

Linköping University Electronic Press

Kapitel i rapport

En evidensbaserad politisk organisation?

Martin Börjeson

Ingår i: Kommunstrategiska perspektiv: demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring, red. Brita Hermelin, s. 39.46
ISBN: 978-91-7519-396-0

Serie: CKS Rapport / Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier,
ISSN: 1402-876X, No. 2014:1

Available at: Linköping University Electronic Press
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-110433>

Kapitel 5. En evidensbaserad politisk organisation?

Martin Börjeson

Sedan början av 2000-talet har diskussionen om evidensbaserad praktik (EBP) vunnit brett genomslag i flertalet västeuropeiska länder. Framför allt inom välfärdssektorn har det kommit att bli en ledstjärna. Under senare år har man – åtminstone på vissa håll – kommit att förespråka en evidensbaserad även av själva det politiska beslutsfattandet, inte bara inom vård- och omsorgssektorn utan också inom bl.a. utbildningsväsendet.

Till stöd för arbetet med att utveckla EBP inom socialtjänsten har Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting sedan 2011 slutit överenskommelser, vilka inneburit att man årligen fördelat strax över 100 miljoner kronor (i första hand till kommunsektorn) till stöd för utvecklingsarbetet. I de flesta kommuner i landet har man antagit målsättningar att den egna verksamheten ska utvecklas i riktning mot EBP. Detta har emellertid visat sig vara en ambition svår att realisera, och den har också resulterat i ett flertal kontroverser (Bohlin och Sager 2011; Denvall och Johansson 2012).

I det här kapitlet ska jag diskutera ambitionen att utveckla en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten, och framför allt; det faktum att det hittillsvarande arbetet med detta framför allt utgått från att man fokuserat den enskilde yrkesutövarens praktik. Frågorna om hur det sociala arbetet bör organiseras för att stödja ett evidensbaserat arbetssätt har ägnats långt mindre uppmärksamhet, och frågorna om den politiska styrningen av socialtjänsten har knappt uppmärksammats alls. Detta innebär påtagliga begränsningar – framför allt att frågan om en evidensbaserad praktik mer eller mindre reduceras till en fråga om den enskilde yrkesutövarens intresse och förmåga. Detta är självfallet inte oviktigt, men det är också viktigt att rikta intresset mot frågorna om det sociala arbetets organisation och mot hur den politiska styrningen av socialtjänsten fungerar. Min ambition är att – i första hand genom att se till forskning som utvecklats inom andra discipliner än socialt arbete – pröva några tankar om hur dessa begränsningar skulle kunna övervinnas.

Kan vi förlita oss på att den upplysta praktikern ska göra jobbet?

I utredningen *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren* (SOU 2008:18) hänvisas till Sackett et al. (2000) som (ursprungligen med utgångspunkt från den medicinska praktiken) definierat begreppet EBP så att det avser

...the conscientious, explicit and judicious use of current best evidence in making decisions about the care of individual patients. The practice of EBM (Evidence-Based Medicine, min anm.) means integrating individual clinical expertise and patient values with the best available clinical evidence from systematic research (Sackett et al. 2000, s.1).

Med utgångspunkt från denna definition valde man i utredningen att definiera begreppet evidensbaserad praktik som

...en praktik som är baserad på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap (SOU 2008:18, s. 22–23).

Detta sätt att definiera begreppet är det som kommit att bli allmänt vedertaget (se t.ex. Oscarsson 2009). Även om det under senare år förts en stundtals livlig diskussion kring dessa frågor är det knappast någon som formulerat några grundläggande invändningar mot denna definition. Den viktigaste invändningen som trots allt har utvecklats är den som utgår från att detta sätt att definiera EBP bygger på idén om en rationell procedur vilken förutsätter ”en upplyst praktiker” (Bergmark 2008, s. 206).⁵ Med denna definition läggs ansvaret för genomförandet av den evidensbaserade praktiken på den enskilde professionelle, och den fråga som ställs är om denna modell över huvud taget är realistisk att införa. Bergmark (2008) pekar vidare på att dessa svårigheter inneburit att man i många fall utvecklat ett arbetssätt enligt en ”riktlinje-modell”, vilket innebär att myndigheter och andra statliga organ ges uppgiften att utarbeta olika former av riktlinjer och beslutsstöd som de enskilda praktikerna ska kunna använda i sitt arbete. Men, konstaterar han också: Detta riskerar innebära en begränsning av det professionella handlingsutrymmet – vilket på många sätt står i direkt strid med de ursprungliga ideal som formulerades för den evidensbaserade praktiken och dess ”upplysta praktiker”.

