta sammanhang helt centrala resultatbegreppet användas i bredare betydelse, anpassad till lagstiftningens ofta vida mål och den föreslagna vidgningen av metodbegreppet.

Slutligen behöver det påpekas att de större satsningar som redovisas i rapporten främst visat sig handla om insatser av relevans för socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

Insatser inom Vårdalinstitutet och från Vårdalstiftelsen liksom Vinnvårds verksamhet kan vara relevant även för socialtjänsten, även om de kartläggningar som redovisas inte tyder på att socialtjänstverksamhetens omsorgsinsatser stått i fokus hittills. För den framtida utvecklingen av socialtjänstens arbete med äldre och funktionshindrade är det viktigt att den stora satsningen på vårdvetenskaperna, som Forte är engagerad i, ger utrymme för resultatutvärderingar i bred mening.

Om socialtjänst och tillämpbar forskning

Tillämpad forskning syftar till att komma till användning utanför forskningsmiljön. Men det är en komplicerad process där forskningsresultatens användning och användbarhet bl.a. är beroende av de sociala sammanhang, där den är avsedd att användas. För denna rapport handlar det om den svenska socialtjänsten och syftet med detta avsnitt är att ge bakgrundsinformation om socialtjänstens organisation och personal. Avsnittet nedan inleds med sociallagstiftningen och tar upp några egenskaper i denna som begränsar möjligheterna till en kunskapsbaserad verksamhetsutveckling och utveckling av en kunskapsbas för det direkta klientarbetet.

Socialtjänstens lagstiftning - två mål och två arbetsuppgifter

Med början under 1960-talet riktades stark kritik mot den dåvarande socialvården och dess lagstiftning. Från nationellt politiskt håll togs de kritiska rösterna på allvar. Moderniseringen av det juridiska ramverket inleddes i och med tillsättningen av den parlamentariska Socialutredningen 1967. Runt utredningen fanns ett allmänt klimat av engagerad reformiver, bland annat från den då kraftfulla Föreningen Sveriges Socialchefer, som tog initiativ till en skuggutredning där vikten av bättre kunskapsstöd via forskning och utbildning betonades (Svenning 1975, Sunesson 2003:85–90).

År 1982 trädde Socialtjänstlagen (SoL 1982:620, nu 2001:453) i kraft. Till sin konstruktion innebar den stora förändringar mot tidigare lagar, som hade en mer förmyndaraktig karaktär. Nu slogs socialtjänstens olika verksamhetsområden³ samman i en målrelaterad ramlag med stark betoning på den enskildes självbestämmande och frivillighet. Socialtjänstlagen kompletterades istället vid samma tid av två s.k. tvångslagstiftningar, riktade till unga (LVU) och till personer med missbruksproblem (LVM). Lagstiftningen utökades på 1990-talet med lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS 1993:87).

I 1980-talets sociallagstiftning fanns inte något alls sagt om socialtjänstens personal, som kunde motsvara hälso- och sjukvårdslagstiftningens krav på att arbetet ska utföras i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet och att personalen har ett eget yrkesansvar. Först vid lagöversynen i mitten på 1990-talet uppmärksammades detta och krav på insatser av god kvalitet och på personal med lämplig utbildning och erfarenhet infördes (SoL 2001:453).

³ I praktiken utgjordes socialtjänstens verksamhetsområden vid 1980-talets början av missbruksvård, barn och ungdomsvård samt beviljande av socialbidrag. Därutöver fanns en början av serviceinsatser för äldre.

Förbättring för målgrupperna och rättssäkerhet är båda centrala målsättningar

I Socialtjänstlagens portalparagraf finns långtgående målsättningar som snarast är riktade till befolkningen, till exempel att verka för ökad jämlikhet. Under årens lopp har lagen gång på gång även utökats med målgruppsrelaterade syften. Exempelvis ingår för barn- och ungdomsvårdens del att målsättningen med insatserna är att de ska leva under trygga förhållanden. Formuleringarna ger alltså redan i lagen en tydlig och krävande inriktning på klientarbetets stödjande och problemlösande syften – det man vanligtvis kallar för det sociala arbetet.

Ramlagskaraktären öppnade ett visst handlingsutrymme för den alltmer växande yrkeskåren att föreslå/välja åtgärder för klienter och brukare. Därmed skulle möjligheterna till en för yrkeskåren av socialarbetare gemensam kunskapsbas om lämpliga åtgärder kunna utvecklas. Men samtidigt arbetar personalen formellt på delegation och saknar eget yrkesansvar, även om huvuddelen av arbetet i praktiken är delegerat. På så sätt liknade Socialtjänstlagen de gamla lagarna såtillvida att beslut även i enskilda ärenden formellt fattas på politisk nivå, dvs. av socialnämnden eller det politiska organ som lokalt motsvarar socialnämnden.

Utöver de målsättningar i socialtjänstlagens portalparagraf som riktas till befolkningen uttrycks flera centrala värden i socialtjänstens arbete med klienter och brukare. Respekten för människors självbestämmande och integritet är ett. Socialtjänsten är sprungen ur gångna tiders fattigvård, riktad till svaga och utsatta grupper. Lagens formuleringar speglar strävan att tillförsäkra dessa svaga klientgrupper ett medborgerligt värde som egna rättsliga subjekt och följs av en lagstadgad rätt till bistånd under vissa förutsättningar.

Förvaltningsrättsliga principer följs också i ett annat avseende i socialtjänstlagstiftningen; den som ogillar socialnämndens beslut i det egna ärendet har formell rätt att överklaga beslutets innehåll till förvaltningsdomstol, som kan ändra, upphäva eller återförvisa beslutet till "socialnämnden". Det är ett värde av stor vikt, framförallt när konflikter uppstår mellan klienten och socialtjänsten och alldeles särskilt i lägen när tvångsåtgärder kan bli aktuella.

Socialsekreterarnas dubbla yrkesuppgifter

Alltsedan socialtjänstlagens tillkomst är rättssäkerheten ett överordnat kvalitetsmål och det övergripande honnörsord som i första hand lyfts fram som det centrala värdet i socialtjänstens klientarbete. Rättssäkerheten tillgodoses genom myndighetsutövning. Men inom socialt arbete finns även arbetsprocesser som syftar till att tillgodose "klientsäkerheten".

De olika uppgifterna – myndighetsutövning och utförande av socialt arbete - har sedan länge ansetts bidra till komplexiteten i socionomernas arbete. Det gäller särskilt socialförvaltningens socialsekreterare, som formellt arbetar med bägge uppgifterna⁴. I ett läge där socialförvaltningarna är överbelastade måste myndighetsutövningen gå före.

⁴ Detta förefaller främst gälla inom individ- och familjeomsorgen. Inom äldre- och funktionshindersomsorgen är uppdelningen mellan uppgifterna i större grad en organisatorisk uppdelning av biståndshandläggning och utförande.

Denna nu aktuella situation ökar varken incitament eller ork att följa upp de egna insatsernas resultat.

Problematiken med de dubbla yrkesrollerna uppmärksammades i samband med att krav på insatser av god kvalitet infördes i SoL och LSS vid millennieskiftet. I Socialtjänstkommitténs kompetensbetänkande uttrycktes detta tydligt: "Socionomyrket kan mycket förenklat delas in i två olika yrkesroller: rollen som socialsekreterare med ansvar för myndighetsutövning och rollen som kurator/behandlare. Dessa två yrkesroller uppvisar stora grundläggande olikheter. .../" (SOU 1995:58:48). Utredaren tyckte då att man borde överväga att mer genomgående separera myndighetsutövningen från det förebyggande och behandlande arbetet, något som inte har hänt i större utsträckning.

För bägge uppgifterna behövs kunskapsstöd

Kunskapsstödet för socialsekreterarnas två yrkesroller är ojämnt fördelat. Det kunskapsunderlag som i första hand behövs för myndighetsutövningen, den för socialtjänsten grundläggande arbetsprocessen, återfinns i lagstiftning, föreskrifter, domstolsutslag, handböcker etc. Numera sammanställs denna mängd information föredömligt just i Socialstyrelsens handböcker för myndighetsutövning inom olika delar av verksamheten.

Kunskapsstöd i form av underlag för beslut och genomförande av lämpliga insatser är till för att skydda klienten från risker för skada och andra negativa konsekvenser och för att öka chanserna att åstadkomma positiva resultat. Det kunskapsstödet har en annan karaktär. Sådant stöd kan hämtas från flera håll; exempelvis ur enskilda klienters och brukares och deras organisationers erfarenheter liksom ur de yrkesverksammas personliga eller inom kåren traderade erfarenheter från klientarbetet. Det är den typen av källor som i första hand användes av socialarbetarna så sent som år 2000. Det framkommer i intervjuer med praktiserande socialarbetare som presenteras i Socialstyrelsens lägesgenomgång av forskning, utbildning och praktik i socialt arbete (Socialstyrelsen 2000).

Dessa källor har inte den auktoritativa karaktär som Socialstyrelsens handböcker har. Det behov av mer auktoritativt handlings- och beslutstöd för utförandet av sociala insatser finns nu möjlighet att utveckla, genom vetenskapligt baserade studier av insatsernas resultat, som numera kan sammanställas till systematiska översikter som i sin tur utgör underlag för exempelvis Socialstyrelsens Nationella Riktlinjer. Hittills är tillgången till sådant kunskapsstöd klart begränsat för socialtjänstens del.

Sammanfattning

Lagstiftningens konstruktion och betoning av rättssäkerhet konkurrerar med den lokala, resultatorienterade kunskapsuppbyggnaden för det sociala klientarbetet. Hårdraget skulle man kunna säga att mer av skyddet idag mot olämpliga åtgärder för enskilda klienters del rent formellt ligger i juridiken – i klientens rätt att överklaga besluten till förvaltningsdomstol – än i ett för yrkeskåren gemensamt underlag baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet. En jämförelse med sjukvården tydliggör skillnaden. Där är professionens kunskap och bedömningar grundläggande för att säkra kvaliteten medan förvaltningsbeslut spelar liten roll i patientkontakten.

Det är enligt min mening risk för att det bristande kunskapsstödet för utförarrollen åstadkommer en obalans i det utrymme de bägge arbetsuppgifterna tar och det utrymme som ges för att utveckla den bristfälliga delen; det sociala arbetets insatsrepertoar⁵. Den inriktning som nu börjar få gehör innebär en utveckling mot en kunskapsbas dels av beprövad, dokumenterad erfarenhet och dels av erfarenheterna från vetenskapligt baserade empiriska studier av vilka åtgärder som (sannolikt) är mest lämpliga för en viss grupp av klienter under vissa omständigheter. Det handlar just om att åstadkomma en koppling mellan forskning om det sociala arbetet och dess resultat och utförandet av dessa lämpliga insatser, så att det sociala arbetet kan vila på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Socialtjänstens⁶ organisation och personal

Med undantag för statlig slutenvård för ungdomar och för personer med missbruksproblem; verksamheter med begränsad omfattning, är socialtjänsten en primärkommunal verksamhet. Det betyder att samma lagstiftning i princip ska tillämpas oberoende av om kommunen har hundratusentals invånare eller en befolkning på några tusen. Det innebär stora variationer i resurser och kompetens, vars konsekvenser vad gäller socialtjänstens resultat för klienterna är mycket okända.

Arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning får endast utföras i offentlig regi. De sociala insatserna kan däremot utföras av annan, något som skett alltmer för socialtjänstens del. De icke offentliga utförarna har generellt ökat snabbt och kraftigt inom välfärdstjänstesektorerna. Inom socialtjänsten utgör de vinstdrivande företagen en stor del av de icke offentliga utförarna. Företagen är också oftare stora, bedrivs som aktiebolag och är koncerner med verksamhet spridd över landet (Tillväxtverket 2012). Det råder idag en brist på socialsekreterare som medfört att konsulter måste rekryteras för olika centrala uppgifter. Även socialtjänsten anlitar numera hyrpersonal från bemanningsföretag. Dessa nya organisationsformer får viktiga konsekvenser för hur kunskaper överförs och tillämpas, som forskningen behöver beakta.

Tre verksamhetsgrenar med pågående förändringar av målgrupperna

Socialtjänsten har genomgått stora förändringar sedan 1960- och 1970-talen då lagstiftningen började moderniseras. Då, för sådär ett femtiotal år sedan, var verksamheten inriktad mot det område som kallas individ- och familjeomsorg, dvs. grovt sett insatser för personer med ekonomiska problem (socialbidrag, försörjningsstöd), personer med missbruksproblem samt social barn- och ungdomsvård. Embryon fanns till dagens äldreomsorg, främst hemtjänstverksamhet. Även en snabbt expanderande barnomsorg var då placerad inom socialtjänsten.

På 1990-talet skedde de stora förändringarna i verksamhetsområdena. Genom de s.k. ädel- och psykädelreformerna överfördes i princip den slutna långvården av äldre från sjukvård till den kommunala socialtjänsten liksom också (huvudsakligen) överföringen av

⁵ Bägge typerna av kunskapsstöd förefaller uppskattas. När socialtjänstens chefer tillfrågas om sin läsning och ges alternativ som Handböcker respektive Nationella riktlinjer ligger handböcker för olika målgrupper högst, men även de Nationella Riktlinjer som finns säger sig cheferna använda i sitt arbete (Socialstyrelsen 2017:20).

⁶ Uppgifterna i avsnittet är i huvudsak hämtade från Socialstyrelsen. 2015.

den slutna mentalvårdens verksamhet. Istället utlokaliserades barnomsorgen till skolan som samtidigt kommunaliserades.

Dagens socialtjänst berör årligen över 800 000 klienter, där vissa får insatser under lång tid, främst inom äldre- och funktionshindersonsorg. Antalsuppgifterna är osäkra eftersom de till vissa delar baseras på mängdstatistik där personer/familjer med flera insatser av lite olika karaktär kan komma att registreras flera gånger, även om insatser ges inom samma verksamhetsområde. Inom de tre verksamhetsområdena sker förändringar av målgrupperna hela tiden. Vissa gruppers behov prioriteras ner, andras upp. Nya målgrupper har tillkommit, särskilt inom individ- och familjeomsorgen, som exempelvis ”utsatta för våld i nära relationer”. Nya och mycket omfattande uppgifter har tillkommit i individ- och familjeomsorgens arbete med ensamkommande ungdomar och nu med nyttillkomna med uppehållstillstånd. Ekonomiskt har dagens socialtjänst resurser som närmar sig sjukvårdens och ligger mellan 150 och 200 miljarder kronor.

Socialtjänstens personal⁷

Dagens socialtjänstverksamhet sysselsätter personal med många olika typer av utbildningsmässig bakgrund. Här finns stora grupper av personal med låg utbildning, stora grupper personal med gymnasial utbildning mot vård och omsorg men också universitetsutbildad personal. Vissa betydelsefulla och ingripande insatser utförs också av lekmän, exempelvis familjehemsvård.

Socionomerna utgör den största gruppen bland dem med akademisk yrkesexamen inom socialtjänsten, inklusive personer med social omsorgsexamen. De har även historiskt haft den ledande tjänstemannarollen. Även sjuksköterskorna är relativt många medan psykologer, psykoterapeuter, sjukgymnaster, arbetsterapeuter etc. är relativt få.

Av de större grupperna med akademisk yrkesexamen är socionomerna den grupp vars utbildning inte är legitimationsgrundande. Även om arbete nu pågår för att precisera yrkeskraven, gäller fortfarande att formella krav på viss utbildning saknas. Detta gäller även för cheferna.

Det är också ovanligt att cheferna har utbildning utöver grundexamen. Akademiska specialistutbildningar saknas för socionomer, varför vare sig chefer eller annan personal kan göra den typen av professionell yrkeskarriär. I stor utsträckning saknar personal och chefer också akademisk vidareutbildning. Ungefär en tiondel av cheferna har en magisterexamen, licentiat- eller doktorsexamen är ytterst sällsynt. Vi har således en chefsgrupp som i stort sett saknar egen erfarenhet av forskning.

Sammanfattning

Socialtjänsten är ett rörligt mål. Stora och krävande förändringar har skett för relativt kort tid sedan och på senare tid med kort varsel. Det primärkommunala huvudmannskapet medför väldiga variationer i resurser och möjligheter till verksamhetsutveckling, även om förstås också behovens omfattning varierar väldigt mycket. Privatiseringen har gått snabbt och i huvudsak inneburit att de vinstdrivande företagen har ökat. Likaså har personalförsörjningsproblemen ökat med ökande

⁷ Huvuddelen av avsnittet baserad på Socialstyrelsen 2015.

instabilitet hos verksamheterna till följd. I denna rörliga och instabila miljö skulle mer av ett gemensamt kunskapsunderlag om de arbetsprocesser som syftar till att uppnå förbättringar för klienterna, underlätta det sociala arbetet.

