

Kommittédirektiv



Nya former för stöd till
kunskapsutvecklingen inom
socialtjänsten

**Dir.
2007:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera och lämna förslag på hur de statliga resurser som i dag avsätts till socialtjänstens verksamhetsområde på bästa sätt kan bidra till att stödja kunskapsutvecklingen inom detta område. Utredaren skall även analysera och lämna förslag på åtgärder som främjar att ny kunskap tas fram, sprids och tillämpas i praktiken. Syftet är att socialtjänstens insatser i högre utsträckning skall baseras på kunskap om det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet.

Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 1 mars 2008.

Bakgrund

Socialtjänsten omfattar bland annat vård och omsorg om äldre, stöd och service till personer med funktionshinder samt individ- och familjeomsorg.

Kommunernas ansvar för vård och omsorg om äldre regleras i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) medan regler för hälso- och sjukvården finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Ansvaret för kommunernas socialtjänst, som berör personer med funktionshinder, regleras i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och i SoL. Individ- och familjeomsorgens insatser ges med stöd av SoL, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt lagen

(1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det yttersta ansvaret för att kvinnor och män, flickor och pojkar i socialt utsatta situationer får det stöd och den hjälp de behöver vilar på kommunen.

Statens insatser inom området består främst av lagstiftning, tillsyn, uppföljning och utvärdering, vissa stimulansbidrag samt det utvecklingsarbete som bedrivs av myndigheterna. Kommunernas kostnader för socialtjänsten var 2005 drygt 143 miljarder kronor, vilket är en ökning med fyra miljarder kronor (ca tre procent) jämfört med 2004. Sedan 2001 har kostnaderna ökat med nära 18 procent i löpande priser.

Staten har ansvar för högskoleutbildning och även ett ansvar för finansiering av grundforskning och utbildning på forskarnivå. Huvudmännen har ansvaret för verksamhetsutveckling och kvalitet samt för nödvändig fort- och vidareutbildning av personalen.

Tidigare statliga insatser

Den dåvarande regeringen beslutade 1999 att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ge ett nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. I samband med uppdraget avsattes 50 miljoner kronor under tre år. Uppdraget innebar bl.a. försök med s.k. ”socialtjänstuniversitet” (försök med en närmare integration mellan socialt inriktad forskning, utbildning och praktik) och nya typer av kombinationstjänster i skärningen mellan forskning och praktik. Uppdraget skulle genomsyras av ett brukarperspektiv. Socialstyrelsen redovisade sitt uppdrag 2004 i slutrapporten För en kunskapsbaserad socialtjänst. Socialstyrelsen bedömde bl.a. att det krävs ett långt tidsperspektiv för strukturstöd och en utökad dialog mellan berörda aktörer om inriktning för att utveckla långsiktigt hållbara former för integration mellan utbildning, forskning och socialtjänst.

Inom Socialstyrelsen inrättades 2004 Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS). Institutets uppdrag är att utveckla standardiserade bedömningsmetoder, stödja och ibland genomföra studier av sociala insatser, ställa samman kunskapsöversikter samt att sprida resultat. Dessa fyra huvuduppgifter

kan kategoriseras i dels ett produktionsuppdrag, dels ett kommunikationsuppdrag. Institutets uppdrag är inte att göra strategiska analyser av vilka strukturella åtgärder som skulle kunna främja kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Regeringen har sedan inrättandet stött verksamheten med ca sju miljoner kronor per år.