Denna diskussion visar att det är nödvändigt att både uppmärksamma den enskilde praktiken och de organisatoriska förutsättningarna, och de villkor som präglar de beslut som tas om det sociala arbetets inriktning.⁶

Behovet att stärka professionen – exemplet hälso- och sjukvården

Oavsett vilken modell man tänker sig att den evidensbaserade praktiken ska baseras på (”den upplysta praktiker” eller ”riktlinjemodellen”), är det ett synsätt som fokuserar den enskilde praktikerns yrkesutövande. Det är den professionelle som i mötet med den hjälpsökande ska bedöma relevansen i den befintliga forskningen eller arbeta i enlighet med de riktlinjer som utarbetats.

5 I internationell litteratur benämns denna inriktning ”critical appraisal”.

6 Detta är också frågor som är aktuella inom ramen för ett pågående avhandlingsarbete som bedrivs av Jessica Sjögren vid Linköpings universitet, och som har arbetsnamnet ”Good Relationships” in Social Work Practice – Emotion or Evidence?

Denna fokus på den professionella utövaren är naturligt mot bakgrund av att den evidensbaserade praktiken som ideal utvecklats med den evidensbaserade medicinen som förebild. För även om det idag finns en lång tradition inom hälso- och sjukvården av att arbeta med olika former av riktlinjer och kunskapsstöd, är det en praktik där den enskilde läkaren bär stort ansvar för beslut om behandlingsinsatser. Som yrkesgrupp framträder läkarkåren som en av de starkaste och mest utvecklade professionerna i Sverige.

Men socialtjänsten skiljer sig på flera sätt från hälso- och sjukvården. Det sociala arbetet som verksamhetsområde är långt yngre än hälso- och sjukvården⁷. Vidare är den kommunala politiska styrningen av socialtjänsten långt starkare än landstingens styrning av hälso- och sjukvården. I bägge fallen ansvarar politisk valda församlingar för beslut om budget, verksamhetsinriktning osv., men inom socialtjänsten är det dessutom så att professionen i vissa fall inte har mandat att fatta beslut om insatser för enskilda individer. Det gäller t.ex. när det är frågan om att placera barn i samhällsvård (dvs. i familjehem eller vid HVB-institutioner) där beslutet måste fattas av socialnämnden. Det innebär att det är vanligare att det är socialnämndens ordförande – snarare än socialchefen – som får stå till svars när beslut granskas. Denna ansvarsfördelning mellan politiken och anställda vad gäller socialtjänsten är en ordning som av och till uppmärksammas, och även ifrågasätts – om än för det mesta i ganska inlindade ordalag; det är inte precis kommunanställdas sak att ifrågasätta legitimiteten hos de som har det yttersta ansvaret för verksamheten. Men även bland andra aktörer är det få som formulerat förslag som skulle leda till en mer genomgripande förändring; om något framstår taktiken vara att, ett steg i taget, stärka professionens roll och ställning – för att därigenom bereda vägen för en framtida, mer genomgripande, förändring.⁸ Detta riskerar innebära att man fastnar i ett moment 22; för att kunna förändra ansvarsfördelningen mellan politiker och professionella är det nödvändigt att stärka professionen – men just det framstår som omöjligt på grund av politikens starka ställning.

De politiska besluten – praktikens *black box*

När det gäller frågan om hur man kan utveckla en organisation som stöder ett kunskapsbaserat arbetssätt är den arbetslivsvetenskapliga- och pedagogiska forskningen intressant. Inte minst menar jag att den diskussion som under senare år förts om hur man kan lägga grunden för en ”lärande organisation”

7 År 2013 är var det jämnt 100 år sedan Socialstyrelsen bildades, och då var Kungliga Medicinalstyrelsen redan på plats. Dess föregångare, Collegium medicum, bildades redan 250 år tidigare, 1663.

8 Ett, ganska typiskt, exempel på hur denna fråga diskuteras är den intervju som socialförsäkringsminister Ulf Kristensson, som i egenskap av ordförande för Moderaternas arbetsgrupp för partiets barnpolitik prövar tanken att införa en legitimation för socionomer och att flytta ansvaret för beslut om barnplaceringar från socialnämnden till de professionella (Svenska Dagbladet 2013).