Andra förhållanden har varit mer stabila. Dit hör systemet med politisk/juridiska beslut i enskilda ärenden som nämndes i ett tidigare avsnitt. Dit hör även frånvaron av tydliga yrkes- och kompetenskrav för personalen och – möjligen som ett resultat av kravens frånvaro - den relativt låga specialiseringsgraden även hos den högtbildade personalen och de påtagligt begränsade egna forskningserfarenheterna även hos socialtjänstens chefer.

Det tog lång tid innan de långtgående målsättningarna med den nya sociallagstiftningen kopplades till krav rörande personalens verksamhet. Och även fortsättningsvis gäller det formella politiska ansvaret i enskilda ärenden. Ansvaret för insatsernas kvalitet och för att personalen har lämplig utbildning och erfarenhet vilar alltså fortsatt på socialnämnden. Min uppfattning är att denna konstruktion begränsar incitamenten för en ledande och till antalet största akademiskt utbildade personalgruppen - socionomerna – att arbeta för mer av en professionell kunskapsbas.

Den akademiska yrkesutbildningen i socialt arbete

När det akademiska ämnet socialt arbete bildades 1977 lades forskarutbildning och forskning i socialt arbete samt den tidigare högskolebaserade grundutbildningen till socionom samman till universitetsbaserade institutioner i socialt arbete⁸. För forskningen i socialt arbete innebar detta full akademisk status med rätt att bedriva forskarutbildning och forskning samt finansiellt stöd för verksamheten och möjlighet att söka statliga forskningsmedel.

Landets tre socialhögskolor blev 1964 fristående högskolor, med de två utbildningslinjer – socialsocionomer och förvaltningssocionomer – som funnits sedan det första Socialinstitutet etablerades 1921. År 1977, i samband med den stora universitetsreformen, införlivades de då fyra Socialhögskolorna i universiteten i Göteborg, Stockholm, Umeå och Lund. När förvaltningssocionomerna 1983 överfördes till den nya förvaltningslinjen slutfördes skapandet av den för universitetssystemet traditionella institutionaliseringen av ett akademiskt ämne - forskning och forskarutbildning i socialt arbete samt grund- och vidareutbildning i socialt arbete inom samma vetenskapliga institution (SOU 1995:58:63–66).

Med 1990-talets förändring av socialtjänsten, där äldreomsorg och funktionshindersomsorg (handikappomsorg) började expandera, ökade uppmärksamheten på utbildningsbehoven även för de yrkesverksamma inom dessa områden. Sådan utbildning gavs vid denna tid vid samtliga 27 landstingsdrivna vårdhögskolor. Frågan om denna linjes placering bearbetades länge, så först under 2000-talet blev också den sociala omsorgslinjen universitetsbaserad, utbildningstiden

⁸ Vid de dåvarande högskolorna i Örebro och Östersund fortsatte enbart grund- och vidareutbildning till socionom.

förlängdes och linjen fördes till institutionerna i socialt arbete. År 2007 slogs omsorgslinjen slutligen samman med socionomlinjen till en gemensam socionomlinje (SOU 1995:58:144–148, Högskoleverket 2009). Utvecklingen de senaste åren har istället inneburit ett kraftigt ökat linjeutbud.

Utbildningen är fortfarande populär och kräver därför höga inträdespoäng. Studenterna har ofta kritiserat utbildningens låga krav, något som återkommit i flera utvärderingar under årens lopp. Dessa problem påverkar fortfarande utbildningens kvalitet och relevans för praktiken.

Den nya grundutbildningens innehåll vid universitetsetableringen

Grundutbildningens innehåll skulle vid denna tid relateras både till ett nytt kärnämne och en ny forskningsanknytning, en stor omställning. Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) initierade därför år 1978 ett projekt om den sociala linjens utbildning. En probleminventering visade som väntat att det nya utbildningsprogrammet hade stora innehållsliga likheter med den tidigare utbildningen. Kurser gavs i andra akademiska ämnen och i mer yrkesinriktade ämnen som socialrätt/rättskunskap och social metodik. Verksamhetsförlagd praktik ingick men hade olika omfattning lokalt. De två yrkesinriktade inslagen visade sig dela ungefär jämnt på hälften av den rena timundervisningstiden. Resten användes av föreläsare för andra akademiska ämnen som sociologi, psykologi osv.

I de intervjuer med studenter som gjordes gav studenterna högsta prioritet till rättskunskapen (Pettersson, U. 1980). De klagomål som lyftes fram har klara likheter med dagens: brister i samordningen mellan kurserna i de traditionella akademiska ämnena och svårigheter att koppla samman erfarenheterna från praktiken med den akademiska undervisningens innehåll.

UHÄ-projektets olika publikationer ger en inblick i de förändringar socialtjänsten och det sociala arbetet stod inför, som konsekvenser av både omvärldsförändringar eller snarare kanske omvärldsförhoppningar, och öppningen mot potentiellt förändrade yrkesroller. (Lindholm & Askeland 1981, Askeland 1982). Den kommande Socialtjänstlagen införde möjligheten till socialt arbete på samhällsnivå, vilket öppnade nya förhoppningar om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

Lindholm och Askelands antologi rymmer många olika beskrivningar av det sociala arbetet, en hel del skrivna av praktiserande socionomer. Huvuddelen av artiklarna koncentrerar sig på det sociala arbetet med individer, familjer och grupper. Men synsätten på vad arbetet ska innehålla skiljer sig åt. Vissa inlägg värdesätter en "personlig" relation och yrkesroll visavi klienterna, exempelvis ett kriminellt tonårsgång. Andra eftersträvar en systematisering av rollens olika konkreta komponenter, bl.a. för ett kunna utveckla ett kunskapsstöd. Redan i dessa texter kan något av en brytningstid anas.

Ett tidigt ifrågasättande av en framtida evidensbaserad praktik

I UHÄ-projektet hanteras forskningsanknytningen som en hypotesgenererande process som bygger på en systematisering av praktikernas erfarenheter av vad som åstadkoms för

klienterna. Modellen har viss karaktär av aktionsforskning och bygger på nära samarbete mellan forskare och praktiker, ungefär i Socialutredningens (SOU 1974:39: 360–367) anda.

En centralt placerad utbildare/forskare varnar dock i skriften mycket kraftfullt för de nackdelar just för klienterna, som en professionalisering – genom tillförandet av vetenskapligt baserat kunskapsunderlag - kan medföra. Det görs med hänvisning till dåtida kritiker av professionalisering och medikalisering som Eliot Freidson och Ivan Illich. Den för professionaliseringsändamålet nödvändiga standardiseringen anses riskera stagnation och konservatism av yrkesinnehållet. Och därmed riskerar man ”samma avpersonalisering och objektsyn” som anses karakterisera den medicinska verksamheten (Pettersson 1981:116–123). Denna inställning kom att understödjas av flera och fick stort inflytande på grundutbildningens och forskningens utveckling, till nackdel för de forsknings- och utbildningsinsatser som nu börjar krävas från ämnet.

I UHÄ-projektets bägge skrifter (Askeland 1982, se även Askeland, 1981:222, 231–232,) finns även den kunskapsteoretiska problematik som småningom kom att karakterisera ämnet och som gäller än idag. Hermeneutikens och fenomenologins tolknings- och förståelseinriktade kunskapsteoretiska utgångspunkt, som hämtar inspiration från humaniora, ansågs passa bättre ihop med det praktiska sociala arbetet. Denna utgångspunkt ansågs bättre kunna behålla den unika individens perspektiv i fokus än den empiriska inriktningen – som har sin historiska bakgrund i positivismen – och som för dessa forskningsändamål använder systematisering och klassificering av både de hjälpsökandes problem och livssituation och av insatserna.

De praktiska konsekvenserna av den valda positionen har kanske mest tydligt visat sig i valet av vetenskapliga metoder vid empiriska studier. I den omfattande genomgången av uppsatsarbetena inom grundutbildningarna på både socionom- och sociala omsorgslinjerna åren 1977, 1987 och 1997 konstateras att endast kring en femtedel av uppsatserna då använt kvantitativa empiriska metoder och de kvantitativa inslagen ökade inte med tiden (Dellgran & Höjer 1999). Utbildningens ensidighet vid användningen av den samhällsvetenskapliga metodrepertoaren, dvs. bristen på kvantitativa metoder, har efterhand lett till en återkommande och tydlig kritik vid den nationella tillsynsmyndighetens utvärderingar av socionomutbildningarna (Högskoleverket 2003, UKÄ 2014).

Nu finns många utbildningsprogram med mycket breda inriktningar

Idag förekommer, förutom socionomlinjen, ett flertal mer generella utbildningar, som ger examen till kandidat, magister och master i ämnet socialt arbete. Det är utbildningar som anses ligga så nära socionomlinjens akademiska yrkesutbildning att de utvärderas samtidigt med socionomlinjen av tillsynsmyndigheten Högskoleverket (2009) och UKÄ (2014). Vid den senaste utvärderingen/kvalitetsgranskningen (UKÄ 2014) behandlades sammanlagt 42 program, varav 14 ledde till socionomexamen och 14 till en fil.kand. i socialt arbete. Övriga gav magisterexamen (9) respektive masterexamen (5) i socialt arbete. Dessutom utvärderades då fem program med speciell inriktning, exempelvis en magisterutbildning i handikappvetenskap. Programmen bedrivs vid sammanlagt 18

lärosäten, varav 9 universitet. Många program bedrivs inom institutioner för socialt arbete, men inte alla. Exempelvis kan en vårdvetenskaplig institution husera utbildning i socialt arbete numera. Endast socionomlinjen ger en yrkesexamen, men även de mer generella utbildningarna i socialt arbete kan innehålla praktikinslag etc. Det går inte alltid att skilja socionomlinjen från linjerna för socialt arbete.

Både i Höskoleverkets utvärdering från 2009 och UKÄ:s kvalitetsgranskning 2014 konstaterar bedömaregrupperna att variationerna i den sakmässiga inriktningen är mycket stor. Tyngdpunkter kan ligga på livsåskådningsfrågor likaväl som på en handikappinriktning eller på träning av empatisk förmåga och förhållningssätt. Denna otydlighet och blandning framkommer mest tydligt i UKÄ:s granskning, där bedömaregruppen framför kritiska reflektioner över både själva uppdraget, underlaget för uppdraget och också osäkerhet inför bedömningsprocessen och dess resultat.

En huvudinvändning gäller bedömningsunderlagets otillräcklighet vid bedömningen av kvaliteten på en yrkesexamen. Kortfattat hade gruppen i huvudsak endast underlag för att bedöma socionomlinjens högskolemässighet. Man är undrande över låga kvalitetskrav på examensarbetena (UKÄ 2014:5). Gruppen ställer sig också frågande till den stora innehållsliga variationen i de självständiga arbeten som gruppen kunnat arbeta med.

”/.../ frågan om hur brett ett ämne kan vara och fortfarande betraktas som ett ämne” (UKÄ 2014:3).

Om ämnesinnehållet i de självständiga arbetena utmärks av stor bredd gäller motsatsen för de vetenskapliga metoderna.

”Få självständiga arbeten bygger på kvantitativa metoder. Intervjubaserade studier intar en dominerande ställning bland det stora antal examensarbeten som ingått i underlaget, följt av diskursanalytiska ansatser. Studenternas metodreferenser och metodologiska resonemang tyder sällan på särskilt stor kreativitet eller fördjupning och initierade metoddiskussioner är sällsynta”. (UKÄ 2014:3).

Samspelet mellan teori och praktik – utbildningens fortsatta dilemma

I Höskoleverkets utvärdering 1992 tar bedömaregruppen upp frågan om begreppet evidensbaserad praktik och dess roll på de olika utbildningarna på ett ovanligt tydligt sätt:

”/.../ evidensbaserad praktik syftar på hur denna kunskap, kombinerad med förankrad erfarenhetskunskap och ett klient- eller brukarperspektiv, kan utgöra basen för professionella ställningstaganden. Men av detta återfinns det relativt lite i dagens socionomutbildningar.” (Höskoleverket 2009: 34–35).

Bedömarna konstaterar att detta kräver en lärarkompetens som förenar vetenskaplig och aktuell praktisk kompetens men att en sådan kompetens saknas hos många lärare på flera utbildningar. Att utbildningen inte förmår förmedla evidensbaserade kunskaper och färdigheter förklaras med att det sociala arbetets tradition inte omfattar en sådan syn på integration mellan forskning och praktiskt socialt arbete. En sådan inriktning efterlyses dock.

”Detta förutsätter en profession som har kompetens att producera kunskap bortom nu gällande praxis. Generellt understöds en sådan kompetens av en bredd i kunskaperna kring vetenskaplig teori och metod”. (Högskoleverket 2009: 34–35).

Samtidigt måste förstås utvecklingen av en professionell praktik inom socialt arbete ta hänsyn till att socionomer hanterar komplexa behovs- och problemsituationer som saknar etablerade och entydiga svar

Sammanfattning

Redan i ett tidigt skede förefaller den åsiktsallians ha uppstått, som fortfarande sätter sin prägel på det akademiska ämnet, både utbildningen och forskningen. Det handlar i praktiken om en samsyn mellan å ena sidan de praktiker som värdesätter det unika i varje klient och inte vill skada relationen med systematisering och klassificering och å den andra de forskare som företräder den tolkande kunskapsteoretiska inriktning, som fortfarande utmärker mycket av ämnets forskningsinsatser. Ändå beskrivs detta förhållande som ”problem med forskningsanknytningen” eller ”brister i samspelet mellan teori och praktik”, något som har förblivit ett mantra också i senare utvärderingar av socionomutbildningarna (Högskoleverket 2003, 2009, UKÄ 2014). Förhållandet borde lika gärna kunna beskrivas som ett utmärkt samspel, en nära relation mellan forskning och praktik; en samsyn som dock hindrat en utveckling i riktning mot evidensbaserad praktik.

Akademiska yrkesutbildningar för kommande yrkesverksamhet är de verkligt tunga och hållbara förmedlarna av yrkesrelevant, vetenskapligt baserad kunskap. Möjligheterna kan vara särskilt stora, när det som i socionomernas fall är fråga om utbildning för en yrkesexamen, som sker vid institutioner med forskning i socialt arbete. Socionomexamen är socialtjänstens idag och historiskt viktigaste akademiska yrkesexamen.

Men en akademisk yrkesutbildning handlar inte bara om själva faktakunskapen – lika viktig är förmedling av färdigheter som behövs för användning av kunskapen, förståelse för hur den produceras och insikter om dess begränsning i förhållande till den sociala praktiken.

Grundutbildningen i socialt arbete inriktar sig i dagsläget alltför lite mot en framtida yrkeskår med kompetens att bidra i utvecklingen av ett socialt arbete som vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet, i enlighet med yrkets etiska riktlinjer (Akademikerförbundet SSR 2015:25). Istället tycks de många olika utbildningsprogrammen gå i riktning mot minskad yrkesinriktning och mer av generell samhälls- och beteendevetenskaplig utbildning. Det är enligt min mening en olycklig och alltför lite uppmärksam utveckling.

Det akademiska ämnet socialt arbete – forskningens uppbyggnadsskede ⁹

Socialt arbete blev ett akademiskt ämne i Sverige redan på 1970-talet eftersom många delade förhoppningen att resultaten av det sociala arbetets praktik skulle kunna förbättras om viktiga delar av yrkets kunskapsstöd hade empirisk och till och med vetenskaplig grund. Det fanns också förhoppningar att erfarenheterna från social forskning och socialt arbete skulle öka insikterna om hur olika samhällsförhållanden bidrog till de sociala problem som socialarbetarna dagligen mötte och förbättra möjligheterna till väl underbyggda samhällsåtgärder.

Från nationellt politiskt håll bedömdes forskningsproblematiken vara så akut att socialminister Aspling redan 1969 tillsatte en ”Samarbetskommitté för social forskning”. Utbildningsdepartementet gavs uppdraget att snabbtreda frågan om en mer sammanhållen akademisk struktur. I utredningen föreslogs etableringen av Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet¹⁰ samt tillskapande av två nya professurer med inriktning mot social forskning, den ena var makroinriktad och blev landets första professur i socialpolitik, som tillsattes 1972. Den andra professuren skulle vara mikroorienterad mot socialt arbete. Förslaget till ämnesbeskrivning löd:

”Forskning om metoder för socialt arbete med individer och grupper och om modeller för utvärdering av sådana insatser”
(Utbildningsdepartementet 1971:97).

Någon sådan tjänst kom inte till stånd vid institutet, eftersom institutets ledning enbart önskade förstärka forskningens samhällsinriktning. Men det var ett första statligt försök till mer organiserat forskningsstöd för det sociala arbetet.