Stöd till FoU-verksamhet

Forsknings- och utvecklingsverksamheter inom socialtjänstområdet, s.k. FoU-enheter, är praktisknära verksamheter som drivs av en huvudman inom denne huvudmans verksamhetsområde. Inom socialtjänsten började FoU-enheter att utvecklas främst inom individ- och familjeomsorgens område. Mellan 1997–2001 lämnades statligt etableringsstöd till FoU-enheter från Socialstyrelsen. Sedan 1999 bidrar staten också med ekonomiskt stöd till utveckling av regionala enheter för forskning och utveckling inom äldreområdet. Det statliga stödet uppgår sedan 2005 till 10 miljoner kronor per år och lämnas för närvarande till 27 regionala FoU-enheter som verkar inom äldreområdet. Sedan 1997 har staten sammanlagt bidragit med ca 170 miljoner kronor i stimulansmedel för FoU-verksamheter inom socialtjänst- och äldreområdena.

Svenska Kommunförbundet (nuvarande Sveriges Kommuner och Landsting) och Socialstyrelsen redovisade i en gemensam skrivelse till Socialdepartementet den 28 april 2004 (S2004/3583/ST) ett förslag till fortsatt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting återkom i en liknande skrivelse till regeringen den 16 januari 2007 (S2007/1158/ST) med förslag om långsiktigt finansiellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten.

Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen föreslår att staten årligen avsätter särskilda medel för strategiska insatser som stimulerar och underlättar en angelägen och önskvärd utveckling av en kunskapsbaserad socialtjänst. Medlens användning skall enligt förslaget bestämmas genom årliga avtal mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Medlen

skall gå till insatser som lämpligen bedrivs nationellt, lokalt och regionalt med stöd av nationell samordning och styrning.

Behovet av en utredning

Kunskap om sociala insatsers resultat och vad som ger god kvalitet och avsedd effekt är på många sätt en förutsättning för en väl fungerande socialtjänst. För detta krävs en gemensam terminologi och struktur för datainsamling. Det är också nödvändigt för att bedöma om mål och regler i lagstiftningen efterlevs. För klienten/brukaren är det viktigt att känna till vad som fungerar bra inför planeringen av insatser. För yrkesverksamma är kunskapen nödvändig för att de skall kunna bedriva och utveckla arbetet. Motsvarande gäller för att huvudmän och verksamhetsansvariga skall kunna följa upp verksamheten och besluta om förändringar och hur resurser skall användas.

Även medborgarna efterfrågar i allt större utsträckning lättillgänglig information som var och en kan tillgodogöra sig. För att kunna träffa egna val behöver man kunna informera sig om olika verksamheters innehåll, kvalitet och resultat.

Kunskapsbasen för insatserna inom socialtjänsten är utvecklad. Arbetet bedrivs på grundval av lagstiftning, riktlinjer och rutiner för ärendehandläggning. Det är otillfredställande att det sociala arbetet i så begränsad utsträckning bygger på kunskap om effekten av olika insatser, arbetssätt och metoder och i allt för hög utsträckning vilar på tradition och icke vetenskapligt förankrade uppfattningar.

Ett flertal statliga stimulansbidrag har syftat till att stödja utvecklingen av nya metoder, insatser och arbetssätt inom socialtjänsten. Stimulansbidragen har vanligtvis delats ut av Socialstyrelsen, men även av länsstyrelserna, andra myndigheter och kommittéer knutna till Regeringskansliet eller av Regeringskansliet direkt. I betänkandet Personer med tungt missbruk (SOU 2005:82) uppskattades t.ex. att det statliga stödet till lokala insatser bara inom missbrukarvården under 2005 uppgick till ca 500 miljoner kronor, som fördelades av sju olika myndigheter på nationell nivå samt 21 länsstyrelser.

De statligt stödda projekten har i mycket liten utsträckning utvärderats enligt sådana vetenskapliga kvalitetskriterier som krävs för att det skall vara möjligt att dra slutsatser om effekten av olika insatser m.m.

Regeringen har i propositionen (prop. 2006/07:129) Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m. aviserat initiativ för att förbättra statistiken inom socialtjänsten. Socialstyrelsen har också fått i uppdrag att ta fram kvalitetsindikatorer och att utveckla den nationella statistiken som underlag för öppna jämförelser av kvalitet och resultat inom äldreomsorgen (S2007/518/ST). De öppna jämförelserna kan fungera som ett viktigt underlag för utveckling av kvalitet och effektivitet.