(se t.ex. Ellström 2001; Svensson 2002) är relevant i detta sammanhang.⁹ Att beakta de organisatoriska förutsättningarna och villkoren ser jag som ett nödvändigt steg. Ska man utveckla en evidensbaserad praktik ställer det krav även på politiska instanser. Även om det under senare år bedrivits en förhållandevis omfattande forskning om såväl professionens roll som de organisatoriska villkoren för det sociala arbetet, har den politiska nivån ägnats långt mindre uppmärksamhet – det är frestande att beskriva den politiska beredningen och besluten som det sociala arbetets *black box* eller ”svarta låda”.

För att göra det möjligt att utforska vad som sker i denna svarta låda är forskningen inom statsvetenskap och andra närliggande discipliner relevant. I nästa avsnitt ska jag lite mer utförligt beskriva en aktuell studie från ett sådant perspektiv och som handlar om lokala politiska berednings- respektive beslutsprocesser, och därigenom komma lite närmare hur man skulle kunna studera dessa frågor inom socialtjänsten.

En studie av ”det välgrundade beslutet”

År 2013 publicerade Lundin, Thelander och Öberg *Det välgrundade beslutet*. I detta sammanhang är ”bra” politiska beslut de som är välgrundade. Författarna lyfter fram att det handlar om att beslutsfattarna ska ha haft tillgång till och tagit till sig för ärendet relevant kunskap, men också; att de ska ha kritiskt reflekterat över denna kunskap utifrån sina tidigare erfarenheter och värderingar (Lundin et al. 2013, s. 8).

För att göra det möjligt att analysera dessa processer bakom politiska beslut formulerar de en modell där beredning och beslut delas upp i sex moment, vilka kan ses som ett antal faser som följer på varandra.¹⁰ För vart och ett av dessa moment formuleras även vad man kallar en nyckelfråga. Frågan för respektive moment kan ses som ett sätt att operationalisera den övergripande frågeställningen – dvs. huruvida den politiska beredningsprocessen är välgrundad eller inte.

Nedan redovisas dessa sex moment, och de nyckelfrågor som utformats för vart och ett av dessa:

- Informationsinsamling (Samlas tillräckligt med information in i beredningen?)
- Analys (Genomför förvaltningen en tillräcklig analys av materialet?)
- Utarbetande av handlingsalternativ (Utredde förvaltningen de beslutsalternativ som är rimliga?)
- Presentation (Presenterar förvaltningen beslutsalternativen och de överväganden de gör i ett beslutsunderlag som är lätt att ta till sig för politikererna?)

9 En bra introduktion till denna diskussion och dess relevans för socialtjänstens verksamhet återfinns i Alexandersson (2009).

10 Författarna var tydliga med att beslutsfattande i praktiken långt ifrån alltid följer en sådan linjär process, och de underströk att modellen framför allt ska ses som ett sätt att strukturera deras analys.

- Politikernas intresse för information som kommer fram i beredningen (Är politikerna intresserade av den information som kommer fram i beredningen?)
- I vilken mån politikerna förhåller sig kritiskt till den erhållna informationen (Reflekterar politikerna tillräckligt över informationen?)

De fyra första momenten fokuserar på beredningsarbetet (vilket innebär att de i huvudsak tar fasta på arbetet i förvaltningarna), medan de femte och sjätte fokuserar hur man i den politiska beslutsprocessen använder det underlag som tagits fram inom ramen för frågans beredning. Denna modell låg till grund för författarnas empiriska undersökning, vilken bestod av två enkätundersökningar och sammanlagt 40 besöksintervjuer (Lundin et al. 2013, s.15–17).¹¹

Den övergripande bild som framträdde i resultaten från enkätstudien och intervjuer var att de som ingick i undersökningen uppfattade att den kommunala beredningsprocessen ”fungerar någorlunda väl”. Samtidigt visade resultaten på skillnader mellan olika verksamhetsområden. Den närmare analysen pekade också på skillnader beroende på den lokala politiska kontexten. Författarna identifierade även områden där det framstod som möjligt att stärka den kommunala beredningsprocessen (Lundin et al. 2013, s. 60ff).