Den parlamentariska socialutredningen ägnade flera sidor i sitt principbetänkande åt lämpliga former och innehåll i den viktiga kunskapsproduktionen till stöd för det sociala arbetet med klienterna (SOU 1974:39:360–367). Utredningens resonemang om vilka strategier som föreföll lämpliga att pröva i detta inledande skede låter mycket välbekanta idag och citeras därför:

”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 vinna erfarenheter tas tillvara och nödvändiga justeringar görs kan socialvårdsarbetet förbättras och graden av måluppfyllelse successivt höjas.

Genom en fortlöpande analys av egna insatser och erfarenheter kan socialarbetarna bli av betydelse som impulsivare till utvecklingsprojekt och försöksverksamheter men även som medverkande vid den praktiska utformningen av projekten. Genom att låta socialarbetarna delta i forsknings- och utvecklingsprojekt vidgas också möjligheterna att nya kunskaper snabbt kan komma det praktiska socialvårdsarbetet tillgodo. Det kan

⁹ Visst material till den inledande redovisningen är hämtat från Socialstyrelsen 2013:9-16.

¹⁰ Egentligen en utökning och namnändring av det vid Stockholms universitet redan existerande Institutet för Arbetsmarknadsfrågor.

emellertid knappast räknas till socialarbetarnas arbetsuppgifter att bedriva självständigt utvecklingsarbete.

Å andra sidan kan det vara lämpligt att socialarbetare med intresse och läggning för sådana frågor utnyttjas i bl. a. det utvecklingsarbete som den primärkommunala socialvårdsorganisationen förutsätts bedriva – som deltagare i referensgrupper men också för mer självständiga uppgifter” (SOU 1974:39:363–364).

När vi lägger samman utbildningsdepartementets tidigare nämnda förslag till forskningsinriktning med Socialutredningens resonemang syns betydande likheter med två av huvuduppgifterna som Socialstyrelsen (CUS och IMS) kom att få från mitten av 1990-talet. Dessa handlade ungefärligen om forskning om metoder i socialt arbete med användning av vetenskapligt hållbara utvärderingsmodeller och om systematisk lokal uppföljning och utvärdering av det sociala arbetet och dess resultat. Av särskilt intresse idag är kanske den vikt som ledande forskare, både kritiker och förespråkare av evidensbaserad praktik i socialt arbete, på olika sätt lägger vid praktikens roll och den lokala kunskapsproduktionens betydelse (Bergmark, Bergmark & Lundström 2011:167ff, Soydan & Palinkas 2014:23–26).

En ovanlig satsning

Att den svenska staten så tidigt inledde denna kraftfulla satsning på att akademisera det svenska sociala arbetet och förstärka forskningsresurserna kan knappast bedömas som annat än unik i ett europeiskt perspektiv. Av våra nordiska grannländer var det då endast Finland som mer tydligt börjat vandra samma väg. Det var framförallt i USA som det fanns akademiska institutioner i socialt arbete, både med och utan koppling till en forskarutbildnings- och forskningsorganisation (inte heller idag kopplas alltid den amerikanska forskarutbildningen ihop med forskningsorganisationen, utan Endast ett mindre antal amerikanska institutioner i socialt arbete har full akademisk status i svensk mening). Men även i USA bedömde ledande forskare i socialt arbete vid denna tid att resultatutvärderingar av det sociala arbetet var ett svagt forskningsområde (Hokenstad, Khinduka & Midgeley 1992).

För det nybildade svenska forskarsamhället fanns alltså få akademiska institutionella förebilder för vetenskapliga utvärderingar av socialtjänstens funktionssätt och resultat för klienter och forskare. Den svenska satsningen genomfördes vid samtliga universitet med socionomutbildning utan egentlig koordinering. Satsningen blev därmed skör och starkt beroende av de enskilda professorernas kompetens och forskningsintressen.

Fyra professorer i socialt arbete tillsattes mellan 1977 och 1985, tre hade sin bakgrund i sociologi och en i psykologi. Den nationella politikens medskick om det nya ämnets inriktning mot det direkta klientarbetet fokuserades inte tydligt i ämnesbeskrivningarna för professurerna. Och formuleringar om resultat eller andra uttryck för vad som åstadkoms nämns inte heller i någon av tjänstebeskrivningarna.¹¹

¹¹ Socialstyrelsen 2013:13–14.

Utbyggt finansiellt stöd till forskning

Under perioden 1974–1990 fungerade Delegationen för social forskning (DSF) som finansieringsstöd till social forskning i bredare mening. I praktiken fick DSF också stor betydelse för det nya ämnets tillväxt. Exempelvis överflyttades delar av DSF:s resurser till institutionerna i socialt arbete, i samband med rådets övergång till Socialvetenskapliga Forskningsrådet (SFR) och kunde där användas till nya professurer (Sunesson 2003:107).

Ett av DSF:s prioriterade områden gällde också socialtjänst och socialt arbete. Med utgångspunkt i riksdagens forskningspolitiska beslut 1982 satsade rådet på att öka forskningskapaciteten genom längre stipendier till forskare (upp till max 6 år), forskarassistenter (upp till max 5 år) och doktorander (upp till max 5 år) inom tre socialtjänstrelevanta program: "Socialsektorns medverkan i samhällsplaneringen", "Förhållandet mellan socialarbetare och klient" samt "Alkohol och andra beroendeframkallande medel". Verksamma vid institutioner i socialt arbete beviljades samtliga 7 stipendier inom programmet "Relationen socialarbetare - klient" och totalt gick 9 av 17 till socialt arbete¹². Flertalet stipendiater inom socialt arbete (några med annan disciplinär bakgrund) har sedermera blivit professorer i socialt arbete. De har verkat länge och blivit tongivande för det nya ämnets utveckling.

Satsningen utvärderades av tre nordiska forskare. Utvärderarna var allmänt positiva till den förstärkta forskningskapaciteten och goda kvaliteten, men beklagade att prioriteringskommittéernas gedigna försök att peka ut nya forskningsområden för ämnet inte hade gett resultat. Flera av de nio prioriterade förslagen inom området "Forskning om relationen socialarbetare – klient" är lika aktuella idag. Det gäller exempelvis "Utveckling och analys av sociala metoder med speciell hänsyn till kvalitet och resultat", "Former för brukarinflytande, klientmedverkan och samverkan med frivilliga organisationer", "Samspelet mellan socialtjänst, skola, arbetsförmedling, försäkringskassa, primärvård, psykiatri m.m. bör belysas med olika forskningsinsatser och ur olika perspektiv", "Konsekvenser av privatisering och professionalisering (Hauge, R. m.fl. 1992:19).

Sammanfattning

1970-talets förändringar av socialarbetarnas utbildning och forskning resulterade i en universitetsbaserad grund-, vidare- och forskarutbildning samt forskning i ämnet. Universitetsbaseringen av kunskapsproduktion och kunskapsförmedling säkrade ökade resurser och ökad stabilitet och långsiktighet hos verksamheten.

I efterhand kan man spekulera över att de första forskarna inte tydligare tog fasta på de nationella önskemålen om utvärdering av metoder i socialt arbete och om systematisering av socialarbetarnas egna lokala erfarenheter. Ett skäl till detta är vikten av forskningens frihet. För tillämpad forskning och särskilt för ett nytt ämne utgör balansen mellan den inom-akademiska utvecklingen och avnämarnas krav på relevans och användbarhet ett ständigt dilemma. Vid denna tid varnade ledande forskare för att extern påverkan

¹² Ett av stipendierna användes till en resultatutvärdering. Det gick till en doktorandtjänst (dock inte vid någon institution i socialt arbete) för en försöksverksamhet inom drogområdet med inslag av både utveckling av en praktisk behandlingsmetod och en resultatutvärdering, där den nya metoden jämfördes med traditionell behandling.

riskerade att ämnet utvecklades till ”perspektivlös redskapsforskning” (Bäck-Wiklund 1993). Ett annat skäl kan vara att förståelseinriktade kunskapsteoretiska ståndpunkter vid denna tid gör sitt intåg på bred front i flera beteendevetenskapliga discipliner och företrädare för detta synsätt fanns både inom utbildning och forskning i socialt arbete. Den relativa nedprioriteringen av frågor om det direkta klientarbetets resultat kan också bero på det stora engagemanget för att verka för samhällsförändring, som skulle kunna minska de sociala problemen, och möjligen en ideologiskt grundad motvilja mot det sociala arbetets inriktning på individförändring.

Man kan också fundera över varför inte de ledande socialcheferna, som tidigare varit så engagerade för ett kunskapsstöd, nu inte genast tog sig an medskicket från Socialutredningens principbetänkande om vikten av systematisk lokal uppföljning och utvärdering. Kanske sammanhängde det med en överbelastad socialtjänst som inte kunde åta sig ytterligare uppgifter, om lagen inte krävde det¹³. Och självfallet begränsades man av okunskap om hur man skulle göra för att följa upp, utvärdera och söka få stöd från forskarsamhället. Men kanske var det helt enkelt tidsandan med positiva förväntningar på att en progressiv ny socialtjänstlag skulle vara tillräckligt för att stimulera socialarbetarnas omfattande stöd för en förbättrad situation för klienterna. På 1990-talet började tidsandan förändras.

Utvärderingskraven gjorde sitt intåg

1990-talet blev en omvälvande period för socialtjänsten. Med de så kallade ädel- och psykädelreformerna och ny lagstiftning för personer med vissa funktionshinder (LSS) började socialtjänstens målgrupper förskjutas mot äldre och personer med funktionshinder och psykiska problem. Personalens sammansättning förändrades betydligt då nya personalgrupper hämtades från vårdverksamheterna och förde med sig en delvis annan arbetskultur.

Över all offentlig verksamhet sköljde dessutom sedan en tid nya och annorlunda idéer om verksamheternas styrning och ledning, idéer som hämtades från privat sektor. Numera talar man om New Public Management med arbetsformer som kallas systematiskt kvalitetsarbete. Konceptet innehåller bl.a. krav på tydlighet om verksamhetens mål och resultat. Underlaget för kvalitetsarbetet utgörs av mätning, uppföljning, utvärdering - inte minst av resultaten av den egna verksamheten.

Idag är dessa tankegångar vedertagna - om än varken särskilt genomförda eller okontroversiella - som en grund för styrning och ledning även av offentlig verksamhet. Det finns också gemensamma föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete gemensamt för hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och verksamheter inom LSS (SOSFS 2011:9). Men idéerna är också kritiserade för en betydande ökning av dokumentation och andra administrativa krav.

¹³ Direkta krav på lokal uppföljning och utvärdering av de sociala insatsernas resultat ute i verksamheterna formulerades inte i Socialtjänstlagen 1982 utan infördes först år 2001.

Socialtjänsten och forskarsamhället var oförberedda

Införandet av mål- och resultatstyrning framhäver den osäkerhet kring vad som är att betrakta som resultat - i alla fall i betydelsen ”det som uppnåddes” genom socialtjänstens verksamhet. Ett exempel på hur detta yttrade sig är resultaten av den enkät som gjordes 1998 bland ett riksrepresentativt urval av chefer inom alla tre verksamhetsområdena – individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och funktionshindradsomsorg. På frågan om hur god inblick man ansåg sig ha i olika aspekter av den egna verksamheten var det sällsynt (10–30%) att man ansåg sig ha god inblick i vilket resultat för klienterna som uppnåddes. Det var fler som tyckte sig ha god inblick i klienternas rättssäkerhet och tillfredsställelse (50–60 %) och - förstås - verksamhetens kostnadsutveckling (över 80%). Inga krav ställdes på underlaget för bedömningarna och bortsett från budgeten var det nog sällsynt att cheferna hade något mer systematiserat empiriskt underlag (Tengvald m.fl. 1999).

Socialtjänstens behov av utvärderingsstöd riktades även mot forskarna i socialt arbete. Med de nya mål- och resultatfokuserade verksamhetsidéerna förstärktes ju intresset för den traditionella professionella frågeställningen: Vad uppnås i det sociala arbetet med klienterna? Praktikernas kunskapsbehov förstärktes i den pågående lagöversynen, där krav snart skulle ställas på insatser av god kvalitet och på att ”kvaliteten på verksamheten systematiskt skall utvecklas och säkras.” (Socialstyrelsen 2015:17). För forskarsamhället i socialt arbete var de ökande förväntningarna från socialtjänstens företrädare också oväntade och man reagerade negativt på externa krav (se avsnitt om Socialstyrelsen).

FAS utvärdering 2003¹⁴

Forskersamhället i socialt arbete hade vid 1990-talets mitt expanderat från det tidigare 1980-talets fyra nyinstallerade professorer. En lägesgenomgång av forskningskapaciteten vid institutionerna för socialt arbete för Socialtjänstkommittén redovisade bl.a. 10 professorer, 58 personer hade disputerat i socialt arbete¹⁵ och det förbluffande antalet av lite drygt 200 doktorander anges vara inskrivna hösten 1994 (SOU 1995:58:111). Delbetänkandet gav dock ingen information om ämnets inriktning. Det gjorde däremot den genomlysning av både utbildning och forskning i socialt arbete som genomfördes gemensamt av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS 2003) och Högskoleverket (HSV 2003).

I utvärderingens avslutande sammanfattning redovisar FAS ämnets forskningskapacitet och kompetens. Man konstaterar att produktion och produktivitet är god med hänsyn till att ämnet är så nytt. Den vetenskapliga kvaliteten mättes med publicering i internationella tidskrifter och med förekomsten av svenska artiklar från socialt arbete i Social Sciences Citation Index under en 10årsperiod. På denna akademiska kvalitetsindikator fungerade ämnet socialt arbete bättre än nationalekonomi men sämre än sociologi (FAS 2003:279).

¹⁴ Forskningsdelen i utvärderingen har ett par externa bidrag (Brante 2003, Lundgren 2003). Sune Sunesson bidrar med en historik över ämnet och Peter Dellgran och Staffan Höjer, som både tidigare och senare bidragit med flera studier av uppsatsarbeten och forskningsprodukter i socialt arbete (Dellgran & Höjer 2000, 2003, 2009) presenterar en omfattande lägesgenomgång, baserad på de seniora forskarnas (doktorer, docenter och professorer med anställning vid institutioner i socialt arbete) självvalda bästa arbeten (Dellgran & Höjer 2003:197–249). FAS gör sedan en sammanfattande bedömning.

¹⁵ Utbildningsutvärderingen berörs i avsnittet om utbildning i socialt arbete.

Beträffande ämnets inriktning tar FAS särskilt upp frågor om förekomsten av utvärderingar och om ämnets praktikorientering. FAS bedömare påpekar att utvärderingsforskning, som en inriktning särskilt inom praktikorienterade forskningsområden, visst kan ha god vetenskaplig legitimitet. Man nämner det medicinska området och psykologi, men hänvisar också till utvärderingsverksamhet inom ämnen som statsvetenskap och nationalekonomi, pedagogik och sociologi (FAS 2003:277). Man penetrerar dock inte den betydelsefulla skillnaden mellan effektutvärderingar som behandlar frågor om professionell praktik och sådana utvärderingar som behandlar frågor av relevans för politiska eller andra makroorienterade åtgärder.

I ett särskilt relevant bidrag förespråkar den svenskamerikanska forskaren Lena Lundgren kvasi-experimentella och experimentella resultatutvärderingsdesigner (Lundgren 2003:25–269). Dessa ansågs inte förekomma alls i ämnet socialt arbete vid millennieskiftet (FAS 2003:289). Det är just högkvalitativa, empiriska och kontrollerade forskningsdesigner som bidragit till utvärderingsforskningens status och som lyft praktikens status inom medicin och psykologi.

FAS konstaterar att alla typer av utvärderingar av sociala arbetsmetoder är relativt sällsynta. I de studier av sociala arbetsmetoder som bedömts ha en utvärderingsinriktning dominerar kvalitativa metoder stort. Av 109 studier av sociala arbetsmetoder i Dellgran och Höjers kartläggning fanns någon typ av utvärdering av någon arbetsmetodaspekt hos 15%¹⁶. Någon form av utvärderingsambition visade sig dessutom vara vanligare i docenters och professorers arbeten än i doktorsavhandlingarna, alltså samma nedåtgående trend som pågick i uppsatsarbetena under 1970- till 1990-tal (Dellgran & Höjer 1999).

Den ”metodologiska slagsidan” är ett genomgående problem som redovisats i utvärderingarna av utbildningen över decennierna (Högskoleverket 2003, 2009, Universitetskanslersämbetet 2014). Även FAS utvärdering tar upp frågan, men när FAS bedömare mötte seniora forskare uttrycktes dessa ofta en positiv syn på rådets efterfrågade metodpluralism. Fakta talar dock emot, eftersom den hållningen ”inte tycks motsvaras av samma pluralism i studenters och doktoranders forskning”. Några försiktiga steg i form av exempelvis kurser i kvantitativ metod var nu under prövning, vilket bedömnarna ser positivt på (FAS 2003:293–294).