Socialstyrelsen har vidare på uppdrag av den tidigare regeringen tagit fram en plan för hur arbetet med utveckling av vård och socialt stöd till personer med psykisk sjukdom eller psykiska funktionshinder skall bedrivas de kommande åren (S2006/1993/HS). Det nationella stödet till utvecklingen kommer bl.a. att skapa bättre förutsättningar för verksamhetsuppföljning, öppna redovisningar och jämförelser genom utveckling av statistik, register och system samt metoder för lokal verksamhetsuppföljning. Planen skall genomföras inom ramen för Socialstyrelsens NU-projekt (Nationellt utvecklingsstöd till verksamheter för människor med psykiska sjukdomar och funktionshinder).

Dessutom har Socialstyrelsen på regeringens uppdrag initierat ett nationellt projekt för kunskapsproduktion, kunskaps-spridning och tillämpning inom området psykosociala insatser för personer med psykiska funktionshinder (S2006/6959/HS). Det har även tillskapats ett nationellt centrum för utveckling av tidiga insatser till barn och unga som löper risk att utveckla svårare psykisk ohälsa (S2007/2699/HS).

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att lämna förslag på en nationell modell för ökad valfrihet och en större mångfald av utförare inom äldre- och handikappomsorgen (S 2007:04). Ambitionen är att delar av socialtjänstens verksamhet skall bli föremål för fritt val. En förutsättning för att människor skall kunna göra rationella val av utförare är en förbättrad kunskap om olika insatsers innehåll och kvalitet.

Hos både de yrkesverksamma inom socialtjänsten och beslutsfattarna finns stor efterfrågan på vetenskapligt baserade utvärderingar, evidensbaserade riktlinjer samt kunskapssammanställningar. Förutom ovan nämnda skrivelser har bl.a. Föreningen Sveriges Socialchefer, regionala kommunalförbund och enskilda FoU-enheter inom socialtjänstområdet påtalat behovet av kunskapsutveckling på området.

Huvudansvaret för utvecklingen mot en mer kunskapsbaserad socialtjänst vilar på huvudmännen. Staten har dock det yttersta ansvaret för det offentliga åtagandet visavi medborgarna. Det innebär bl.a. ett övergripande ansvar för att de nationella målen om god kvalitet och tillgänglighet i socialtjänsten uppnås. Att skapa en mer kunskapsbaserad socialtjänst kan antas leda till ett bättre resursutnyttjande och en effektivare verksamhet. Det kan även gagna nationella värden som rättssäkerhet och likvärdighet i allmän service.

Även utbildningsanordnare och yrkesverksamma inom socialtjänsten har ett ansvar för kunskapsutvecklingen, samtidigt som forskning fyller en viktig funktion som bas för ny kunskap. Under senare år har intresset och engagemanget för denna utveckling varit betydande. I dag finns t.ex. regionala FoU-enheter inom både individ- och familjeomsorgen och äldreomsorgen. Flera större kommuner har egna FoU-enheter. På flera håll har samarbete mellan universitet och högskolor och socialtjänst kommit till stånd samtidigt som det finns ett ökat intresse för forskning hos yrkesverksamma inom socialtjänsten. Ett annat exempel är att kunskapen om vetenskapligt utprovade behovsbedömningar inom missbrukarvården har ökat.

Det är angeläget att statens bidrag till kunskapsutvecklingen sker på ett enhetligt och långsiktigt sätt i nära samverkan med huvudmän och andra intressenter.

Uppdraget

En särskild utredare skall analysera och lämna förslag på hur de statliga resurser som idag avsätts till socialtjänstens verksamhetsområde på bästa sätt kan bidra till att stödja kunskapsutvecklingen inom området. Utredaren skall även analysera och

lämna förslag på åtgärder som främjar att ny kunskap tas fram, sprids och tillämpas i praktiken. Syftet är att socialtjänstens insatser i högre utsträckning skall baseras på kunskap om det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet.