En närmare analys av resultaten från ovan nämnda empiriska data (Lundin och Öberg 2013) gav vid handen att förvaltningschefer lade större vikt vid att grunda sina förslag i tillgänglig forsknings- respektive expertkunskap i de fall de hade att göra med politiska tvistefrågor. De förtroendevalda, å andra sidan, tenderade snarare att lägga mindre tid på att reflektera över det befintliga kunskapsläget ju mer ideologiskt ”laddad” frågan var.

Kunskapsstyrning – ett sätt att tala om såväl organisation som praktik?

I en diskussion om strategier att stärka kunskapsbasen för det sociala arbetet är det självfallet viktigt att se till hur professionens roll och ställning kan stärkas. Men, det räcker inte att se till de enskilda yrkesutövarnas agerande, om de i sin kliniska praktik – i mötet med klienter och brukare – ”agerar kunskapsbaserat”. Vi måste också diskutera vilka förutsättningar de har att arbeta kunskapsbaserat, dvs. hur organiseringen av det sociala arbetet ser ut och hur de politiska besluten om det sociala arbetets inriktning fattas. Dessa tankar har naturligtvis tänkts tidigare, och ungefär samtidigt som diskussionen om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten började få fäste i Sverige, började man på sina håll tala om kunskapsstyrning. Detta har dock visat sig vara en diskussion som rönt väsentligt mindre intresse och uppmärksamhet.

I direktiven till utredningen om nya former till stöd för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten angavs bl.a. att utredaren skulle 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, kunskaps-sammanställningar samt öppna redovisningar av kvalitet och resultat” (Socialdepartementet 2007, s. 7).

¹¹ Besöksintervjuerna genomfördes med tjänstemän och förtroendevalda i sex kommuner.

Med detta knöt man direkt an till den diskussion som bl.a. fördes i Ansvarskommitténs slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10, avsnitt 3.2), där man mycket starkt argumenterade för att den statliga kunskapsstyrningen av välfärdstjänsterna borde stärkas. I slutbetänkandet underströks att kunskapsstyrning inte rör sig om någon ny styrform, och att den inte heller ersätter någon existerande modell eller enskild styrform:

Det handlar istället om att i allt högre grad, oavsett vilka former som kommer till användning, utveckla, sprida och tillämpa kunskaper om vad som ger önskad effekt i en specifik verksamhet eller i förhållande till en viss målgrupp, det vill säga åstadkommer en kunskapsbaserad verksamhet (SOU 2007:10, s. 102).¹²

I betänkandet *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren* (SOU 2008:18) diskuteras utmaningen att överföra kunskap mellan olika aktörer, och man refererar till den åtskillnad mellan data, information och kunskap som görs av Garpenby och Carlsson (1999). Med data avser de fakta av olika slag utan några krav på en sammanhängande presentation, medan information är data som organiserats och sammanställts – men som mottagaren ännu inte tagit till sig och bearbetat med hjälp av sin föreställningsram. Kunskap, slutligen, är information som mottagaren absorberat, bearbetat och tolkat med hjälp av sin egen föreställningsram. Utifrån denna distinktion närmar Garpenby och Carlsson (1999) begreppet kunskapsstyrning, och de menar att kunskap inte kan överföras ”förpackad” av en part för att nyttjas av en annan.

Man styr således inte genom någon färdig eller given kunskap som överförs till en mottagare. Däremot kan man påverka mottagaren i dennes kunskapsbildningsprocess. Med kunskapsstyrning avser vi en planerad överföring av relevant information och/eller systematiska förändringar av verksamhetens villkor så att kunskapsbildningen underlättas (Garpenby och Carlsson 1999, s. 256).

Med utgångspunkt från Garpenby och Carlsson (1999) framstår kunskapsstyrning med andra ord som ett relevant begrepp för hur man från såväl nationellt som lokalt håll kan påverka en verksamhets organisation och inriktning. Det innebär att intresset riktas, såväl mot den enskilda praktikerns kunskapsanvändning, som mot den kunskapsbildningsprocess som behöver ske i verksamheten. Med detta faller det sig också naturligt att se den politiska styrningen av socialtjänsten som en del av den verksamhet som ska evidensbaseras.

12 I sin diskussion byggde Ansvarskommittén framför allt vidare på det utredningsarbete som redovisades i Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisations betänkande *God vård på lika villkor* (SOU 1999:66, se framför allt bilaga 6). Liknande diskussioner fördes också i de utredningar som Statskontoret genomförde på uppdrag av Ansvarskommittén (se Statskontoret 2005).