FAS bedömare ser frågan om kunskapssynen som forskningsstrategiskt betydelsefull, eftersom den ju påverkar möjligheterna att verka i riktning mot en utveckling av mer generaliserbar kunskap om det sociala arbetet. De uttalar sig tydligt för vikten att sträva mot mer av generaliserbart kunskapsunderlag till stöd för den sociala praktiken. Detta med utgångspunkt i den kunskapssteoretiska, men också praktikberoende, grundproblematiken¹⁷:

¹⁶ Kvalitativa metoder dominerar också (ca 75%) i studier av olika klientgrupper, vilket troligen innebär att studierna baseras på intervjuer med enstaka personer eller mindre grupper av klienter eller personal.

¹⁷ Tankegångarna hämtade från en artikel i ett utvärderingsnummer av Socialvetenskaplig tidskrift, under redaktion av Haluk Soydan. Armelius, B-Å. 2002. Diskussionen om evidensbaserad socialtjänst – en deja-vù upplevelse. I Socialvetenskaplig tidskrift 2002 (9), 2–3:261–265.

”att relationer mellan socialarbetare och klient alltid är unika relationer varför generaliseringar inte går att dra, att det är relationer som bäst förstås med hermeneutisk eller humanvetenskaplig ansats och ej med ”positivistisk” empirisk forskning; att det gäller att förstå och inte förklara. Sedan 1970-talet har även socialkonstruktivistiska och postmoderna tankegångar kommit på modet” (FAS 2003:295).

Forskarna mötte resultatenriktad forskning i socialt arbete med både kritik och intresse

Av kartläggningar från tidigt 2010-tal om förekomsten av resultatutvärderingar inom olika vård- och beteendevetenskapliga ämnen inklusive socialt arbete vet vi att klienteffektutvärderingar är mycket sällsynta, men att en liten ökning skett. Ett område där effektutvärderingarna ökat gäller interventioner av relevans för barn- och ungdomsvården.

Även om genomförandet av resultatutvärderingar och klienteffektstudier fortsatt är sällsynta i ämnet socialt arbete har forskarnas allmänna intresse för frågorna ökat påtagligt. Millennieskiftet blev något av en vattendelare för forskarsamhället i socialt arbete. Till en bidragande omvärldsbakgrund hörde bildandet av Centrum för utvärdering av metoder i socialt arbete (CUS) vid Socialstyrelsen år 1992. Under 1990-talet hade centret både samverkat och drabbat samman med forskare i socialt arbete. Flera seniora forskare i socialt arbete hade också deltagit i CUS internationella utvärderingskonferens 1997 (se nästa avsnitt om Socialstyrelsen och CUS/IMS). När kraven att det sociala arbetet i ökad utsträckning borde baseras på vetenskap (och beprövad erfarenhet) åter började ställas från nationellt politiskt håll mötte det kritik från företrädare för forskarsamhället i socialt arbete.

I förstone hade den vetenskapliga delen av kritiken sin bas i de kunskapsteoretiska skillnaderna i föreställningen om vetenskapens relation till verkligheten, som bl.a. manifesteras i konflikten mellan kvalitativa och kvantitativa metoder (Socialstyrelsen 2013:20–21, Månsson 2000, 2001, se även rapportens avsnitt om CUS/IMS). I grunden är dessa kunskapsteoretiska motsättningar ett genuint (vetenskaps)filosofiskt dilemma, som inte hittills fått någon integrerad lösning och knappast heller kan lösas specifikt för ämnet socialt arbete. Problemet är viktigt och börjar nu tas upp med ökande öppenhet av företrädare för evidensbaserad praktik i socialt arbete (Soydan & Palinkas 2014). Kritiken av de första årens mer fundamentalistiska hållningar håller kanske nu på att mildras internationellt.

En annan typ av kritik framförs av de forskare som accepterar den forskningsinriktning som erbjuder användning av kvantitativa metoder för att skapa mer systematisk kunskap och som eftersträvar att röra sig mot mer generaliserbar information. Uttrycket ”vetenskapligt baserat socialt arbete” kan då inriktas på att bygga mer av en gemensam – om än begränsad – kunskapsbas för professionen. Inom denna tradition har den metodologiska utvecklingen gått snabbt både vad gäller designfrågor, effektmått och syntetiseringar i form av systematiska översikter och metaanalyser. Samtidigt har medvetenheten om olika kvalitetsproblem ökat på senare tid. Dessa kunskaper och erfarenheter har kommit till användning, särskilt i de internationella organ som

sammanställer erfarenheterna från högkvalitativa effektutvärderingar (Cochrane och Campbell Collaboration) och olika clearinghouses, som bidrar med likartat underlag.

För svenskt vidkommande inledde Socialstyrelsen sitt arbete med Nationella riktlinjer för olika diagnoser/hälsoproblem inom hälso- och sjukvården. Den första riktlinjen för tillämpning inom både hälso- och sjukvård och socialtjänst kom 2007 och gällde beroende- och missbruksvård. Med kritiken av dess kvalitet blev Bergmark tidigt (2007) tongivande. Sedan dess har Bergmark och medarbetare gått vidare med problemställningarna och kopplat sig tydligare till den internationella diskussionen om kvaliteten både på grundmaterialet och på de forskningssammanställningar som ska fungera som handlings- och beslutsstöd för praktikernas åtgärder (se t.ex. Bergmark & Hubner 2016).

De typer av kvalitetsproblem som författarna redovisar är visserligen kända och i så måtto inte kontroversiella. Som bl.a. Sundell visar, för svenska effektutvärderingar, har man mer sällan än önskvärt, med tanke på studiernas kostnader, kunnat visa tydliga skillnader i effekt mellan olika interventioner (Socialstyrelsen 2014). Många faktorer kan bidra till detta och en noggrannare strategi för val av metoder/interventioner att studera med dessa merkomplexerade designer förefaller lämpligt. Förhoppningsvis kommer en högre kvalitetsmedvetenhet bidra till fler och bättre studier.

Forskarengagemanget för utvärdering och evidensbasering tog sig andra former

Forskare i socialt arbete har aktivt arbetat med frågor om utvärdering och evidensbasering av socialt arbete på många andra sätt än genom att genomföra empiriska studier i form av antingen systematisk uppföljning eller effektutvärderingar. Det har handlat om att presentera utvärderingsfältet (t.ex. Kristiansen & Denvall (red). 2006, Denvall 2007) eller att debattera frågorna (särskilt i facktidskriften Socionomen där debatten fortfarande pågår, se till exempel Engelmark 2017). På det sättet har både mer och mindre kritiska röster bidragit till att göra frågorna bekanta också för de yrkesverksamma socialarbetarna.

Det finns även numera läroböcker, som berör frågor om utvärdering och evidensbaserad praktik och som har producerats under redaktörskap av seniora forskare från de ledande institutionerna i socialt arbete, flera från samma förlag (Bergmark, Bergmark, & Lundström, 2011, Blom, Morén, & Nygren 2006, Meeuwisse, Sunesson & Swärd, H. 2006).

Andra bidrag från forskarsamhället anknyter till frågan om resultatutvärderingarnas användning i det direkta klientarbetet. Flera studier handlar om intresset för forskning allmänt och för utvärdering och evidensbaserad praktik mer specifikt bland socialtjänstens ledning och praktiker. (Bergmark & Lundström 2008, Dellgran & Höjer 2003, 2009). I Bergmark och Lundströms tidiga studie visar praktikerna ett påfallande stort intresse för evidens- och forskningsfrågor, samtidigt som de finner en grupp tydliga skeptiker bland socialarbetarna. Socialstyrelsens fyra chefsenkäter mellan 2007 och 2016 tyder också den på ett ökat intresse över tid på det stora hela. Men cheferna redovisar samtidigt att användningen av evidensbaserade metoder – både bedömningsmetoder

men särskilt behandlingsmetoder – är begränsad. Det sammanhänger delvis men inte bara med begränsad tillgång (Socialstyrelsen 2017).

Systematisk lokal uppföljning – ett exempel på samspel mellan forskare och praktiker

Ett värdefullt försök från forskarsamhället i socialt arbete gällde de s.k. fullskaleförsöken¹⁸, där tre projekt i Stockholm, Lund och Umeå fick totalt 9 mkr vardera för 3 års verksamhet, som skulle involvera både forskare, utbildare och praktiker (se vidare i avsnittet om Socialstyrelsen).

Stockholmsförsöket, kallat Centrum för Kunskapsutveckling i Praktiken (CKP), var ett samarbete mellan institutionen i socialt arbete, FoU Nordväst och 8 kommuner i Stockholmsområdet. Projektet innehöll flera komponenter av intresse för framtida strävanden att systematiskt följa upp resultat av det sociala arbetet. Man gjorde omfattande utbildningsinsatser, riktade till personalen men också – inte minst viktigt – lät man grundutbildningens praktikanter få möjlighet att följa verksamheter där man samtidigt skapade kunskap om dem och tänkte i utvärderingsbanor. Man prövade också att genomföra före-eftermätningar för att bedöma hur vissa, relativt väl artikulerade metoder/arbetsätt fungerade för klienterna. Några projekt slutfördes och avrapporterades (t.ex. Holmberg, Bergmark & Lundström 2006; Johansson, Bergmark & Lundström 2006).

Projektledarna sammanfattar de viktigaste och tydligaste lärdomarna av detta tidiga och ambitiösa försök att genomföra systematisk uppföljning med hjälp av kvantitativa metoder. Dit hör åter de basala problemen med bristande enhetlighet i begrepp och indikatorer om metoder och utfallsmått Dessutom framkom att uppfattningarna i praktiken om klientgruppernas storlek ofta är felaktiga – klienterna är färre än förväntat. Man pekade också på den instabilitet som råder på vissa socialförvaltningar. Som resultat försvinner metodkunskaperna alltför ofta när personalen byts. Försöksledarna drar slutsatsen att systematisk lokal uppföljning som en kontinuerlig del av kvalitetsarbetet ökar arbetsbelastningen betänkligt om arbetet inte kan kompenseras genom ekonomiska resurstillskott. (Bergmark & Lundström 2006).

Sammanfattning

Den etiska grundidén bakom evidensbaserad praktik – att åstadkomma ett kunskapsunderlag som ökar chanserna till verk samma åtgärder och minskar riskerna för skada för klienternas del – omfattas även av dem som annars är kritiska till genomförandet av en evidensbaserad praktik i svensk socialtjänst. Men varken forskarsamhället i socialt arbete, grundutbildningen av socionomer eller de yrkesverksamma och deras chefer i socialtjänsten, tycks vara förberedda för en förändring i denna riktning. Inte heller företrädarna för evidensbaserad praktik har arbetat tillräckligt med implementeringsfrågorna, även om engagemanget, exempelvis i form av utbildningar och läroböcker ökar (se t.ex. Roselius och Sundell 2008). Min uppfattning är

¹⁸ Satsningen finansierades av Socialstyrelsens KUBAS-projekt (Nationellt stöd för kunskapsutveckling i socialt arbete).

att socialtjänstens juridisk/politiska ramverk och dess organisatoriska uppbyggnad inte heller är väl anpassade till dessa förändringar (se de föregående avsnitten).

Även om en hel del framsteg gjorts sedan mitten på 1990-talet och forskningskompetens och -kapacitet därmed ökat allmänt sett, gäller fortfarande att en resultatorienterad forskningstradition inom socialt arbete ännu inte kan betraktas som etablerad inom ämnet. I en nära framtid blir därför frågor om hur det finansiella och organisatoriska stödet framför allt för resultatorienterad forskning om socialt arbete ska inriktas och lokaliseras. Det handlar i första hand om organisation och samordning för forskarsamhället i socialt arbete men också om forskningsrådets hantering av svagt företrädda forskningsinriktningar och stöd till lämpliga universitetsbaserade forskningsmiljöer. Och om det organisatoriska samspelet mellan detta område och närliggande forskning till stöd för verksamhetsutvecklingen inom socialtjänsten. Även andra aktörer än de universitetsbaserade kan dock göra väsentliga bidrag.

Socialstyrelsens satsning på socialtjänstens kunskapsutveckling

Under de senaste decennierna har nationella aktörer utanför universitetsmiljön tagit initiativ för att förbättra kunskapsläget om socialtjänsten och dess resultat. För det mer begränsade kunskapsområdet om forskning och utveckling av socialtjänstens funktionssätt och resultat för klienter och brukare har Socialstyrelsen, på regeringens uppdrag, varit en huvudaktör. Myndighetens insatser presenteras mer ingående nedan.

Andra organ har också fått stöd att finansiera och/eller bedriva forskningsprojekt till stöd för det sociala eller psykosociala arbetets kunskapsutveckling. Medel har ofta kommit från Socialdepartementet, ibland genom att ansvar för utlysning och beslut om stöd vilat på Socialstyrelsen. Ett exempel är Centrum för evidensbaserade psykosociala insatser (CEPI)¹⁹, ett centrum inriktat mot psykisk ohälsa som efter sju års nationellt finansiellt stöd fortsätter som aktivt kunskapspridande universitetsaffilierat forskarnätverk. Även primärkommunerna fungerar som finansiärer, Stockholms kommun i betydande utsträckning. Verksamheterna inom de regionala och lokala FoU-enheterna, som nedan presenteras kort under Socialstyrelsen, har i verkligheten bedrivits lokalt och till minst 50% finansierats av lokala/regionala huvudmän. Vissa FoU-enheter existerar fortfarande och bedriver kvalificerad forskning, ofta med personkopplingar till universitetsmiljöer. Även om dessa aktörer inte har sitt fokus enbart på resultatutvärderingar och inte heller satsar stora resurser, är de exempel på att den vetenskapliga kompetensen används i ökande utsträckning. En praktiktillvänd FoU underlättas av en organisatorisk placering utanför akademien och av att vi får tillgång till alltfler akademiskt utbildade personer i samhället.

¹⁹ Centrum för evidensbaserade psykosociala insatser <https://www.med.lu.se/hv/cepi>

Socialstyrelsens uppdrag

Socialstyrelsen fick under 1990- och 2000-talen en särskild roll i arbetet att stödja kunskapsutvecklingen för socialtjänsten. Till stor del genomfördes myndighetens satsningar med särskilt ekonomiskt stöd från regeringen.

Tre verksamheter presenteras lite mer ingående och avslutningsvis redovisas kortfattat Socialstyrelsens fortsatta kunskapsutvecklingsarbete för det sociala arbetet. De tre verksamheterna är:

- Stöd till uppbyggnad och verksamhet i lokala och regionala FoU-miljöer 1995–2012.
- Centrum för utvärdering av (metoder i) socialt arbete²⁰ (CUS) 1992–2003 och dess fortsättning Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) 2004–2009.
- Projektet Nationellt stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten (KUBAS-projektet) 2001–2003/4.

Initiativet till de två förstnämnda verksamheterna togs av regeringen. Önskemålen om en nationell utbyggnad av lokal FoU-verksamhet emanerade främst från lokala politiker och ledande socialchefer och idéerna hade socialministerns gehör. Här fanns sedan några decennier ett mindre antal kända och väl fungerande lokala FoU-förebilder; den mest kända var nog Barnbyn Skå, som både bedrev egen verksamhet och utvärderade den (SOU 1995:58:112–115 och 207–217). Initiativet till CUS/IMS togs däremot av regeringen (Socialdepartementet). CUS fungerade initialt som en verksamhet utanför linjeorganisationen, blev 1995 en enhet inom myndighetens Socialtjänstavdelning men med egen styrelse, och slutligen som IMS 2004 utanför linjeorganisationen. KUBAS-projektet, slutligen, initierades 1999 av Socialstyrelsens nytilträdna ledning, myndigheten gavs extra resurser från Socialdepartementet och projektet förlades till verksamheten.

Socialstyrelsens stöd till lokala och regionala FoU-miljöer

År 1995 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen (Socialdepartementet) att organisera uppbyggnaden av lokala och regionala FoU-miljöer över landet. I förstound stoddes miljöer enbart inriktade mot individ- och familjeomsorgen men 1998 inlemdades också enheter som verkade mot äldreomsorg/handikappomsorg och som ibland samverkade eller samorganiserades med landstingens FoU-verksamheter.

Sammanlagt under åren fick dryga 70-talet enheter finansiellt stöd, men det beviljade stödet till lokala verksamheter varierade mycket och var sällan särskilt stort. Exempelvis var stödet till 18 stycken FoU Äldre 2003–2004 mellan en halv miljon och tre miljoner kronor per år i löpande priser. Däremot kunde stödet bli relativt långvarigt. 2010 hade över hälften av FoU Äldre-enheterna haft bidrag i 6 år eller mer. Kraven var också att lokal finansiering skulle minst dubbla beloppet (Socialstyrelsen 2002). Totalt under perioden gavs statliga stimulansmedel på över 300 mkr.