Utredaren skall analysera och lämna förslag på åtgärder som främjar ny kunskap om hur det sociala arbetet bör bedrivas för att uppnå bästa resultat. Utredaren skall bl.a. lämna förslag på

- vad som krävs för att fler vetenskapliga utvärderingar skall komma till stånd samt inom vilka områden utvärderingar är mest angelägna,
- vilka former som är lämpliga för genomförande av utvärderingar, med beaktande av t.ex. kvalitets- och konkurrensaspekter vid val av utvärderare och
- hur forskning som bidrar till kunskapsutveckling inom socialtjänsten kan stimuleras, både när det gäller uppdrags- och forskarinitierade studier.

Utredaren skall även analysera och lämna förslag på åtgärder som underlättar att ny kunskap sprids och tillämpas i praktiken. Utredaren skall bl.a. lämna förslag på

- hur staten kan utveckla sin kunskapsstyrning och sitt stöd till effektivitet och kvalitet i det sociala arbetet t.ex. genom nationella riktlinjer, kunskapssammanställningar samt öppna redovisningar och jämförelser av kvalitet och resultat,
- vilka insatser på nationell nivå som kan stödja att evidensbaserad kunskap sprids och tillämpas lokalt och regionalt,
- hur det kan säkerställas att det finns lokala och regionala mottagare som kan sprida ny kunskap och bidra till att den tillämpas i praktiken,
- hur staten kan stödja yrkesverksamma inom socialtjänsten, huvudmän och vårdgivare när det gäller kunskapsinhämtning, kunskapsanvändning och kunskapsutveckling, t.ex. med nya former av fortbildning, och
- hur ett bättre samspel mellan forskning, utbildning och praktik kan uppnås.

Utredaren skall i sina förslag beakta det arbete som pågår vid Institutet för utvärdering av metoder i socialt arbete (IMS) samt det arbete som pågår för att stärka och tydliggöra den statliga uppföljningen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Utredaren skall även beakta pågående arbete med att utveckla nationella jämförelser inom äldreomsorgen samt Socialstyrelsens NU-projekt för personer med psykiska funktionshinder, det nationella projektet för kunskapsproduktion samt det nationella utvecklingscentret för tidiga insatser till barn och unga. Utredaren skall också beakta arbetet i utredningen om tillsynen inom socialtjänsten (S 2004:12) i syfte att uppnå en enhetlig syn på sambandet mellan kunskapsstyrning, normering och tillsyn inom socialtjänstens verksamhetsområde.

Utredaren skall beakta arbetet med de lokala utvecklingsavtalen som en form av samverkan mellan stat och kommun kring forskning och utvärdering av lokalt utvecklingsarbete. Avtalen har genererat kunskap genom forskningsrapporter som även har berört socialtjänstens roll i det lokala utvecklingsarbetet. En särskild utredare har utifrån 83 av dessa forskningsrapporter lämnat sitt slutbetänkande Storstad i rörelse – kunskapsöversikt över utvärdering av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal (SOU 2005:29).

Om utredarens förslag skulle innebära ökade kostnader för staten skall förslag till finansiering lämnas. Även möjligheten för medfinansiering från huvudmännen bör undersökas.

Utredaren skall i arbetet särskilt belysa hur brukarens/klientens perspektiv kan tas till vara i kunskapsutvecklingen.

Utredaren skall lämna de författningsförslag som kan vara nödvändiga.

Utredaren skall under arbetet samråda med berörda myndigheter, däribland företrädare för universitet och högskolor, samt företrädare för yrkesverksamma inom socialtjänsten, huvudmän, vårdgivare och brukare/klienter.

Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 1 mars 2008.

(Socialdepartementet)