Avslutning

En konsekvens av resonemangen ovan om välgrundade beslut och om kunskapsstyrning är att vi behöver ägna frågorna om det sociala arbetets organisation – den politiska styrningen inbegripen – ökad uppmärksamhet. Det är med andra ord inte tillräckligt att se till i vilken mån den enskilde socialarbetaren förmår ikläda sig rollen som ”den upplyste praktikern”, utan vi måste också intressera oss för hur man kan utforma en organisation för det sociala arbetet som på bästa sätt kan stödja ett sådant arbetssätt.

Det handlar inte om att försöka omvandla det sociala arbetet till en rationell ingenjörskonst, där etiska ställningstaganden kan ersättas med olika kalkyler över vilka insatser som skulle vara mest effektiva. Tvärtom handlar det om att tydliggöra olika värdebaserade ställningstaganden och att lyfta fram de konflikter som är inbyggda i det sociala arbetet. Därför är det viktigt att också rikta forskningen mot det som hittills varit det sociala arbetets black box eller svarta låda – nämligen den politiska organisation och som sätter ramarna för det sociala arbetets praktik. I detta har forskningen i socialt arbete en hel del att lära bland annat från sina kolleger på det statsvetenskapliga området.

Litteratur och källor

- Alexandersson, K. (2009) Forskningsstyrd eller forskningsstödd – om FoU-miljöers roll i en evidensbaserad praktik. I: Tydén, T. (red.) *Gott och blandat. Om FoU-miljöer i kommuner, landsting och regioner*. Falun: Dalarnas forskningsråd i samarbete med Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Bergmark, A. (2008) Om evidensbaserad kunskapsöversikter och psykosociala mekanismer. I: Meeuwisse, A. m.fl. (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bohlin, I. och Sager, M. (2011, red.) *Evidensens många ansikten: evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv.
- Denvall, V. och Johansson, K. (2012) Kejsarens nya kläder – implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete, *Socialvetenskaplig tidskrift* 19(1), s. 26–45.
- Ellström, P-E. (2001) Lärande och innovation i organisationer. I: Backlund, T., Hansson, H. och Thunborg, C. (red.) *Lärdilemman i arbetslivet: begrepp och teoretiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Garpenby, P. och Carlsson, P. (1999) *Mot bättre vetande – Statens roll vid kunskapsstyrning av hälso- och sjukvården*. I: SOU 1999:66, Bilaga 6.
- Socialdepartementet (2007) *Kommittédirektiv: Nya former för stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten*, Dir. 2007:91.
- Lundin, M., Thelander, J. och Öberg, P. (2013) *Det välgrundade beslutet: om kommunal beredning i kommunstyrelse-, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöändan*. Rapport 2013:11. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

- Lundin, M. & Öberg, P. (2013) Expert knowledge use and deliberation in local policy making *Policy Sciences*, publicerad on-line januari 2013, DOI 10.1007/s11077-013-9182-1.
- Oscarsson, L. (2009) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. En introduktion för praktiker, chefer, politiker och studenter*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Sackett, D., Straus, S. E., Richardson, W. S., Rosenberg, W. och Haynes, R. B. (2000) *Evidence-based Medicine. How to Practice and Teach EBM*. Edinburgh: Churchill Livingstone.
- SOU 1999:66 *God vård på lika villkor? - om statens styrning av hälso- och sjukvården*. Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/25/75/5be1e7e6.pdf>
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén*. Stockholm: Fritzes. Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/75/20/a50fe36e.pdf>
- SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren. Betänkande av utredningen för kunskapsbaserad socialtjänst*. Stockholm: Fritzes. Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/05/51/b6695b69.pdf>
- Statskontoret (2005) *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting*. 2005:28. Tillgänglig via: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200528.pdf>
- Svenska Dagbladet* (2013) Socialsekreterares makt kan utökas, publicerad 2013-01-07.
- Svensson, L. (2002) En analys och blick framåt. I: Svensson, L., Brulin, G., Ellström, P-E. och Widegren, Ö. (red.) *Interaktiv forskning – för utveckling av teori och praktik. Arbetsliv i omvandling*. Vetenskaplig skriftserie från Arbetslivsinstitutet, nr 7. Stockholm.