²⁰ Det ursprungliga namnet var Centrum för utvärdering av metoder i socialt arbete. Namnet förkortades av praktiska skäl

Många FoU-enheter hade stora ambitioner trots begränsade resurser. I Socialstyrelsen uppföljning år 2011 redovisades exempelvis projekt om kunskapssammanställningar, handböcker, manualer mm. och dessutom ett omfattande implementeringsstöd. Man gav också samtalsstöd och metod- och processhandledning i till socialarbetarna i de kommuner enheten verkade. Samtidigt varierade både utnyttjandet av möjligheterna och intresset för resultaten av enheternas arbete stort, kanske delvis som en följd av svårigheterna att bygga upp en stabil verksamhet med osäkra ekonomiska resurser.

Författarna till en tidig extern utvärdering av ett antal FoU-enheter inriktade på individ- och familjeomsorgen kom bl.a. fram till att en hel del empiriska studier på olika sätt handlar om klientarbetet men också att olika former av lokal uppföljning av klienterna genomfördes i FoU-enheternas projekt. Metodologiskt var kvalitativa metoder vanligast, men enkätundersökningar, som bearbetades med enkla kvantitativa metoder, förekom inte sällan. Ändå beklagas övervikten av kvalitativa studier och svårigheterna att åstadkomma mer samordning mellan FoU-miljöerna, som hade kunnat ge bättre kvalitet och tillförlitlighet i de studier som gjordes (Socialstyrelsen 2001, se även Bergmark & Lundström 2006). Som en del i bedömningen av verksamheten gjordes både Socialstyrelseinterna och externa försök att sammanställa och jämföra resultaten av studier med likartade frågeställningar, men det lyckades inte. Åter visade sig problemen med bristen på enhetliga bedömningar av klienternas problem och – i tillämpliga fall - på enhetlighet i begrepp och metodbeskrivningarna²¹.

Projektet Nationellt stöd till kunskapsutveckling i socialtjänsten (KUBAS) 2001–2003/4

År 1999 skrev Socialstyrelsens nya verksamhetsledning DN-artiklar om socialtjänstens bristande kunskap om verksamhetens resultat för klienterna (Wigzell & Pettersson 1999, Wigzell 1999)²². Artiklarna blev en uppmärksammas inledning till ytterligare en satsning - KUBAS-projektet (Socialstyrelsen 2000) med det huvudsakliga syftet att förbättra samspelet mellan forskning, utbildning och praktik i socialt arbete. Under perioden 2001–2003 använde Socialstyrelsen cirka 50 mkr till projektets externa delprojekt. Sammanlagt arbetade KUBAS med elva olika delprojekt. Vissa anknöt till arbetet vid Socialstyrelsens tidigare startade Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS), andra handlade om forskningsinformation, etik, brukarinflytande, personalkompetensfrågor mm.

Hälften av medlen gick till två större projekt. För de s.k. fullskaleförsöken fick institutionerna i socialt arbete i Stockholm, Lund och Umeå totalt 9 mkr vardera för 3 års verksamhet. I överensstämmelse med KUBAS-projektets huvudsyfte skulle försöken involvera både forskare, utbildare och praktiker. Motsvarande projekt fast enbart med

²¹ Denna långvariga och volatila försöksverksamhet har dock fungerat som inkörsport till dagens avtal mellan staten och SKL om uppbyggnad av förhoppningsvis mer stabila och kompetensmässigt starkare regionala centra för kunskapsöverföring.

²² Artiklarna byggde delvis på svaren från riksrepresentativa enkäter till chefer för individ- och familjeomsorg, funktionshindersomsorg och äldreomsorg med god svarsfrekvens (Tengvald m.fl. 1999)

lokal finansiering bedrevs i Växjö och Jönköping, vilket tyder på att engagemang och förhoppningar om förändring fanns.²³

Försöken i Umeå, Stockholm och Lund leddes alla från institutionerna för socialt arbete med olika lokala samarbetspartners men fick mycket olika utformning (Jonsson, 2005; t.ex. Bergmark & Lundström, 2006; Tops & Sunesson 2006). Från Stockholmsinstitutionen startade man en ambitiös ny forskningsaktivitet. I samarbete med FoU Nordväst och 8 kommuner i Stockholmsområdet (som redovisas i avsnittet om det akademiska ämnet socialt arbete under rubriken systematisk lokal uppföljning)

En extern utvärdering utfördes, men alltför tidigt för att man skulle kunna dra mer stabila slutsatser. Utvärderarna kunde endast kommentera vikten av huvudprojektet samt konstatera svårigheterna man haft lokalt att snabbt finna meningsfulla uppgifter för försöket med kombinationstjänster - utbildning och praktik levde för långt från varandra (Socialstyrelsen 2002).

En av de viktigaste insatserna var projektets aktiva kunskapsspridning, där också Socialstyrelsens ledning deltog. Trots sin kortvarighet fick KUBAS-projektet stort genomslag och kom att aktivera både forskarsamhället i socialt arbete och företrädare och personal inom socialtjänsten. Nu kom artiklar också i socialarbetarnas facktidskrifter och det blev tydligt att kraven på utvärdering och forskning om de sociala insatsernas resultat väckte motstånd hos vissa ledande forskare (se t.ex. Månsson 2000).

Centrum för utvärdering av socialt arbete och Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete 1992–2009²⁴

Centrum för utvärdering av metoder i socialt arbete²⁵ (CUS) tillkom efter att Socialstyrelsen – på uppdrag från Socialdepartementet – utrett ”/.../ hur behovet av vetenskapligt grundade utvärderingar av behandlingsmetoder och andra insatser inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg skall kunna tillgodoses. Inriktningen bör vara att inom Socialstyrelsen bygga upp en centrumbildning i detta syfte.”²⁶

Ett angivet motiv till centrets tillblivelse var önskemål/behov bl.a. från olika välfärdtjänsteverksamheter att få tillgång till kunskap baserad på ”vetenskapligt grundade utvärderingar”.

Som förebild för ett kommande centrum hänvisade regeringen i skrivelsen till det fristående organet Statens Beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU). SBU:s huvuduppgift var att sammanställa redan producerad forskning om olika medicinska metoders vetenskapliga stöd. Både från Regeringens och Socialstyrelsens sida var man medvetna om att tillgången på sådan kunskap var begränsad för det sociala arbetets del.

²³ Motsvarande projekt fast enbart med lokal finansiering bedrevs i Växjö och Jönköping, vilket tyder på att engagemang och förhoppningar om förändring fanns.

²⁴ Den verksamhet som bedrevs vid CUS och IMS, liksom uppgifter om organisation, personal, resurser och vissa resultat, har presenterats tämligen ingående (Socialstyrelsen 2013). Den rapporten används som grund för framställningen i det följande när inte annat anges.

²⁵ Namnet förkortades av praktiska skäl till Centrum för utvärdering av socialt arbete. Inriktningen på utvärdering av det direkta klientarbetets metoder och arbetssätt låg dock fast hela tiden.

²⁶ Regeringsbeslut 18, 1991-06-27, S91/3944/IFO s1.

CUS/IMS uppdrag och relation till Socialstyrelsen

Enligt centrets första arbetsordning från 1994, hade CUS uppdrag tre komponenter. Kortfattat skulle centret så långt möjligt göra kunskapssammanställningar av existerande forskning: verka för internationellt samarbete kring utvärdering av metoder i socialt arbete samt fungera som kunskapscentrum både vad gällde utvärdering av metodernas resultat och om utvärdering. Den initiala, substantiella huvuduppgiften – att göra kunskapssammanställningar av existerande forskning – var i princip densamma som SBU:s. Det stod dock tidigt klart att underlaget av vetenskapligt baserade kunskapssammanställningar var magert inom socialt arbete. Socialstyrelsens verksamhet oroades och försökte vidga kunskapskällorna med begreppet God praktik, ungefärligen erfarenhetsbaserat socialt arbete. Enigheten bland de yrkesverksamma om vad som utgjorde god praktik i olika konkreta sammanhang var emellertid ofta låg. Programmet lades ner efter fem år.

1995 fick centret ett breddat, forskningsinriktat uppdrag. Utöver det gamla uppdraget kring kunskapsöversikter – som behölls – tillkom två strategier, baserade på en problemanalys om behovet av resultatorienterad kunskapsutveckling i socialt arbete (Tengvald 1995). Det ena nya uppdraget gällde den - alltför omfattande - basala uppgiften att utveckla en till det sociala arbetet anpassad begreppsapparat med tillhörande empiriska indikatorer. I praktiken bestod detta av att utveckla, pröva och ge stöd till implementering av standardiserade bedömningsmetoder, som på sikt kunde kopplas till praktikens lokala uppföljning av sitt klientarbete. Det andra nya uppdraget gällde genomförandet av jämförande vetenskapliga utvärderingar av det sociala arbetet ur klientsynpunkt.

Med mindre förändringar kom dessa tre uppdrag – kunskapsöversikter, forskning och resultatutvärdering, samt arbete kring systematiska bedömningsmetoder och lokal uppföljning – att bli CUS och IMS huvuduppgifter från 1995 tills verksamheten lades ner år 2009. Övergången till IMS ändrade alltså inte grundplanen, även om IMS uppdrag vidgades till hela socialtjänsten och inte längre enbart individ- och familjeomsorgen.

En stor del av arbetet vid CUS/IMS handlade också om att sprida resultaten och stödja implementering. Förutom traditionell kunskapsspridning låg här kortare utbildningsinsatser riktade ibland till universitetslärare och forskare, ibland till socialtjänstens chefer och ibland till grupper av praktiker. Läroböcker, studiehandledningar till vissa kunskapsöversikter, en metodguide bl.a. i form av en översikt över evidensbaserade metoder och annat material som syftade till att underlätta det vetenskapligt baserade materialet ingår här. Framförallt ökade det stöd som gavs i digitaliserad form.

CUS/IMS långsiktiga vision

CUS/IMS långsiktiga vision var en mer enhetlig, för yrkeskåren gemensam kunskapsbas om insatsernas resultat för olika grupper av klienter och brukare. En kunskapsbas som skulle kunna utvecklas till ett handlings- och beslutsstöd för socialarbetarna i deras klientarbete.

Utvecklingen av det sociala arbetet och dess dokumentation mot ökad enhetlighet, precision och enighet var i det stora hela en nyhet vid 1990-talets början. Initialt var

socialarbetarna delade i synen på de nya tankegångarna. Vissa såg och betonade möjligheterna till ökade kunskaper om klienter och insatser, som kunde användas för att utveckla arbetet. Andra såg och betonade riskerna att en sådan standardisering skulle leda till minskad lyhörddhet och en försämrad relation till den enskilda klienten/brukaren. Bägge perspektiven är viktiga för den framtida utvecklingen av det sociala arbetet.

Några erfarenhetsbaserade synpunkter av uppbyggnad och ledning av CUS/IMS

Uppdragen och inriktningen på verksamheten vid CUS blev ett slags ständig försöksverksamhet. Enligt min bedömning blev erfarenheterna mestadels goda. I det följande behandlar jag två aspekter, dels försöken att tillförsäkra centret/institutet tillräcklig forskningskompetens och dels försöken utveckla en vetenskapligt tillräckligt valid bedömningsmetod till ett arbetsredskap i praktiken.

Erfarenheter kring uppbyggnad av forskningskompetens

För svenskt vidkommande och inför CUS breddade uppdrag mot forskning och stöd till lokal uppföljning, utmärktes situationen av att både spetskompetens och direkt relevant forskningskapacitet var bristfällig på det sociala området; en situation som fortfarande kan sägas råda. Centrets personalrekrytering fick anpassas till detta. Den rekrytering till de ledande rollerna som genomfördes och som i huvudsak fungerade, inriktades mot att finna personer med allmän akademisk kompetens för uppdraget och med engagemang och insikt i den långsiktiga visionen för verksamheten.

För att upprätthålla kvaliteten blev det nödvändigt att få tillgång till extern spetskompetens. Rekryterings- och kompetensutvecklingspolicyn kompletterades från början av ett externt kontaktnät. Dit hörde CUS/IMS styrelse, där huvuddelen från 1995 var forskare men också hade ett inslag av mycket kvalificerade praktiker. Styrelsen hade ansvar för CUS/IMS verksamhet och publikationer. CUS byggde också från början upp samarbete med arvoderade expertgrupper, knutna till CUS olika programområden. Grupperna bestod av ledande forskare med sakkompetens och utvecklades över åren med olika konstellationer för specialuppgifter, som kvalitetsgranskning för standardiserade bedömningsmetoder. När den egna personalens kompetens ökade minskade detta behov. IMS fasta expertgrupper blev färre.

Under de 17 år som CUS/IMS existerade vid Socialstyrelsen var totalt 92 personer anställda vid CUS/IMS, varav 34 var forskare och fem av dessa innehade chefstjänster. Övriga var utredare och ett fåtal var administratörer. 10 informatörer har också varit verksamma på CUS/IMS. Forskarna representerade sammanlagt sju akademiska ämnen, med en övervikt för sociologi (10), psykologi (9) och socialt arbete (7). CUS/IMS utmärktes alltså av viss mångvetenskaplighet. Effekttutvärderingsstudierna delfinansierade också 24 doktorander, varav fem i socialt arbete. Även här förekom viss ämnesmässig bredd, förhoppningsvis av värde för det framtida kompetensbehov som CUS/IMS därmed bidragit till.

Tursamt nog startade verksamheten i en tid och med en inriktning på uppdraget, som var kongenial med den kommande internationella utvecklingen av det som skulle kunna kallas evidensbaseringsrörelsen. Under tidigt 1990-tal var den ännu i sin linda, men CUS

och senare IMS verksamhet kom att utvecklas i samspel med den internationella utveckling som pågått inom det specifika område som gällde CUS/IMS olika produktionsuppdrag. Denna omvärldssituation bidrog säkerligen till att de internationella kontakterna och aktiviteterna fick mer karaktär av ömsesidighet än väntat. Inom vissa områden deltog personalen aktivt, som exempelvis inom Campbell Collaboration och det nordiska Campbellcentret.

Det kvalitativt viktiga vetenskapliga stödet manifesterades vid CUS/IMS fyra internationella konferenser. Syftet var att ge svenska forskare en bred översikt över utvärderingsforskningens internationella läge. Konferenserna anordnades i samarbete med bland andra SFR och FAS, och behandlade bland annat utvärderingsforskning och den inriktningens roll för det sociala arbetets utveckling²⁷. Ledamoten i utvärderingsprogrammets expertgrupp Evert Vedung bidrog på ett avgörande sätt med sin legitimitet och sitt stora kontaktnät. För CUS personal blev den första konferensen en gemensam inkörsport till den forskningstradition som vi senare kom att följa och bidrog till personalens fortsatta intresse av att öka sin kompetens inom uppdragets ram.

Erfarenheter från arbete med standardiserad bedömning och lokal uppföljning

Arbete med standardiserade bedömningsmetoder var ett av CUS/IMS huvuduppdrag. Under årens lopp har centret/institutet arbetat på olika sätt med ett flertal olika bedömningsmetoder (Socialstyrelsen 2013:55–57, se även Socialstyrelsen under tryckning, s16). För den framtida utvecklingen av kunskapsbasen inom socialt arbete blev erfarenheterna från den försöksverksamhet som bedrevs i syfte att främja standardiserade bedömningar viktiga. Det arbetet innehöll i förstörstone insatser för att överföra en internationellt använd bedömningsmetod till en svensk version. Det skedde genom samarbete mellan företrädare för den sociala praktiken och forskare bl.a. med psykometrisk kompetens. Det gick också att utveckla en uppföljningsintervju kring centrala resultatindikatorer enligt samma utvecklings principer.

I detta arbete visade det sig sedan behövas ett omfattande arbete för att ”paketera” bedömningsmetoden, så att den blir användbar i det direkta klientarbetet och som underlag för verksamhetsutveckling. Det betyder sådana insatser som att digitalisera intervjumetoden; att tillskapa digitala moduler för olika typer av användning av grundinformationen; exempelvis en klarspråksvariant för att underlätta användningen av intervjun i dialogen med enskilda klienter/brukare; en statistikmodul för sammanställning av informationen om grupper av eller samtliga klienter och brukare som finns inom en verksamhet.

För att möjliggöra jämförelser mellan grupper av klienter/brukare i en likartad situation inom andra verksamheter behövs en uppbyggnad av gemensamma register (med säkerställande av klienters och brukares integritet). Registerdokumentationens värde är beroende av att intervjumetodens innehåll är relevant och tillförlitligt och att den använts likartat av flera verksamheter. I CUS/IMS arbete med den standardiserade intervjun Addiction Severity Index (ASI) följdes de ovan nämnda stegen, inklusive ett försök till insatsklassificering. Systematiken och standardiseringen av intervjuerna ger sedan helt

²⁷ Evaluation as a –tool in the Development of Social Work Discourse

andra möjligheter att utveckla kunskapsstödet till verksamhetens ledning och till socialarbetarna. När standardiserade intervjuer dokumenteras digitalt kan möjligheterna att sammanställa klientinformationen, som standardiseringen ger, användas både – vid behov – som underlag för verksamhetsförbättring och till att skapa möjligheter till registerforskning utifrån olika frågeställningar. ASI-intervjuns kvalitet möjliggör också dess användning i primärforskning som till exempel studier av sociala insatsers effekter.

Arbetet med ASI-intervjun

ASI-intervjun innehåller en bred kartläggning av enskilda klienters problem och sociala förhållanden, exempelvis arbetssituationen, familjeförhållandena, ekonomin men också missbruksproblem och kriminalitet. Den bedömdes vara relevant för missbruksverksamheter både inom hälso- och sjukvård, kriminalvård och socialtjänst i Sverige.

Arbetet inleddes redan 1995 med överföring och prövning av en svensk version (Andréasson m.fl. 1996/1999). Under den första perioden samarbetade forskare och företrädare för verksamheter inom både hälso- och sjukvårdens beroendevård, kriminalvården och CUS. Det visade sig tidigt att implementeringen av ASI-intervjun gick snabbare inom kriminalvården, där den nationella ledningen ställde krav och en infrastruktur för användningen utvecklades (Tengvald m.fl. 2004).

Därefter vidtog ”paketeringsarbetet”, som i olika omgångar pågått sedan tidigt 2000-tal. Relativt nyligen har man också inlett arbetet med att precisera innehållet i vanligt använda metoder i missbruksvården, så att även praktikernas metodanvändning kan dokumenteras digitalt. Därmed har det blivit möjligt - om dokumentationen sköts kontinuerligt - att koppla samman informationen om klientens problem före och efter insats med den/de insats/er som getts.

ASI-intervjuns användning – det direkta klientarbetet

Till användningen av ASI-intervjun hör en utbildning och en manual till stöd för intervjuarna. Intervjuformen väckte motstånd på sina håll när de först började presenteras. Vissa ansåg att klienterna avpersonaliserades och kränktes av manualbaseringen och kanske också av den strukturerade formen på intervjun, som man ju inte mött eller prövat tidigare. En tidig mindre studie av klienternas uppfattning visade istället en överväldigande acceptans för intervjuformen²⁸ (Engström & Armelius 2002).

Idag ligger det stora värdet med intervjun i möjligheterna att öka klientens delaktighet i diskussion och beslut om eventuella åtgärder, såtillvida att bägge parter (tack vare att intervjun direkt finns i klartext) har, grovt sett, samma typ av information om situationen och problemen.

De stora variationerna i klientgruppen som ASI-intervjun visar, vad gäller problem och situation, motsvaras kanske inte alltid av en varierad metodrepertoar. Gapet kan minska med ökade kunskaper om lämpliga åtgärder, både via systematisk lokal uppföljning och genom mer interventionsforskning. Därmed kan småningom klienternas delaktighet bli

²⁸ 95% av 80 intervjuade. Endast en person ansåg att relationen till socialarbetaren påverkats negativt medan två tredjedelar tyckte den påverkats positivt).

mer reell än i dagsläget. Problematiken beskrivs i Socialstyrelsens enkäter till kommunala mellanchefer inom socialtjänstens olika verksamhetsgrenar för åren 2013 och 2016. Det framgår där att ungefär hälften av cheferna ansåg att personalen hade tillräckliga kunskaper för att involvera klient i utredningen och fatta beslut tillsammans. Men samtidigt ansåg bara en femtedel av cheferna att personalens hade kompetens att ta fram information om stödet för den föreslagna insatsen eller kunskap om eventuella negativa effekter (Socialstyrelsen 2017:14). Med förbättrad kunskap om olika insatser och deras resultat finns en framtida potential för ökad mer reell delaktighet för klienterna i arbetsprocess och beslut.

ASI-intervjuns användning för forskning

Intervjuns kvalitet gör att den använts forskningsmässigt både nationellt och internationellt. Här fokuseras på de möjligheter till registerforskning, som det digitala ASI-registret ASI-net visar sig kunna användas för²⁹. För närvarande innehåller ASI-net 69 000 grund/före-intervjuer och 21 800 uppföljningsintervjuer. De senaste tio åren registrerades i genomsnitt 5 500 nya grundintervjuer. Dessutom börjar nu registreringen av vilka metoder/insatser som använts öka, för närvarande cirka 6 000.

Registerforskning på material från socialtjänsten är ovanligt och register med så detaljerad information som ASI-net innehåller är något unikt. Det finns här en utvecklingspotential i riktning mot hälso- och sjukvårdens kvalitetsregister, även om både bättre täckningsgrad och ökad kvalitet på informationen är önskvärt.

I forskningssammanhang kommer registrets kvalitet att prövas och kvalitetssäkras. Bl.a. har Forte från år 2017 stött projektet ”Studier av socialtjänstens interventioner för alkohol och narkotikaproblem och hälsoeffekter – ett kollaborativt longitudinellt forskningsprogram” (STANCE) som drivs av en grupp forskare huvudsakligen från Umeå. Som titeln anger planeras flera delstudier. En studie av ASI:s prediktiva förmåga vad gäller senare psykiatrisk slutenvård har nyligen publicerats och visar goda resultat (Padyab m.fl. 2018).

Sammanfattning

Intresset för standardiserade bedömningsmetoder har ökat. Socialstyrelsens chefsenkät visar att användningen generellt är högre för Socialstyrelsens kvalitetssäkrade bedömningsmetoder än för evidensbaserade behandlingsmetoder. ASI är den mest använda metoden inom missbruksvården och tillhör de mest använda bedömningsmetoderna från Socialstyrelsen (2017:22–23). Ändå visar Socialstyrelsens erfarenheter av implementeringsstödet att det är svårt att få genomslag för kontinuerlig dokumentation. Men även mer kortvariga insatser med specifika syften, kanske för begränsade målgrupper kan öka kunskapsunderlaget om bättre sociala insatser.

²⁹ För närvarande finns två ASI-register. Det ursprungliga registret (ASI-net) har existerat sedan 2000 och det aktuella innehållet redovisas i korthet här. Ett konkurrerande register har byggts upp av Tieto Enator/Pro Capita. Under 2018 kommer registren att sammanfogas, vilket förväntas innebära en ökad omfattning.

Socialstyrelsen verkar fortsatt för evidensbaserad praktik i socialt arbete

IMS upphörde 2009. Personalen överfördes till Socialstyrelsens avdelning för kunskapsstyrning, där huvuddelen kom att ingå i enheten för kunskapsutveckling. Till avdelningens uppdrag hör nu huvuddelen av IMS tidigare uppdrag, som vetenskapligt baserad kunskapsproduktion och syntetisering av kunskap³⁰ om verk samma arbetsmetoder i klientarbetet samt om bedömningsmetoder av god kvalitet. Dessutom ingår kunskapsspridning och implementeringsstöd för både arbetsmetoder och bedömningsmetoder samt uppföljning av hur de fungerar³¹. CUS/IMS:s forskningsuppdrag har alltså fått fortsätta vid Socialstyrelsen.

I nuläget pågår fem projekt inom området bedömningsmetoder i olika faser av framförallt validering och implementeringsstöd. Flera av dem är riktade mot olika delar av barn- och ungdomsvården. Ett projekt gäller en metod som ska kunna användas i socialtjänstens nya uppdrag om våld i nära relationer. Fyra metodutvärderingar pågår också varav en fortsatt handlar om användningen av Multifunc-metoden i den slutna barn- och ungdomsvården. Enheten har också uppdragen att generellt stödja socialtjänstens lokala arbete med uppföljning av klientarbetet samt att ge allmänt stöd till implementering av evidensbaserad praktik.

Implementeringsstöd och stöd till systematisk uppföljning av klientarbetet

Vid sidan av produktionsuppdragen pågår ett omfattande arbete med två tyngdpunkter; att ge ett allmänt implementeringsstöd för evidensbaserad praktik, med särskild inriktning mot socialtjänstens ledningspersonal samt att producera material, sprida kunskap och ge implementeringsstöd för systematisk lokal uppföljning av klientarbetet. Systematisk (lokal) uppföljning av det ordinarie klientarbetet har börjat utvecklas till ett tydligt verktyg för att få grepp om vilka klienterna är och vad som uppnås i den lokala verksamheten. Det handlar om både kompetenshöjande och infrastrukturstödande aktiviteter och material. Även här finns nu exempelvis ett datorbaserat verktyg och möjligheter till hands-on grupphandledning i dess användning. Det allmänna implementeringsstödet riktas främst till verksamhetsansvariga och utvecklingsledare för socialtjänstens tre verksamhetsområden i form av chefsstöd, särskild utbildning men också digitaliserade material t.ex. information om arbetsmetoder som har vetenskapligt stöd.

Sammanfattning

Med omfattande finansiellt stöd från regeringen har Socialstyrelsens ledning varit en ledande tillskyndare för en resultatorienterad kunskapsutveckling för socialtjänsten och särskilt för det direkta sociala klientarbetet, hittills i närmare tre decennier. De första stegen var långsamma och inte utan internt motstånd mot själva inriktningen också inom

³⁰ Arbetet med systematiska översikter överfördes till Statens beredning för medicinsk och social utvärdering år 2015.

³¹ För att möjliggöra detta gjordes förändringar i myndighetens instruktion (2009:1243). Myndigheten ska, enligt den nya instruktionens 3§ 6st: "Främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter av insatser /../ samt förmedla kunskap om verkningfulla metoder och arbetsformer", samt enligt 3§ 10st även "Utforma evidensbaserade riktlinjer för åtgärder inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten" [min kursivering].

myndigheten. Men med Socialstyrelsens ändrade instruktion år 2010 har landets nationella kunskapsstyrningsmyndighet kunnat förändra sin verksamhet för socialtjänsten betydligt i jämförelse med situationen i början av 1990-talet.

I denna utveckling har forskare från olika vetenskapsområden deltagit i många olika funktioner och myndighetens socialtjänstavdelning har numera också fler disputerade och mer seniora forskare anställda än tidigare, eftersom myndighetens kunskapsproduktion och kunskapsstöd till praktiken är beroende av sådan kompetens. Anställda forskare utanför universitetsmiljön blir generellt vanligare och universitet och forskningsråd har nu möjlighet att förstärka den tillämpade forskningens användbarhet genom samverkan med sådana nationellt starka miljöer utanför universitet och högskolor.

Svenska effektutvärderingar av psykosociala interventioner

Liksom i övriga västvärlden ökar den svenska förekomsten av effektutvärderingar på det psykosociala området sedan 1990-talet (Socialstyrelsen 2011). En översiktlig kartläggning från tidigt 2010-tal visar att ökningen satte extra fart kring millennieskiftet, alltså ungefär samtidigt som intresset och engagemanget för resultatutvärderingar ökade bland forskare och praktiker i socialt arbete. Ökningen har stabiliserats något, men det är knappast troligt att det kommer att bli ovanligare med denna typ av studier. Det stora flertalet lokaliserade studier har en randomiserad design (78%), mer vanligt förekommande inom hälso- och sjukvården än i andra sektorer (Socialstyrelsen 2012).

Socialtjänsten och dess målgrupper

Av de dryga 300 studier, som redovisas i Sundells och medarbetares³² kartläggning visar sig närmare en fjärdedel behandla frågor relevanta för socialtjänsten, huvudsakligen för individ- och familjeomsorgen (19%). Det handlar mest om missbruk/beroende och ungdomsvård. Effektutvärderingar inom äldre- och funktionshindervalsomsorg är alltså ovanliga. Av de för några år sedan pågående effektutvärderingarna gällde en än högre andel (38%) av studierna för socialtjänsten relevanta målgrupper, exempelvis föräldraförmåga, försörjningsförmåga, våld i nära relationer.

Forskarna, forskningsmiljöerna och finansieringen

Studierna utfördes till överväldigande del under ledning av forskare från psykologi (51%) eller det medicinska området (41%). Därinom var vårdvetenskaper inklusive sjukgymnastik företrädade (5%). Forskare från socialt arbete utgjorde 4%.

Det visar sig också att miljöerna, där dessa effektutvärderingar är lokaliserade, inte enbart handlar om universitets- och högskolevärlden, även om den överväger påtagligt (knappa 90%), varav Karolinska Institutet står för en dryg fjärdedel. Interventionseffektforskning bedrivs också inom statliga myndigheter och också av

³² Forskarnas disciplinära bakgrund är mätt med försteförfattarrollen. Forskare från andra discipliner kan också ha deltagit i dessa studier.

Stockholms stad – då ofta inom särskilda, mer och mindre tillfälliga centra eller nationella satsningar. Och även i FoU-miljöer kopplade till landstingen. Sett till Socialstyrelsens nuvarande verksamhet kan exempelvis konstateras att myndigheten fortsatt utför flera effektutvärderingsuppdrag från Socialdepartementet. Man kan räkna med att vissa av dessa uppdrag utförs av universitetsaffilierade forskare, men här finns också en extra kompetensresurs av forskare med erfarenhet av effektstudier att uppmärksamma för kommande satsningar. Även med hänsyn till värdet av sammanhållna satsningar och av kvalitetsgranskning av kommande studier, har forskarvärlden och forskningsråden anledning att ha tendensen till ökade icke universitetsbaserade insatser i åtanke exempelvis i samband med kompetenshöjande åtgärder.

Kartläggningen presenterar också de drygt 300 effektutvärderingarnas finansieringskällor. Detta är relativt dyra studier, bl.a. eftersom deras design nödvändiggör resultatuppföljning^{33,34}. Studierna hade oftast mer än en finansieringskälla, vilket just kan ses som tecken på behovet av finansiella resurser. Forskningsråden har gjort stora finansieringsinsatserna³⁵. Men statliga och kommunala myndigheter har också bidragit till hela 60% av studierna och helfinansierat hälften av dessa. Även stiftelser och fonder fungerar som finansiärer, dock i något mindre utsträckning. Men å andra sidan anges de oftare som enda finansiär.

Forskarvärldens kapacitet, kompetens och intresse för interventionseffektstudier

Områdets forskningskapacitet beror först och främst på tillgången till disputerade forskare men också i hög grad på kompetens och intresse för frågorna inom denna grupp. Intresset är dessutom beroende av forskningsområdets status inom den egna disciplinen.

Svenska doktorsavhandlingar i sju ämnen av potentiell relevans för socialtjänsten har kartlagts³⁶ och visar generellt att det är relativt sällsynt att avhandlingarna innehåller någon form av resultatutvärderingar (Olsson & Sundell 2016). De ökar något den aktuella tiden (från 9% till nästan 15%). 21 avhandlingar i socialt arbete (0,8%) var utfallsstudier, varav 6 (0,2% av avhandlingarna) bedömdes vara randomiserade eller icke-randomiserade kontrollerade försök. Det är en lägre siffra än för studiens tre övriga praktikorienterade discipliner; folkhälsovetenskap, psykiatri, psykologi.

För svenskt vidkommande finns en allmänt god tillgång på disputerade forskare inom de sju för socialtjänstverksamheten potentiellt intressanta akademiska ämnena, men erfarenheten av interventionseffektstudier, baserad på avhandlingarnas innehåll, är begränsad inom dessa ämnen. Det visar sig också att det är mycket ovanligt inom den svenska forskarkåren idag att forskare hunnit bygga upp sin erfarenhet genom att utföra/leda flera sådana studier (Socialstyrelsen 2012). De forskare som har utvecklat en

³³ Den genomsnittliga tiden mellan före- och eftermätning var 17 månader.

³⁴ En djupdykning i sju beviljade interventionsstudier från FAS och VR vid mitten av 2000-talet visar också att dessa studier beviljades tydligt mer resurser än andra ansökningar (Socialstyrelsen 2012:24).

³⁵ 40% av studierna har fått resurser därifrån och i hälften av de fallen tycks råden ha varit enda finansieringskälla

³⁶ Kartläggningen gäller avhandlingar mellan 1997 och 2012 för ämnena folkhälsovetenskap, kriminologi, psykiatri, psykologi, socialt arbete, sociologi och vårdvetenskap.

längre och bredare erfarenhet ska förstås utnyttjas i uppbyggnaden av den nationella forskningskompetensen för interventionseffektforskning.

Både beträffande det allmänna värdet av interventionseffektstudier och specifika förhållanden för det sociala arbetets avhandlingar finns några viktiga relevans- och kvalitetsproblem. Mer sällan än önskvärt (44%), med tanke på studiernas kostnader, har de kartlagda interventionseffektstudierna inte kunnat visa tydliga skillnader i effekt mellan olika interventioner (Socialstyrelsen 2014). Sådana resultat har bara ett värde, om de inte i första hand beror på att studien har kvalitetsproblem. Situationen förstärker behovet av noggrann kvalitetsgranskning av projektansökningarna.

Olsson och Sundell (2016) finner också några drag hos utfallsstudierna i avhandlingar i socialt arbete som sänker deras kvalitet³⁷ och användbarhet som kunskapsunderlag. Utfallsstudierna i socialt arbete har mer sällan god precision i sina utfallsmått (specificity – andelen med god kvalitet var 38% för socialt arbete, för övriga mellan 69% och 97%) och de studerade interventionerna är mer sällan replikerbara. Bägge dessa problematiska förhållanden avspeglar bl.a. bristen på mer enhetliga begrepp/terminologiska benämningar både på olika klienters/brukares problem och situation och på de olika insatserna. Att öka precisionen i de metoder som studeras och de utfallsmått som används är en viktig väg att öka chanserna att få meningsfulla resultat från denna typ av ekonomiskt och personalmässigt relativt krävande empiriska studier.

Slutligen kommer forskarvärldens kapacitets- och kompetensutveckling på området att påverkas av det personliga intresset att utföra denna typ av studier men framförallt av hur ledande forskare inom disciplinen ser på sådan verksamhet. I en webenkät till disputerade forskare inom de praktikorienterade ämnena socialt arbete, utbildningsvetenskap och vårdvetenskap ställdes frågor om detta. Svarsfrekvensen är relativt låg³⁸. Ämnena är väl valda ur synpunkten att de i denna rapport tidigare diskuterade kunskaps-teoretiska frågorna spelar en viktig inomdisciplinär roll hos alla (Dellgran 2018). Resultaten visar att de svarande forskarna i både utbildningsvetenskap och socialt arbete har en mer skeptisk inställning än vårdvetarna till utvärdering av praktikens arbetsmetoder. Än mer skeptiska är bägge grupperna och särskilt forskarna i socialt arbete till evidensbaserad praktik som redskap för en professionell yrkesutövning³⁹. Forskarna i socialt arbete anser också att forskarna i mycket hög grad (96,1%) saknar samsyn om det egna ämnets forskningsuppgifter och den uppfattningen finns också inom utbildnings- (89,9%) och vårdvetenskap (81,6%), men inte i lokal stor utsträckning.

Det svaga intresset kan ha sin bakgrund i forskarnas bristande erfarenheter av praktisk verksamhet. Socialstyrelsen har eftersträvat att utöver forskningsinsatser för den sociala praktiken också söka stabilisera en beprövad erfarenhet via s.k. konsensuspaneler, med

³⁷ Olsson och Sundell använder fyra kvalitetsvariabler: controlled design; specified outcome measurement; replicability of intervention; primary outcome measure. God kvalitet på samtliga variabler renderar studien bedömningen higher quality.

³⁸ Författaren lokaliserade 678 disputerade i pedagogik och närliggande ämnen, 577 i vårdvetenskap och 299 i socialt arbete. Disputationsår var 1980 och framåt. Enkätens svarsfrekvens var 50%, lägst bland vårdvetarna och högst hos forskarna socialt arbete.

³⁹ I mycket eller ganska hög grad ansåg forskarna att utvärdering av arbetsmetoder bidrar till en mer professionell yrkesutövning – socialt arbete 68,9%, utbildningsvetenskap 53,5 och vårdvetenskaperna 78,5%. Däremot var man oenig om värdet av evidensbaserad praktik, där få (11,3 respektive 14,8%) av forskarna i socialt arbete och utbildningsvetenskap tyckte det var mycket viktigt för den praktiska yrkesutövningen jämfört med över 60% inom vårdvetenskaperna.

medlemmar från den sociala praktiken och från forskarsamhället (Socialstyrelsen 2016). Vid en förfrågan om deltagande⁴⁰ ansåg drygt hälften sig ha expertkunskap om psykologiska och sociala interventioner. Inom vissa discipliner hade forskarna som har expertkunskaper för konsensusarbete också relativt aktuell erfarenhet av praktisk verksamhet, en förutsättning för att bistå i konsensusområden men genomsnittstiden efter praktisk verksamhet var ändå 10 år. De svarande forskarna med expertkunskaper i socialt arbete sticker ut genom att ha varit borta från praktisk verksamhet i 22 år i snitt.

Sammanfattning

Den svenska forskningen om effekter av psykosociala interventioner har ökat och lär fortsätta att öka eftersom kunskaperna blir alltmer efterfrågade. Även experimentella och kvasiexperimentella studier av interventionseffekter ökar. Det stora flertalet studier är inriktade mot psykiatri och psykologi medan studier av direkt relevans för det sociala arbetet är relativt få. Det förefaller särskilt gälla interventioner av social karaktär, som inte enbart är riktade till individer och inkluderar studier av interventioner riktade till lokalsamhället eller utsatta miljöer och grupper. Sådana insatser behöver utvecklas och utvärderas i dagens samhälle.

I de akademiska avhandlingarna inom discipliner av potentiell relevans för socialtjänsten ökar de högkvalitativa studierna, vilket innebär en ökning av kompetens och kapacitet för interventionseffektstudier. Dessa ökar också i socialt arbete - från en låg nivå. De seniora forskarna i socialt arbete är ganska måttligt positiva till utvärderingsforskning som stöd till ökad kompetens bland praktikerna och särskilt skeptiska till om evidensbaserad praktik kommer att stödja den sociala praktikens utveckling.

I flera akademiska ämnen är de enskilda forskarnas erfarenhet begränsad såtillvida som man sällan genomfört flera kvalificerade utvärderingar. Det fåtal forskare som har längre erfarenhet kan behöva utnyttjas samordnat i större studier, t.ex. av multi-centerkaraktär.

Kartläggningarna innehåller inte detaljerade uppgifter om det ekonomiska stödet från olika källor. Men forskningsråden har en viktig roll i finansieringen av studierna om psykosociala interventionseffekter. Och det har även statliga och kommunala myndigheter. Forskningsråden bör ha en särskild roll med hänsyn både till deras kvalitetsgranskning och till möjligheterna till samordning av kvalificerad forskning.

Slutsatser och förslag

I rapporten har den stegvisa utvecklingen av dagens ambitiösa socialtjänst beskrivits. Den nu aktuella frågan är att anpassa den tillämpningsinriktade forskningsverksamheten så att den effektivt kan stödja det sociala arbetet. De slutsatser och förslag som presenteras nedan handlar om Fortes roll för praktik- och klientnära forskning om socialtjänstens funktionssätt och resultat ur ett klientperspektiv.

Det sociala arbetet saknar i vissa delar ett för yrkeskåren gemensamt professionellt språk. Två komponenter är centrala här. Den ena handlar om tillgången till en någorlunda

⁴⁰ Förfrågan gick till docenter och professorer i folkhälsovetenskap, kriminologi, psykiatri, psykologi, socialt arbete och vårdvetenskap och cirka hälften av de tillfrågade svarade.

enhetlig begreppsapparat för att klassificera klienters problem och situation. Till denna klassificering behöver empiriska indikatorer utvecklas. Den andra komponenten utgörs av en terminologi för de metoder som används i klientarbetet.

Problemet försvårar den inomprofessionella kommunikationen och det ömsesidiga samspelet mellan forskning och praktik och även kontakten med klienterna samt den kumulativa kunskapsuppbyggnaden. Bristerna i begreppsapparaten enhetlighet försvårar också forskningen om det sociala arbetets resultat, men lösningen kräver andra åtgärder än de Forte eller andra statliga forskningsråd förfogar över. Vissa paralleller kan dras till de världsomspännande system för att klassificera sjukdomar och olika behandlingsåtgärder som medicinsk och psykologisk verksamhet och forskning förfogar över.

Som jag ser det har Forte möjligheter att ge ett viktigt bidrag till den långsiktiga processen att förbättra den lärande miljöns kunskapsbas inom det sociala arbetet. För att forskningsinsatserna ska bli framgångsrika behöver stödet anpassas till den omgivande miljön och de grundläggande förutsättningar för resultatutvärderingar, som belysts i första delen av rapporten.

Prioritet för resultatutvärderingar, klienteffektstudier och implementeringsforskning

Det är uppfyllelsen av vissa välfärds mål för klienternas del inom sociallagstiftningens ramar, som är socialtjänstens uppdrag och berättigande. Resultaten är viktiga för alla aktörer; för lokala politiker, arbetsledning och verksamhetens personal och inte minst för klienterna och deras närstående. Därför bör ökade kunskaper om socialtjänstens och särskilt det sociala klientarbetets resultat utgöra kärnan i Fortes praktik- och klientnära forskning.

Det problem som lyfts här är att det i Sverige finns begränsad kompetens och erfarenhet av att genomföra resultatutvärderingar av god kvalitet för socialtjänsten och psykosociala interventioner mer allmänt. Samma problem gäller för det nya området implementeringsforskning.

Metodutveckling i socialtjänsten – en ny tankestruktur

När vi fokuserar på resultatutvärderingar inklusive implementeringsforskning, befinner vi oss i en för både verksamhetsledning, praktiker och forskare ny tankestruktur för utvecklingen av praktikens arbetssätt. Kunskap behöver för det första skapas om resultaten av de i ordinarie verksamhet använda arbetssätten, både de som riktar sig till enskilda och sådana där man arbetar med grupper eller den lokala miljön.

Om nya metoder skall utvecklas eller introduceras i Sverige kan det bli en lång process innan man kan ta ställning till om de nya metoderna bör införas mer i verksamheten eller inte. Inom implementeringsforskningens område bör utrymme ges just för utveckling/prövning av innovativa arbetssätt. Det blir en annorlunda process än dagens, där ibland idéer till nya arbetssätt (som en Uppsalamodell eller Västerviksmetod), sprids muntligt i vida kretsar och tillämpas utan systematisk utvärdering.

”Metoder” och ”resultat”

Som nämnts är bristen på preciserade innebörder av ”metoder” och ”resultat” ett allvarligt hinder för användningen av vetenskapliga metoder för uppbyggnaden av en gemensam bas av robusta kunskaper. Studiers kvalitet och resultat är beroende av precisa begrepp och tillförlitliga och relevanta resultatindikatorer.

I den praktik- och klientnära forskningen bör ”metod” definieras brett, och gälla såväl metoder för bedömningar och behandlingar, dvs även sådana som tillhör klientarbetets utredningsprocess och inte behandlingsprocessen.

Beträffande behandlingsmetoderna förefaller dagens svenska interventionsforskning ha en tyngdpunkt kring psykologiska eller i alla fall tydligt individinriktade metoder. Den psykosocialt inriktade interventionsforskningen utförs hittills företrädesvis inom discipliner som psykiatri och psykologi.

Det är viktigt att inom det sociala arbetet beforska värdet av övriga sociala åtgärder som sätts in. För många klienter är individuella problem förknippade med bristande förankring i vardagslivets sociala system; arbetslivet, skolan, boendet och bostadsmiljön och även informella relationer till familj och vänner; som orsak och/eller konsekvens av individuella svårigheter. Nu utvecklas och prövas arbetssätt där sådana komponenter ingår, t.ex. metoden ”Bostad först” (SBU 2018). Andra sociala insatser kan ha mer förebyggande karaktär eller syfta till att bryta upp negativa ungdomsmiljöer. Det handlar allmänt sett om insatser, som ofta kräver samverkan mellan olika delar av vår välfärdstjänstesektor. Vid resultatutvärdering kommer den typen av insatser också att behöva preciseras beträffande aspekter som organisation, personalkompetens, rutiner, målgrupp, faktiskt innehåll etc.

Även ”resultat” bör ges en bred tolkning i Fortes arbete med resultatutvärderingar, så att resultatens relevans kan kopplas till socialtjänstens olika målgrupper och ansvarsområden och till olika arbetsprocesser.

Kvantitativa metoder

En förutsättning för denna typ av kunskapsutveckling, är att kvantitativa metoder tillämpas för systematisering av information om olika praktiska arbetsmetoders resultat. Kvantitativa metoder har - som rapporten belyser - i huvudsak varit lågt prioriterade i grund- och forskarutbildning i ämnet socialt arbete.

Därmed har både forskare och praktiker i socialt arbete gått miste om den starka kvalitetsutveckling som på senare tid skett internationellt inom denna forsknings-tradition. Nya sätt att tackla kända kvalitetsproblem har lett till förbättringar av de vetenskapliga metoder som just används vid forskning för evidensbaserad praktik. Relevant vetenskaplig metodkunskap som kan appliceras på studier av socialtjänstens klientresultat finns även att hämta från närliggande praktikorienterade områden. Det sker nu i viss utsträckning bl.a. av internationella nätverk som Cochrane och Campbell Collaborations. De visar också betydelsen av mångdisciplinär forskning.

Det innovativa i en forskningsinriktning mot resultatutvärdering ligger alltså framförallt i att en väl känd samhälls- och beteendevetenskaplig metodrepertoar prövas på ett nytt

område. Forskningen kommer också med stor säkerhet att skapa ny vetenskapligt baserad kunskap.

Enligt min mening ska dagens forskningsansökningar inom Fortes program för interventionsforskning om klienteffekter och standardiserade bedömningsmetoder, förbehållas kvantitativa empiriska studier som baseras på kvalitetssäkrade data. Avsteg ska göras restriktivt och med god motivering. Forskning om resultaten av klientarbetet med användning av kvalitativa ansatser är inte det stora innovationsområdet idag, även om intressanta undantag förstås ska kunna beviljas medel. Implementeringsforskningen innehåller också steg där annan uppläggning kan vara lämplig.

Fortes arbete med utlysning och granskning

Sex förslag som är relaterade till rådets ansökningsformer och till gransknings- och prioriteringsarbetet presenteras i det följande.

Enskilda forskningsprojekt

För att underlätta arbetet med ansökningar om enskilda projekt bör Forte förtydliga viktiga kvalitetskrav för resultatutvärderingar och implementeringsstudier. Sådana förtydliganden stimulerar och underlättar för intresserade forskare att utarbeta relevanta projektansökningar. Tydlig information är särskilt viktig på områden som saknar stark forskningstradition. Här föreslås några åtgärder i denna riktning:

- Förtydliga redan i utlysningen kraven på ansökningarnas beskrivning av de empiriska studiernas uppläggning och på beskrivningar av målgrupper och undersökningsområden (siter).
- Förtydliga kraven på sökandes CV, så att tidigare erfarenheter av just denna typ av forskning framgår och generellt hur man söker säkerställa tillräcklig vetenskaplig kompetens och annan kapacitet för projektets genomförbarhet.
- Främja olika former av direkt samarbete mellan olika forskargrupper/institutioner (multi-center) om större resultatutvärderingar, både för att utnyttja kompetens och erfarenhet på bästa sätt och samtidigt bidra till uppläring av nya forskare samtidigt som chanserna att få fram hållbara resultat kan öka.
- Överväg variationer i projekttidens längd eller en tidsmässig uppdelning av projektmedel som innefattar processer i flera steg. Detta kan vara av särskilt värde för implementeringsprojekt, där tidig prövning av de praktiska arbetsmetoderna utgör ett avgränsbart moment, som inte alltid bör leda vidare till implementering i praktisk verksamhet.
- En kortare tid för pilotprojekt där forskare och praktiker i samverkan genom gemensamt lärande planerar och förbereder klienteffektstudier är en annan variationsmöjlighet av värde.

De specifika och höga kraven på ansökningarna blir ett dilemma för forskare från socialt arbete med liten erfarenhet av att genomföra resultatutvärderingar. Det är därför viktigt att stödja disciplinens insatser för kompetensutveckling och kapacitet på området. Forte bör erbjuda stöd med exempelvis metodworkshops eller forskarutbildningskurser för nydisputerade forskare med begränsad erfarenhet och andra kvalificerade. Dessa kan med fördel organiseras internationellt och gemensamt för olika discipliner med

gemensamma forskningsintressen. Soydans presentation av de tunga amerikanska forskningsinstitutionernas organisation av ansökningsproduktionen är ett bra exempel på hur detta kan organiseras.

Om kompetensen hos myndigheter, kommunala förvaltningar m.m.

Produktionstakten av doktorer i socialt arbete är god. I kombination med att få doktorsavhandlingar använder kvantitativa metoder och att en del seniora forskare har en kritisk inställning till evidensbaserad praktik, talar mycket för att nyblivna doktorer i socialt arbete borde lockas att intressera sig för klienteffektforskning och implementeringsforskning i nära anknytning till den kommunala socialtjänsten eller behandlingsinstitutioner.

Särskilda post-doc-erbjudanden med visst utbildningsinnehåll bör erbjudas. Det kan handla om att (eventuellt med extra ekonomiska resurser) få tillträde till institutioner/centra i Sverige, gärna flervetenskapliga, där kvalificerad utbildning och forskning med denna inriktning bedrivs. Eller att delta i genomförandet av multi-centerstudier med annan institution som huvudansvarig, som visat sig fruktbart hos CUS/IMS. Det kan också handla om möjligheter till stipendier för längre utlandsvistelser, exempelvis vid någon av de institutioner/centra vars inriktning och intresse för samverkan och internationellt utbyte beskrivits i Soydans rapport eller liknande miljöer, kanske inom EU.

Stöd till praktikerna och praktiken för delaktighet i FoU

Socialtjänstens ledning och personal har ofta otillräcklig utbildning om kvantitativa forskningsprocesser och hur dessa kan utnyttjas som arbetsverktyg. CUS/IMS och Socialstyrelsens erfarenheter av att stödja praktikens eget arbete med systematisk uppföljning av klientarbetet bekräftar att bristande förståelse för statistik hör till de viktiga hindren för en lokal kunskapsutveckling.

Forte kan inte ansvara för en generell utbildningsinsats för att höja de yrkesverksammas kompetens. En strategiskt meningsfull insats på detta område kunde vara stöd av det slag Socialstyrelsens nu ger med särskilda seminarier och utbildningar i granskning och tillämpning av forskningsresultat för ledning och personal i socialtjänsten och utvecklingsledarna vid de regionala stöd- och samverkansstrukturer (RSS) för evidensbaserad praktik i socialtjänsten, som nu byggs upp av SKL. En form av praktiker/forskar-tjänster (jfr ”professor of practice” som förekommer internationellt och vid vissa tekniska och konstnärliga institutioner i Sverige) skulle kunna riktas till socialtjänstpersonal som arbetar med utvecklingsuppgifter.

Bedömargruppens/gruppernas sammansättning

Enligt mina föreslagna prioriteringar för Fortes program blir granskningen av projektansökningarna en avgörande riktningsgivare och framgångsfaktor. Det är nödvändigt att man har tydliga utgångspunkter vid bedömningen av programmets syfte och uppbyggnaden av en ny infrastruktur för kunskapsutveckling. Det behövs en samsyn om socialtjänstens utveckling som en lärande och kunskapsstyrd organisation och på behovet av att stödja kvantitativa forskningsansatser inom socialt arbete.

Man kan säga om granskningsprocessen att den handlar om att ”the devil is in the details”. Bedömaregruppen ska därför ha goda möjligheter och kompetens att granska detaljer i fråga om studiernas uppläggning, tidsplaner, kriterier för populationsavgränsning, bedömningar av statistisk kraft, resultatmått, möjliga negativa effekter, samt förstås tydliga redovisningar av de i studien ingående arbetsprocesserna/metoderna. Bedömaregruppen ska också ha tillgång till sakkunniga (inte bara externa sakkunniga forskare utan erfarna personer verksamma inom socialtjänsten) som kan ge synpunkter på realismen i det praktiska genomförandet och värderingen av resultaten ur ett tillämpningsperspektiv.

Slutligen anser jag att den vetenskapliga delen av bedömaregruppen för ett område om resultatutvärderingar och implementeringsforskning för socialtjänst och socialt arbete behöver ha internationell kompetens inom sig. Det är särskilt viktigt för bedömningen av ansökningar rörande implementeringsforskning. Det är ett nytt område, vars utveckling ännu förefaller oklar och spretig. Men – som framgått i rapporten – har också begrepp som resultatutvärdering och interventionsforskning en stor bredd.

Finansiellt stöd till praktiken

Två ytterligare ekonomiska aspekter ska beröras kort. Den ena gäller möjligheterna för involverade praktiker att få kompetensutveckling på betald arbetstid. Den andra gäller ersättning till de kommuner där ett omfattande och resurskrävande forskningsprojekt bedrivs för vissa extra kostnader. För detta kan det vara rimligt att de kompenseras, eftersom forskningsresultaten kommer att kunna vara till allmän nytta. Jag vill också påminna om den snabba utveckling som analysen av sociala förhållanden genomgår för närvarande med stöd av it och nya analysmetoder som bygger på AI (artificiell intelligens), Big Data och en kreativ användning av algoritmer. I den utvecklingen finns risker, men också möjligheter att ta till vara.

Forskningsetik i praktiken

Forskning om insatsernas resultat involverar med nödvändighet de klienter som kommer att studeras – kanske även randomiseras. För forskarnas del finns rutiner kring klienters medgivande etc. men arbetsinsatser för att förbereda klienterna kan mycket väl vara okända för ledning och personal i de verksamheter där forskningen utförs. I projektansökningar angående resultatutvärdering bör informationsförfarandet till klienterna och tillhörande förhållanden säkerställas, eftersom misslyckanden riskerar att inte bara skada ett enskilt projekt utan även liknande forskningsverksamhet överhuvudtaget.

Slutord

Framgångsrikt socialt arbete är en grundsten i ett välfärdssamhälle. Dess roll kan knappast överskattas, samtidigt som kostnaderna är en betungande post både i statens och kommunernas budget. Modern välfärdsforskning betonar det lärande och kunskapsutvecklande momentet både vid uppbyggnad av organisationer och vid utformning av arbetssätt och yrkesroller.

Enligt analysen i rapporten ligger Sverige inte i framkant när det gäller att utveckla och anamma nya bättre metoder för socialt arbete. Delvis har det förklarats med den kunskapssyn som dominerat inom forskarprofessionen socialt arbete, delvis med att utbildningen försummat vissa grundläggande kunskaper som är nödvändiga för samspel i tillämpad forskning skall bli fruktbar. Det är viktigt att myndigheter och kommunala förvaltningar satsar på att vara kvalificerade beställare och goda men krävande samtalspartners.

Referenser

- Akademikerförbundet SSR. 2015. Etik i socialt arbete. Etisk kod för socialarbetare [faktabroschyr]. Stockholm: Akademikerförbundet.
- Andersson, G., Aronsson, K., Hesse, S., Hollander, A., Lundström, T. 1996. Barnet i den sociala barnvården. Stockholm: Liber AB/CUS.
- Armeliuss, B-Å. 2002. Diskussionen om evidensbaserad socialtjänst – en deja-vu upplevelse. Socialvetenskaplig tidskrift 9 (2–3): 261–265.
- Askeland, K. 1981. 'Inledande kommentar till Ronald Penton och Lars Svedberg: Att omvandla erfarenhet till kunskap'. I Lindholm, K & Askeland, K (red.). Vad är socialt arbete? Stockholm: Liber, ss. 203–204.
- Berglund, M., Andréasson, S., Bergmark, A., Blomqvist, J., Lindström, L., Oscarsson, L., Ågren, G., Öjehagen, A. 2000. Behandling av alkoholproblem. En kunskapsöversikt. Stockholm: Liber AB/CUS.
- Bergmark, A & Lundström, T. 2006. Utvärderingar inom socialtjänsten – FoU-enheternas bidrag. Socionomen 2006 (4): 28–30.
- Bergmark, A. 2007. Riktlinjer och den evidensbaserade praktiken – en kritisk granskning av de nationella riktlinjerna för missbrukarvård i Sverige. Nordisk Alkohol- och Narkotikatidskrift 24 (5): 519–529. DOI: <https://doi.org/10.1177/145507250702400514>
- Bergmark, A., Bergmark, Å & Lundström, T. 2011. Evidensbaserat socialt arbete: Teori, kritik, praktik. Stockholm: Natur & kultur.
- Bergmark, A & Hübner, L. 2016. 'The Limits Of Evidence-Based Practice In The Pursuit of Specific Treatment Efficacy'. i The Sage Handbook of Drug And Alcohol Studies. London: SAGE Publications Ltd, ss. 614–627. DOI: 10.4135/9781473921986.n35.
- Bergmark, Å & Lundström, T. 2007. Att studera rörliga mål – om villkoren för evidens och kunskapsproduktion i socialt arbete. Socionomen 2007 (3): 4–16.
- Blom, B., Morén, S. & Nygren, L. (red). 2006. Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning. Stockholm: Natur & kultur.
- Bäck-Wiklund, M. 1993. Vetenskap och politik i socialt arbete. Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs Universitet.
- Dellgran, P. & Höjer, S. 1999. Kunskapandets villkor och gestalt: En studie av uppsatser i socionomutbildningen 1977–97. Stockholm: CUS.
- Dellgran, P. & Höjer, S. 2000. Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete. Diss., Göteborgs universitet.
- Dellgran, P & Höjer, S. 2003. 'Forskning i praktiken. Om den seniora forskningens innehåll och socionomers forskningsorientering'. I Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap & Högskoleverket. Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet. Stockholm: Högskoleverket, ss. 197–249.

- Dellgran, P. & Höjer, S. 2011. Nya trender och gamla mönster. Doktorsavhandlingarna i socialt arbete 1980–2009. *Socialvetenskaplig tidskrift* 2011 (2): 85–106.
- Dellgran, P. 2018. Vetenskapens mål och mening. Uppfattningar om forskningens uppgifter inom vårdvetenskap, utbildningsvetenskap och socialt arbete. *Socionomens Forskningssupplementet*. 2018 (1): 4–19.
- Eliasson, R. 1995. 'Kvalitet och effektivitet i social forskning – sambos eller ej?'. I Jönsson, H. (red.). 1995. *Utvärdering och kvalitetssäkring. Rapport från FORSA-symposiet 14–16 september*. Lund: Socialhögskolan, ss 188–203.
- Engelmark, L. 2017. Så debatterades kunskapsutvecklingen i Socionomen mellan 2007 och 2017. *Socionomen* 2017 (8): 22–27.
- Engström, C. & Armelius, B-Å. 2002. Klienters acceptans av strukturerade intervjuer i socialtjänsten. *Nordisk socialt arbeid* 22 (4): 210–216.
- Grell, P., Ahmadi, N. & Blom, B. 2013. Hur inverkar organisationsstrukturen på socialtjänstens klientarbete? – en sammanfattning av kunskapsläget. *Socialvetenskaplig tidskrift* 20 (3–4): 222–240.
- Hokenstad, M.C., Khinduka, S.K. & Midgley, J. 1992. *Profiles in International Social Work*. Washington: NASW Press.
- Holmdahl, I., Bergmark, Å. & Lundström, T. 2006. Att förebygga vräkningar. En utvärdering av socialtjänstens hyresrådgivning i Solna. Rapport/CKP: 2006:1. Stockholm: CKP.
- Högskoleverket. 2003. Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet. Rapport/Högskoleverket: 2003:16 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket. 2006. Utvärdering av Socionomutbildningar. Rapport/Högskoleverket: 2006:6 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket. 2009. Utvärderingen av socionomutbildningen vid svenska universitet och högskolor. Rapport/Högskoleverket: 2009:36 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Johansson, S., Bergmark, Å. & Lundström, T. 2006. Tonåringar som inte kan bo hemma. En utvärdering av Jourhemspoolen i nordvästra Stockholm. Rapport/CKP: 2006:2. Stockholm: CKP.
- Jonsson, K. 2005. Kunskapskulturer i projektform – en utvärdering av fullskaleförsöket Kompetenscentrum norr. Umeå: Institutionen för socialt arbete/Umeå universitet.
- Josefsson, C. 2001. Två socialchefer diskuterar förslaget till nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten. *Socionomen* 2001 (1): 4–6.
- Lindholm, K & Askeland, K. 1981. *Vad är socialt arbete?* Stockholm: Liber.
- Lundgren, L. 2003. 'En jämförande bedömning av forskningen vid svenska och amerikanska institutioner i socialt arbete'. I Högskoleverket. *Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet*. Rapport/Högskoleverket: 2003:16 R. Stockholm: Högskoleverket.

- Meeuwisse, A., Sunesson, S. & Swärd, H. (red). 2006. Socialt arbete. En grundbok. Stockholm: Natur & kultur.
- Månsson, S-A. 2000. Kunskapsutveckling inom socialtjänsten och den akademiska forskningen – drar vi åt samma håll? Socionomen 2002 (8): 4–9.
- Olsson, T.M. & Sundell, K. 2016. Research that Guides Practice: Outcome Research in Swedish PhD Theses Across Seven Disciplines 1997–2012. Prevention Science 17 (4): 525–532. DOI: 10.1007/s11121-016-0640-9
- Padyab, M., Armelius, B-Å., Armelius, K., Nyström, S., Blom, B., Grönlund A-S. & Lundgren, L. 2018. Is Clinical Assessment of Addiction Severity of Individuals with Substance Use Disorder, Using the Addiction Severity Index, A Predictor of Future Inpatient Mental Health Hospitalization? A Nine-Year Registry Study. Journal of Dual Diagnosis 2018. DOI: 10.1080/15504263.2018.1466086
- Pettersson, L. & Johansson, G. 2001. Angående kunskapsutveckling för socialtjänsten. Vårt uppdrag är viktigt för socialtjänsten och för det sociala arbetets utveckling. Socionomen 2001 (1): 18–21.
- Pettersson, U. 1981. 'Socialt arbete och professionaliseringen'. I Lindholm, K & Askeland, K (red.). Vad är socialt arbete? Stockholm: Liber, ss. 111–124.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. 1979. Implementation. 2a uppl. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Roselius, M. & Sundell, K. (red.). 2008. Att förändra socialt arbete. Forskare och praktiker om implementering. Stockholm: Gothia.
- Socialdepartementet. 1991. Utvärdering av metoder i socialt arbete (Regeringsbeslut 18, 1991-06-27 S91/3944/IFO).
- Socialstyrelsen. 2003. Uppföljning av FoU-centra inom äldreområdet. Rapport/Socialstyrelsen: Dnr. 73–281/2002. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2004. För en kunskapsbaserad socialtjänst - Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001-2003. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2006. Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg [handbok]. <<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19645/2015-1-10.pdf>>
- Socialstyrelsen. 2011. Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. (Författningssamling SOSFS 2011:9).
- Socialstyrelsen 2012. Svenska effektutvärderingar av psykosociala interventioner. Rapport/Socialstyrelsen. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2013. Mot bättre vetande – centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) och Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) 1992 till 2009. Rapport/Socialstyrelsen: 2013-8-7. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen 2014. Vetenskaplig kvalitet i publicerade effektutvärderingar. 169 svenska utvärderingar av psykologiska och sociala interventioner. Rapport/Socialstyrelsen. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2017. Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2007, 2010, 2013 och 2016. Kommunala enhetschefer om EBP under ett decennium. Rapport/Socialstyrelsen: 2017-9-9. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1994:139. Ny socialtjänstlag: sammanfattning och lagförslag: särtryck ur huvudbetänkande av Socialtjänstkommittén.
- Soydan, H. & Palinkas, A. P. 2014. Evidence-based Practice in Social Work. Development of a New Professional Culture. 1a uppl. London, New York: Routledge.
- Starr, P. 1982. The Social Transformation of American Medicine. The Rise of a Sovereign Profession and the Making of a Vast Industry. 1a uppl. New York: Basic Books.
- Svenning, L. 1975. Socialutredningen och framtiden. Stockholm: Tiden.
- Tengvald, K. 1995. Behov av resultatorienterad kunskapsutveckling i socialt arbete. I SOU 1995:58 Kompetens- och kunskapsutveckling. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén. Stockholm: Socialtjänstkommittén, ss 219–236.
- Tengvald, K. 2001. Kunskapsutveckling av socialt arbete – för klientens bästa. Socionomen 2001 (1): 22–27.
- Tillväxtverket. 2012. De små och medelstora vård- och omsorgsföretagen. Företagens villkor och verklighet. Fakta och statistik [faktabroschyr].
- Tops, D. & Sunesson, S. 2006. Att forska om och i praktiken. (Meddelanden från Socialhögskolan 2006:6). Lund: Lund Universitet/Socialhögskolan.
- Universitetskanslersämbetet. 2014. Kvalitetsutvärdering 2013/2014 av socionomexamen och generella examina i socialt arbete närliggande huvudområden [beslut].
- Utbildningsdepartementet. 2016. Kunskap i samverkan (Regeringens prop. 2016/17:50). Stockholm: Regeringskansliet.
- Winslöv, K. 1995. 'Kommentar till symposiet'. I Jönsson, H. (red.). 1995. Utvärdering och kvalitetssäkring. Rapport från FORSA-symposiet 14–16 september. Lund: Socialhögskolan, ss 208–211.